REPUBLICA DE COLOMBIA

# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA
(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 249 Bogotá, D. C., miércoles 6 de junio de 2007 EDICION DE 212 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

# SENADO DE LA REPUBLICA

## TEXTOS DE BASES

**TEXTO DE BASES DEL PLAN DE DESARROLLO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO, AL PROYECTO DE LEY NUMERO 199 DE 2007 SENADO, 201 DE 2007 CAMARA**

*por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones "Estado Comunitario Desarrollo para Todos 2006-2010"*

**INDICE GENERAL**

**1. Estado comunitario: desarrollo para todos**

1.1 El Estado Comunitario

1.2 Seguridad Democrática

1.3 Consideraciones generales

1.4 ¿De dónde venimos?

1.5 Crecimiento sostenido en beneficio de todos

1.5.1 Consideraciones sobre el crecimiento

1.5.2 Consideraciones sobre el desarrollo

1.6 Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso

1.6.1 Canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza, determinantes y trampas de la pobreza

1.6.2 Desigualdad y crecimiento

1.7 La arquitectura del Plan

**2. Política de defensa y seguridad democrática**

2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática

2.1.1 Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

2.1.2 Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado

2.1.3 La Convivencia y la Seguridad Ciudadana: otro pilar para la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática

2.2 Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación

2.2.1 Superación del desplazamiento forzado por la violencia

2.2.2 Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DD. HH. y DIH)

2.2.3 Política de reconciliación

2.2.4 Fortalecimiento de condiciones regionales de Desarrollo y Paz

2.2.5 Consolidación de la presencia institucional

**3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad**

3.1 Pobreza y población vulnerable

3.1.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

3.1.2 Indice de Condiciones de Vida (ICV)

3.1.3 Pobreza e indigencia medidas por ingresos

3.1.4 Determinantes de la pobreza

3.1.5 Metas y acciones propuestas

3.2 Mercado y relaciones laborales

3.2.1 Dinámica de la oferta de trabajo

3.2.2 Informalidad

3.2.3 Metas y acciones requeridas

3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social

3.3.1 Seguridad social integral

3.3.2 Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo

3.3.3 Políticas transversales

3.3.4 Sistema de formación de capital humano

3.4 Banca de las Oportunidades

3.5 Ciudades amables

3.5.1 Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles

3.5.2 Vivienda: soluciones al alcance de todos

3.5.3 Agua para la vida

3.5.4 Transporte urbano y movilidad

3.5.5 Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales

3.6 Infraestructura para el desarrollo

3.6.1 Accesibilidad territorial

3.6.2 Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas

3.6.3 Alcanzar la inclusión digital

3.7 Equidad en el campo

3.7.1 Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad

3.7.2 Ajustes institucionales para el sector rural

3.7.3 Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos

3.7.4 Programas de promoción social para la población rural

3.7.5 Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos

**4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad**

4.1 Consideraciones macroeconómicas

4.1.1 Demanda

4.1.2 Consistencia macroeconómica

4.1.3 La consolidación de la estabilidad fiscal para los próximos años

4.1.4 Consideraciones acerca del crecimiento de largo plazo

4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo

4.2.1 Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico

4.2.2 Ahorro, inversión y financiamiento

4.2.3 Capital físico

4.2.4 Capital humano

4.2.5 Instituciones para el desarrollo productivo

4.2.6 Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas

4.2.7 La Agenda Interna Regional

4.3 Consolidar el Crecimiento y Mejorar la Competitividad del sector agropecuario

4.3.1 Diagnóstico

4.3.2 Lineamientos de política

4.3.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del Sector

**5. Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible**

5.1 Introducción

5.2 Una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible

5.2.1 Situación actual

5.2.2 Principios y criterios orientadores de la Gestión Ambiental

5.2.3 Componentes y Estrategias

5.3 Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres

5.3.1 Situación actual y objetivos

5.3.2 Componentes y Estrategias

**6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos**

6.1 Los requisitos del Estado Comunitario

6.1.1 Consolidación del modelo democrático

6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano

6.2 Los retos del Estado Comunitario

6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado

6.2.2 Estado eficiente y transparente

**7. Dimensiones especiales del desarrollo**

7.1 Equidad de género

7.1.1 Introducción

7.1.2 Situación actual

7.1.3 Estrategias

7.2 Juventud

7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales

7.3.1 Diversidad étnica

7.3.2 Reconocimiento y protección de la diversidad étnica

7.3.3 Interculturalidad

7.3.4 Estrategias

7.4 Dimensión regional

7.4.1 Introducción

7.4.2 Algunos logros

7.4.3 La caracterización para el desarrollo regional

7.4.4 Estado descentralizado

7.4.5 Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo

7.5 Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI)

7.5.1 Incrementar la generación de conocimiento

7.5.2 Fomentar la innovación y el desarrollo productivo

7.5.3 Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana

7.5.4 Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para la CTI

7.5.5 Consolidar la institucionalidad del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación

7.5.6 Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI

7.5.7 Promover la integración regional

7.5.8 Consolidar la proyección internacional de la ciencia, la tecnología y la innovación

7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y desarrollo

7.6.1 Cultura para la convivencia

7.6.2 La cultura como estructura social del país

7.6.3 Deporte, recreación, actividad física y tiempo libre

7.7 Demografía y desarrollo

7.7.1 La visión macro

7.7.2 La visión social

7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico

7.8.1 Desarrollo institucional y de control

7.8.2 Fomento, fortalecimiento y difusión

7.9 Política exterior y migratoria

**8. Plan Plurianual de Inversiones**

**9. Anexo de Metas**

**INDICE DE FIGURAS Y CUADROS**

Figura 1.1: Relación entre pobreza y crecimiento

Figura 1.2: Evolución de la pobreza

Figura 2.1: Evolución del número de combatientes de los GAML

Figura 2.2: Evolución del gasto en seguridad y defensa

Figura 2.3: Evolución del pie de fuerza de la Fuerza Pública

Figura 2.4: Comparativo soldados bachilleres, regulares y profesionales

Figura 2.5: Evolución de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes

Figura 2.6: Número de hectáreas con cultivos de coca

Figura 2.7: Evolución del secuestro total

Figura 2.8: Número de personas desplazadas por la violencia

Figura 2.9: Gasto destinado a atención a la PD por la violencia

Figura 2.10: Número de eventos con MAP y MUSE

Figura 2.11: Ubicación regional de los Programas de Desarrollo y Paz

Figura 2.12: Recursos destinados a la ejecución de los Programas de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (millones de pesos)

Figura 3.1: Indice NBI

Figura 3.2: Indice de condiciones de vida

Figura 3.3: Indice de condiciones de vida por departamento

Figura 3.4: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza

Figura 3.5: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema

Figura 3.6: Crecimiento *vs.* Pobreza

Figura 3.7: Tasa de ocupación y PIB

Figura 3.8: Sistema de protección social

Figura 3.9: Ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional

Figura 3.10: Urbanización e IDH

Figura 3.11: Indice de Primacía Urbana (países seleccionados)

Figura 3.12: Estrategia de ciudades amables

Figura 3.13: Tope para VIS y esquema para montos de SFV

Figura 3.14: Principios de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico

Figura 3.15: Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios

Figura 4.1: Proyecciones de la inversión privada y pública (% PIB)

Figura 4.2: Deuda pública neta

Figura 4.3: Evolución del ahorro y la inversión (% del PIB)

Figura 4.4: Ahorro nacional y externo

Figura 4.5: Cartera como proporción del PIB

Figura 4.6: Tamaño de los fondos de pensiones

Figura 4.7: Proyecciones de ahorro en fondos de pensiones

Figura 4.8: Acceso formal al ahorro y PIB per cápita

Figura 4.9: Indice de oportunidad digital 2005

Figura 4.10: Modelo de formación por competencias

Figura 4.11: Articulación del sistema de formación de capital humano

Figura 4.12: Sistema de aseguramiento de la calidad

Figura 6.1: Evolución de los ingresos, egresos e inventarios de procesos en el sector jurisdiccional

Figura 6.2: Formas de terminación del proceso penal en la fase de investigación previa-Ley 600 de 2000

Figura 6.3: Inventario de procesos, investigación previa e instrucción-FGN (2002-2004)

Figura 6.4: Evolución de la población y capacidad en ERON

Figura 6.5: Evolución de la población reclusa en ERON por situación jurídica 2003-2006

Figura 6.6: Distribución geográfica de Casas de Justicia

Figura 6.7: Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia

Figura 7.1: Población indígena por departamento

Figura 7.2: Población afrocolombiana

Figura 7.3: Agrupamientos departamentales según etapas de desarrollo

Figura 7.4: Situación catastral a 1 de enero de 2006

Figura 7.5: Ahorro por rango de edad

Figura 7.6: Pensiones obligatorias: monto y número de afiliados

Figura 7.7: Razón de dependencia demográfica

Figura 7.8: Tasa bruta de mortalidad

Figura 7.9: Tasa bruta de mortalidad infantil

Figura 7.10: Paridez media según edad a la unión y condición de pobreza

Figura 7.11: Impacto económico de las remesas de trabajadores en el exterior

Cuadro 2.1: Principales indicadores de violencia

Cuadro 2.2: Comparativo tasa y número de homicidios de América Central y del Sur, 2005

Cuadro 2.3: Líneas de acción, planes y programas de la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática diseñados por el MDN

Cuadro 2.4: Principales resultados en interdicción

Cuadro 2.5: Evolución de delitos de mayor impacto

Cuadro 2.6: Principales municipios expulsores

Cuadro 2.7: Municipios expulsores críticos

Cuadro 2.8: Principales municipios expulsores 2005-2006

Cuadro 3.1: Metas 2010. Condiciones de vida de la población

Cuadro 3.2: Metas 2010. Disminuir los niveles de desempleo

Cuadro 3.3: Metas 2010. Dinamizar y formalizar la demanda de empleos

Cuadro 3.4: Metas 2010. Intervenciones en segmentos especiales

Cuadro 3.5: Cobertura del aseguramiento en salud

Cuadro 3.6: Metas 2010: cobertura universal en el SGSSS

Cuadro 3.7: Metas 2010. Salud pública

Cuadro 3.8: Metas 2010: protección al cesante

Cuadro 3.9: Metas 2010: riesgos profesionales

Cuadro 3.10: Metas 2010. Segmentos especiales de la población

Cuadro 3.11: Niños según tipo de institución donde reciben asistencia

Cuadro 3.12: Colegios según naturaleza jurídica y desempeño de sus estudiantes. Pruebas Icfes 2005

Cuadro 3.13: Metas 2010. Ampliación de cobertura de la educación

Cuadro 3.14: Metas 2010. Ampliación de cobertura: educación superior

Cuadro 3.15: Metas 2010. Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación

Cuadro 3.16: Metas 2010. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo

Cuadro 3.17: Esquemas de financiación por segmentos de la demanda, 2007-2010

Cuadro 3.18: Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda

Cuadro 3.19: Metas Agua Potable y Saneamiento Básico

Cuadro 3.20: Viajes de transporte público de los SITM

Cuadro 4.1: Crecimiento del PIB 2001-2010

Cuadro 4.2: Proyecciones de crecimiento del PIB por componentes de demanda

Cuadro 4.3: Balance macroeconómico y financiamiento

Cuadro 4.4: Proyecciones del sector público consolidado

Cuadro 4.5: Carga tributaria

Cuadro 4.6: Profundización del mercado de capitales

Cuadro 4.7: Cobertura de la banca en Colombia

Cuadro 4.8: Corredores arteriales complementarios de competitividad

Cuadro 4.9: Metas en calidad de educación básica y media

Cuadro 4.10: Metas 2010: Aseguramiento de la calidad de la educación superior

Cuadro 4.11: Metas 2010: Sistema nacional de formación para el trabajo

Cuadro 5.0.1: Algunas figuras de protección de los recursos naturales en Colombia

Cuadro 6.1: Distribución del inventario de procesos según jurisdicción, 2005

Cuadro 6.2: Inventario de procesos de la Jurisdicción Ordinaria desagregados por especialidad, 2005

Cuadro 6.3: Fases de implementación de la Reforma Penal

Cuadro 6.4: Recursos de inversión asignados y programados-Sistema Penal Acusatorio, 2004-2006

Cuadro 6.5: Comparativo de tiempos procesales Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004

Cuadro 6.6: Evolución del gasto de inversión en el SPC por entidad (2003-2006)

Cuadro 6.7: Nivel de antigüedad de ERON, 2006

Cuadro 6.8: Asuntos que pueden conocer los jueces de paz, conciliadores en equidad, conciliadores en derecho y los jueces del nivel municipal

Cuadro 6.9: Distribución de los procesos en los que hace parte la Nación-2006

Cuadro 7.1: Población indígena de Colombia, por departamento

Cuadro 7.2: Población afrocolombiana/negra, raizal y palenquera por departamento

Cuadro 7.3: Población afrocolombiana

Cuadro 7.4: Gestión Incoder 1

Cuadro 7.5: Gestión Incoder 2

Cuadro 7.6: Síntesis de la caracterización del desarrollo territorial

Cuadro 7.7: Transferencias nacionales y SGP

Cuadro 7.8: Logros en sectores básicos

Cuadro 7.9: Ajustes legales requeridos al SGP

Cuadro 7.10: Desempeño fiscal de los municipios, 2005

Cuadro 7.11: Tasa de mortalidad infantil

Cuadro 7.12: Tasa general de fecundidad, total y por zonas- 1995-2005

Cuadro 7.13: Metas a 2010. Dinámica demográfica y desarrollo

Cuadro 7.14: Flujo de colombianos entrados, salidos y no retornados

**1. Estado Comunitario: desarrollo para todos.**

En las páginas siguientes se presenta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Un Plan de Desarrollo es, si se quiere, un ejercicio idealista en el cual se sueña con un país mejor, pero a la vez es un ejercicio práctico donde se diseñan instrumentos viables que efectivamente permitan convertir el país deseado en un país posible. En este sentido, un Plan de Desarrollo es la búsqueda de un adecuado balance entre objetivos y limitaciones, con la mira siempre puesta en tratar de incrementar el bienestar de la población.

Pensar en el desarrollo es tanto un gran reto intelectual como un inmenso compromiso nacional. Si las políticas de desarrollo tienen éxito, millones de compatriotas tendrán la posibilidad de ampliar su espacio de escogencias y de incrementar su bienestar: tendrán más libertad de elegir, ya que el desarrollo es libertad. Una política de desarrollo exitosa permite que millones de personas puedan levantarse por encima de la mera supervivencia, salgan de la pobreza y tengan espacio para que puedan orientar sus vidas a fines personalmente más elevados. Si, por el contrario, las políticas de desarrollo fracasan, se estará coartando la posibilidad de que muchos de nuestros compatriotas desarrollen todo su potencial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 ha sido denominado *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Este título significa que, de acuerdo con las propuestas que el Presidente Álvaro Uribe presentó al país, y que fueron ampliamente acogidas de manera democrática por los colombianos, el Estado Comunitario se concibe como el instrumento para lograr un desarrollo sostenible que beneficie a todos y a nuestras generaciones futuras.

**1.1 El Estado Comunitario.**

En este Plan se sostiene que el sector privado tiene un papel central en el crecimiento. En particular, se argumenta que la tarea de generación de riqueza es fundamentalmente una responsabilidad del sector privado.

El Plan de Desarrollo no adopta una posición dogmática en el debate Estado-mercados. El Plan reconoce que hay dos tipos de interacciones entre los individuos:

1. Las destinadas a promover intereses privados, y

2. Las destinadas a promover intereses colectivos. En general, es mejor que las interacciones del primer tipo sean coordinadas por los mercados, aunque el Estado bien puede tener una participación muy importante en ellas, por ejemplo a través de la definición del marco normativo que las regula, o por medio de una actividad de promoción. Las segundas, por su parte, requieren una participación activa del Estado.

Este Plan reconoce que tanto los mercados como el Estado tienen deficiencias en Colombia, y que ambos deben ser mejorados. Así, no ve un debate entre más Estado –una visión estatista de la sociedad– o más mercados –una visión *neoliberal* de la sociedad–. El problema que este Plan enfrenta es proveer tanto un mejor Estado como unos mejores mercados. Un Estado sostenible, tanto por eficiencia en su gestión como por aprobación popular, es una síntesis que se distancia por igual de un burocratismo anacrónico y del dogma del desmantelamiento de lo estatal. No se propone el desmantelamiento del Estado, ni tampoco su extensión a toda la sociedad, porque esto conduce al abandono de la cláusula social, y porque el Estado tiene un papel que cumplir cuando se presentan fallas del mercado. Tampoco se propone la estatización de la sociedad, por lo cual se propone un Estado eficiente, no obstructor de la iniciativa privada, que no esté al servicio del burocratismo político y de privilegios sindicales. Lo que se busca es un Estado al servicio estricto de la comunidad.

Dentro del marco general impuesto por la Constitución, la cual define a Colombia como un *Estado Social de Derecho*, aquí se entiende que el Estado tiene, al menos, tres papeles económicos fundamentales. El primero es proveer el ambiente adecuado para un crecimiento sostenible, incluyendo la noción de sostenibilidad ambiental que nos garantiza que el crecimiento no menoscabe nuestro patrimonio natural, base productiva presente y futura de la Nación. El segundo es generar las condiciones necesarias para que una concepción amplia de desarrollo complemente al crecimiento. En este aspecto en particular, el Estado debe ser el veedor de la equidad social, asegurándose de que los beneficios del crecimiento irriguen a toda la población. Y tercero, el Estado debe ser promotor; es decir, debe iniciar el desarrollo de actividades o proyectos promisorios en los cuales, al principio, el sector privado no quiera involucrarse. Esto no siganifica que el Estado se vuelva empresario; se trata de sentar las bases para iniciar el desarrollo de la actividad. En síntesis, el Estado se percibe como promotor de crecimiento económico, defensor del medio ambiente y garante de la cohesión social y la equidad.

Este Plan concibe al Estado Comunitario como el instrumento adecuado para dar desarrollo al concepto constitucional del Estado Social de Derecho, y para lograr los fines económicos atrás mencionados. El Estado Comunitario existe para beneficio de la gente, no de sí mismo; en otras palabras, es un medio para que la actividad pública beneficie a los gobernados, es decir, a toda la población, y no a los funcionarios, a los grupos de poder, a la politiquería o las burocracias laborales.

El Estado Comunitario es participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, en su ejecución y supervisión. La participación ciudadana es, a su vez, connatural al Estado Comunitario: es garantía de transparencia, eficiencia y equidad en el resultado de la acción oficial. La exigencia ciudadana permanente impone un sincero afán de los funcionarios, prudencia en el compromiso, diligencia en la acción e imaginación para explorar opciones y superar obstáculos. La presencia continua del funcionario de cara a la comunidad facilita el acceso a la información, el conocimiento de las cifras, la conciencia sobre las posibilidades y las limitaciones, la reflexión sobre las obligaciones y la confianza en las instituciones.

El Estado Comunitario garantiza que la función del patrimonio público es el servicio de la comunidad. El robustecimiento de ese patrimonio sólo se concilia con el mejor servicio a los ciudadanos. Lo público es la propiedad de toda la sociedad, que impone superior cuidado, diligencia en su administración y energía en la toma de decisiones para su mejora. Este Plan le da especial relevancia a la tarea reformadora del Estado para crear riqueza pública, proveer buenos servicios, y asignar los recursos públicos a tareas prioritarias, dentro de las cuales se destaca la equidad social.

El Estado Comunitario es un Estado promotor y subsidiario. El Estado promotor no es el Estado empresario, absorbente, que marchita la iniciativa privada. La función de promover implica llenar vacíos, acometer una labor subsidiaria y, por lo general, temporal. El Estado Comunitario es un árbitro, no un invasor de la actividad privada. Es un complemento, no un sustituto de ella. Muchas de las inversiones públicas contenidas en este Plan han sido diseñadas con ese criterio de complementariedad en mente.

Por último, el Estado Comunitario es un ejercicio dialéctico permanente que se refleja en una tarea de evaluación, ajuste y rectificación cuando sea necesario; es decir, al tiempo que se pone mucho empeño en las reformas propuestas y adelantadas con patriotismo, se ataca con especial vigor el estancamiento y la corrupción.

Por lo tanto, este Plan de Desarrollo impulsa la participación ciudadana, que es connatural al Estado Comunitario, y que se garantiza por medio de la Seguridad Democrática. En síntesis, el modelo implícito en el Estado Comunitario consta de cinco principios fundamentales:

1. Seguridad democrática.
2. Respeto a las libertades públicas.
3. Construcción de cohesión social.
4. Transparencia.
5. Respeto a la independencia de instituciones del Estado.

Los dos primeros se tratan de manera específica en el siguiente numeral; el tercero se trata en el numeral 1.5; los principios cuatro y cinco son inherentes a la operación del Estado Comunitario. El Estado Comunitario es transparente, es visible frente a la ciudadanía; por último, respeta la separación de poderes y la independencia de las diversas instituciones del Estado.

**1.2 Seguridad Democrática**

Colombia enfrenta el desafío inmenso de la inseguridad interna que amenaza a la democracia; en respuesta, la política de seguridad democrática se diseñó como un instrumento para su defensa. La seguridad es un valor democrático y la paz depende de su preservación. La política de seguridad democrática es:

• Una política de recuperación de las libertades públicas, conculcadas por la acción terrorista de grupos armados por fuera de la ley, cuyo avance no ha sido debidamente confrontado por el Estado.

• Un compromiso de derrota de los violentos por parte del Estado.

• El ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista.

La política de la Seguridad Democrática, por lo tanto, no es más que un puente hacia la construcción definitiva de la paz y la reconciliación nacional, que no es unanimismo, sino civilidad del debate, por medio de la defensa del pluralismo y el respeto a los procedimientos democráticos.

La política de Seguridad Democrática es un instrumento de recuperación de la seguridad con absoluto respeto a la democracia, a diferencia de las viejas doctrinas latinoamericanas de la seguridad nacional, que suprimieron las libertades, sustentaron dictaduras, eliminaron el disenso, descalificaron la oposición, persiguieron a los disidentes y anularon la democracia. Por el contrario, la seguridad democrática profundiza el pluralismo, protege por igual a todos los estamentos de la sociedad, y brinda todas las garantías y la protección en el proceso político, en particular en el electoral. El Gobierno, en lugar de recortar las libertades, so pretexto de enfrentar el terrorismo, ha aumentado el ejercicio práctico de aquéllas, el que se siente en la vida diaria. Lo ha hecho con una política que, en lugar de afectar los derechos humanos con la justificación de superar la inseguridad, todos los días está comprometida con su respeto, como condición de su propia legitimidad.

La Seguridad Democrática es una política integral que incluye tanto el fortalecimiento de las capacidades disuasivas de la actividad terrorista como la atención social en las zonas de conflicto. El fortalecimiento de las Fuerzas Armadas ha venido acompañado tanto de un absoluto respeto a las libertades públicas y a los derechos humanos, como de un mayor gasto en la política social. La Seguridad Democrática se ha desarrollado bajo el principio de que el gasto en ella crezca menos que la inversión social. Además, no niega los procesos de desmovilización, desarme y reconciliación.

Es también una herramienta para generar confianza, inversión y crecimiento. Hay un vínculo entre la seguridad y la cohesión social. La seguridad provee condiciones para la inversión, y esta permite que se alcancen objetivos sociales. La seguridad democrática es, por lo tanto, un medio para la erradicación de la pobreza. La seguridad y las libertades se requieren para que el inversionista tenga confianza. El crecimiento sólo se da cuando hay un respeto firme a los derechos más básicos: la vida, la libertad, la propiedad individual en un ambiente de convenienciа social. Es en este contexto que se da el crecimiento económico necesario para que crezca el empleo, para que crezcan los ingresos laborales y para que crezcan los recursos para la política social. Esto, junto con una política social efectiva, sella la unión entre todos los colombianos, y legitima la seguridad y las libertades públicas.

**1.3 Consideraciones generales**

El presente Plan de Desarrollo tiene la particularidad de ser el primero que formula un Gobierno reelegido para un período inmediato; es decir, un gobierno que la historia juzgará por ocho años de gestión. Adicionalmente, cuenta con antecedentes e insumos que anteriores planes no tenían; por ejemplo, la visión general de gobierno planteada por el presidente Alvaro Uribe Vélez y por sus Programas de Gobierno 2002-2006 y 2006-2010; el Plan de Desarrollo 2002-2006, *Hacia un Estado Comunitario*; la *Visión Colombia II Centenario* (conocida como Visión 2019); la *Agenda Interna*; la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (MERPD); y el *Marco de Gasto de Mediano Plazo* (MGMP).

La *Visión 2019* fue un ejercicio de planeación de largo plazo, iniciado desde el Gobierno durante el período 2002-2006. Buscaba definir cuál es la Colombia que queremos tener en el segundo centenario de nuestra vida republicana. La *Agenda Interna* es un trabajo de reflexión, con amplia participación regional y sectorial, sobre las necesidades de adecuación de la estructura productiva ante la perspectiva de internacionalización de la economía colombiana. La *MERPD* fue un estudio técnico, convocado por el Gobierno pero independiente en su composición, que propuso un conjunto de recomendaciones para superar la pobreza y la desigualdad. El *MGMP* es un ejercicio de formulación de un presupuesto de mediano plazo, realizado por primera vez en el país, el cual es compatible con las metas de estabilidad macroeconómica, precondición esta para el desarrollo económico.

En un Plan con una visión de largo plazo, los ajustes en el trabajo cotidiano son predecibles; y lo predecible, aunque difícil, construye confianza. Por eso, el Plan Nacional de Desarrollo armoniza la Visión Colombia 2019, la agenda de competitividad, las metas sociales contenidas en los llamados Objetivos del Milenio y las propuestas por la MERPD, y encamina al país hacia su cumplimiento.

En este Plan se ha hecho un esfuerzo especial para integrar las principales conclusiones del trabajo de la Agenda Interna. Todas las recomendaciones en materia de productividad y competitividad que se contemplan en el Capítulo IV de este documento son resultado de ese proceso, y aproximadamente el 25% de lo previsto en Plan de Inversiones está relacionado con él. Por razones fiscales y de competencias de gobierno, no todas las solicitudes contempladas en las agendas internas regionales y sectoriales están consideradas aquí. Sin embargo, no se debe perder de vista que el proceso de la Agenda Interna no se agota con este Plan de Desarrollo, por ser un proceso dinámico y de largo alcance.

En un Plan Nacional de Desarrollo para cuatro años, el nuevo Gobierno fija las líneas principales del camino que piensa transitar. En este Plan hay solución de continuidad, un natural enlace entre las políticas sobre las cuales se avanzó en el cuatrienio anterior y en las que se continuará en el presente. Hay un adecuado balance entre esa continuidad y el cambio. Este Plan no copia el anterior, pero tampoco lo ignora.

El Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, así como la Visión 2019, privilegiaron cuatro objetivos fundamentales: la Seguridad Democrática –"brindar seguridad democrática" en el Plan y una "sociedad de ciudadanos libres y responsables" en la Visión–; la equidad social –"construir equidad social" en el Plan y "una sociedad más igualitaria y solidaria" en la Visión–; un crecimiento económica y ambientalmente sostenible –"impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo" en el Plan y "una economía que garantice mayor nivel de bienestar" en la Visión–;y el mejoramiento del Estado –"incrementar la transparencia y eficiencia del Estado" en el Plan y "un Estado eficiente al servicio de los ciudadanos" en la Visión–. Esos cuatro objetivos siguen siendo centrales en el Plan 2006-2010. Sin embargo, el objetivo de crecimiento económica y ambientalmente sostenible se desarrolla en dos capítulos distintos: uno, el de crecimiento sostenido, y otro que incorpora el tema ambiental como un objetivo adicional y transversal, cuyo propósito es contribuir al desarrollo ambientalmente sostenible

del país. A cada uno de ellos se dedican los Capítulos del II al VI de este Plan.

Este Plan se construye más con una lógica transversal que sectorial. Dada la importancia de un número de temas especiales, se ha querido resaltarlos en el Capítulo VII. Dentro de ellos se destacan las políticas para ciertos grupos poblacionales, como las mujeres, los jóvenes y los grupos étnicos; un enfoque de planeación que, de manera novedosa, empieza a incorporar consideraciones de desarrollo regional en el Plan Nacional de Desarrollo, incluida una política para las zonas de frontera; y la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación, entre otros.

La lógica transversal no impide que el Plan incluya políticas sectoriales, porque las políticas activas de promoción sectorial son necesarias. Sin embargo, bajo el principio de universalidad, los beneficios generales recibidos por un sector que pueden ser aplicables a otros, deben ser extendidos también a ellos. En consecuencia, el diseño de las políticas sectoriales debe ser tal que ellas no impliquen la creación de rentas sectorialmente excluyentes.

El Plan de Desarrollo es un *Plan de Sociedad*, es decir, trasciende a un *Plan de Gobierno* y a un *Plan de Estado*. Por ende, el Plan debe prever e incorporar la reacción del sector privado a las políticas del Estado, y la reacción e impacto de estas políticas sobre los sectores sociales. Adicionalmente, no puede ser visto únicamente como un compendio de los planes de gasto de las diversas entidades del sector público, sin desconocer la importancia de ese componente.

Una lógica tradicional de la planeación consiste en identificar unos objetivos o metas y asignarles unos recursos para su logro. El monto de los recursos asignados describe la prioridad que el proceso de planeación ha asignado a cada uno de los objetivos. Es la lógica de que los objetivos alcanzados son una función de los recursos asignados. Detrás de esta función hay, naturalmente, una preocupación por la eficiencia con que se utilizan los recursos. El Plan de Desarrollo debe asignar recursos escasos a objetivos prioritarios, con reglas que hagan más eficientes y equitativos los resultados sociales. Allí juega un papel muy importante el proceso de participación activa de la comunidad en el desarrollo de soluciones, propio del Estado Comunitario.

Sin embargo, muchos de los resultados sociales están fuera del control directo del Estado, y son, más bien, el resultado espontáneo de la interacción humana bajo las reglas con las cuales efectivamente opera la sociedad –las cuales pueden ser bien distintas a sus reglas formales–. La tasa de crecimiento económico de un país no está condicionada sólo por los recursos que el Estado asigne al crecimiento, sino que también depende de millones de decisiones privadas, tomadas descentralizadamente, que en conjunto determinan el progreso de un país.

Los incentivos y las restricciones que imponen las reglas del juego social son muy importantes. La planeación no se debe evaluar sólo por la asignación de recursos públicos que hace el Estado, sino también por la capacidad de reflexionar sobre el mejor conjunto de reglas posible para la sociedad: es posible que un cambio adecuado de las reglas sociales produzca resultados sociales más benéficos que los resultantes de dedicar ingentes recursos a tratar de modificar los resultados sin cambiar las reglas. El fortalecimiento de la participación ciudadana que permite el Estado Comunitario, por ejemplo, a través de los *consejos comunales* y del diálogo abierto y transparente en el diseño de las políticas públicas y de las soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad, permite un cambio de las reglas sociales, acorde con la voluntad general.

Antes de seguir adelante, es bueno recordar de dónde venimos.

**1.4 ¿De dónde venimos?**

En 2002 el país sufría las consecuencias de la crisis económica del lustro anterior y de la falta de una política de seguridad. En el período 1996-2001 la economía escasamente creció a un ritmo del 1% anual en promedio, y en 1999 se presentó el primer decrecimiento, de -4,3%, en casi un siglo. La confianza y, por lo tanto, la inversión y el consumo privado, decrecieron de manera continua en esos años y alcanzaron niveles históricamente bajos en el año 2000. El impacto social de la crisis fue enorme: el desempleo urbano superó el 20%, los ingresos de los hogares cayeron, especialmente los de los más pobres, y la pobreza y la desigualdad se dispararon. Cerca del 58% de la población colombiana era pobre en el 2000 y el coeficiente de Gini saltó a 0,6. Entre 1995 y 1999, más de dos millones de colombianos ingresaron a la pobreza.

En 2002, el país no había podido recuperar el ritmo de crecimiento económico. Algunos analistas llegaron a decir que Colombia, después de la recesión, había perdido la posibilidad de crecer, que se le había olvidado cómo hacerlo; argumentaban que el desempeño en materia de crecimiento estaba influido por la historia reciente y que, como esta había sido mala, no se podía esperar que la economía colombiana se recuperara en el corto plazo. Era la aplicación de la idea que los economistas llaman *histéresis* –es decir, el peso de la historia– al crecimiento y sus determinantes.

El Gobierno desde el principio tuvo una perspectiva diferente. El diagnóstico era claro: el problema era la pérdida de confianza en el país, porque la situación de seguridad interna era muy difícil. La inversión, tanto nacional como extranjera, buscaba otros horizontes o no se hacía, reduciendo las posibilidades de prosperidad y crecimiento. Uno de los principales activos de la tradición colombiana, la disciplina macroeconómica y fiscal, parecía también perdida. El ritmo de crecimiento del endeudamiento como proporción del PIB se tornó insostenible, al llegar a niveles del 54%, cuando sólo un lustro atrás era inferior al 30%. Como consecuencia, Colombia perdió su grado de inversión en los mercados financieros internacionales; los niveles de inversión se redujeron sensiblemente y los hogares empezaron a consumir menos por la incertidumbre que se generó. El país, por esta vía, había perdido la capacidad de crecer.

Desde el primer día, el Gobierno se propuso la ambiciosa meta de recuperar la confianza, condición necesaria para volver a crecer y mejorar así la calidad de vida de todos los colombianos. Para hacerlo, abordó tres políticas: la Seguridad Democrática, la reactivación económica y social, y la transparencia. Los resultados han sido notables.

Colombia está creciendo a un ritmo del 6%, tasa que se compara favorablemente con los mejores momentos en el desempeño económico de los últimos treinta años. Esto ha hecho que, por primera vez, el PIB per cápita supere los tres mil dólares. Lo más importante, sin embargo, es que el crecimiento promedio del período 2003-2006 alcanza el 5%; es decir, quintuplica el observado de 1996 al 2001 y casi duplica el de toda la década de los noventa, que fue del orden del 2,8%. La recuperación del crecimiento económico ha ido de la mano de la reducción de la inflación, a niveles inferiores al 5%, también históricamente bajos.

Lo más importante es que, entre 2002 y 2005, el mayor crecimiento, combinado con buenas políticas sociales, logró reducir la pobreza en casi 10 puntos porcentuales (del 58% al 49%). Se logró sacar de las redes de pobreza a más de dos millones de compatriotas. Esto, sin contar con el efecto que tienen los subsidios públicos sobre la pobreza, el cual se ha estimado en cerca de 11 puntos. Al contabilizar este impacto, la pobreza sería del 38%. La pobreza extrema, por su parte, se redujo en 6 puntos porcentuales (del 21% al 14,7%), con lo cual dos millones de personas lograron superar esta penosa condición. Así mismo, la desigualdad del ingreso se redujo en cerca de 5 puntos y, aunque sigue siendo alta, estamos dando los primeros pasos para lograr una sociedad más igualitaria. Durante el período de alto crecimiento (2003-2006), el ingreso del 50% más pobre de la población creció cerca del doble que el ingreso del 10% más rico; es decir, el 50% más pobre ganó participación en el PIB, mientras que el 10% más rico la perdió.

La mejora en los indicadores de pobreza y desigualdad ha estado mediada por una recuperación importante del empleo y los ingresos. El desempleo, por ejemplo, se ha reducido a niveles alrededor del 12% y los ingresos laborales han crecido cerca del 10% durante el período, con un comportamiento aún más positivo en los trabajadores más pobres.

Estos logros no se han conseguido solamente con crecimiento, sino con la aplicación de políticas sociales adecuadas. Se crearon 1,4 millones de nuevos cupos en la educación básica y media, la cartera del Icetex pasó de 500 mil a 800 mil millones de pesos, con lo cual aumentó la cobertura de la educación superior de manera importante. El Sena, que capacitaba un millón 100 mil estudiantes en 2002, pasó a cuatro millo-

nes en 2006, con un incremento de ocho millones de horas enseñadas. Se crearon ocho millones de cupos en el régimen subsidiado de salud –casi los mismos de todo el período 1993-2002–. Adicionalmente, se han reestructurado 128 hospitales. La falta de activos, entre ellos la vivienda de calidad, es uno de los principales problemas que enfrentan los pobres. Se han entregado 390 mil soluciones de vivienda y se han vinculado 3,1 millones de colombianos a los servicios de acueducto y 3,8 millones a los de alcantarillado. Las entidades de primer y segundo piso desembolsaron más de 7,8 billones de pesos en crédito, que beneficiaron a 32 millones de colombianos, y a un millón 800 mil personas con microcrédito. Como elemento fundamental de este desarrollo, el Conpes aprobó la política de la Banca de las Oportunidades con una inversión inicial de 120 mil millones de pesos, procedentes de la venta de Granbanco. El acceso a servicios financieros en el sector agropecuario se ha ampliado a través de instrumentos como el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, y el Incentivo de Capacitación Rural, ICR, por medio de los cuales se entregaron 14.431 incentivos por 131 mil millones de pesos para apoyar inversiones por 672 mil millones de pesos en plantaciones de cultivos de tardío rendimiento, adecuación de tierras e inversión en maquinarias y equipos, entre otros. Para romper los círculos de pobreza, este Gobierno decidió darle continuidad al Programa *Familias en Acción*. Al inicio de la actual administración 250 mil familias eran beneficiarias; hoy se tienen alrededor de 650 mil y la meta es llegar a un millón quinientas mil en 2007.

Dentro de esta recuperación de la confianza, combinada con políticas sociales exitosas y, en general, bien focalizadas hacia los pobres, la política de Seguridad Democrática no ha sido un fin, sino un camino para la reconciliación y la prosperidad. Ha sido un medio para recuperar este país para los colombianos, particularmente los pobres. En este sentido, fuera de los innegables logros en materia de preservación de la vida –reducción del 40% en los homicidios y 78% en los secuestros–, la política de Seguridad Democrática ha tenido un componente importante de política social, reflejado en recursos anuales por 1,5 billones de pesos para atender desplazados, reinsertados y familias guardabosques. En contra de la creencia popular, mientras el gasto militar se mantuvo en cerca del 3,6% del PIB entre 2002 y 2006, el gasto en los principales programas sociales aumentó en un 0,6% del PIB en el mismo período, hasta ascender al 7,8% del PIB en 2006.

El Gobierno es consciente de que aún falta mucho por hacer, pero el país va por buen camino: los diversos indicadores así lo registran. La recuperación del crecimiento económico es un magnífico logro, aunque no el único: la reducción de la pobreza y de la desigualdad es aún más importante. Sigue siendo un reto pendiente la reducción del deterioro de los recursos naturales. Consolidar y profundizar los logros y la recuperación económica, social y ambiental es la tarea de los próximos cuatro años.

**1.5 Crecimiento sostenido en beneficio de todos**

De manera muy general, dos preguntas determinan la arquitectura del Plan: la primera, cómo lograr que la tasa de crecimiento económico alcanzada en la actualidad sea sostenible en el tiempo; y, la segunda, cómo garantizar que los recursos económicos generados por un mayor crecimiento, efectivamente financien un mayor desarrollo, entendido de manera amplia: un mayor desarrollo económico, social, ambiental y político.

En el Plan se busca un equilibrio entre crecimiento y distribución. Ninguna democracia se sostiene en el largo plazo sin resultados en materia de cohesión social. El crecimiento, por sí solo, no elimina la pobreza. De otra parte, quienes han hecho énfasis en la distribución, dándole la espalda al crecimiento, han terminado por repartir pobreza. Hay que llevar de la mano el crecimiento con la distribución. En el Plan se busca crecimiento con cohesión social. Al Plan de Desarrollo lo guía la convicción de que se debe estimular un acelerado crecimiento, hacerlo sostenido en el tiempo y sostenible ambientalmente, y simultáneamente, superar la pobreza y construir equidad.

El Estado tiene que estar comprometido por igual con el crecimiento y con la equidad. Este Plan no toma ninguna de las dos posiciones dominantes en la teoría: la que se basa en que lo único importante es crecer, o la que relega el crecimiento y sólo le da importancia a la redistribución. El Plan tiene una vocación: un crecimiento económico vigoroso, con horizonte de largo plazo, y construcción veloz de equidad. El Plan es una política social estructural, un conjunto armónico de acciones sociales que deben producir positivos impactos en el bienestar.

El modelo que se propone es uno incluyente, tanto en términos sociales como en términos de inversión y crecimiento. Hay que proveer confianza al inversionista, y, a la vez, combatir la exclusión social. Esas dos premisas están relacionadas. La inversión privada es un medio para resolver los problemas sociales del país. No hay contradicción entre la tesis social de superación de la pobreza y construcción de la equidad, y la tesis económica de que el país sea atractivo a la inversión.

La democracia no es sostenible cuando se sustenta en un andamiaje socioeconómico excluyente; tampoco es sostenible cuando la dinámica de las ideas cursa por el camino de la lucha de clases. Lo que se busca es una Nación solidaria; una Nación en permanente debate, razón de ser del pluralismo democrático, pero sin antagonismos insuperables; con respeto a las decisiones democráticas, a pesar de que se mantengan las diferencias.

Hay que construir condiciones para fomentar confianza inversionista, para el crecimiento sostenido y vigoroso de la economía y, al mismo tiempo, para superar la pobreza y mejorar las condiciones de equidad. Para ello se deben hacer grandes esfuerzos en seguridad; en incremento del capital humano, físico y social, y el uso sostenible de su capital natural; en comercio internacional; en manejo macroeconómico; en tributación; en administración pública; en legitimación de las instituciones; y en una conciencia colectiva en la cual cada uno se sienta comprometido con la comunidad, en una actitud profundamente solidaria.

La competitividad se logra a partir de dos grandes transformaciones: el desarrollo del capital humano y del capital físico. La educación, la investigación, la aplicación de conocimientos, el capital físico y el humano, el crédito popular y el apoyo al emprendimiento son los pilares de la competitividad para aumentar el ingreso y mejorar su distribución.

El propósito de un crecimiento superior al 5% anual apunta a poder superar la pobreza y a empezar a demostrar mejores tendencias en contra de la desigualdad. La estrategia de lucha para la superación de la pobreza extrema, pilar de la política social durante el cuatrienio 2006-2010, es una iniciativa para llevar todos los instrumentos de política social a un universo amplio, 1,5 millones de familias, para reivindicarlas y para que logren evadir las trampas de pobreza en las cuales se encuentran.

En ese marco de confianza es fundamental, para la reactivación económica, que el país avance en el saneamiento fiscal, en su estabilidad macroeconómica y en la estabilidad en las reglas de juego. Tales elementos son los únicos garantes de que el crecimiento en efecto se dé, y de que las políticas sociales se puedan llevar a cabo. Es decir, son una condición necesaria para que la reducción de la pobreza y las mejoras en equidad se hagan realidad.

En la lucha por la estabilidad macroeconómica, se ha logrado un aumento de los ingresos del Estado y una disminución de sus gastos. Para aumentar los ingresos han sido muy importantes la mayor confianza del sector privado, el mejor comportamiento de la economía, la introducción de las reformas tributarias, el control de la evasión a través del Sistema Muisca y otros instrumentos.

Legado del anterior cuatrienio a la administración pública colombiana y a su economía es la *Reforma del Estado*, la cual se hizo con la visión de que Colombia tenga un crecimiento económico liderado por el sector privado, sin fomentar las privatizaciones a ultranza, ni mantener entidades públicas ineficientes y poco transparentes, sólo por evitar el costo de cerrarlas, reestructurarlas o capitalizarlas.

Se prefirió la tesis del Estado sostenible, eficiente, transparente, que no obstaculiza, a la tesis de declinar el Estado y entregarlo todo al mercado. Se superó el debate polarizante y se buscaron nuevas soluciones, nuevas visiones con mejores resultados prácticos, que han creado una mejor atmósfera para el desarrollo del sector privado. Ejemplos hay muchos: los casos de Telecom e Inravisión, o la reestructuración de la red hospitalaria del país, que han mostrado las beneficios de adelantar

procesos bien estructurados, desprovistos de ideologías, enfocados a la consecución de metas de eficiencia y buen servicio.

Un punto fundamental del Plan es consolidar la confianza. El Gobierno es muy cuidadoso en todos los pasos que da para no alterar esa confianza. Es una política de país: independientemente de sus discrepancias con el Gobierno, todos los colombianos debemos ayudar a consolidar la confianza en Colombia. La confianza, como factor de crecimiento, es más importante hoy que la mayoría de los otros activos.

A continuación se menciona brevemente literatura reciente sobre crecimiento y desarrollo –entendido de manera amplia–, que corresponde al sustento teórico sobre el cual se construye el Plan *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.

**1.5.1 Consideraciones sobre el crecimiento**

Colombia ha mejorado su capacidad institucional de manejo de los ciclos económicos de corto plazo. Las principales innovaciones en este sentido son: (1) un banco central independiente, que conduce la política monetaria bajo el marco denominado de *inflación objetivo*, que permite ser expansivo en la fase baja del ciclo, y que obliga a ser contractivo en la fase alta –inflacionaria– del ciclo; (2) un régimen de tasa de cambio, en esencia, flotante; y (3) aunque no se puede decir que la política fiscal tiene la flexibilidad necesaria para que pueda ser usada como instrumento contracíclico, sí se puede afirmar que los elementos explosivos que la caracterizaron en la segunda mitad de los años noventa han sido, en gran medida, conjurados.

De otra parte, hay elementos de recuperación estructural en el crecimiento actual, basados en una mayor percepción de seguridad, en la generación de la confianza y en el aumento de la inversión que esta ha traído. El crecimiento será sostenido si la solidez institucional se consolida.

El país tiene alternativas que serán radicalmente distintas si, durante los próximos 30 años, el producto crece al 2% o al 6%. Duplicar el ingreso cuando se crece al 2% toma 35 años, cuando se crece al 6% toma 11 años; por lo tanto, en los últimos cuatro años se ha adelantado el futuro en casi un cuarto de siglo; es decir, en una generación.

De manera interesante, los temas que resalta la literatura académica como cruciales para el crecimiento, son básicamente los mismos que los colombianos identificaron en el proceso de discusión de la Agenda Interna. Algunos de ellos son: ahorro e inversión en capital físico; ciencia, tecnología, innovación, conocimiento y capital humano; comercio internacional; demografía; e instituciones y políticas nacionales.

Los modelos más básicos de crecimiento (Solow, 1956) enfatizan la importancia del ahorro y la acumulación de capital. En consecuencia, el Plan promueve el ahorro y su canalización hacia la inversión productiva, generando incentivos para que los colombianos ahorren y para que los extranjeros traigan su ahorro a Colombia. El Plan no hace distinciones entre el ahorro nacional y el extranjero, ni entre el inversionista local y el extranjero: se trata de promover la inversión tanto local como extranjera.

Se enfatiza además en tecnología y política de competencia (Jones y Manuelli, 2005; Aghion y Howitt, 2005; Gancia y Zilibotti, 2005). Una vez montada una base empresarial, un motor esencial para inducir la innovación es la competencia: quien no siente la presión de la competencia, no se preocupa por mejorar sus prácticas productivas.

La idea de que la noción de capital de los modelos tradicionales de crecimiento, referida al capital físico, debe ser ampliada para incluir otros tipos de capital, en los cuales debe figurar de manera prominente el capital humano, es otro de los entendimientos básicos de la teoría moderna del crecimiento que este Plan recoge (Benhabib y Spiegel, 2005).

En una economía dinámica, la relación entre comercio internacional y crecimiento es compleja. Una integración con la economía internacional es favorable al crecimiento. Algunos canales que pueden transmitir las externalidades internacionales del conocimiento son el comercio, la inversión extranjera directa, la migración de personal clave y la imitación.

La literatura reciente hace énfasis en la relación entre transición demográfica y crecimiento (Galor, 2005): todos los procesos de aceleración del crecimiento han venido acompañados de una fuerte transición demográfica, que ha implicado, primero, una gran expansión de la población, cuando los factores de morbilidad y mortalidad de la población se han controlado; y luego, una reducción sustancial del crecimiento poblacional.

Fuera de la tecnología y el conocimiento, otro factor, al parecer más *fundamental*, que ha venido ganando mucha importancia para explicar el crecimiento es el marco institucional. Las instituciones económicas que estimulan el crecimiento económico emergen cuando:

1. Las instituciones políticas asignan poder a grupos con interés en el respeto amplio a los derechos de propiedad.

2. Crean restricciones efectivas a quienes detentan el poder; y

3. Hay relativamente pocas rentas que puedan ser capturadas por quienes detentan el poder.

Un estudio reciente de Inglehart y Welzel (2005), basado en una masiva evidencia empírica recogida prácticamente en todo el planeta, señala que, detrás de un buen desempeño económico, hay un adecuado marco institucional, y que detrás de un buen marco institucional, hay un conjunto de valores adecuado.

**1.5.2 Consideraciones sobre el desarrollo**

Hoy en día se acepta que hay unos principios económicos básicos o *de primer orden* para lograr el desarrollo. La lista de Larry Summers 2003 (citado por Rodrik, 2005) es la siguiente:

Habilidad para integrarse con la economía global a través del comercio y la inversión.

Finanzas públicas sostenibles y moneda sana.

Ambiente institucional con respeto a los contratos y a los derechos de propiedad.

La lista de Dani Rodrik [2005] es la siguiente:

Protección de derechos de propiedad.

Respeto de los contratos.

Competencia basada en el mercado.

Incentivos apropiados.

Moneda sana.

Solvencia fiscal y sostenibilidad de la deuda.

Rodrik (2005) sostiene que los principios económicos básicos se pueden satisfacer en una diversidad de arreglos institucionales. La unidad de los principios básicos y esa diversidad de los arreglos institucionales se puede describir en por lo menos tres niveles: el microeconómico, el macroeconómico y el social. Para cada uno de ellos se plantea un objetivo, unos principios universales, y unas preguntas para iluminar la posible diversidad institucional.

En términos *microeconómicos*, el objetivo es la eficiencia productiva estática y dinámica; sus principios universales son:

Los derechos de propiedad: para asegurar que los inversionistas actuales y potenciales puedan retener el beneficio de sus inversiones.

Los incentivos: para alinear los incentivos de los productores con los beneficios y costos sociales, y

El imperio de la ley: para proveer un conjunto de reglas transparentes, estables y predecibles).

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

1. ¿Qué tipo de derechos de propiedad: privados, públicos, cooperativos?

2. ¿Qué tipo de régimen legal: derecho consuetudinario, civil, adoptar o innovar?

3. ¿Cuál es el balance adecuado entre competencia en mercados descentralizados e intervención pública?

4. ¿Qué tipos de instituciones financieras y de gobierno corporativo son más adecuados para movilizar el ahorro doméstico?

5. ¿Hay un papel público para estimular la generación y absorción de tecnología –*protección* de derechos de propiedad intelectual–?

En términos *macroeconómicos*, el objetivo es la estabilidad macroeconómica y financiera; sus principios universales son:

Moneda sana: para no generar liquidez más allá del incremento en la demanda por dinero nominal a una tasa de inflación razonable.

Sostenibilidad fiscal: para asegurar que la deuda pública permanezca "razonable" y estable en relación con los agregados nacionales, y

Regulación prudencial: para evitar que el sistema financiero asuma demasiado riesgo.

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

1. ¿Qué tan independiente debe ser el banco central?

2. ¿Cuál es el régimen de tasa de cambio apropiada: dolarización, fijación ajustable, flotación controlada, flotación pura?

3. ¿Debe ser la política fiscal restringida por reglas?, en tal caso, ¿cuáles serían las reglas adecuadas?

4. ¿Cuál debe ser el tamaño de la economía pública?

5. ¿Cuál es el aparato regulatorio apropiado para el sistema financiero?

6. ¿Cuál es el tratamiento regulatorio apropiado para las transacciones de la cuenta de capital?

En términos de *política social*, el objetivo es la justicia distributiva y la reducción de la pobreza; sus principios universales son:

La focalización: para los programas redistributivos deben ser focalizados tanto como sea posible en los beneficiarios deseados, y

La compatibilidad de incentivos: para los programas redistributivos deben minimizar las distorsiones en los incentivos.

Las preguntas en torno a la diversidad institucional son:

1. ¿Qué tan progresivo debe ser el sistema tributario?

2. ¿Deben ser los sistemas pensionales públicos o privados?

3. ¿Cuáles son los puntos de intervención adecuados: sistema educacional, acceso a la salud, acceso al crédito, mercados laborales, ¿sistema tributario?

4. ¿Cuál es el papel de los *fondos sociales*?

5. ¿Redistribución de dotaciones: reforma agraria, dotaciones en el momento de nacer?

6. ¿Organización de los mercados laborales: descentralizados o institucionalizados?

7. Modos de provisión de los servicios: ONG, arreglos participativos, etc.

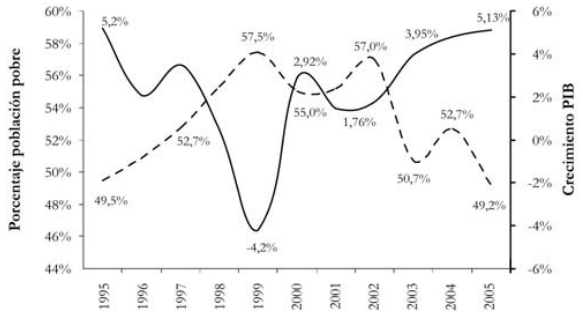
En síntesis, el hecho de que se tengan los principios económicos básicos claros, no implica que se tenga claridad sobre cómo se deben implementar en términos institucionales. La forma como en este Plan se interpreta la anterior literatura es de la siguiente manera: hay unos principios económicos básicos, que se deben respetar; sin embargo, cada país tiene el derecho, y quizás la obligación, de desarrollar unas formas institucionales propias, que den expresión adecuada a los principios económicos básicos. Esta es, en gran medida, la principal tarea de este Plan.

**1.6 Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso**

En este apartado y con el fin de cerrar esta introducción, se presentan con más detalle la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, eje central de este Plan de Desarrollo.

En muchas partes del mundo el crecimiento económico sostenido se ha logrado traducir en una reducción de la pobreza (para Colombia, ver la figura 1.1). Esto se ha logrado principalmente en los países donde el buen desempeño económico ha sido específicamente acompañado por un conjunto de políticas y estrategias orientadas a combatir la pobreza extrema. La evidencia muestra que los grupos más pobres de la población resultan beneficiados al implementarse políticas de focalización de gasto público que complementan los beneficios implícitos de un mayor crecimiento.

**Figura 1.1 Relación entre pobreza y crecimiento**




Fuente: DNP-MERPD-DANE.

A su vez, el crecimiento económico y las políticas de gasto deben ir acompañados de instituciones de buena calidad, que generen incentivos para que las personas que viven en condiciones de pobreza salgan de ella.

En un nivel académico, existen corrientes de pensamiento que reconocen al crecimiento como el principal vehículo para reducir la pobreza, pero advierten que la generación de altas tasas de crecimiento de largo plazo puede llevar a una mayor desigualdad en el corto plazo, en tanto la sociedad completa su transición hacia un nivel de mayor prosperidad –esto es lo que se ha conocido como la curva de Kuznets–. No obstante, la puesta en práctica de políticas de erradicación de la pobreza permite que, durante el período de transición, se presente una reducción de la desigualdad, por la vía de mejorar la educación y por el incremento en la valorización del capital humano.

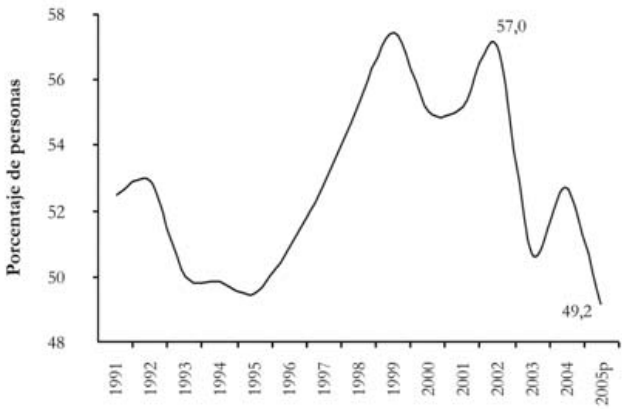
En la siguiente sección se muestra que el crecimiento tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza. En particular, se destaca que aquel puede servir como medio de financiamiento de políticas de gasto público orientadas a reducir, en una primera instancia, la pobreza y, luego, la desigualdad. Por lo tanto, la lucha para la superación de la pobreza depende de los recursos disponibles y de la calidad de las políticas.

El Plan de Desarrollo plantea una estrategia para la reducción de la pobreza extrema. Colombia tiene hoy capacidad para enfrentar este problema; sin embargo, es importante hacer una mejor focalización y articulación de los diferentes servicios sociales para compatibilizar ese propósito con la disponibilidad de recursos fiscales.

**1.6.1 Canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza, determinantes y trampas de la pobreza**

Durante la crisis de finales de la década pasada y comienzos de la presente, la pobreza en Colombia aumentó del 51% al 57,5% (Figura 1.2), es decir, el número de pobres aumentó en 3,7 millones de personas (Núñez, Ramírez y Cuesta, 2005). Tal situación fue más crítica en las áreas rurales, donde la pobreza aumentó del 70% al 78%. No obstante, gracias a la mejora en el crecimiento económico de los últimos años la pobreza descendió del 57% al 49,2%, según cifras de la Misión para la Erradicación de la Pobreza, cifra similar, o aún más baja, que las tasas observadas a comienzos de los años noventa. Sin embargo, este nivel sigue siendo demasiado alto para Colombia, si se tiene en cuenta el tamaño de su economía y el nivel de gasto público con el cual se atienden las diferentes necesidades de la población.

**Figura 1.2 Evolución de la pobreza**




Fuente: DNP-MERPD-DANE.

Existen varios canales a través de los cuales el crecimiento económico afecta las tasas de pobreza; el primero es el mercado laboral, ya sea a través de mejoras en el nivel de ingresos o simplemente reduciendo el desempleo, el cual golpea con mayor énfasis a los más pobres; el segundo es el mejoramiento de los activos o dotaciones de los hogares; el tercero es la posibilidad de que las familias puedan aprovechar toda su potencialidad para generar ingresos y se involucren en proyectos de mayor rentabilidad; finalmente, el crecimiento, acompañado con buenas políticas de gasto focalizado, permite romper los diversos círculos que perpetúan la pobreza.

Con respecto al primer canal, se sabe que el principal síntoma del aumento de la pobreza es el incremento de la tasa de desempleo y la caída en los ingresos laborales de los hogares. Durante la última crisis se presentaron varios efectos nocivos para la economía en donde resultaron muy golpeados los hogares más pobres; (1) la tasa de desempleo en Colombia aumentó a niveles superiores del 20%; (2) las mujeres y los hombres vieron reducir su ingreso en un 4,6% y en un 12,7%, respectivamente; (3) aumentó la tasa de participación en el mercado laboral de los jóvenes y niños en edad escolar, y esto tuvo como consecuencia una disminución en el número de años promedio de educación de la población –en el período 1996-2000 este número aumentó en 7,2%, mientras que en el período siguiente, 2000-2004, sólo creció 3% (ver Núñez y Cuesta, 2006)–. Por lo tanto, el efecto dinamizador que tiene el crecimiento sobre el mercado laboral es importante para disminuir los efectos nocivos que en él se presentan.

En cuanto al segundo canal, se sabe que los hogares más pobres no pueden salir de su estado por la falta de capital de trabajo y de acceso al crédito. Estas familias se ven abocadas a acudir a los sistemas informales, donde pagan tasas elevadas que absorben una buena porción de sus ingresos. En las zonas rurales, las familias pobres tienden a sobreutilizar la poca tierra que tienen, hasta agotarla, como sucede en muchas zonas de minifundio; en consecuencia, el agotamiento de los recursos los conduce a migrar a otras regiones o a los cinturones de miseria de las ciudades.

En cuanto al tercer canal, la ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones de desempleo y otros siniestros familiares, lleva a que los hogares pobres tomen decisiones económicas de *bajo* riesgo pero también con un bajo retorno, lo cual los perpetúa en su estado de pobreza. Adicionalmente, existen otros círculos de refuerzo de las condiciones de pobreza como la violencia, la localización en zonas marginadas del campo y las ciudades, la imposibilidad de formalizarse y el uso irracional de los pocos recursos con que se cuenta.

Para aprovechar los canales que permiten la reducción de la pobreza gracias a un mayor crecimiento económico, se han desarrollado programas de atención integral a las familias más pobres, los cuales se caracterizan por los siguientes aspectos: integran toda la oferta de servicios y subsidios del Estado, son temporales, permiten una utilización más eficiente de los recursos del Estado y se les puede hacer monitoreo más fácilmente. El reto es hacer una transición de algunos de sus miembros hacia la formalización: para ello se requiere el debido acompañamiento, el mejoramiento del sistema de información de demanda laboral, y el desarrollo de programas de empleo llevados a cabo conjuntamente con el sector privado, en los cuales sea posible acumular experiencia y capital humano.

El éxito de estos programas depende de que:

1. Ellos generen los incentivos correctos, es decir, generen incentivos para salir de la pobreza, no para permanecer en ella.

2. Atiendan, principalmente, los casos de pobreza extrema, y

3. Atiendan las mayores vulnerabilidades de los pobres ante choques económicos internos o externos con instrumentos de emergencia adecuados.

**1.6.2 Desigualdad y crecimiento**

¿Cuál es la relación entre desigualdad y crecimiento? Esta pregunta se puede partir en dos componentes; el primero se preguntaría cuál es el efecto de la desigualdad sobre el crecimiento; y el segundo, cuál es el efecto del crecimiento sobre la desigualdad.

Con respecto al efecto de la desigualdad sobre el crecimiento, la visión tradicional es que la desigualdad es buena para el crecimiento, porque produce los incentivos para que los individuos se esfuercen más; sin embargo, un enfoque más reciente resalta que una desigualdad extrema puede ser mala para el crecimiento. Bajo este enfoque, las políticas para la reducción de la desigualdad se justifican, no sólo por la deseabilidad intrínseca del objetivo de una sociedad más equitativa, sino también por sus positivos efectos sobre el crecimiento.

Las nuevas teorías sobre este tema enuncian que la existencia de mayor equidad en la distribución del ingreso permite que las personas con menores recursos tengan acceso a mayores posibilidades de acumulación de capital humano y físico. Lo anterior redunda en nuevas fuentes de crecimiento de largo plazo a partir de la inversión y de la innovación, a la vez que mejora la estabilidad macroeconómica, gracias a la diversificación en las fuentes de ingresos de los países.

Estas nuevas ideas identifican a la desigualdad como un elemento que impide el desarrollo de proyectos de inversión, por problemas en el acceso a recursos para los sectores menos favorecidos. Estos, al no contar con grandes acervos de capital o colaterales para responder a las obligaciones que contraen, pueden enfrentar severos problemas de acceso al crédito.

La solución de tales problemas requiere una política estatal enfocada en dos ámbitos: la redistribución de los ingresos y el acceso a recursos de financiamiento. En primer lugar, el Estado debe promover la acumulación de capital humano, enfocándose en la actualización tecnológica y en la adaptabilidad de la fuerza laboral; también debe crear un ambiente propicio para la creación de nuevos proyectos productivos que absorban la fuerza laboral excedente.

En segundo lugar, debe mejorar el acceso al crédito a los sectores menos favorecidos, poniendo especial énfasis en la transparencia del mercado de crédito, es decir, en el monitoreo de los proyectos de inversión y los mecanismos de protección al prestamista[1].

La sostenibilidad del crecimiento a largo plazo depende, en gran parte, de las políticas de acumulación de capital humano, ya que este es el vehículo más efectivo para corregir la desigualdad, mejorar el acceso a oportunidades de todos los individuos y fortalecer la democracia. Por ello, la necesidad de lograr las coberturas universales en salud y educación y las reformas en la educación superior y el desarrollo de la Banca de las Oportunidades están totalmente justificadas por la urgencia de consolidar el crecimiento de la economía y el mejoramiento de los índices de equidad.

Con respecto al efecto del crecimiento sobre la desigualdad, nuevamente la visión tradicional es que el crecimiento produce desigualdad –por lo menos en su fase inicial–. Sin embargo, un examen rápido de la experiencia histórica muestra cómo los países que han logrado alcanzar un desarrollo integral, han logrado crecer sin tener niveles de desigualdad extrema. En otras palabras, es posible un crecimiento sin elevada desigualdad.

Existe evidencia que muestra cómo a medida que las economías crecen, la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados tiende a incrementarse. Este resultado se convierte en un reto para los gobiernos, que se enfrentan a la necesidad de reducir los niveles de desigualdad, pero también requieren estimular la generación de conocimiento y el cambio técnico para elevar la tasa de crecimiento económico.

Sin embargo, en lo referente al tema educativo, se debe tener en cuenta que, si bien el cambio tecnológico es un elemento generador de desigualdad en los ingresos salariales, este fenómeno tiende a revertirse en la medida en que se populariza el uso de nuevas tecnologías y se mejora el acceso a la educación de las familias más pobres. Por esta razón, los esfuerzos educativos no sólo se deben circunscribir a capacitar a los nuevos profesionales con las últimas tecnologías, también deben bus-

[1] Las decisiones de una generación tienden a afectar el bienestar de las generaciones futuras. Tal es el caso de la lucha contra la inflación, la inversión en educación, el uso de los recursos ambientales, el ahorro para las pensiones y las mismas decisiones de ahorro e inversión. Todas estas decisiones se toman en un momento dado y las consecuencias las verán las generaciones del mañana.

car la actualización de la fuerza laboral existente. Aunque la industria puede hacer inversiones importantes en el campo educativo, el Estado cuenta con economías de escala que le permiten producir capital humano con menores costos para la sociedad y con una mayor cobertura poblacional.

Por último, hay una discusión sobre el nivel en el cual debe operar la igualdad. ¿Qué es lo relevante a la hora de hablar de igualdad: la igualdad de ingresos o la igualdad de oportunidades? Si es lo segundo, entonces, ¿de qué clase de oportunidades se habla?; por último, ¿se puede lograr la igualdad de bienestar?

En el tema de desigualdad se justifica la intervención del Estado a partir del principio de igualdad de oportunidades y del efecto negativo que tiene la desigualdad sobre el crecimiento económico. Hay factores que definen desde el principio el destino y el bienestar de los seres humanos, dentro de los cuales se pueden citar el origen económico y social, las posibilidades de educación y de progreso, y muchos eventos personales –como enfermedades, accidentes y otros siniestros–, que en gran parte están determinados por el mismo origen socioeconómico de las personas. Factores como estos, así como otros que no están bajo el control de la sociedad ni de las personas, son los que permiten argumentar que el Estado debe cumplir con una función compensadora y, por lo tanto, sus acciones y políticas deben concentrarse sobre las personas más pobres, incluso cuando muchos de sus resultados no sean evidentes en el corto plazo.

Las transferencias para educación y, en general, para acumulación de capital humano, deben tener una relación directa con las desventajas sociales y culturales. Es decir, quienes tienen menores oportunidades económicas y sociales deben ser más beneficiados que quienes sí las tienen. El énfasis de los recursos públicos debe ser ese y no otro; no obstante, por el bien del crecimiento y el desarrollo económico, debe haber un equilibrio entre los méritos, la eficiencia y las políticas sociales dirigidas a los menos favorecidos. Por ello, el contenido mínimo de las acciones del Estado debe ser garantizar la igualdad de oportunidades bajo el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley y la erradicación de la pobreza extrema vía la acumulación de capital humano.

**1.7 La arquitectura del Plan**

En este capítulo se ha presentado la visión general sobre el Estado Comunitario, la estrategia de crecimiento y desarrollo. El Capítulo II, referido a la seguridad democrática, se puede entender como una propuesta de desarrollo, tanto social como político. En el Capítulo III se incluyen nuestras propuestas de política para generar desarrollo social. En el Capítulo IV se estudian los requerimientos para lograr un crecimiento elevado y sostenido. El Capítulo V describe las acciones públicas y privadas de gestión ambiental y del riesgo, necesarias para promover el desarrollo sostenible del país. El Capítulo VI reúne las propuestas para el aumento de la eficiencia y transparencia del Estado, y para mejorar algunos aspectos del funcionamiento democrático, de modo que se consolide la institucionalización del Estado Comunitario. En el Capítulo VII se discuten, con cierta profundidad, dimensiones especiales del desarrollo, que por su importancia merecen un tratamiento especial:

1. Equidad de género.
2. Juventud
3. Grupos étnicos y relaciones interculturales.
4. La dimensión regional.
5. Ciencia, tecnología e innovación.
6. Cultura y desarrollo.
7. Demografía y desarrollo.
8. La economía solidaria, y
9. La política exterior y migratoria. Finalmente, el Capítulo VIII incluye el Plan de inversión, pública y privada, consistente con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*.

El plan plurianual de inversiones asciende a 228,6 billones de pesos de 2006. De este monto, las inversiones del Presupuesto General de la Nación suman 79,2 billones de pesos, los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado ascienden a 18,9 billones de pesos, el Sistema General de Participaciones aporta 72,6 billones de pesos y el sector privado 57,8 billones de pesos. Los cuadros del Capítulo VIII presentan en forma detallada las inversiones, por fuente de financiación y por año, de un lado, según los objetivos y estrategias agrupadas de acuerdo con los Capítulos del II al VII de este Plan, y, de otro lado, clasificadas por sectores.

**2. Política de defensa y seguridad democrática**

En el período 2002-2006, el Gobierno Nacional enfocó sus esfuerzos en lograr el reestablecimiento de las condiciones de seguridad de la población civil. Así, la Política de Defensa y Seguridad Democrática, PDSD, se convirtió en una herramienta del Estado para consolidar la presencia institucional a lo largo y ancho del territorio, viabilizando al mismo tiempo, las condiciones para la recuperación económica y el mejoramiento del bienestar de la sociedad en general.

Por tanto, el Gobierno Nacional considera como un asunto de importancia estratégica la consolidación de la PDSD en aras de completar el proceso de recuperación del control del territorio. En este sentido, se espera continuar avanzando en el fortalecimiento de la Fuerza Pública (FP) y la inteligencia de Estado, como herramientas preventivas y ofensivas frente al accionar de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML).

La consecución de una situación de normalidad y paz requerirá de una acción decidida en contra de aquellos fenómenos que perjudiquen el bienestar y la calidad de vida de los ciudadanos. De esta manera, se continuará con la lucha frontal contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro y, en general, toda forma de crimen organizado.

Igualmente, el Estado complementará los esfuerzos que hasta ahora ha adelantado frente a la atención y recuperación de las condiciones de la población desplazada por la violencia. Así mismo, el Gobierno Nacional es consciente de la necesidad de adelantar procesos orientados a la reparación de las víctimas de la violencia, por lo que se profundizará en la formulación de una política en la materia. De otra parte, el Estado garantizará los recursos y los instrumentos para facilitar los procesos de reintegración a la vida civil de los miembros de los GAML que abandonen voluntariamente las armas.

Este conjunto de acciones se adelantarán dentro de un marco de respeto por los Derechos Humanos (DD. HH.) y por el Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este sentido, el Estado complementará los desarrollos de política en la materia con el fin de velar por su estricto cumplimiento en todo el país.

En resumen, Colombia centrará su accionar en una visión de consolidación de las condiciones de seguridad. Para ello, se avanzará en la eliminación de las organizaciones del narcotráfico, en la neutralización del terrorismo, en la desmovilización y reincorporación de los alzados en armas y en la superación de la situación en materia de DD. HH. y DIH. Igualmente, el país mantendrá la capacidad de defender la soberanía y la integridad territorial y continuará garantizando la protección de los derechos y las libertades ciudadanas.

El logro de estos propósitos requiere de la concurrencia de esfuerzos del Gobierno Nacional, la comunidad internacional y la sociedad colombiana. El primero de ellos, mediante el incremento en el gasto en seguridad y defensa; la segunda, a través de la continuación de los programas de cooperación internacional (p. e. la estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo económico 2007-2013); y la tercera, por medio de un esfuerzo tributario del orden de los $7,5 billones, adicionales al presupuesto ordinario de la Nación.

Así, se consolidará la posibilidad de acción y expresión democrática de todos los grupos sociales y la solución pacífica de los conflictos y las diferencias, lo cual asegurará la vigencia plena del Estado Social de Derecho.

**2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática**

En el año 2002, el Estado colombiano enfrentaba niveles preocupantes de amenazas a la institucionalidad democrática. En algunas regiones

del país, los GAML ejercían una presencia activa y, mediante el uso indiscriminado del terror, amedrentaban a la población civil. El secuestro, la extorsión, el asesinato de civiles, los ataques a poblaciones, las masacres y el desplazamiento forzado por la violencia, constituían las manifestaciones más comunes del accionar de estos grupos. Este fenómeno de violencia empezó a trasladarse a los centros urbanos generando nuevas y complejas formas de crimen organizado. Dicho entorno favoreció el crecimiento y fortalecimiento de los GAML, permitiéndoles apropiarse de los recursos necesarios para el sostenimiento de sus aparatos armados y continuar el ejercicio de su actividad ilegal. La combinación entre armas y narcotráfico tenía en jaque el futuro del país.

La gobernabilidad de los mandatarios locales afrontaba dificultades que, sumadas a la imposibilidad de transitar libremente por el territorio nacional, se traducían en destrucción del tejido social. Los ataques a la infraestructura económica del país no solo generaban enormes costos para el sector privado, sino que confinaban a la sociedad colombiana a un atraso en el desarrollo y crecimiento de la economía, lo cual mermaba las posibilidades de superar las condiciones de pobreza y miseria. Un contexto en el cual no se garantizaban las condiciones de seguridad, no resultaba favorable a la inversión nacional y extranjera, situación que privaba a Colombia de desarrollar su potencial y de posicionarse con éxito en los mercados internacionales.

En respuesta a ese panorama de violencia, el Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez se comprometió con el país a focalizar esfuerzos para afrontar estas amenazas, mediante el diseño y desarrollo de la PDSD. El propósito fundamental de esta política fue el de recuperar y asegurar la institucionalidad y el imperio de la ley, permitir el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos en todos los rincones del territorio nacional, y restituir la tranquilidad y la confianza de los colombianos.

La PDSD se construyó sobre un conjunto integral de estrategias que incluían el control del territorio y la defensa de la soberanía, la desarticulación de los GAML y de las organizaciones dedicadas a la producción y tráfico de drogas, el fortalecimiento del servicio de justicia y la atención del Estado en zonas deprimidas y de violencia. En el diseño e implementación de estas estrategias, se reconocía el principio de responsabilidad compartida, con el objeto de lograr una participación activa de la comunidad internacional. Así mismo, se garantizaba un total compromiso por el respeto de los DD. HH. y el DIH.

**2.1.1 Control del territorio y defensa de la soberanía nacional**

En el marco de la PDSD, la acción de la Fuerza Pública (FP), con la participación del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), logró revertir los planes estratégicos de los GAML y atacar sus zonas de retaguardia. Dentro de los logros más destacados en ese sentido se encuentra la neutralización de los frentes guerrilleros que rodeaban a Bogotá, la desarticulación de las milicias que operaban en la capital antioqueña y, en general, el profundo debilitamiento de las estructuras armadas de la insurgencia. Así mismo, el esfuerzo de la Fuerza Pública garantizó las condiciones de seguridad para el éxito de las negociaciones entre el Gobierno y las autodefensas, lo que favoreció el inicio del proceso de desmovilización de dichos grupos y, por lo tanto, la disminución de su tamaño y presencia territorial.

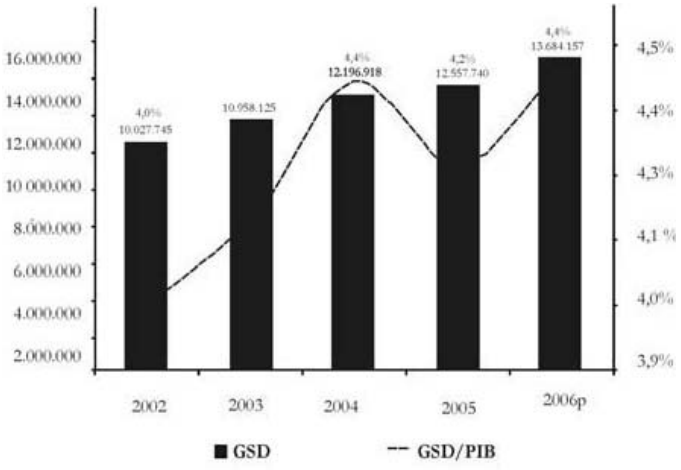
La PDSD hizo especial énfasis en la estrategia que debía adelantar el Estado en su conjunto, con el objeto de avanzar en el control del territorio y la defensa de la soberanía nacional. Para la ejecución de dicha estrategia, se desarrollaron programas tendientes al fortalecimiento de la FP y la inteligencia estatal, la promoción de la cooperación ciudadana, la protección a la infraestructura económica y los avances en el tema de seguridad urbana y rural. Con el fin de que el Estado recuperara definitivamente su capacidad de acción en todo el territorio era prioritario neutralizar a los GAML para lo cual se diseñó un modelo de intervención integral que organizaba y coordinaba el esfuerzo interinstitucional de las agencias estatales en una sucesión de tres etapas: recuperación, consolidación y mantenimiento de la presencia.

En un primer momento las Fuerzas Militares (FFMM), en una postura ofensiva, fueron las encargadas de recuperar las regiones específicas afectadas por la violencia de guerrillas y autodefensas; ello, de manera tal que se garantizaran las condiciones para que la Policía Nacional (Ponal) pudiera consolidar su presencia y establecerse en las cabeceras municipales. Así, se permitiría el restablecimiento de las condiciones de seguridad y orden público que facilitarían la acción de los mandatarios locales y de las entidades del Estado encargadas de proveer los demás servicios básicos, como los de justicia, salud y educación. Lo anterior para, finalmente, asegurar el mantenimiento de la institucionalidad del Estado y el libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

Este ciclo de recuperación, consolidación y mantenimiento debía complementarse, por un lado, con la protección de la infraestructura económica y de las principales vías de transporte terrestre y fluvial de la geografía nacional; y, por el otro, con una vigilancia permanente y efectiva de las fronteras con el fin de controlar el tráfico de drogas, insumos y armas que abastecían a los GAML. Así mismo, con la modernización de la inteligencia y la promoción de la cooperación ciudadana, se buscaba que el Gobierno Nacional contará con información oportuna y confiable para la toma de decisiones en materia de seguridad y defensa nacional.

Para el logro de los objetivos y la ejecución de las estrategias y programas planteados en la PDSD, el Gobierno Nacional invirtió cuantiosos recursos que se destinaron a la adecuación de las capacidades de las FFMM y de la Ponal a los nuevos retos (Figura 2.1)[2]. Este proceso de fortalecimiento se enfocó, por un lado, en la ampliación del pie de fuerza (PDF) existente y, por el otro, en la consolidación del proceso de modernización en curso.

**Figura 2.1: Evolución del gasto en seguridad y defensa**




Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Cálculos: DNP DJS - SSD.

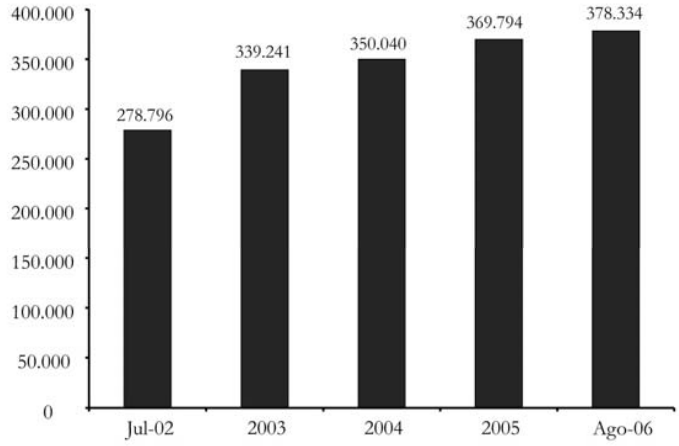
La Figura 2.2 presenta la evolución del número de efectivos de la FP en el período julio de 2002-agosto de 2006. Como puede verse, el PDF presentó un incremento del 36%, lo que permitió, por una parte, una mayor sostenibilidad de las operaciones militares de recuperación territorial, desarrolladas en el marco del Plan Patriota[3]; y, por la otra, la ampliación de la presencia de la Ponal en todos los municipios del país. Mientras que para 2002 la Ponal hacía presencia en 940 municipios,

[2] El DNP-DJS-SSD contabiliza el gasto en seguridad y defensa siguiendo la metodología OTAN-SIPRI, en la cual se considera solo los rubros de gasto del sector que se relacionan con el empleo de la fuerza, sin incluir al DAS, pero incluyendo el gasto pensional y el gasto de la Ponal. Otra metodología que mide el esfuerzo del Gobierno Nacional en el tema es la empleada por el MDN, el cual contabiliza los gastos totales del Sector Defensa, excluyendo al DAS. De acuerdo con esta metodología, la relación entre gasto en seguridad y defensa y PIB fue de 5,1% en 2002, 5,2% en 2003, 5,1% en 2004, 5,2% en 2005 y 5% en 2006.

[3] El Plan Patriota fue el Plan de Guerra de las FFMM para el desarrollo de la PDSD. Su ejecución en el sur del país se hizo mediante una operación mayor denominada "Operación J.M" que, para octubre de 2006, completó 34 meses de ejecución. Cabe señalar que, hace algunos años, las operaciones mayores solo podían desarrollarse durante un par de semanas.

desde 2004 se mantiene cubrimiento total en los 1.098 municipios del territorio nacional.

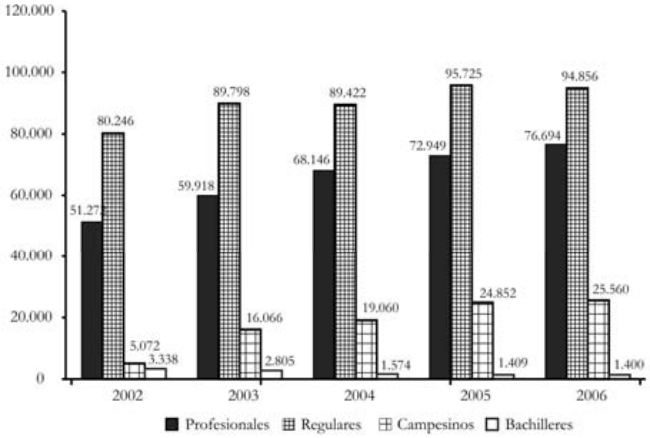
**Figura 2.2: Evolución del pie de fuerza de la Fuerza Pública**




Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

Igualmente, se continuaron los esfuerzos de profesionalización de las Fuerzas[4], a través de la reducción de la cantidad de soldados bachilleres y el aumento de los soldados profesionales (Figura 2.3).

**Figura 2.3: Comparativo soldados bachilleres, regulares y profesionales**




Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La articulación de todos estos elementos, bajo la progresiva consolidación de una doctrina de operación conjunta de las FFMM y coordinada con la Ponal, facilitó el desarrollo de acciones ofensivas que obligaron a los GAML a replegarse, siendo así derrotada en la llamada "guerra de movimientos".

Como se muestra en el Cuadro 2.1, la ejecución de la PDSD ha generado importantes resultados en sus objetivos de consolidar la recuperación del territorio, proteger a la población y reducir el narcotráfico. Se destaca particularmente la disminución en ataques a poblaciones (-87,5%), secuestros extorsivos (-83,5%) y atentados terroristas (-60,9%). Adicionalmente, en el período 2002-2006, la acción de la FP logró la captura de un total de 40.518 miembros de GAML. Así mismo, se dieron de baja 11.217 integrantes de dichos grupos[5].

[4] Entendida como la conformación del PDF principalmente por la modalidad de soldados profesionales, tal y como se potenció desde 1999.

[5] Datos proporcionados por el MDN.

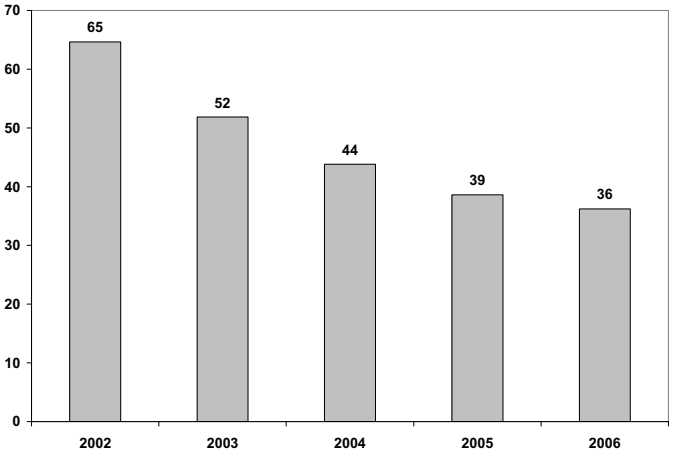
**Cuadro 2.1: Principales indicadores de violencia**

| Indicadores | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Variación 2002-2006 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Homicidio común | 28.837 | 23.523 | 20.210 | 18.111 | 17.277 | -40,1 |
| Homicidio colectivo (casos) | 115 | 94 | 46 | 48 | 37 | -67,8 |
| Desplazados | 424.304 | 220.334 | 162.303 | 159.534 | 109.412 | -74,2 |
| Secuestros extorsivos | 1.709 | 1.257 | 758 | 378 | 282 | -83,5 |
| Ataques a poblaciones | 98 | 48 | 21 | 17 | 4 | -87,5 |
| Atentados terroristas | 1.651 | 1.182 | 706 | 611 | 646 | -60,9 |
| Atentados contra la infraestructura | 1.376 | 823 | 385 | 553 | 534 | -61,2 |

Fuente: Dijin, Acción Social, Fondelibertad, MDN.

En cuanto al homicidio se refiere, y como se refleja en la Figura 2.4, la tasa de homicidios por 100 mil habitantes presentó una disminución del 44 % en el período 2002-2006.

**Figura 2.4: Evolución de la tasa de homicidios por 100 mil habitantes**




No obstante los logros alcanzados, aun es necesario avanzar en el afianzamiento de los resultados que se han obtenido hasta el momento. De esta manera, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) deberá enfocar sus esfuerzos en el logro de mejoras que conduzcan a escenarios de recuperación total y permanente de las condiciones de normalidad y seguridad. Para ello, se hará especial énfasis en la necesidad de afianzar una política de seguridad y convivencia ciudadana desde lo local y liderada por gobernadores y alcaldes, en su papel de autoridades de policía y garantes del mantenimiento del orden público y la convivencia pacífica. Dicha política deberá orientarse hacia el fortalecimiento del carácter de civilidad urbana y autorregulación ciudadana.

Sobre las zonas que se han recuperado y aquellas que antiguamente tenían presencia de autodefensas se ciernen intereses criminales que pretenden controlar estos territorios con el fin de capturar las rentas que financiaban a las organizaciones armadas. Por lo tanto, es indispensable neutralizar este fenómeno en aras de mantener los logros en materia de recuperación del control territorial.

Acciones previstas en el marco de la PCSD

La persistencia y continuidad en los logros y la consolidación definitiva de la política, dependen de la implementación de una estrategia que, además de poner en práctica nuevos lineamientos de política, enmarcados dentro del contexto general de la Seguridad Democrática, articulen la acción institucional, el esfuerzo militar y el apoyo de la población.

Es claro que la inversión en seguridad genera confianza y estabilidad, promueve la inversión privada y permite el crecimiento económico. Si existen unas condiciones de seguridad adecuadas es viable un mayor recaudo de impuestos que se traduce en una mayor inversión social, lo

cual le permite a la ciudadanía la satisfacción de sus necesidades, generando un mayor bienestar.

Todo esto cobra mayor importancia si se tiene en cuenta el nuevo escenario estratégico generado por el cambio en las tácticas y estrategias de los GAML. En este sentido, el nuevo contexto evidencia una redefinición del modo de actuar de las amenazas, que plantea importantes retos para el Estado y la institucionalidad.

Estos retos radican en el uso indiscriminado del terrorismo para alcanzar fines políticos y amedrentar a la población, en la utilización de civiles como escudos humanos y en el énfasis que los GAML vienen dando a la protección de sus activos primordiales: los secuestrados, los cultivos ilícitos y sus cabecillas. También a la lucha por el control del territorio, particularmente por parte de las Farc y el ELN.

A lo anterior, se suma el surgimiento de nuevas bandas criminales que pretenden controlar áreas que antes estaban dominadas por otras organizaciones y su marcada incidencia en las condiciones de inseguridad en lugares donde se han llevado a cabo procesos de desmovilización; también, la delincuencia común que tiene una importante incidencia en el deterioro de los índices de seguridad; y, por último, los carteles del narcotráfico que desarrollan estructuras armadas para la protección del negocio, convirtiéndose en uno de los problemas más desestabilizadores de la seguridad tanto a nivel nacional como internacional.

A partir de esta coyuntura, desde el Ministerio de Defensa Nacional (MDN) se viene impulsando una revisión a los principales lineamientos de la PDSD, en aras de la consolidación de la misma. Esta revisión se basa en los siguientes principios rectores: (1) Todas las acciones realizadas desde el MDN y la FP están orientadas a consolidar la seguridad; (2) Mantener la confianza y el apoyo de la población como base de la legitimidad de la FP; (3) Proteger los derechos de la población; (4) Mantener presencia permanente e indefinida de la FP en territorios donde se hacía presencia temporal; (5) Generar rentabilidad social a partir de la inversión en seguridad; (6) Anticipar y neutralizar las tácticas y estrategias de los grupos criminales mediante dinámica, flexibilidad y adaptabilidad de la política, y (7) Coordinar la acción de la FP con las demás entidades del Estado.

De acuerdo con los ámbitos de acción y acogiéndose a los anteriores principios, la PCSD establece cinco objetivos estratégicos:

1. Consolidar el control territorial y restablecer la autoridad del Estado en todo el territorio nacional.

2. Generar, a través del uso legítimo de la fuerza y la política social, las condiciones de seguridad y bienestar social que presionen a los grupos armados ilegales a entrar a una verdadera negociación política o a desmantelarse.

3. Romper, en todos los eslabones de la cadena, la libertad y habilidad de los narcotraficantes para desarrollar su negocio y con ello avanzar hacia la eliminación del narcotráfico en Colombia.

4. Formar una Fuerza Pública moderna, con los más altos estándares éticos y morales, que cuente con la confianza y el apoyo de la población.

5. Desarrollar la Doctrina de Acción Integral, a través del esfuerzo combinado de la fuerza legítima, la política social y las acciones de las demás instituciones del Estado y la sociedad civil.

De manera puntual, la estrategia definida por parte del MDN para lograr la consolidación de la PDSD, se enmarca dentro de cinco grandes líneas de acción. Las mismas buscan disminuir la afectación de la convivencia y la seguridad pública, minimizando la capacidad de acción de las amenazas, a través del diseño de planes para la consolidación del control territorial, la lucha contra el narcotráfico, la seguridad en zonas de desmovilización y de fronteras, la seguridad ciudadana y un nuevo plan de guerra. De otra parte, busca establecer los mecanismos presupuestales y normativos que permitan la sostenibilidad de la política; introducir reformas estructurales encaminadas a mejorar la calidad del talento humano de la FP y a optimizar los procesos y procedimientos en su interior; generar mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, estableciendo procesos gerenciales y economías de escala. En este sentido, en el MDN se conformará una Comisión de Etica y Transparencia, integrada por personas prestantes y de alta credibilidad que apoyarán la toma de decisiones de gasto y su seguimiento[6]. Por último, determina lineamientos tendientes a fortalecer la relación con la comunidad mediante el acercamiento con la misma, la acción integral y una estrategia de comunicaciones de aplicación en el ámbito nacional e internacional.

El Cuadro 2.2 resume las cinco líneas de acción y los planes y programas diseñados por el MDN para su ejecución.

**Cuadro 2.2: Líneas de acción, planes y programas de la consolidación de la PCSD diseñados por el MDN**

| Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía | Acciones para la sostenibilidad de la política | Reformas estructurales al interior de la Fuerza Pública | Acciones para mejorar la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos | Acciones para fortalecer la relación con la comunidad |
|---|---|---|---|---|
| Política de consolidación del control territorial | Inversión en seguridad | Programa de educación y formación de las FF. MM. | Plan para el Grupo Social y Empresarial de la Defensa | Programa de acercamiento con la ciudadanía |
| Política de lucha contra el narcotráfico | | Programa de bienestar de la Fuerza Pública | | |
| Política de seguridad en zonas de desmovilización | | Plan de coordinación y definición de roles de la FP. | | |
| Plan de Fronteras | Ley de seguridad y defensa | Creación de un centro de estudios estratégicos | Programa de mejoramiento gerencial del sector | Acción integral |
| Nuevo plan de guerra | | | | |
| Estrategia para fortalecer la seguridad ciudadana | | Programa de ciencia y tecnología | | |
| Fortalecimiento de la movilidad, la inteligencia y el pie de fuerza | Iniciativa para reformar y fortalecer la inteligencia | Creación de la oficina de veteranos | Programa de estandarización de bienes en las compras del sector | Estrategia hacia la comunidad internacional |
| Programa para mantener capacidades estratégicas míminas | | Reforma de la Justicia Penal Militar | | |
| Política contra el secuestro | | Política de DD.HH. | | |
| Política para la desmovilización | | Firmeza en el uso de las facultades discrecionales | | |

**Prioridades para el Sector Seguridad y Defensa**

Los recursos de la Nación contemplados en el Marco de Gasto de Mediano Plazo, los dineros que se obtengan por medio del esfuerzo tributario adicional mencionado anteriormente, y en general la acción institucional del Gobierno Nacional en este sector, deberán destinarse prioritariamente a las siguientes áreas:

**Movilidad y transporte aéreo.** Actualmente, la capacidad de transporte, tanto de aviones como de helicópteros, es insuficiente para el despliegue de las fuerzas lo cual se constituye como una restricción a la efectividad de las operaciones militares. En el cuatrienio 2007-2010, se destinarán recursos para aumentar la capacidad de movilidad y transporte aéreo. Por un lado, se realizarán adquisiciones de aviones medianos y pesados y helicópteros pesados que permitan realizar labores de transporte, comando, control y enlace, asalto aéreo y misiones de recuperación de personal; también, se adquirirán aeronaves de ataque para misiones de apoyo aéreo cercano, apoyo de fuego e interdicción. Es igualmente importante avanzar en la mejora de los niveles de alistamiento actuales, para lo cual se fortalecerán las capacidades de mantenimiento y organización logística.

**El fortalecimiento de la Fuerza Pública.** Con el objeto de consolidar el fortalecimiento de las FFMM, es importante avanzar en la estabilización del pie de fuerza a través de un crecimiento sostenible en el futuro.

Actualmente, resulta prioritario avanzar en la disponibilidad, modernización y estandarización de los medios que permitan capitalizar ese mayor tamaño hacia un incremento del poder de combate real y

[6] Conpes 3460 de febrero de 2007. *Política de Consolidación de la Seguridad Democrática: fortalecimiento de las capacidades del sector Defensa y Seguridad.*

efectivo que permita la ejecución exitosa del nuevo Plan de Guerra de la FFMM. Este desarrollo de las capacidades terrestres, aéreas, fluviales y marítimas también será fundamental en la ejecución de las políticas de lucha contra el tráfico de drogas y de seguridad en las zonas de desmovilización y las fronteras.

Así mismo, para la profundización del control del territorio resulta fundamental el fortalecimiento de la Ponal en su naturaleza misional de mantenimiento de las condiciones de seguridad en zonas urbanas y rurales[7]. Para hacer frente a estos retos, se desarrollará un programa que le permita a esta entidad consolidar su presencia municipal y ampliarla a los corregimientos. Igualmente, se espera mejorar los niveles de equipamiento policial para que esta fuerza pueda asumir los desafíos que se le imponen.

**Mantenimiento de las capacidades estratégicas.** Colombia se reconoce como un Estado soberano e independiente dentro del contexto global y, por lo tanto, tiene compromisos regionales y hemisféricos en materia de defensa militar y protección de la democracia. La mutación de las amenazas de carácter transnacional, tales como el terrorismo, el narcotráfico y el crimen internacional, demandan recursos que permitan neutralizarlas y desarticularlas. Para esto, es indispensable contar con un mínimo de equipos, sistemas logísticos, infraestructura y capacidades técnicas y humanas que permitan ejercer un control efectivo sobre los distintos flujos que traspasan las fronteras nacionales. Así mismo, es necesario señalar que los equipos estratégicos del Gobierno colombiano, también son utilizados en las labores de interdicción y en misiones específicas relacionadas con la lucha contra la amenaza narcoterrorista.

De esta forma, las FFMM como encargadas de mantener la integridad territorial y defender la soberanía nacional, requieren contar con los equipos necesarios para adelantar estas tareas. En la actualidad, el material estratégico fundamental con el que cuentan las FFMM consta de aviones de alto rendimiento, tanques, submarinos oceánicos y fragatas misileras. Actualmente, estos equipos presentan importantes niveles de obsolescencia y rezago tecnológico. Así, por ejemplo, los aviones tipo Mirage M-5 y K-fir han completado 34 y 30 años de fabricación, respectivamente, cuando su vida útil promedio es de 15 años. Esta situación trae como consecuencia unos elevados costos de operación y mantenimiento, unos bajos niveles de alistamiento y genera una reducción significativa de la capacidad disuasiva con la que cuenta el Estado para hacer frente a las posibles amenazas trasnacionales.

Por estas razones, y para efectos de preservar la soberanía nacional, es imprescindible asegurar el mantenimiento de unas capacidades estratégicas.

**Fortalecimiento de la inteligencia estatal.** La organización y modernización de la inteligencia y la contrainteligencia estatal, representan una prioridad fundamental. Las operaciones de inteligencia permiten la obtención de información necesaria para la toma de decisiones relacionadas con la (PCSD) y las relaciones internacionales, así como constituyen un blindaje de las instituciones del Gobierno Nacional para la protección de las amenazas, en un contexto global y regional complejo y en una situación de amenaza narcoterrorista y violencia armada. El sistema de inteligencia garantiza un entorno favorable para la gobernabilidad, a la vez que sirve de multiplicador de la fuerza para el control del territorio. En este sentido, desde el MDN, el DAS y demás agencias de inteligencia del Estado[8], se han determinado numerosas acciones tendientes a reformar y fortalecer las actuales capacidades.

Dichas acciones buscan optimizar los mecanismos y recursos utilizados en el ciclo de la inteligencia, con el fin de incrementar las capacidades de procesamiento y análisis de la información. Paralelamente, se ha determinado la necesidad de fortalecer y optimizar la calidad y eficiencia de las redes de cooperantes, buscando de esta manera maximizar el efecto de las acciones operacionales desarrolladas por parte de la FP.

El Gobierno Nacional continuará y profundizará el esfuerzo de conformar una "comunidad de inteligencia" en Colombia, es decir, un sistema donde se integre, coordine y articule la actividad de las entidades que cumplen funciones de inteligencia en el país. Se definirá un diseño institucional, bajo la dirección del Presidente de la República, en el cual se reunirán los responsables de la inteligencia de las diferentes entidades, con el objeto de definir un Plan Nacional de Inteligencia que contenga los objetivos, recursos, plazos y metas de las operaciones de inteligencia. El Plan servirá como mecanismo de coordinación y como parámetro para el seguimiento, evaluación y control de estas entidades.

En el funcionamiento de esta Comunidad habrá claridad sobre las tareas de cada entidad en las diferentes Operaciones de Inteligencia y sobre las diferencias con respecto a las actividades de investigación criminal. Se establecerán las funciones precisas y el ámbito de acción de las diferentes entidades, de acuerdo con su naturaleza y misión institucional, fomentando su especialización y complementariedad. Paralelamente, se buscará que esta especialización se complemente con una dotación equilibrada de recursos humanos y técnicos que le permitan a cada entidad el cabal cumplimiento de sus tareas. Este proceso estará acompañado de un marco jurídico que regule las actividades de inteligencia y que brinde a los agentes, detectives y personal que realiza operaciones encubiertas, un pleno respaldo legal para el desarrollo de sus misiones.

Para que este proceso sea completo, el Gobierno Nacional buscará apoyar el fortalecimiento de los sistemas de control que se ejercen sobre las actividades de inteligencia. En un Estado Social y Democrático de Derecho, revisten la mayor importancia los diferentes controles que deben ser ejercidos por parte del Congreso de la República y la sociedad organizada.

**La reforma del DAS.** El DAS es una entidad fundamental dentro de la Comunidad de Inteligencia, por lo cual el Gobierno Nacional dedicará grandes esfuerzos a consolidar su proceso de modernización, iniciado en el cuatrienio anterior. Se profundizará la profesionalización del cuerpo de detectives en la Academia Superior de Inteligencia y Seguridad Pública (Aquimindia), con el fin de mejorar las capacidades de recolección, procesamiento y análisis de datos para que la elaboración de productos de inteligencia sea de la más alta calidad.

La modernización también consiste en el establecimiento de procedimientos meritocráticos que regulen las políticas de talento humano de la entidad, a la vez que incentivan al personal a realizar un mejor desempeño. En cuanto a la redistribución de tareas, la facultad de policía judicial se racionalizará a aquellos ámbitos considerados de alto impacto estratégico, de tal manera que se cuente con los medios para realizar una "inteligencia accionable". Se redefinirá el papel del DAS en la Interpol pues este organismo se conformará como un escenario interinstitucional clave en el cruce internacional de información criminal. El control migratorio sigue siendo una de las principales fuentes de información de inteligencia –"la primera línea de defensa"–, por lo cual se modernizará y ampliará para prestar el mejor servicio en los puntos terrestres, aéreos, marítimos y fluviales del país. La función de protección de personalidades, que actualmente ocupa una cuarta parte del presupuesto del DAS y casi un 20% de su planta, pasará a ser responsabilidad de la Ponal permitiéndole al DAS enfocarse en sus tareas de inteligencia. El Gobierno Nacional redefinirá y modernizará el funcionamiento del servicio de expedición de certificados judiciales[9]. Finalmente, el Gobierno Nacional considera de la mayor importancia fortalecer en el DAS las capacidades de Contrainteligencia de Estado, por lo que se creará la Dirección de Contrainteligencia y se adelantarán esfuerzos de modernización de esta actividad.

Este proceso de modernización del DAS se hará en el contexto de las reformas prioritarias a las entidades, como parte del Programa de Renovación de la Administración Pública.

---

7 En la Sección 2.1.3 se abordará la política de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

8 Cumplen funciones de inteligencia el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), la Ponal, las FFMM, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía General de la Nación.

9 De acuerdo con la Estrategia Antitrámites de la Política de Atención al Ciudadano del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP).

**Programas sectoriales de respaldo a la PCSD**

Como respaldo a las prioridades que se han establecido para el sector Seguridad y Defensa, el Gobierno Nacional considera de la mayor importancia desarrollar unos programas complementarios para la PCSD que podrán ser financiados con las fuentes antes citadas, dentro de los que se encuentran:

**Educación militar y reforma de la carrera**. El proceso de modernización y profesionalización de la FP requiere de un número suficiente de cuadros de mando (Oficiales y Suboficiales) con formación y entrenamiento adecuados, pues son ellos quienes están llamados a liderar la acción de los efectivos a lo largo y ancho del territorio. Debido al crecimiento del pie de fuerza, el número de cuadros de mando es inferior a los mínimos doctrinarios. La formación del cuerpo de Oficiales y Suboficiales deberá garantizar los más altos estándares de calidad, para lo cual es fundamental destinar el tiempo suficiente a su formación para no comprometer su profesionalismo y su capacidad de mando, todo esto en el marco del Programa de Educación y Formación de las FFMM. En su desarrollo, se continuará con el énfasis que por convicción se tiene en el respeto y promoción de los DDHH y el DIH por parte de los miembros de la FP[10].

**Munición y armamento.** Los niveles de munición con los que deben contar las unidades militares y policiales se encuentran, en la actualidad, por debajo de los niveles recomendados. Alcanzar estos niveles resulta de la mayor importancia, con el fin de lograr una mayor sostenibilidad de las operaciones y garantizarles a los miembros de la Fuerza Pública los insumos necesarios para el cumplimiento de sus misiones.

**Infraestructura.** Los soldados y policías de la FP deben contar con alojamientos y espacios de formación y capacitación suficientes y debidamente dotados. El crecimiento del pie de fuerza ha incrementado las necesidades, razón por la cual es indispensable adelantar una política de infraestructura que permita superar dichas carencias.

**Comando, control, comunicaciones, inteligencia e informática.** Se avanzará en asegurar la coordinación estratégica, operativa y tecnológica de las FFMM y la Ponal. Este esfuerzo se centrará en el desarrollo y consolidación de la Doctrina de Operaciones Conjuntas y Coordinadas y en la compatibilidad y estandarización de equipos de comunicaciones e informática de las diferentes fuerzas. Para ello, se requiere adelantar reformas normativas que permitan adaptar los procedimientos para la adquisición de equipos a las necesidades de estandarización.

De otro lado, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el MDN, adelantarán las acciones correspondientes para proveer conectividad de banda ancha a las Guarniciones Militares existentes en el país. Adicionalmente, se promoverá la articulación de estas actividades con los programas de capacitación previstos por el MDN.

**Definición de roles.** En cabeza del Jefe del Estado Mayor Conjunto del Comando General, se conformará una comisión independiente que tendrá como mandato evaluar y elaborar recomendaciones técnicas y expertas sobre roles y misiones de las fuerzas, para garantizar mayor eficiencia y total armonía en el desarrollo de Operaciones Conjuntas y Coordinadas. Con esto, se buscará fortalecer el desarrollo y aplicación de Doctrina Conjunta para optimizar los recursos y concentración de la fuerza en objetivos comunes; desarrollar y aplicar normas de procedimiento operacional (reglas de encuentro); propender para que los intereses particulares de la Fuerza Pública correspondan y estén al servicio de los intereses de la Nación; establecer protocolos para el control operacional; definir roles por jurisdicción, por procesos y por funciones; y, definir teatros de operaciones y fuerzas de tarea con mando y/o control operacional único, en los casos que fuera necesario.

**Protección a personas en riesgo**. El Gobierno Nacional realizará las reformas normativas y destinará los recursos para modernizar y garantizar el funcionamiento de los programas de protección a personas que existen actualmente en el país.

**Rehabilitación de heridos en combate**. El Gobierno Nacional diseñará e implementará un Programa de Rehabilitación Integral a los miembros de la Fuerza Pública en situación de discapacidad, en el cual se establecerán los principios, los objetivos, los arreglos institucionales, los mecanismos de cooperación con el sector privado y se decidirán los ajustes normativos necesarios para su exitosa ejecución. Igualmente, la Nación establecerá la manera de financiar la construcción de la infraestructura requerida por el Programa para que el Estado colombiano pueda garantizar la efectiva atención de los militares y policías heridos en combate y su integración socioeconómica en la vida del país.

**Reforma a la Justicia Penal Militar[11].** Mediante la reforma a la Justicia Penal Militar se recuperará la credibilidad de la misma, para que exista confianza y objetividad frente los fallos que por ella se emitan. Adicionalmente, se buscará legitimarla nacional e internacionalmente; preservar el fuero militar para el cumplimiento de la misión; y, enriquecerla mediante recomendaciones emitidas por expertos de países amigos y a través de la incorporación de las mejores prácticas internacionales de países como Holanda, España, Suecia, Estados Unidos e Inglaterra. En paralelo, se creará un cuerpo independiente de Justicia Penal Militar separado del mando y se establecerán y/o fortalecerán sus mecanismos de control, evaluación y seguimiento.

**Ciencia y tecnología en el Sector Defensa**. En aras de aprovechar los beneficios de un mayor gasto en defensa y seguridad, el Gobierno Nacional apoyará la construcción de un plan sectorial en ciencia y tecnología, debidamente articulado con el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología. En el cuatrienio anterior se formularon directrices sectoriales en esta materia, con el fin de desarrollar capacidades propias que generen ahorros y que, en el mediano plazo, podrán tener un uso civil con un impacto económico que retribuya el esfuerzo hecho por la sociedad colombiana para mejorar las condiciones de seguridad.

Para el sector esta iniciativa es de gran importancia porque representa un significativo avance en materia de autosuficiencia presupuestal. Dicho esfuerzo, deberá ser complementado con el fortalecimiento del Grupo Social y Empresarial de la Defensa, particularmente de ciertas entidades involucradas directamente con la investigación y el desarrollo, como lo son la Industria Militar (Indumil), la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval Marítima y Fluvial (Cotecmar), la Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana (CIAC), el Comando Aéreo de Mantenimiento (Caman) y el Centro de Investigaciones en Tecnología Aeronáutica (CITA), en estrecho trabajo con la empresa privada, de manera tal que se potencien las capacidades existentes en los diferentes sectores.

Así como en los últimos años se acometió el proyecto de buques de apoyo logístico tipo Nodriza, desarrollado por Cotecmar y la Armada Nacional, para el futuro una iniciativa sobresaliente es el diseño, desarrollo y construcción de un avión de instrucción para la Fuerza Area Colombiana (FAC), a través de convenios institucionales del CITA con la industria colombiana y las universidades.

El Gobierno Nacional definirá una política de acuerdos de compensación (*offsets*), aplicable a aquellos proyectos de inversión en equipo y armamento que requieran ser adquiridos en el exterior. El objetivo de dicha política será el de consolidar y hacer tangible las transferencias tecnológicas, implícitas en la compra de bienes de defensa, lo que constituirá un avance en el camino para garantizar la sostenibilidad del gasto.

2.l.2 **Combate al problema de las drogas ilícitas y al crimen organizado**

Consolidación de las tareas de erradicación, interdicción, extradición, control del lavado de activos y reducción de la demanda

En el año 2000, Colombia era el mayor productor de hoja de coca en el mundo, con el 74% del total de estos cultivos y producía el 79% de la cocaína. Para entonces, el negocio del narcotráfico se convertía en una fuente importante de financiación para los GAML[12] lo que les permitía

[10] En este tema se fortalecerán las medidas relacionadas con los casos de violencia sexual contra mujeres y niñas que puedan cometer algunos de los miembros de la Fuerza Pública.

[11] Este asunto se desarrolla de manera más amplia en el apartado 6.1.2. "Justicia Eficaz y Cercana al Ciudadano".

[12] Según un estudio de la Junta de Inteligencia Conjunta (JIC-2003), al menos el 51% de los ingresos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) provenían de este negocio.

incrementar el número de personas armadas y vinculadas ilegalmente, expandir sus actividades terroristas y aumentar la intensidad de sus acciones.

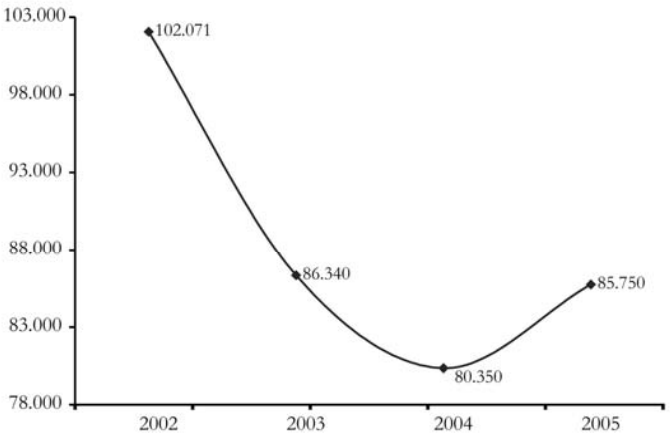
Adicionalmente, el crecimiento de los cultivos se hizo a expensas de la destrucción de miles de hectáreas de bosque nativo natural, ejerciendo presión sobre las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales del país y resguardos indígenas, lo que afecta principalmente ecosistemas de la selva amazónica y del bosque andino.

Los efectos de esta problemática se ven reflejados en los costos económicos, directos e indirectos, que deja la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas en el país. Se estima que entre 1995 y 2004, el narcotráfico y sus distintas manifestaciones le generaron a Colombia costos por $21 billones de 2005[13].

Como respuesta a esta dinámica, desde 1999 el Gobierno colombiano inició, en el marco de la Estrategia de Cooperación Bilateral con los Estados Unidos, conocida como Plan Colombia, la ejecución del componente de lucha contra las drogas, cuyo objetivo era combatir los cultivos ilícitos y el crimen organizado. Paralelo al desarrollo de esta estrategia, mediante la PDSD, el Gobierno Nacional definió como meta prioritaria la desarticulación de los GAML y sus fuentes de financiación, entre ellas el narcotráfico.

Estas acciones lograron, como se refleja en la figura 2.5, la reducción, entre 2002 y 2005, del número de hectáreas sembradas con cultivos de coca en un 19%, con lo que Colombia disminuyó su participación mundial en un 3%[14]. Particularmente, durante el período 2002-2006, se asperjaron un total de 710.532 hectáreas y se erradicaron manualmente otras 92.851[15]. Sin embargo, la tecnificación y perfeccionamiento de los procesos de fabricación de la cocaína incrementaron la productividad, alcanzando, para 2005, las 7,4 toneladas por cada 1.000 hectáreas, con lo que el país participó con el 79% de la producción mundial de cocaína[16].

**Figura 2.5: Número de hectáreas con cultivos de coca**




Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)

Al mismo tiempo, gracias a las acciones de interdicción, entre 2002 y 2006 se incautaron 656,4 toneladas de cocaína, 14,7 millones de kilogramos de sustancias químicas sólidas y 10,5 millones de galones de sustancias líquidas. Adicionalmente, se destruyeron 8.907 laboratorios y fueron confiscados 77 aeronaves, 1.192 embarcaciones y 6.868 automotores (cuadro 2.3).

**Cuadro 2.3: Principales resultados en interdicción**

| Resultados | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Total 2002-2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Aspersión aérea (hectáreas) | 130.364 | 132.817 | 136.551 | 138.775 | 172.025 | 710.532 |
| Erradicación manual (hectáreas) | 2.763 | 4.220 | 6.234 | 37.523 | 42.111 | 92.851 |
| Incautaciones de cocaína (kg) | 95.278 | 113.142 | 149.297 | 168.465 | 130.209 | 656.391 |
| Laboratorios de drogas destruidos | 1.448 | 1.489 | 1.825 | 1.965 | 2.180 | 8.907 |
| Aeronaves incautadas | 8 | 13 | 19 | 15 | 22 | 77 |
| Automotores incautados | 794 | 1.987 | 1.760 | 1.094 | 1.233 | 6.868 |
| Embarcaciones incautadas | 103 | 188 | 382 | 337 | 182 | 1.192 |
| Insumos líquidos incautados (galones) | 2.234.073 | 1.742.992 | 1.730.914 | 2.718.632 | 2.033.279 | 10.459.890 |
| Insumos sólidos incautados (kg) | 2.627.169 | 2.510.971 | 2.978.373 | 2.520.200 | 4.016.538 | 14.653.251 |
| Incautaciones de drogas sintéticas (comprimidos) | 130.702 | 5.042 | 20.126 | 148.533 | 17.739 | 322.142 |

Fuente: DNE-Observatorio de Drogas de Colombia, consolidado de Fuerzas Militares, Policía Nacional y DAS.

Igualmente, se adelantaron labores en las áreas de lavado de activos y extinción de dominio. Gracias a los esfuerzos de la PDSD, se dictó sentencia favorable al estado colombiano en 428 casos de extinción de dominio, se entregaron 3.055 bienes muebles e inmuebles a la DNE y se realizaron, con el concurso del DAS, 63 investigaciones conducentes a extinción de dominio. En el mismo sentido, durante el período agosto de 2002-octubre de 2006 se logró la extradición de más de 470 personas involucradas con el delito de narcotráfico[17].

En el tema de consumo de drogas ilícitas, los datos que se tienen sobre la magnitud, prevalencia e incidencia del consumo de sustancias psicoactivas en el país, presentan un atraso de diez años. Adicionalmente, es necesario tener en cuenta la entrada al mercado colombiano de drogas sintéticas, las cuales son más fáciles de producir, transportar, comercializar y, en muchos casos, presentan costos menores a las de origen natural, situación esta que repercutirá en las estadísticas de consumo.

Para enfrentar estos desafíos, el Gobierno Nacional conformará la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Sustancias Psicoactivas como instancia de coordinación intersectorial y, con el liderazgo del Ministerio de la Protección Social, se pondrá en marcha la Política Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas.

Con el objeto de consolidar y fortalecer la política de combate integral al problema mundial de las drogas y para contrarrestar los obstáculos que han impedido el control suficiente del flagelo del narcotráfico en el país, el Gobierno Nacional desarrollará los siguientes pilares fundamentales, con una perspectiva de revisión y redireccionamiento de los aspectos a que haya lugar: (1) control a los cultivos ilícitos; (2) interdicción y control al tráfico de armas; (3) control al lavado de activos y extinción de dominio; (4) prevención de consumo de sustancias psicoactivas[18]; y, (5) política de responsabilidad compartida y posicionamiento de Colombia en los escenarios multilaterales de decisión sobre el tema.

**Control a los cultivos ilícitos.** El fortalecimiento de la política de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos que, en conjunto con la estrategia de fortalecimiento de la democracia y el desarrollo social, permitirá el debilitamiento del negocio del narcotráfico y, por ende, una disminución tanto en las hectáreas cultivadas, como en el número de toneladas producidas. Para el logro de lo anterior, se impulsarán las acciones dirigidas a controlar los cultivos ilícitos a través de dos pilares.

13 Cálculos del Grupo de Estudios de Gobierno y Asuntos Internos (Gegai) de la Dirección de Justicia y Seguridad (DJS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP). En este estudio, que se realiza anualmente, se incluyen los gastos del Gobierno en la ejecución de la política antidrogas, la pérdida de productividad por miembros de la FP y de narcotraficantes muertos en operaciones, el valor de los factores utilizados para la producción de drogas y la pérdida de capital humano por personas privadas de la libertad por infringir la Ley 30 de 1986.

14 La información relacionada con el número de hectáreas se basa en los datos proporcionados por el SIMCI de la UNODC. De esta manera, el primer reporte de datos para 2006, solo estará disponible en marzo de 2007.

15 Con información del Sistema de Información de Drogas de Colombia (Sidco).

16 A la fecha, las principales zonas del país dedicadas a los cultivos ilícitos son los departamentos del Meta (20%), Nariño (16%), Putumayo y Guaviare (10% cada uno) y Vichada (9%).

17 Con información del MIJ.

18 En concertación con las distintas entidades involucradas.

El primero, está relacionado con la erradicación forzosa de cultivos. Para ello, se realizará una adaptación de la estrategia de aspersión aérea tendiente a obtener mayores resultados con los mismos recursos. Así, se seguirá trabajando en los procesos de detección de cultivos ilícitos mediante el sostenimiento financiero del Sistema Integrado de Monitoreo y Control de Cultivos Ilícitos (Simci) y el fortalecimiento de los demás mecanismos que utiliza la Policía Antinarcóticos para identificar las áreas de cultivos ilícitos que serán asperjadas.

De la misma manera, se ajustarán los esquemas para llevar a cabo las operaciones de aspersión con el fin de que se adapten a las condiciones logísticas y presupuestales de la Policía Antinarcóticos y a los requerimientos que surjan en el contexto de la fase de consolidación de la Cooperación Bilateral con el Gobierno de los Estados Unidos de América.

En el marco de las operaciones de aspersión, adelantadas por la Dirección de Antinarcóticos (Diran) de la Ponal, en conjunto con la DNE, se seguirá trabajando tanto en la verificación de su efectividad, como en la implementación de las medidas de manejo ambiental inherentes a las operaciones, lo que permitirá complementar la atención de quejas por presuntas afectaciones en cultivos lícitos. En el mismo sentido, se diseñará una estrategia de control y prohibición de los agroquímicos que son utilizados indiscriminadamente para el mantenimiento de cultivos ilícitos, así como de los insumos y precursores químicos empleados en el procesamiento de drogas. Adicionalmente, se estudiarán y analizarán los efectos ambientales que, sobre los ecosistemas del país, puede estar generando el vertimiento indiscriminado de estas sustancias.

La estrategia de erradicación forzosa será complementada con los Grupos Móviles de Erradicación Manual, cuya operación estará en completa coordinación con los cronogramas de aspersión aérea, dando prioridad a la erradicación en las zonas de parques naturales y de frontera, y en aquellas áreas donde la ubicación de cultivos ilícitos sea altamente dispersa. Esto requerirá la labor conjunta de las Fuerzas Armadas y de Policía. Además, se realizará un seguimiento y monitoreo permanente por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito.

Adicionalmente, se dará continuidad a la elaboración de estudios que permitan conocer la productividad de los cultivos ilícitos por zonas, con el fin de poder dirigir las acciones de erradicación hacia las regiones más productivas.

El segundo pilar se relaciona con el fortalecimiento de la estrategia de erradicación voluntaria, que se fundamenta en la continuación y profundización de los Programas de Familias Guardabosques y Desarrollo Alternativo, los cuales pretenden brindar una alternativa lícita a los pequeños cultivadores. Así, se buscará la consolidación de los proyectos productivos sostenibles de las 50.649 Familias Guardabosques actuales y se rediseñará el programa para hacerlo más compacto y flexible. La política promoverá el desarrollo de proyectos productivos que reviertan prácticas ilícitas e insostenibles de producción y que propendan por el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención.

En el cuatrienio 2007-2010 estarán vinculadas al Programa 80.000 Familias Guardabosques adicionales, las cuales recibirán un incentivo económico por un año y medio. A través de un acompañamiento social y ambiental, se buscará incentivar el ahorro y el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, de acuerdo con la vocación ambiental y agrícola de la zona a la que pertenezcan. El Gobierno Nacional, en conjunto con los organismos de cooperación y el sector privado, desarrollará una campaña de promoción activa entre la comunidad internacional con el fin de lograr apoyo a esta iniciativa nacional.

Igualmente, se ampliará el Programa de Areas de Desarrollo Alternativo Municipal (Adam), implementado en 100 municipios, cuyo objetivo es reducir los impactos de los cultivos ilícitos a través del desarrollo de proyectos productivos sostenibles y el fortalecimiento de los gobiernos municipales. En este contexto, se coordinará el fortalecimiento de la gestión del componente cultura, convivencia y seguridad ciudadana (CCSC) en los municipios ADAM con las entidades que conforman el Comité Interinstitucional[19].

Con el apoyo de la cooperación internacional y vinculando a organizaciones campesinas, empresarios privados y a los gobiernos locales, se fomentarán programas de desarrollo alternativo en las zonas de frontera agrícola. Con ello, se logrará establecer, por lo menos, 88.000 hectáreas de cultivos lícitos. El Gobierno generará mecanismos de coordinación para asegurar que los proyectos apoyados por la cooperación internacional estén en concordancia con la política nacional y consideren las necesidades y aspiraciones económicas y sociales de las diferentes regiones.

Los programas de desarrollo alternativo buscarán intervenciones integrales tendientes a asegurar zonas y regiones libres de ilícitos. Para ello, se articularán los esfuerzos del Programa de Familias Guardabosques, los Programas de Seguridad Alimentaria, Minicadenas Productivas y Obras de Infraestructura Social y Productiva.

**Interdicción y control al tráfico de armas y sustancias prohibidas.** Para destruir definitivamente la cadena de producción y comercialización de drogas ilícitas, se fortalecerán los mecanismos utilizados por la FP para controlar el comercio y transporte aéreo, marítimo, fluvial y terrestre de insumos, sustancias prohibidas y armas. Para ello, se entrenará y dotará con todos los equipos necesarios al personal dedicado a estas tareas, con el fin de incrementar los resultados alcanzados en las actividades de interdicción. Así, se mantendrán los logros en la marítima, mientras se revisa y fortalece la terrestre y fluvial, así como la de insumos para la producción de cocaína. De la misma manera, se dará continuidad a los convenios internacionales en esta área. El fortalecimiento integral de la FP y de la inteligencia estatal, constituirán elementos fundamentales para el desarrollo de estas actividades.

Por otro lado, se adelantará una campaña diplomática dirigida a conseguir el apoyo de la cooperación internacional, tanto a nivel técnico como financiero, para el mejoramiento de las actividades de control interno y en las fronteras.

También, se trabajará en convenios de intercambio de información con las agencias internacionales de inteligencia, con el objeto de desmantelar las redes dedicadas a la comercialización de insumos, drogas ilícitas y armas que operan en el mundo.

Igualmente, se mantendrá la política de extradición de nacionales vinculados a organizaciones del narcotráfico y el crimen organizado, y se evaluarán y fortalecerán los mecanismos relacionados con el proceso de investigación judicial con el fin de lograr la oportuna condena de las personas vinculadas a actividades de narcotráfico.

Finalmente, y en cuanto al tráfico ilegal de armas, el Gobierno Nacional promoverá las acciones tendientes a mantener el control fronterizo para evitar cualquier tipo de acción que fomente los delitos transnacionales y el narcotráfico.

Este conjunto de acciones, permitirá que para finales de 2010 las incautaciones de cocaína aumenten en un 39%[20].

**Control al lavado de activos y extinción de dominio.** En este aspecto, se fortalecerán las entidades encargadas de la detección y control de lavado de activos, entre las que se encuentra la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación (FGN), la cual tiene a cargo el reporte de operaciones sospechosas (ROS), y el sistema de alertas y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

De la misma manera, se reforzarán los mecanismos de cooperación internacional con el fin de intercambiar información y experiencias en el tema, para así adelantar y mejorar investigaciones y acciones judiciales.

---

19 Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP, Ministerio de Salud, Ponal y Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS).

20 Estimaciones DNP-DJS-GEGAI.

La extinción de dominio sobre los bienes de los narcotraficantes deberá ser más expedita y sus decisiones dirigidas al bien público. Para ello se fortalecerán las entidades vinculadas al proceso de extinción de dominio y se darán los cambios normativos y de arreglo institucional que sean necesarios. Adicionalmente, se dará continuidad al proceso de agilización de los fallos judiciales y se simplificará el proceso de extinción, lo que permitirá agilizar la transferencia de la propiedad de estos bienes a favor del Estado. Los recursos generados por la venta de estos, pasarán al Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco).

Igualmente, se reestructurará organizacional y funcionalmente la DNE, con el fin de que se pueda hacer un control más eficiente a los bienes incautados producto del narcotráfico, para que estos se mantengan con el menor deterioro posible. Este fortalecimiento institucional permitirá completar en un 100% el inventario de bienes incautados y que se encuentran actualmente a disposición de la DNE.

**Reducción de la demanda de sustancias psicoactivas.** Se reactivará, oficializará y consolidará la Comisión Nacional de Reducción de la Demanda de Sustancias Psicoactivas. Así mismo, se fortalecerán y adecuarán las diferentes instancias del Estado colombiano responsables del diseño y ejecución de la política, de tal forma que se logre la articulación de acciones. Este proceso de fortalecimiento facilitará el diseño y la aplicación efectiva de la actual Política Nacional de Reducción de la Demanda de Drogas.

En este sentido, se continuará con la descentralización del Plan Nacional de Drogas y se revisarán y robustecerán las medidas de prevención en aulas educativas, así como los sistemas de comunicación y difusión de los riesgos asociados con el consumo. Al mismo tiempo, se completará el inventario de la oferta institucional pública y privada, dedicada a la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas.

Mediante el fortalecimiento del Observatorio de Drogas de Colombia, el Gobierno Nacional liderará la elaboración de estudios que permitan recoger información actualizada sobre el problema de consumo de sustancias psicoactivas en el país.

De la misma manera, se continuará con el control de los centros de atención de la drogadicción. En este sentido, el Gobierno revisará los mecanismos de seguimiento existentes y aplicará herramientas que agilicen dicha supervisión.

**Política de responsabilidad compartida.** El Gobierno colombiano adoptó este principio, con el fin de encontrar soluciones, en conjunto con la comunidad internacional, a la amenaza que crea la producción, tráfico y consumo de cocaína en países productores y consumidores. Esta iniciativa opera bajo el supuesto según el cual, la lucha contra el problema mundial de las drogas involucra de manera activa, tanto a los países productores, como a los consumidores. Teniendo en cuenta esta justificación y el inminente compromiso de la comunidad internacional, Colombia articulará la política y consolidará las estrategias de difusión y diplomacia internacional.

Esta tarea se desarrollará en dos frentes: (1) educación a ciudadanos de países consumidores sobre las consecuencias sociales y ambientales derivadas del tráfico ilícito de drogas; y, (2) invitación a los países consumidores para apoyar las diferentes acciones dirigidas a combatir el problema de las drogas ilícitas, p.e. la promoción de legislaciones cooperativas para contrarrestar el crimen organizado y el lavado de activos.

Finalmente, y dado que Colombia asume, a final de 2007, la Presidencia de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (Cicad) de la Organización de Estados Americanos (OEA), es necesario que, con recursos humanos, técnicos y financieros, el país se posicione en los escenarios internacionales y contribuya a liderar un enfoque hemisférico coherente y diferenciado frente al problema mundial de las drogas. Además, Colombia deberá ponerse al frente del proceso de revisión del Plan de Acción de Panamá y las prioridades de Lisboa, en el marco del Mecanismo UE-ALC. Igualmente, se buscará un papel activo y de liderazgo en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el año 2008, que se dedicará al problema mundial de las drogas.

**Lucha contra la extorsión y el secuestro**

El secuestro en Colombia experimentó una tendencia decreciente durante el período 2002-2006. El número de retenidos totales registrados para 2005, es el más bajo de los últimos 9 años y representa una disminución de 76,2%, en comparación con los 2.883 casos de 2002 (figura 2.6). Igualmente, el número de casos de secuestro extorsivo presentó una reducción del 83.5%, al pasar de 1.709 casos en 2002 a 282 en 2006.

Dentro de las acciones del Gobierno tendientes a frenar este delito se destaca la liberación de 1.985 personas por parte de la FP. El 25% de estas liberaciones fue por presión y el 75% en operaciones de rescate. Además, se aprobó la Ley 986 de 2005, por medio de la cual se adoptan medidas de protección a las víctimas del secuestro y sus familias. De esta manera, durante los últimos cuatro años la PDSD prestó especial interés, no solo a los aspectos operativos, sino también a aquellos asociados con el fortalecimiento de la investigación, la inteligencia y la judicialización.

Dado que el Gobierno Nacional considera esta problemática como un tema de alta prioridad, se consolidará la política teniendo en cuenta los siguientes principios estratégicos: (1) fortalecimiento de las herramientas con las que se han desarticulado judicialmente a las organizaciones armadas dedicadas a la comisión de estos delitos; (2) optimización de los sistemas de información con miras a la consolidación de datos confiables y oportunos que permitan conocer la situación actual de las personas secuestradas que permanecen en cautiverio; (3) implementación y ejecución de un plan de acción que permita replicar regionalmente las políticas de prevención y atención; (4) implementación y ejecución de una estrategia de lucha contra la extorsión que se produce desde los centros penitenciarios y carcelarios del país; (5) difusión y aplicación de las medidas de atención que prevé la ley para el secuestrado y su familia; y, (6) incremento de la capacidad preventiva y reactiva del Estado y de la ciudadanía frente a los distintos casos de secuestro, conforme a su connotación.

Así, a través de entrenamiento y dotación de todos los equipos necesarios para incrementar y optimizar los resultados alcanzados, se fortalecerá a los Gaula y a la Unidad Nacional Antiextorsión y Secuestro de la FGN, en razón a las estrategias de desarticulación y judicialización de los GAML dedicados a la comisión de secuestros y extorsiones.

Se articularán los esfuerzos interinstitucionales necesarios para coordinar el diseño y puesta en marcha de mecanismos que permitan ejercer un efectivo control de los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, con miras a erradicar la comisión de los delitos de secuestro y extorsión propiciados desde el interior de dichos centros.

Igualmente, se requiere tanto de la aplicación de estrategias para el control y monitoreo de entrada de elementos prohibidos a estos centros, como del fortalecimiento de la investigación criminal a través de dos frentes: el primero, con la consolidación del "Programa Esperanza-control de comunicaciones" de la FGN; y, el segundo, con el fortalecimiento de los organismos de policía judicial, particularmente en el tema de práctica de pruebas.

Para este propósito, además del uso de herramientas tecnológicas, será necesario el fortalecimiento de los esquemas anticorrupción al interior del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) y frente a las investigaciones que penal y disciplinariamente se adelanten, siempre que se evidencie responsabilidad de servidores públicos en la comisión de hechos punibles.

Siempre que resulte necesario se proveerán los mecanismos para la adecuación normativa de previsiones que respondan a requerimientos para la óptima y eficaz judicialización de estas conductas delictivas.

Con la consecución de estos propósitos, se espera que al final del cuatrienio, el número de secuestros extorsivos se reduzca en un 64,7% (ver Anexo metas), se presente una ostensible disminución de los casos de extorsión (cualquiera que sea su modalidad) y se afiancen los esquemas de investigación y judicialización. En cuanto a la problemática de

la extorsión, se requiere profundizar en la caracterización del fenómeno, con el fin de revisar las líneas de política dirigidas a contrarrestarla eficazmente.

En cuanto a los sistemas de información sobre personas en cautiverio, la Vicepresidencia de la República, en unión con los familiares de las víctimas, buscará los mecanismos necesarios para que periódicamente se pueda conocer la situación de las personas que se encuentran en cautiverio. Para ello, se diseñarán estrategias de monitoreo de la información que puedan entregar los ex combatientes desertores de sus grupos; además, se utilizarán los espacios de encuentro entre la sociedad civil nacional, la iglesia, las ONG, la comunidad internacional y los GAML. En el marco de estas acciones, y teniendo en cuenta el contexto de reparación de víctimas de la violencia, se consolidará la aplicación de la Ley 986 de 2005. Así mismo, se trabajará en la construcción de sistemas de información que permitan identificar y valorar permanentemente el nivel de beneficios recibidos.

El Gobierno Nacional, en el marco de la política de lucha contra el secuestro y la extorsión, diseñará estrategias contundentes para frenar el reclutamiento de jóvenes y niños por parte de los GAML y el delito de trata de personas. En desarrollo de la Ley 915 de 2005 y bajo la coordinación del Comité Interinstitucional, del cual hacen parte 14 entidades del Estado, se avanzará en la Estrategia Nacional contra la Trata de Personas, cuyas líneas de acción están encaminadas a fortalecer la lucha contra este delito, mediante el fortalecimiento de la investigación y judicialización y el desarrollo de estrategias para la atención y asistencia a las víctimas.

2.1.3 **La Convivencia y la Seguridad Ciudadana: otro pilar para la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática**

El esfuerzo decidido de la PDSD ha permitido la disminución de los principales indicadores de violencia. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en muchos aspectos, particularmente los estratégicos a nivel urbano, se han conseguido resultados importantes gracias a la construcción, formulación y desarrollo de una política integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

Dicha política constituye un asunto que abarca múltiples y complejos asuntos que pasan por el manejo de la criminalidad, la violencia intrafamiliar, la violación a normas de tránsito y la convivencia, en particular los aspectos relacionados con las conductas que atentan contra las normas del Código de Policía. Así mismo, esta política requiere del esfuerzo coordinado entre diferentes entes del Estado y la sociedad civil.

Fortalecimiento de las instancias encargadas del diseño y la ejecución de la política

Un indicador pertinente para establecer los alcances del desarrollo de la Política de Convivencia y Seguridad Ciudadana, se relaciona con la disminución de los delitos de mayor impacto. Como se muestra en el cuadro 2.4, los principales delitos han presentado significativas disminuciones en el período 2002-2006. Pueden resaltarse, particularmente, las disminuciones en el número de casos de homicidio (-40,1%), homicidio colectivo (-67,8%), piratería terrestre (-53,3%) y hurto a entidades financieras (-63,4%).

**Cuadro 2.4: Evolución de delitos de mayor impacto**

| Delitos | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Variación 2002-2006 (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Homicidio común | 28.837 | 23.523 | 20.210 | 18.111 | 17.277 | -40,1% |
| Homicidio colectivo (casos) | 115 | 94 | 46 | 48 | 37 | -67,8% |
| Homicidios en accidentes de tránsito | 4.429 | 4.123 | 4.054 | 3.889 | 4.057 | -8,4% |
| Lesiones comunes | 41.503 | 40.187 | 32.535 | 30.389 | 46.496 | 12,0% |
| Hurto | 61.508 | 61.961 | 55.086 | 69.516 | 91.276 | 48,4% |
| Hurto de vehículos | 30.276 | 27.554 | 22.630 | 18.960 | 19.775 | -34,7% |
| Piratería terrestre | 1.436 | 1.578 | 928 | 715 | 671 | -53,3% |
| Hurto a entidades financieras | 257 | 177 | 99 | 91 | 94 | -63,4% |

Fuente: Dijín.

A través del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS)[21], implementado desde el año 2004, se desarrolló un foro nacional y 28 departamentales, dirigidos a gobernadores, alcaldes y comandantes de Policía para construir, en conjunto con estas autoridades, los planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana. Así mismo, se ejecutó un conjunto de actividades de capacitación, con el fin de dar a conocer las competencias y funciones en materia de convivencia y seguridad ciudadana y la presentación de instrumentos para la gestión de políticas en la materia. Mediante el diseño de una página web, se puso a disposición de la ciudadanía una base de datos sobre la normatividad existente y se publicó una serie de cartillas sobre el tema, dirigidas a las autoridades locales.

Para la consolidación de los resultados señalados, es clave el fortalecimiento de la vigilancia mediante mejoras en movilidad, tiempos de respuesta y comunicación entre la población civil y la Ponal. En esta perspectiva, se dará inicio a la ejecución de la primera fase del documento Conpes 3437 de agosto 4 de 2006, "Implementación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad (SIES) de Colombia". Dicho sistema, tiene por objeto fijar los parámetros generales para la implementación de un centro de gestión de emergencias y seguridad que permita atender oportunamente las necesidades de la comunidad.

Igualmente, se continuarán los esfuerzos tendientes a fortalecer el Programa DMS, los Consejos Municipales de Seguridad y la participación ciudadana en los mismos, en la perspectiva, si resulta pertinente, de configurar "Comisiones Territoriales de Seguridad Ciudadana". Estas estrategias deberán ser complementadas con el mejoramiento en el acceso al servicio de justicia.

**El modelo de Policía Comunitaria**

Además del papel asignado a la Ponal en la PDSD y en la lucha contra las drogas y el crimen organizado, esta tiene un rol importante en el carácter integral e interinstitucional de la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Por ello, el Estado consolidará el modelo de Policía Comunitaria con el propósito de facilitar las múltiples funciones policiales, dentro de las que se cuentan la participación en la concertación de tareas, el apoyo a la gestión de los gobernadores y alcaldes y la generación de un mayor acercamiento a la comunidad para lograr los fines esenciales del Estado en materia de seguridad y convivencia.

El desarrollo del modelo permitirá el fortalecimiento de la doctrina policial con relación a su naturaleza civil. Así, se generarán avances hacia una estructura organizacional más horizontal que permita una dinámica institucional que atienda, eficiente y eficazmente, las necesidades generadas. Ello requerirá de la incorporación de métodos y prácticas de solidaridad, prevención y disuasión en su labor de vigilancia pública.

**Sistemas de información y medios de contraste**

Dentro de los principales logros en este tema se destacan: la modernización del Sistema de Información del Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) de la Dirección Nacional de Policía Judicial (Dijín); la implementación del Sistema Nacional de Información para el Análisis de la Violencia y Accidentalidad en Colombia en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF)-Centro Nacional de Referencia sobre la Violencia (CRNV); la implementación y dotación de Centros de Información Estratégica Policial Seccionales (CIEPS) en 20 departamentos y una metropolitana de la Ponal[22]; y el diseño, realización y aplicación del primer nivel de análisis de la encuesta de victimización en Bogotá, Medellín y Cali.

Así mismo, se avanzó en la capacitación de 400 servidores públicos en el proceso de implementación del sistema nacional de conciliación extrajudicial en derecho (Ley 640 de 2001). En este sentido, se realizó una línea de base en seis distritos judiciales que incluyó la elaboración

21 Este Programa busca capacitar a las autoridades territoriales y de Policía en lo referente a la normatividad vigente en el ámbito nacional para el manejo de la seguridad ciudadana y el orden público, con el fin de que estos se apropien de los instrumentos existentes para la gestión de políticas públicas en la materia.

22 Con el Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana se financiaron nueve CIEPS en ocho departamentos y una metropolitana de la Ponal.

de un nuevo marco tarifario y la construcción de indicadores de gestión y de impacto.

A través del Proyecto Crimen e Impunidad, se logró la consolidación de una base de datos con cerca de 160.000 casos de homicidios, construida a partir del levantamiento de información contenida en los protocolos de necropsia archivados por el INMLCF; y una base de datos con información de 8.000 expedientes de homicidio. Esta información ha permitido generar recomendaciones de política, tanto para la prevención de la violencia, como para el mejoramiento del proceso penal para la reducción de los índices de impunidad.

Los esfuerzos de política en el cuatrienio 2007-2010 deberán enfocarse en el fortalecimiento institucional para la actualización, estandarización y generación de variables que permitan la comparabilidad internacional de los actuales sistemas de información. Se buscará la certificación de calidad ISO para los actuales procesos de captura, procesamiento, generación y análisis de la información, en especial en entidades como el INMLCF, el CIC de la Dijín, el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y el Departamento Nacional de Estadística (Dane). De esta manera, se deberá avanzar en la generación de un sistema de información complementario y de contraste, el cual permita una información más confiable, con el fin de determinar subregistro, razones del mismo, percepción institucional y posibles deficiencias.

Este conjunto de medidas, se complementará con el fortalecimiento de la capacidad de investigación criminal y su sistematización. Igualmente, se avanzará en la generación de indicadores de evaluación a nivel territorial en materia de criminalidad, contravencionalidad, percepción de seguridad, percepción institucional y victimización y la aplicación, a nivel nacional, de las herramientas pertinentes, a través de una agenda en la que, periódicamente, estas sean aplicadas, analizadas e incorporadas a la política pública.

**Violencia intrafamiliar y prevención de la criminalidad juvenil**

La realización del estudio "Costos económicos de la Violencia Intrafamiliar en Colombia" permitió determinar cuantitativamente los costos económicos y sociales de este fenómeno contra mujeres e infantes, así como plantear líneas que permitieran determinar la posible incidencia de este tipo de violencia en la situación de criminalidad. Así mismo, se logró la implantación del Sistema Epidemiológico en Violencia Intrafamiliar y Abuso Sexual en los establecimientos de sanidad policial.

Los retos que se presentan en este sentido se relacionan con promover el desarrollo de un Sistema Unico de Registro Nacional de la Violencia Intrafamiliar y Sexual, a partir de la estandarización de variables y criterios de consignación. Así mismo, es necesaria la formulación de un documento de política que trace las líneas de acción del Estado en materia de atención y prevención del fenómeno, así como los mecanismos de recopilación de información en la materia. Adicionalmente, es necesario conformar un Sistema Nacional que permita erradicar la violencia contra las mujeres y fortalecer el Observatorio de Asuntos de Género.

De otra parte, es prioritaria la reconstrucción de los archivos nacionales en el tema y el diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional que permitan atender la problemática.

En relación con los avances en la construcción de una política que prevenga la criminalidad juvenil, el Estado enfocará sus acciones en la promoción del censo de menores en centros de supervisión, la realización de la Encuesta Nacional de Violencia en las Escuelas y Colegios, el análisis de la violencia sufrida por los jóvenes y de estos como victimarios a partir de los datos existentes en la Policía Nacional, el INMLCF, el Consejo Superior de la Judicatura, el Programa Nacional de Reinserción y las Comisarías de Familia.

La prevención y sanción de la violencia intrafamiliar es un tema fundamental en el respeto y protección de los derechos de los niños, las niñas y las mujeres. Respecto a la protección de los derechos de los niños y las niñas, el Gobierno Nacional, con el liderazgo del ICBF, los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, el DNP y el apoyo de otras entidades estatales, sociedad civil y organismos internacionales, ha diseñado el "*Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia 2005-2015",* con el propósito de generar las condiciones necesarias para que la población infantil crezca en un país de oportunidades y de justicia social en donde las familias, los niños, niñas y adolescentes puedan ser felices y tener realizados sus derechos como ciudadanos y ciudadanas.

Respecto a la defensa de los derechos de la mujer, el Gobierno colombiano seguirá los lineamientos fijados por el *Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia*. Este Plan, desarrollado en 2005 en el marco del proyecto de cooperación de la Comunidad de Madrid con el Gobierno colombiano y cuyo liderazgo estuvo a cargo de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, busca potenciar las acciones del Gobierno colombiano favorecedoras de los derechos de la mujer y de la igualdad, e implantar nuevas acciones que perfeccionen la aplicación y práctica de los derechos que ya contempla la legislación colombiana.

**Reformas normativas**

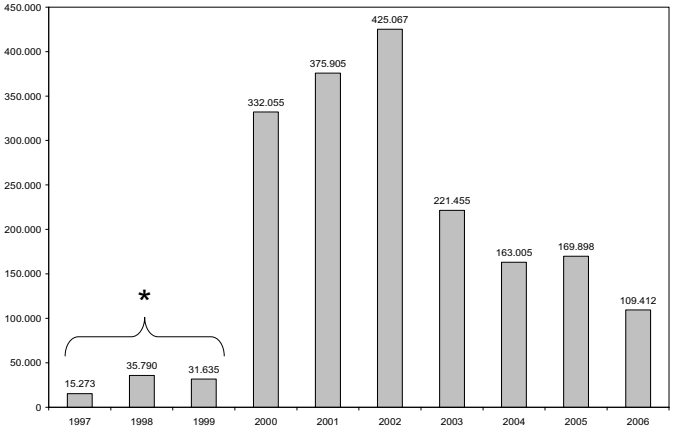
Dados los cambios en la legislación y en el comportamiento de la criminalidad, se requiere adelantar reformas al Código Nacional de Policía. Dichas reformas deberán actualizar las sanciones pecuniarias a la realidad económica, social y política del país, reformular las competencias y el alcance de las funciones de los Inspectores de Policía, y unificar el régimen sancionatorio y los procedimientos para tratar contravenciones. En este tema cabe señalar el compromiso presidencial de promover un proyecto de ley que establezca como agravante severo el uso de armas en la comisión de ciertos delitos.

**2.2 Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y reconciliación**

**2.2.1 Superación del desplazamiento forzado por la violencia**

Otro de los efectos derivados de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, cometidos por la acción de los GAML, se relaciona con el desplazamiento forzado por la violencia. Entre 1995 y septiembre de 2006, se han registrado como desplazados 1.874.916 personas, de acuerdo con los datos oficiales del Registro Unico de Población Desplazada (RUPD) que lleva la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social). Como puede observarse en la figura 2.8, el momento más crítico de esta problemática se presentó entre 2000 y 2002. En ese lapso, el desplazamiento mostró un crecimiento anual promedio de 325%, afectando a cerca de 900 municipios del país. En contraste con la dinámica que se venía dando, el fenómeno presentó una disminución promedio anual del 26% desde 2003.

**Figura 2.6: Número de personas desplazadas por la violencia**




Fuente: SUR-Acción Social[23].

En los últimos años el Gobierno Nacional ha propiciado avances importantes en la materia, dentro de los cuales cabe destacar: (1) ordenamiento jurídico y política pública; (2) gestión por parte de las enti-

[23] Información recuperada de la página de la Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional el 25 de enero de 2007. http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Registro_SUR_General.xls.

dades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la PD (Snaipd); y, (3) asignación de recursos presupuestales elevados para atender a la PD. Con estos desarrollos, el Gobierno Nacional ha demostrado su compromiso de avanzar progresivamente en la garantía de sus derechos y en la superación de lo que la honorable Corte Constitucional ha denominado estado de cosas inconstitucional, tal y como se indicara en la Sentencia T-025 de 2004.

**Ordenamiento jurídico y política pública**

A partir de 1995, el Estado colombiano ha generado avances concretos en materia de prevención, protección y atención al desplazamiento forzado, a través del desarrollo de políticas enfocadas a tales objetivos[24]. En el marco jurídico nacional, se han establecido un conjunto importante de lineamientos en el que se reconocen los derechos de los desplazados y se disponen estrategias y programas dirigidos específicamente a la atención y a la protección de esta población.

La Sentencia T-025 de 2004 ha generado un escenario propicio para revisar el marco nacional y ajustar la política pública existente. Como parte de ese proceso se diseñó el Plan Nacional de Atención Integral a la PD, adoptado mediante el Decreto 250 de 2005, el cual define las líneas estratégicas y las fases de atención a la PD[25]. Posteriormente, dicha reglamentación fue complementada con el Conpes 3400 de 2005, "Metas y Priorización de Recursos Presupuestales para Atender a la Población Desplazada por la Violencia en Colombia", el cual establece el esfuerzo presupuestal necesario para atender a los afectados, clasificado por vigencias fiscales, fuentes, responsables y componentes de la política, y el cronograma de asignación de recursos para atender a la PD durante el período 2007-2010[26].

Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional ha avanzado en el desarrollo de reglamentación sectorial con el propósito de responder de manera adecuada a necesidades específicas de la PD en materia de tierras, vivienda, salud y educación, entre otras.

Gestión de las entidades que conforman el Snaipd

Las entidades del Gobierno Nacional que hacen parte del Snaipd se han fortalecido, especialmente a partir de 2005, con el propósito de brindar una mejor atención a la PD. En esa medida, se han generado importantes avances en:

• Diferenciación de la atención de la PD respecto de la atención del resto de población vulnerable, a través de programas dirigidos específicamente a atenderlos.

• Asignación presupuestal exclusiva.

• Diseño de metas e indicadores para emitir información periódica sobre la gestión de la atención a la PD.

• Sistematización de la información relacionada con la atención.

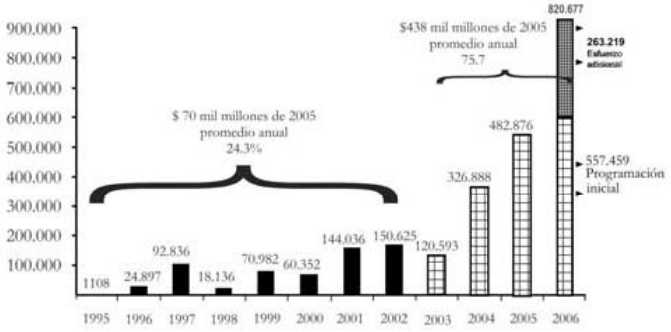
• Recolección de información sobre los recursos ejecutados por las entidades territoriales desde 2005.

• Promoción de mayores y mejores esfuerzos presupuestales, políticos y administrativos de las entidades territoriales para la atención de la población desplazada, de manera concurrente con la Nación.

**Asignación de recursos presupuestales específicos para atender a la PD**

Las entidades del Snaipd han realizado significativos esfuerzos en materia de atención a la PD durante las vigencias 2005 y 2006. Tal y como puede apreciarse en la figura 2.9, mientras en el período 1995-2004 se invirtieron $1,4 billones, en 2005 se destinaron $519 mil millones y para 2006 se asignaron $822.690 millones.

**Figura 2.7: Gasto destinado a atención a la PD por la violencia**




Fuente: Entidades del SNAIPD. Cálculos: DNP DJS GEGAI.

En el marco de la respuesta a la Sentencia T-025 de 2004 y a sus respectivos Autos, el Gobierno Nacional estimó que, para el período 2007-2011, el esfuerzo presupuestal necesario (Nación y Entes Territoriales) para atender a la PD a agosto de 2006 era de $4,3 billones[27].

Con el fin de cumplir con esta estimación, se diseñó un cronograma que muestra el esfuerzo presupuestal que realizará tanto la Nación, a través de las entidades del Snaipd ($3,5 billones), como las entidades territoriales ($797.594 millones), para su atención.

Sin lugar a dudas, esto constituye un compromiso fundamental que, en materia de presupuesto para atender a la PD a agosto de 2006, asumirá la Nación durante el período 2007-2011.

**Política de atención a la PD con enfoque de derechos**

El Gobierno Nacional entiende que la superación de lo que la Corte Constitucional ha denominado el estado de cosas inconstitucional, constituye un reto para todas las autoridades del Estado. Por esta razón, desde el diseño y ejecución de la política, se debe propender por involucrar a todas las instituciones del Estado y a todos los órdenes territoriales en el mejoramiento continuo de una respuesta orientada a alcanzar la mayor efectividad en la protección de los derechos de la PD.

El objetivo de la política de atención durante el cuatrienio 2007-2010, estará encaminado al logro de soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de la PD, las cuales pueden darse bien sea con el retorno o con la reubicación. Para que este objetivo sea efectivo, el Gobierno Nacional buscará generar las condiciones para que toda la población en esta situación goce al menos del mínimo de protección de sus derechos. Esto implica avanzar significativamente en la superación de las causas que dieron origen al desplazamiento y en el restablecimiento de los derechos vulnerados.

El Gobierno Nacional reconoce que la PD se encuentra en una situación de debilidad manifiesta, ya que, además de enfrentar la vulneración de los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad y a la seguridad personal, tiene que enfrentar las dificultades que implica llegar a un nuevo entorno, luego de abandonar su lugar de residencia. Por esta razón, durante este gobierno, la población víctima del desplazamiento

---

24 Además de la Ley 387 de 1987 y sus decretos reglamentarios, desde 1995 se han aprobado cinco documentos Conpes:

– Conpes 2804 de 1995: definió programas para mitigar las causas del desplazamiento, a partir del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras. Además, planteó estrategias para atender integralmente a la PD en el marco del retorno voluntario o reasentamiento.

– Conpes 2924 de 1997: creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la PD (Snaipd) y diseñó un Plan de Atención Integral para atender a la PD.

– Conpes 3057 de 1999: propuso un plan de acción para mejorar los mecanismos de atención a la PD en las diferentes fases. Igualmente, propuso reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información sobre desplazamiento.

– Conpes 3115 de 2001: indicó un mecanismo de distribución presupuestal sectorial y recomendó el ajuste de los mecanismos y procedimientos que faciliten el acceso a la PD a los programas e instituciones que hacen parte del Snaipd.

– Conpes 3400 de 2005: define las metas y priorización de recursos para atender a la PD por la violencia en Colombia.

25 Se definen tres fases para la atención de la PD: prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. Las líneas estratégicas son: acciones humanitarias, desarrollo económico y local, gestión social y hábitat.

26 Dando cumplimiento al Auto 218 de 2006 de la honorable Corte Constitucional, este cronograma fue posteriormente ajustado de acuerdo con la evolución del desplazamiento, de tal forma que se incorporaron en los estimativos las nuevas personas incluidas en el registro.

27 Respuesta al Auto 218 de 2006, la cual se acreditó ante la honorable Corte Constitucional el 13 de septiembre de 2006.

forzado tendrá una especial consideración del Estado durante todas las fases de atención.

Tal y como se estableció en el Plan Nacional de Atención Integral a la PD por la Violencia (Decreto 250 de 2005), la política pública estará guiada a partir de los siguientes enfoques:

6. Derecho. La política se constituye en un instrumento para la realización de los derechos de la PD y buscará alcanzar el mayor grado de avance en su goce efectivo.

7. Restitutivo. La política buscará que las personas vuelvan a gozar, por lo menos, de las condiciones y derechos en que se encontraban antes del desplazamiento. En esta medida, se buscará la consolidación de los mecanismos de protección y restitución de bienes abandonados por la PD y la articulación de las acciones con los programas de reparación que sean diseñados.

8. Humanitario. La atención a la PD se brindará de manera solidaria en atención a las necesidades de riesgo o grado de vulnerabilidad de los afectados, con el fin de brindar soporte humanitario, trato respetuoso e imparcial, y asegurando condiciones de dignidad e integridad física, psicológica y moral de la familia.

9. Diferencial. La política reconocerá que la PD requiere atención especial, dadas las necesidades específicas que se derivan de su situación temporal de desplazamiento, el cual afecta de manera diferente a los distintos grupos de población que se han visto obligados a huir de su lugar de origen. Así, se identificarán las necesidades especiales según género[28], edad y grupo étnico.

10. Territorial. Como parte del enfoque diferencial, la política reconocerá las particularidades de las zonas de expulsión y recepción de la PD, sus capacidades y oportunidades, diferentes en cada región, para aplicar debidamente los principios de descentralización, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

Las acciones para la atención de la PD por la violencia, previstas para los próximos años, serán brindadas de manera integral a través del actuar armónico y coordinado de las entidades que forman parte del Snaipd. Ello, desde la primera fase de atención hasta la fase de estabilización socioeconómica de los hogares afectados. Así mismo, se buscará la participación de la sociedad civil, bajo la aplicación de los principios de cooperación y solidaridad. Igualmente, se seguirán fortaleciendo los espacios de vinculación de las asociaciones de PD en la formulación, desarrollo y seguimiento de la política pública de atención.

El propósito principal de la política está orientado a que finalmente la PD acceda, en condiciones de igualdad, a los diferentes programas que ofrece el Estado. En esta medida, los programas que dentro de la política social atiendan las necesidades de esta población, serán fortalecidos y ampliados con el propósito de vincular en ellos al mayor número posible de personas y hogares desplazados. Si para atender las necesidades especiales de esta población se requiere flexibilizar o efectuar algún otro tipo de ajuste, cada uno de estos programas evaluará el ajuste requerido, lo diseñará y lo efectuará. En la medida en que la atención del desplazamiento implica una vulnerabilidad mayor para esta población, las necesidades no cubiertas por los programas existentes serán atendidas con programas especialmente diseñados para la PD.

Durante este cuatrienio, la política de atención al desplazamiento buscará atender integralmente la emergencia y lograr su estabilización socio-económica; así, se pasará de una atención individual por entidad, a una coordinada y articulada por parte de las entidades que hacen parte del Snaipd; de una acción enfocada en el individuo, a una orientada a la familia, sin desconocer las necesidades diferenciadas y especiales de cada uno de sus integrantes (mujeres, niños y ancianos).

De esta manera, se busca que el desplazado no sea visto como un receptor de servicios, sino como un ciudadano participativo, integrado y empoderado de su propio proceso.

[28] Diversos estudios han evidenciado la necesidad de una atención especial y diferenciada a las mujeres, dado que el fenómeno del desplazamiento produce consecuencias diferenciadas en ellas que refuerzan su discriminación sistémica.

**Coordinación del Snaipd**

Para dar cumplimiento a la política de prevención y atención al desplazamiento forzado, el Gobierno Nacional, a través del Snaipd, atenderá, mitigará, integrará y garantizará las acciones políticas, técnicas, de recursos humanos y presupuestales para atender de manera oportuna y eficiente a la PD con acciones articuladas de las instancias de coordinación encargadas de poner en marcha el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

El Snaipd, coordinado por Acción Social, generará las acciones pertinentes que garanticen la implementación de la política pública en materia de desplazamiento forzado por la violencia. Para esto, se fortalecerán las Mesas Nacionales con el fin de ejecutar los Planes Operativos formulados por cada fase de atención. Igualmente, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Cnaipd) continuará orientando la política a través de los resultados de la aplicación de indicadores e introducirá los correctivos o modificaciones a los que haya lugar, vigilando que la población desplazada reciba un trato prevalente en cada una de las entidades del Sistema.

**Nivel territorial**

En el ámbito territorial, el MIJ coordinará con los entes territoriales las acciones políticas y presupuestales que, bajo los principios de corresponsabilidad, complementariedad y subsidiariedad, garanticen la atención oportuna e integral a la PD. Para tal efecto, el MIJ creará un grupo especial dentro de la institución para promover, coordinar y hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales de los mandatarios seccionales y locales, en materia de atención a la PD.

Así mismo, para incentivar en las administraciones municipales y departamentales la atención integral y oportuna a la PD, se definirán prioridades en la cofinanciación de proyectos de inversión con recursos del presupuesto nacional a aquellas entidades territoriales que siendo receptoras de PD, demuestren asignación de recursos para su atención en las condiciones señaladas.

Para avanzar en este propósito, el Gobierno Nacional perfeccionará la estrategia para contar a nivel local con estadísticas veraces, consistentes y oportunas sobre PD y con información sobre recursos dirigidos a nivel territorial para la atención a dicha población.

Con el propósito de hacer un mejor seguimiento y evaluación a la inversión de las Entidades Territoriales en la atención a la PD, los municipios y departamentos deberán presentar informes trimestrales a la respectiva secretaría de planeación departamental, la cual los consolidará y enviará al DNP.

Igualmente, el Ministerio coordinará con Acción Social las acciones pertinentes para el fortalecimiento de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales de Atención Integral a la PD, al igual que el diseño y la puesta en marcha de los Planes Integrales Unicos (PIU).

Componentes de la política de atención a la PD

La política de atención integral a la PD estará orientada a garantizar el goce efectivo de los derechos de esa población. Para ello, se desarrollarán las fases de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica.

**Prevención y protección**

Las acciones que formarán parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar el desplazamiento forzado por la violencia en los próximos cuatro años, estarán dirigidas a prevenir dos tipos de impactos: los generados por las acciones de los GAML en poblaciones donde existe alto riesgo de que ocurran eventos de desplazamiento, o a mitigarlos en los lugares donde haya ocurrido tal situación.

El reto para el Gobierno Nacional en esta materia, consistirá en continuar desarrollando un conjunto de estrategias integrales que apunten a la protección del derecho a la vida y de la dignidad de las personas en riesgo de desplazamiento o que ya han sido desplazadas. Las cuatro estratégicas básicas para asegurar la integralidad en la política de prevención y protección son:

Seguridad: En el marco de la PCSD, se dará continuidad al fortalecimiento de la capacidad operativa de la FP. Ello, con el propósito de

mantener la presencia legítima del Estado en el territorio nacional y, de esta manera, prevenir el desplazamiento forzado, así como garantizar las condiciones para que la población que lo desee, retorne a sus sitios de origen.

Informes de Riesgo y Alertas Tempranas: Con el fin de cumplir con el objetivo del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT) de prevenir el desplazamiento forzado en las zonas del país donde se evidencie mayor vulnerabilidad de la población, se continuará con el funcionamiento de este Comité cuya Secretaría Técnica está a cargo del Ministerio del Interior y de Justicia.

El propósito de este comité está dirigido a atender la totalidad de los informes de riesgo y notas de seguimiento emitidos por el Sistema de Alertas Tempranas (SAT) de la Defensoría del Pueblo, con el fin orientar a las autoridades correspondientes, a través de la emisión y remisión de recomendaciones, hacia una coordinación intersectorial que dé como resultado respuestas adecuadas y oportunas.

En este orden de ideas, las acciones en esta estrategia también estarán dirigidas a garantizar la respuesta de la Fuerza Pública y las autoridades regionales y locales frente a las recomendaciones que surjan de dichos informes de riesgo, notas de seguimiento y alertas tempranas.

Protección humanitaria y promoción de la convivencia pacífica: El MIJ y la Vicepresidencia de la República, a través del Proyecto de Descentralización de la Política de DD. HH. y DIH, continuarán desarrollando acciones dirigidas a dos aspectos fundamentales: (1) difusión y sensibilización en DD.HH. y DIH a funcionarios públicos y a comunidades; y, (2) incorporación de las líneas de la política en DD. HH. en los Planes de Desarrollo departamentales y municipales a los que se hará seguimiento.

Con respecto a la protección, se continuará con el Proyecto de Atención a Comunidades en Riesgo (PACR), con el propósito de aumentar los niveles de protección de los derechos a la vida, la integridad y la libertad de las comunidades focalizadas.

Igualmente, el Comité de Reglamentación y Evaluación de Riesgos (CRER) continuará con la protección diferencial a los dirigentes de las organizaciones de PD. Lo anterior con el fin de hacer efectivo el cumplimiento de la ley en el marco de la protección a dirigentes de las OPD con perspectiva de género, edad, condición y étnia.

Fortalecimiento de las condiciones de arraigo: El Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), liderado por Acción Social, en coordinación con la estrategia de descentralización de la política pública y el CIAT, continuará con sus acciones encaminadas a la recuperación institucional y social de aquellos territorios que fueron ocupados por los GAML. La intervención integral del Estado después de la recuperación militar, busca recobrar legitimidad, confianza y gobernabilidad en las zonas recuperadas militarmente. Igualmente, permite generar condiciones para el retorno de sus habitantes y garantiza el mejoramiento de los servicios sociales y económicos para dar mayor estabilidad en las regiones.

Se continuará con el programa Red de Seguridad Alimentaria (Resa) de Acción Social, el cual está orientado a generar arraigo entre los pequeños productores agropecuarios en riesgo de desplazamiento, al impulsar proyectos de producción de alimentos para autoconsumo.

Otra herramienta con la que se busca generar arraigo consiste en apoyar la ejecución de proyectos de seguridad alimentaria, mediante la entrega de apoyos agropecuarios que contribuyan con el mejoramiento de la dieta alimenticia de los hogares beneficiarios, la superación de condiciones de desabastecimiento, la recuperación de actividades productivas de las comunidades rurales y por ende, con la disminución de eventos de desplazamiento en comunidades en riesgo.

Las dos estrategias anteriores estarán complementadas con el constante acompañamiento, asistencia técnica y procesos de organización comunitaria, por parte de las administraciones municipales.

Con el proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la PD, el Gobierno Nacional continuará avanzando en la aplicación de medidas legales, institucionales y comunitarias de protección del patrimonio de la PD o en riesgo de desplazamiento en áreas prioritarias del país.

La clarificación de los derechos de propiedad, tanto individual como colectiva, el saneamiento de la propiedad y las restricciones a la comercialización de los bienes inmuebles, puede obrar como un elemento de arraigo para la población en riesgo de desplazamiento[29].

A pesar de los avances en el desarrollo de la política, aún existen falencias en la articulación de las estrategias diseñadas para la prevención y la protección de la PD o en riesgo de desplazamiento. Es claro que estas acciones, por sí solas, no permitirán alcanzar una respuesta integral.

Por ello, durante este Gobierno, en el marco de la Mesa de Prevención y Protección, se realizarán esfuerzos fundamentalmente para: (1) diseñar programas específicos para prevenir el desplazamiento forzado y proteger a las poblaciones en riesgo y/o en tal condición; (2) coordinar y planificar acciones que permitan dar una atención coherente y articulada, de tal manera que se garantice el ejercicio del derecho a la vida; (3) diseñar indicadores que permitan medir el impacto de los programas en el goce efectivo del derecho a la vida de la PD o en riesgo de desplazamiento; (4) fortalecer estrategias de prevención que permitan integrar acciones encaminadas a preservar el orden público con acciones que respondan a las causas que originan el desplazamiento; (5) Diseñar y adoptar medidas para la adjudicación y titulación de tierras en zonas de riesgo de desplazamiento; y, (6) diseñar programas que respondan a las necesidades particulares de protección de los grupos étnicos.

Las FFMM y la Ponal realizarán acciones especiales para afianzar el control territorial y la disminución de las causas que generan violencia en los municipios expulsores de PD, en el marco de la PCSD.

Por último, dentro de la política de prevención y protección, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) fortalecerá la intervención psicosocial con énfasis en los componentes de prevención de la violencia intrafamiliar, embarazo adolescente, atención en salud mental y acompañamiento al núcleo familiar con perspectiva de género, edad, condición y etnia.

**Atención Humanitaria de Emergencia (AHE)**

Continuará orientada a mitigar el impacto inicial del desplazamiento, y a restituir los derechos fundamentales que aseguren la subsistencia mínima de la PD de manera masiva e individual.

Acción Social, en concurrencia con los entes territoriales y con la cooperación de organismos internacionales y organizaciones civiles, garantizará a la PD, inmediatamente se produzca el desplazamiento, "asistencia para la alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que garanticen unos estándares mínimos de calidad" [30]. De acuerdo con los principios rectores, se contemplará el apoyo para cubrir las necesidades de vestido de la PD que así lo requiera.

Adicionalmente, Acción Social coordinará la provisión de alimentos a los hogares desplazados atendidos que, tras una evaluación de necesidades alimentarias, continúan en alta vulnerabilidad; a los hogares que, previa valoración de la situación particular, están en riesgo de desplazamiento y presentan dificultades para proveerse de alimentos; y, en una primera etapa, a los hogares que hayan decidido retornar o reubicarse. Para efectos de brindar una atención de mayor calidad a la población en situación de desplazamiento, se implementará un plan de modernización de las Unidades de Atención y Orientación (UAO) que garantice la adopción de esquemas de atención más ágiles y oportunos.

Se continuará con el convenio Acción Social-Programa Mundial de Alimentos-Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, denominado Operación Prolongada de Socorro y Recuperación, a través del

[29] El Decreto 2007 de 2001 establece que, en todos los lugares en donde se presente riesgo inminente de ocurrencia de desplazamiento, debe efectuarse un inventario de bienes y debe registrarse la comercialización de los mismos para evitar que el desplazado se vea obligado a vender como consecuencia de la coacción ejercida por los GAML o por terceros, o a vender a menor precio por su situación de necesidad.

[30] Artículo 17, Ley 387 de 1997.

cual se brindará atención a la PD mediante los componentes de recuperación nutricional para niños menores de cinco años, alimentación escolar y preescolar, madres gestantes y lactantes, y atención en Unidades Móviles.

El ICBF continuará con el desarrollo de programas específicos para atención de la PD, los cuales constituyen acciones fundamentales para el alcance del derecho a la subsistencia mínima de la PD. Adicionalmente, se ampliarán los programas de atención para personas de tercera edad, en especial para hogares que no cuentan con familiares que puedan velar por ellos, con el fin de garantizar el goce efectivo de su derecho a la subsistencia mínima.

Durante la etapa de AHE, se implementará un modelo integral de atención, donde el acompañamiento psicosocial, entendido este como eje transversal del proceso de atención, buscará la dignificación personal, la recuperación de la autoestima y un nuevo sentido para la vida. Las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades inmediatas de subsistencia de la PD, se complementarán con el diseño de estrategias que le permitan a esta población identificar las oportunidades concretas de autosubsistencia.

El esquema señalado anteriormente, permitirá intervenir no solamente a nivel personal, sino familiar y comunitario, buscando restablecer el equilibrio emocional de las personas, así como sus redes sociales y su capacidad para adaptarse a un nuevo contexto.

**Estabilización socioeconómica**

La nueva visión que se propone está enfocada hacia la prestación de una atención integral, cuya responsabilidad no sólo está en cabeza del Gobierno Nacional, sino de la sociedad en general.

En esta fase se promoverán acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la PD en el marco del retorno voluntario al lugar de origen; la reubicación espontánea, entendida como la estabilización en un lugar diferente a su lugar de origen; o bien, la decisión de quedarse en el sitio inicial de llegada[31].

La política de estabilización socioeconómica para la PD estará centrada en: (1) el acceso de la PD a un conjunto de programas sectoriales, los cuales pueden ser programas regulares de la política social, programas ajustados o programas específicos para la atención a la PD; y, (2) la articulación a programas dirigidos a atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.

Este conjunto de acciones y programas deberá impactar positivamente en la realización de los derechos de la PD.

Los principales componentes que concentrarán acciones en desarrollo de la fase de estabilización socioeconómica, estarán enfocados en gestionar los derechos mínimos en salud, educación, generación de ingresos, vivienda y tierras.

**Salud**

Para este cuatrienio, la atención para la PD seguirá orientada a la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), con énfasis en la ampliación de cobertura del régimen subsidiado en salud y en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad de Salud del Sistema[32]. Es así como el Ministerio de la Protección Social continuará asumiendo la financiación del 100% de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) del régimen subsidiado para la PD; igualmente, se fortalecerá la atención en salud de las personas en desplazamiento sin ninguna afiliación mediante la asignación y distribución de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga)-Ministerio de la Protección Social, previo acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. En suma, para 2010 toda la PD deberá estar afiliada al SGSSS, dado que la meta del Gobierno Nacional durante el período 2007-2010 es alcanzar la cobertura universal.

Por otra parte, se fortalecerá el cumplimiento de la Resolución 3384 de 2000 y de la Circular 018 del 2004, expedidas por el Ministerio de la Protección Social, las cuales definen criterios para revisar y depurar la información sobre actividades colectivas en salud individual y colectiva de promoción y prevención. Para 2007, la meta consiste en cubrir los 19 entes territoriales que no han incluido en sus planes operativos acciones de salud pública con atención preferencial y diferencial para la población en desplazamiento.

A su vez, el Ministerio de la Protección Social continuará fortaleciendo la gestión local en salud mediante el acompañamiento continuo a los actores del SGSSS locales. Así mismo, se adelantará la implementación de un proyecto entre el Ministerio y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para mejorar el acceso en salud y registro del goce mínimo de este derecho en 111 municipios de 12 departamentos (Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Huila, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Tolima y Valle del Cauca) con una población objetivo de 500 mil personas, que representan un estimado de 100.000 familias, de las cuales el 70% son PD y el 30% población vulnerable.

Adicionalmente, se desarrollarán programas especiales en educación sexual y reproductiva con énfasis en la población joven y adolescente y se implementarán programas de nutrición y seguridad alimentaria.

**Educación**

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) apoyará a las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas, en la definición de políticas y estrategias para brindar atención prevalente a la población en condición de desplazamiento. El MEN y las entidades territoriales certificadas centrarán sus esfuerzos en las siguientes metas:

Garantizar el derecho a la educación, vinculando y manteniendo a los niños y jóvenes en condición de desplazamiento en el sistema educativo formal. En el período 2007-2010 la meta del Gobierno Nacional está orientada a alcanzar la cobertura universal de la educación básica (transición-noveno grado). En 2010, por lo menos 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento serán atendidos por el sistema educativo formal. Se dará prioridad a la atención a niños y jóvenes entre cinco y quince años como lo obliga la Constitución.

Implementar modelos educativos flexibles y pertinentes para ofrecer un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en situación de desplazamiento. Entre ellos, se implementará el modelo de aceleración del aprendizaje con el fin de reducir los altos niveles de extraedad, los Círculos de Aprendizaje como un puente para ingresar a la institución educativa y el modelo de Educación Continuada de Cafam para los jóvenes y adultos.

Fortalecer la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de PD.

Mejorar la calidad de la educación, mediante la implementación de metodologías de apoyo a los docentes que atienden PD en atención psicoafectiva, así como fortalecer las competencias ciudadanas desde la perspectiva de los derechos humanos y la valoración de la diversidad.

Apoyar la construcción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura física y la dotación de los planteles educativos que atienden PD.

**Transición hacia la estabilización socioeconómica**

Con el propósito de complementar las acciones en salud y educación, el Gobierno Nacional continuará con el Programa Familias en Acción para la PD, el cual brinda subsidios monetarios bimensuales y condicionados para salud nutrición y educación, previo el cumplimiento de ciertos requisitos por parte de las familias beneficiadas. Es por esto que este programa se constituye en una acción fundamental que es complementada con acciones específicas a favor de la PD.

A través del subsidio condicionado de Familias en Acción, se busca contribuir en el tránsito hacia la estabilización económica, así como facilitar el proceso de retorno y reubicación de las familias vinculadas, al tener acceso y permanencia de los niños a los servicios de salud y educación en cualquier municipio del país.

Se espera que en 2010, 300.000 hogares en situación de desplazamiento estén afiliados al programa.

**Componentes prioritarios de atención en la fase de estabilización socioeconómica**

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional, los temas de generación de ingresos, vivienda y tierras continúan siendo

31 Decreto 250 de 2005.

32 Decreto 2039 de 2002.

los componentes más sensibles y de mayor demanda de recursos en la política de atención a la PD.

Para garantizar la restitución de los derechos de la PD se deben establecer estrategias tendientes a lograr que, en el mediano y largo plazo, las familias puedan generar su propio sustento y, de esta manera, se les pueda garantizar la restitución eficaz y la satisfacción permanente de sus necesidades básicas.

Los programas de generación de ingresos focalizarán acciones en las cuales la persona en situación de desplazamiento será el gestor de su propio restablecimiento, y será quien construya su proyecto de estabilización socioeconómica.

Las principales líneas estratégicas por desarrollar son:

**Esquema de generación de ingresos para la PD**

Como parte de esta estrategia, se estableció un convenio macro donde confluyen los esfuerzos de Acción Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme), y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La propuesta se basa en el desarrollo de tres subprogramas prácticos de generación de ingresos, con sus respectivas herramientas, instrumentos y procedimientos.

11. Subprograma de atención en generación de Ingresos. Se desarrollará a través de las siguientes actividades.

Establecimiento de demandas y ofertas ocupacionales: busca establecer los perfiles ocupacionales de la población y las oportunidades laborales y de negocios ofrecidas por la región, con enfoque de demanda.

Atención en generación de ingresos a través de procesos de vinculación laboral, emprendimiento y fortalecimiento de negocios existentes.

Apoyo financiero: este componente incluye: (1) asesoría para el cumplimiento de los requisitos exigidos para la consecución de un empleo; (2) capital para el arranque en el caso de planes de negocio para emprendedores; y, (3) capital para el fortalecimiento de las unidades económicas ya existentes.

El desarrollo de estas actividades contará con dos componentes transversales: el apoyo psicosocial y el Programa Familias en Acción. Esto, con el propósito de garantizar un proceso integral de la atención, así como articular la atención de la PD a los demás programas para la superación de la pobreza. Todos los proyectos de atención a la PD contarán con procesos de acompañamiento y seguimiento con el fin de fortalecer la sostenibilidad de la alternativa de generación de ingresos definida.

Las entidades de segundo piso como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y el Banco Exterior de Colombia (Bancóldex), mantendrán el apoyo de sus líneas de crédito a las empresas creadas o donde participe población en desplazamiento, que hayan adelantado el proceso de acondicionamiento para optar por un crédito.

12. Subprograma de fortalecimiento institucional para generación de ingresos: el trabajo se concentra en el desarrollo de los contenidos, las estrategias pedagógicas, los instrumentos y los sistemas de evaluación, y las estrategias de ajuste a las microfinanzas, todos encaminados a la formación de operadores de recursos de generación de ingresos para la PD y funcionarios del Snaipd.

13. Subprograma reconversión sociolaboral: esta estrategia se presentará como una alternativa para la PD que se encuentre desempleada o no tenga ocupación permanente. El Programa busca brindar formación integral en oficios semicalificados, proyectos de vida, orientación ocupacional, empleabilidad, asociatividad y emprendimiento. Los oficios semicalificados estarán relacionados con actividades adecuadas a la región donde se implementa el programa.

Tal y como se viene implementando, este programa se desarrollará a través de dos estrategias:

Formación integral: el beneficiario desarrollará conocimientos, habilidades, destrezas y valores para desempeñarse productivamente en la vida, el trabajo y la sociedad. Consta de dos fases: una de formación práctica-teórica, y otra de práctica en empresas legalmente constituidas o en puestos reales de trabajo organizados por las entidades de formación.

Ocupación transitoria con formación: consistirá en brindar al beneficiario ocupación transitoria directa y formación integral en oficios a nivel semicalificado. Esta se desarrollará en convenio con las alcaldías, quienes dispondrán los oficios, materiales y herramientas necesarios para el desarrollo de la ocupación transitoria.

Como eje central del proceso de formación, el Programa cuenta con un componente de proyecto de vida que se desarrolla de manera transversal a lo largo del proceso de formación integral.

Durante todo el tiempo de formación integral o de ocupación transitoria con formación, el programa entrega a los beneficiarios un apoyo de sostenimiento condicionado por día asistido.

Incentivos condicionados para el fortalecimiento de capacidad de generación de ingresos

El Gobierno Nacional desarrollará un esquema de incentivos económicos para elevar las capacidades de generación de ingresos de las familias desplazadas, en particular para mejorar su nivel de empleabilidad a través de la educación superior, el acceso a crédito para el emprendimiento y/o fortalecimiento de actividades productivas y de formación de capital humano y ahorro. Se desarrollará además un incentivo para el retorno a los lugares de origen.

**Financiación de actividades urbanas y rurales**

La PD tendrá acceso preferente y acompañamiento especial en las líneas de crédito establecidas por la estrategia del Gobierno Nacional denominada "Banca de las Oportunidades", en el caso de aquellas actividades financiables que correspondan al sector urbano. Para este propósito, se podrán utilizar las líneas de redescuento de los programas especiales de Bancóldex o los recursos propios de las entidades financieras que desarrollen la estrategia mencionada.

Para el caso de emprendimiento y/o fortalecimiento de actividades relacionadas con el sector rural, tales como la agricultura, piscicultura, porcicultura, ganadería, comercialización, servicios de apoyo a la producción y, en general, todo lo relacionado con el sector agropecuario, la PD seguirá contando con el acceso al Programa de Crédito orientado específicamente a este tipo de población. Este programa es redescontado ante Finagro, donde existe un cupo aprobado por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario que asciende a saldos de cartera hasta por $100.000 millones. Para el efecto, el Banco Agrario de Colombia celebró un convenio con dicho Fondo a fin de acceder a estos recursos y financiar los proyectos productivos adelantados por la PD, bien sea por la vía individual o la asociativa.

**Capacitación laboral**

En cuanto al desarrollo de las actividades de orientación y capacitación para el trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) seguirá generando actividades de orientación ocupacional, mediante las cuales se buscará mejorar las competencias para que la PD pueda insertarse al mercado laboral o desarrollar alguna actividad económica productiva que le permita generar ingresos.

En lo que respecta a la fase de capacitación del Plan de Acción Integral de Atención a la PD, se continuarán asignando cupos para los cursos de formación en oficios productivos, emprendimiento, empresarismo y asociatividad, a través de los cuales se busca mejorar las capacidades y destrezas de los beneficiarios y por consiguiente aumentar el nivel de empleabilidad de la PD.

A través de las acciones regulares de los Centros de Formación del Sena, a 2010 se ha proyectado atender a 566.691 personas en situación de desplazamiento.

A través de las Unidades de Emprendimiento de los 114 Centros de Formación, se acompañarán los planes de negocio que surjan de la PD. Igualmente, se articularán acciones con el Fondo Emprender, el Banco Agrario, la Banca de Oportunidades y las entidades crediticias, para lograr que estos planes sean sostenibles en el tiempo y contribuyan al restablecimiento de esta población.

**Generación de ingresos en el área rural**

En el ámbito rural se espera seguir implementando la estrategia de generación de ingresos puesta en marcha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y las demás entidades que hacen parte de la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica Rural (Meser).

A través de esta estrategia, se acompañará a los sujetos beneficiarios del subsidio de tierras en la formulación de proyectos productivos y las solicitudes de crédito; igualmente, se buscará la articulación de las demás ofertas institucionales que hacen parte de esta fase de atención. Así, se espera brindar a esta población:

14. Programa de masificación de crédito: brindar atención en la formulación participativa de Proyectos Productivos, elaboración de las programaciones y presentación de las solicitudes de crédito ante el sistema financiero (fases de preinversión, inversión y post-inversión).

15. Aporte de capital semilla: apoyar, con recursos no reembolsables, el inicio de la ejecución de los proyectos productivos formulados.

16. Proyectos de seguridad alimentaria: promover la producción de alimentos para el autoconsumo, que generen un arraigo previo a la consolidación de las condiciones óptimas de subsistencia de esta población en los predios.

17. Confluencia de las ofertas al momento de la entrega: Convocar la participación de todas las entidades que conforman la Meser a la ceremonia de entrega, previo suministro de los listados, para que planeen y ofrezcan la atención que tienen a cargo.

**Vivienda urbana**

La atención de las necesidades básicas habitacionales de la PD continuará dentro del marco de tratamiento específico y prioritario, acorde a sus características poblacionales, condiciones de desarraigo y extrema vulnerabilidad. Existirá prelación, por parte de las instancias gubernamentales, en la definición del gasto público social destinado a la atención gradual y progresiva de dicha población, de manera que se puedan desarrollar políticas que faciliten y estimulen la integración de recursos definidos por el Gobierno Nacional, las Entidades Territoriales, los organismos de cooperación internacional y el sector privado.

Lo anterior, se realizará en el contexto de los lineamientos de ordenamiento territorial, propendiendo por la integración de atributos y elementos del espacio público, servicios públicos domiciliarios y equipamiento comunitario, como contribución al proceso de reestablecimiento socioeconómico. Esto, de manera tal que garantice la calidad, habitabilidad y seguridad jurídica de las soluciones habitacionales adecuadas, y la consolidación de los asentamientos legalmente establecidos.

La política de vivienda asignará por lo menos el 33% de los recursos de vivienda en subsidios para la PD. Con ello se buscará:

Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo ocasionado por el desplazamiento forzoso en por lo menos 40.000 soluciones. Esto, mediante el fortalecimiento del sector de vivienda prioritaria, con el desarrollo de alternativas de intervención en mejoramiento integral de asentamientos precarios objetos de regularización urbanística y titulación de predios y oferta de vivienda nueva o usada.

Proteger las unidades de vivienda abandonadas en áreas urbanas o rurales por causa del desplazamiento forzado por la violencia.

Apoyar la implementación de la política de vivienda, por parte de las entidades responsables de esta actividad. Se brindará asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de Vivienda de Interés Social (VIS) elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales. Se ajustarán los procedimientos y tarifas de supervisión, interventoría y elegibilidad de proyectos VIS.

Financiar la vivienda de acuerdo con las condiciones de ingresos de la PD.

Promocionar el concepto de vivienda saludable, a través de acompañamiento social con el fin de implementar acciones preventivas, de mitigación de riesgos y de mejoramiento de hábitos saludables.

Facilitar el asentamiento de la población en proceso de retorno o reubicación, a través de acciones de impacto rápido en la intervención de sus necesidades habitacionales básicas inmediatas.

**Vivienda rural**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural continuará desarrollando el Programa de Vivienda de Interés Social Rural que entrega, por una sola vez, un subsidio en dinero o en especie que oscila entre 12 y 18 salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) para construcción en sitio propio, mejoramiento o adquisición de vivienda nueva, a hogares en condición de desplazamiento que se postulen a través de proyectos colectivos. Estos proyectos deben ser presentados por los entes territoriales o las entidades privadas, cuyo objeto social comprenda las diferentes modalidades de subsidio previstas. El programa busca beneficiar a 7.800 familias durante el período 2007-2010.

**Tierras**

El Incoder continuará implementando programas de reforma agraria (titulación, adquisición y adjudicación) para dotar de tierras a la población en condición de desplazamiento.

Para la adjudicación del subsidio integral (Conformación de Empresas Básicas Agropecuarias), el Incoder adquirirá predios por compra directa y recibirá los predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes y del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora-en liquidación)

Para la distribución de las 130.000 hectáreas que se estiman recibir del Consejo Nacional de Estupefacientes durante el cuatrienio 2007-2010, se continuará atendiendo el criterio de un 50% del área (65.000 hectáreas) para beneficiar a 3.250 familias en condición de desplazamiento.

A través de la compra directa, se estima adquirir 120.000 hectáreas que permitan beneficiar a 12.000 familias en condición de desplazamiento.

La asignación del subsidio estará condicionada a la formulación de un proyecto productivo, en sistemas de producción de carácter empresarial que, bajo los principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, produzcan excedentes capitalizables que permitan mejorar el nivel y calidad de vida de esta población.

La inversión prevista, que asciende a $300.000 millones, buscará, adicionalmente, promover la reversión de prácticas ilícitas e insostenibles y el establecimiento de una base social, económica y cultural sostenible a largo plazo, que fomente la gestión ambiental y el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención. Igualmente, se prolongarán los esfuerzos para continuar aplicando las rutas de protección individual y colectiva de bienes de la población en condición de desplazamiento o en inminente riesgo de desplazamiento, también se consolidará el Registro Unico de Predios (RUP) y otros sistemas de información para la protección de inmuebles definidos en distintas normas.

Finalmente, se le dará operatividad a la posibilidad de realizar permutas de los predios abandonados, por Unidades Agrícolas Familiares, en diferentes zonas de reasentamiento en el país.

**Acciones enfocadas a mitigar los efectos de empobrecimiento en la PD**

Para alcanzar una solución duradera, es importante complementar la atención a la PD con otras acciones del Gobierno enfocadas a mitigar los riesgos de empobrecimiento.

En esa línea, durante el cuatrienio 2006-2010, se articularán los programas de atención a la PD con la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (Juntos), respetando la situación de debilidad manifiesta en que se encuentra esta población, así:

18. Se entenderá que la PD beneficiaria del programa no perderá su condición de desplazada y seguirá gozando de la protección especial del Estado, frente a hechos que puedan poner en riesgo su vida, libertad e integridad personales.

19. El programa será complementado con acciones específicas a favor de los afectados.

20. Se reconoce que la situación de vulnerabilidad de la PD es más crítica que la de los hogares en situación de pobreza y que, de acuerdo con las características de los hogares desplazados, estos tienen un mayor riesgo de caer y permanecer en condiciones de pobreza extrema.

21. El sistema de indicadores sectoriales con enfoque de derechos, diseñados para determinar y monitorear periódicamente el nivel de avance en la estabilización socioeconómica de la PD, será uno de los instrumentos mediante los cuales se evaluará el impacto del programa sobre la PD.

La Red para la Superación de la Extrema Pobreza (Juntos) buscará promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de tres estrategias: (1) la integración de la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea; (2) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y (3) la generación de un marco de corresponsabilidad de los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

La PD que se beneficiará de los programas previstos en la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (Juntos) será aquella que se encuentra vinculada al Programa Familias en Acción-Desplazados y aquella que se incorpore posteriormente. Juntos tendrá una duración de cinco años y el número de familias desplazadas que se verán beneficiadas alcanzará las 300.000.

**Gestión Institucional.** Con el propósito de continuar avanzando en una atención eficiente a la PD, a continuación se presentan las principales acciones que desarrollará el Gobierno para consolidar los avances en materia de gestión institucional.

Consolidación de sistemas de información, seguimiento y evaluación de la política de atención a la PD

**Sistemas de Información.** Una de las más graves falencias institucionales en el diseño, aplicación, seguimiento y evaluación de la política de atención a la PD, tanto a nivel nacional como territorial, continúa siendo la precariedad de los sistemas de información.

Si bien el Gobierno ha venido adelantando un proceso de caracterización de la población inscrita en el Registro Unico de Población Desplazada, aún se requieren mayores esfuerzos para definir una línea de base que permita conocer la situación de la PD y establecer el grado de avance en el goce efectivo de sus derechos.

En tal sentido, en 2005, Acción Social trazó un plan para implementar un sistema de información –Sipod– que permita responder a todas las partes interesadas en la atención del fenómeno del desplazamiento, integrar los esfuerzos institucionales y, en especial, mejorar la atención a los desplazados.

Esta herramienta soportará los requerimientos de información del ciclo de atención a la PD, desde su registro hasta la atención por parte de las instituciones del Estado que, de manera integral, ofrecen sus servicios. Por tanto, sus módulos contemplarán, entre otros, el RUPD, la caracterización de la población, la entrega de ayudas por parte del Estado, el seguimiento a las acciones de diferentes entidades pertenecientes al Snaipd, el manejo de reportes de información a las diferentes entidades que lo requieran, el manejo de información estadística para el soporte de la toma de decisiones, y el mejoramiento continuo de la atención a la PD.

Debido a la magnitud del proyecto, Acción Social determinó implementar el sistema de información en las siguientes fases:

**Fase I. Mejoramiento del RUPD, actualmente en producción.**

**Fase II. Sistema Consolidado de Auxilios de Acción Social para la Población Desplazada:**

Permitirá la gestión de acreditación de la condición de desplazado ante los programas de Acción Social, permitiendo consolidar la información relacionada con el trámite y la entrega de los beneficios que cada uno de los programas brinda a la PD, como son Víctimas de la Violencia, RESA, Programa de Protección de Tierras y Bienes Patrimoniales de la Población Desplazada, y Familias en Acción.

**Fase III. Sistema de Información de Atención a Población Desplazada de las entidades del Snaipd:**

Ampliará su funcionalidad a la gestión de acreditación de la condición de desplazado ante las entidades del Estado, especialmente a las pertenecientes al Snaipd. Lo anterior, permitirá contar con la información de la atención de cada una de las entidades del Snaipd, para lo cual se generarán herramientas ya sea de captura o interfases con los sistemas de información. Esto se hará a partir de un diagnóstico de la situación de cada entidad y tendrá en cuenta cómo participa cada uno en la atención a la PD.

Durante el cuatrienio 2007-2010, el 80% de la PD inscrita en el Sipod estará caracterizada. De esta manera, finalizado 2007, existirá una línea de base que permitirá formular mejores intervenciones, controlar los resultados y evaluar los impactos sobre la población objetivo. Las entidades del Snaipd tendrán bases de datos que permitan cruzar la información de la PD beneficiaria de sus programas con el Sipod y con el Sisbén. El Comité Técnico de Información identificará las áreas en las cuales se requiere, con mayor urgencia, mecanismos para cruzar información intermunicipal y se adelantarán las acciones con las entidades pertinentes.

Para el logro de lo anterior, toda la PD registrada, mayor de 18 años, deberá contar con cédula de ciudadanía. Por esta razón, la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá priorizar su programa de cedulación hacia esta población.

**Seguimiento y evaluación**

Otro de los aspectos de la política de atención al desplazamiento tiene que ver con los sistemas de seguimiento y evaluación. Pese a que se ha avanzado en el proceso de caracterización, aún no se cuenta con un mecanismo que permita mantener actualizada esta información.

Las estrategias de seguimiento son fundamentales para conocer el impacto de las políticas y acciones del Estado, así como la situación de la población tanto general, como individual (hogar por hogar). Sólo de esta manera, será posible mejorar la toma de decisiones del Gobierno sobre la continuidad o ajuste de sus programas, la asignación de los recursos destinados para ejecutarlos y el establecimiento del grado de avance en el goce efectivo de los derechos de la PD.

En la medida en que las metas que se trazan las entidades del Snaipd deben ir dirigidas a alcanzar el goce efectivo de los derechos de la PD, el Gobierno Nacional realizará las siguientes acciones orientadas a medir la eficacia, la eficiencia y la suficiencia de los programas de atención de la PD: (1) crear un esquema de monitoreo interinstitucional y permanente a los programas relacionados con atención a la PD, con el fin de retroalimentar a las entidades del Snaipd en aspectos de calidad, pertinencia y oportunidad de los programas; (2) el esquema de seguimiento deberá permitir la medición de la cobertura, el acceso, la calidad, la corresponsabilidad y la eficiencia de los programas de atención a la PD; (3) se realizarán evaluaciones de la atención a los desplazados, a través de un enfoque participativo con los distintos actores interesados en la política, entre los cuales deberán incluirse a las autoridades locales, los implementadores de los programas, la PD y los formuladores de política, entre otros.

A través de la Red para la Superación de la Extrema Pobreza (Juntos) y su estructura de seguimiento de promotores sociales, se pondrá en práctica un sistema de indicadores con enfoque de derechos, que permitirán determinar y monitorear periódicamente el nivel de avance en la estabilización socioeconómica de la PD.

La aplicabilidad de los indicadores de goce efectivo de derechos permitirá evaluar el resultado de la política pública frente a la materialización de los derechos de los afectados.

Los criterios de valoración del derecho a la estabilización socioeconómica, con base en los cuales se diseñarán los indicadores de goce efectivo son: (1) Vida, integridad personal, libertad y seguridad personal; (2) Reparación; (3) participación; (4) generación de ingresos; (5) alimentación; (6) vivienda; (7) salud; (8) educación; y, (9) identidad.

Así mismo, a través de los promotores sociales y la información que estos recojan, se actualizará el registro de afectados.

La información de seguimiento será remitida a la honorable Corte Constitucional, junto con la información de ejecución presupuestal de los proyectos de inversión para la atención de la PD, según la periodicidad solicitada en los distintos pronunciamientos.

Se coordinará la implementación de mecanismos de identificación de la población, que faciliten los procesos de atención y cruces de información relativa a los procesos de atención brindados por las entidades que forman parte del Snaipd.

**Apoyo y acompañamiento al fortalecimiento de las organizaciones de población desplazada (OPD)**

El fortalecimiento de las OPD dará pautas para que, paulatinamente, se vigoricen como auto gestoras de procesos. Ello de manera tal, que les permita articularse a la dinámica socioeconómica del territorio y generar sentimientos de pertenencia, arraigo, solidaridad, convivencia, cooperación y trabajo en conjunto, en sus lugares de origen y en las zonas de recepción y/o restablecimiento. Así, se abrirá un espacio de representatividad legitimado ante las entidades de coordinación del Snaipd y la sociedad civil en general.

Igualmente, las OPD permitirán una participación más ordenada y la concertación de puntos en común para desarrollar un trabajo colectivo, dirigido a la búsqueda de alternativas que permitan superar la condición de desplazamiento.

Dicho acompañamiento estará orientado a tres ejes fundamentales:

22. Se fortalecerán las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) en temas de formación y capacitación en política pública. Esto, en el contexto de la Mesa Nacional y las Mesas territoriales de Fortalecimiento a OPD del Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada (Snaipd), participación ciudadana, procesos organizativos, planeación estratégica y elaboración de proyectos, desarrollo humano y control social.

23. Se fortalecerán los mecanismos de articulación de las OPD a las instancias de coordinación del Snaipd. Para ello, se deberá definir una estrategia que garantice la participación de las organizaciones de todo el territorio colombiano, tanto a nivel estratégico como operativo.

24. Se establecerán mecanismos de comunicación e información, que posibiliten un conocimiento suficiente de las actividades que se adelantan con la población desplazada y vulnerable por la violencia.

**2.2.2 Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (DD.HH y DIH)**

Gracias a la aplicación de las políticas en materia de DD.HH. y DIH, incorporadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se lograron importantes avances en materia de respeto y garantía de los DD. HH. y del DIH. Al considerar el derecho a la vida, se encuentra que el número de homicidios se redujo 40%, al pasar de 28.837 en 2002 a 17.277 en 2006, revirtiendo la tendencia creciente de más de una década. En cuanto a los casos de masacres se presentó una disminución del 67,8%. Así mismo, el número de homicidios de sindicalistas, concejales, indígenas, maestros sindicalizados y periodistas, disminuyeron a tasas superiores al 66%.

Respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, en el período 2002-2005, la línea de pobreza se redujo 7,8 puntos porcentuales, al pasar de 57% a 49,2%, y la de indigencia disminuyó 6 puntos al pasar de 20,7% a 14,7%. Al mismo tiempo, las coberturas brutas en educación aumentaron en todos los niveles. En la básica y media de 82% en 2002 a 91% en 2006, y en superior de 21% a 26% para el mismo período; 6,26 millones de niños y 596 mil adultos mayores se beneficiaron con programas de asistencia social; se otorgaron cerca de 396 mil subsidios y créditos para la adquisición de vivienda de interés social, entre otros resultados.

El comportamiento de las cifras estuvo influenciado por una importante labor institucional que volcó sus esfuerzos para lograr el respeto de los DD.HH. y el DIH. En materia de prevención, se avanzó en el desarrollo del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) y en el fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas (CIAT). Con relación a la protección de poblaciones específicas, se avanzó en la implementación del Proyecto de Atención de Comunidades en Riesgo (PACR)[33] y en el diseño del proyecto de implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano. Además, se logró que los 32 departamentos y 597 municipios del país construyeran planes de acción en el tema. Paralelamente, se avanzó en la dotación de herramientas de autoprotección a las poblaciones vulnerables.

En el tema de formación y educación en DD.HH. y respeto al DIH, la FP capacitó permanentemente a la totalidad de sus miembros, con lo que se logró una reducción en el número de casos de violaciones por parte de los miembros de las FFMM y de la Ponal. Al mismo tiempo, varios organismos del Estado realizaron acciones de difusión y enseñanza en materia de DD.HH. y DIH, dirigidas a funcionarios públicos.

De otra parte, frente al tema de protección a altos dignatarios del Estado, funcionarios y otras personalidades, el DAS y la Ponal han implementado 2.280 esquemas de protección. Por su parte, el Programa de Protección que lidera el MIJ ha beneficiado a 5.711 personas con medidas de protección. Finalmente, y en el marco de lucha contra la impunidad en violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, el país avanzó en la construcción de una política integral que fortalezca la acción del Estado en las labores de investigación, juzgamiento y sanción, política que fue plasmada en el documento Conpes 3411 de marzo de 2006.

En resumen, el Estado y la sociedad colombiana han realizado importantes esfuerzos para prevenir las violaciones de los DD.HH. y para construir una cultura en la materia. Sin embargo, aun subsisten valores y prácticas que están alejadas o son contrarias al reconocimiento y respeto de la dignidad humana y a los principios y valores que fundamentan la garantía y ejercicio de los DD.HH. Persisten, así mismo, conductas discriminatorias tanto sociales como institucionales que menoscaban el reconocimiento y el ejercicio de los derechos de grupos poblacionales. Al mismo tiempo, aún existen GAML que infringen constantemente el DIH. También se presentan casos esporádicos de violaciones de los DD.HH. que deben ser confrontados y sancionados con rigor, mientras que prevalecen algunas dificultades para lograr una justicia pronta y eficaz.

Para contrarrestar las carencias y consolidar las políticas de promoción y respeto de los DD. HH. y el DIH, el Estado velará para que se armonice el desarrollo social, económico, político y cultural del país con las implicaciones de adoptar un enfoque de derechos. Además, se velará por el establecimiento de las consecuentes responsabilidades para garantizar estos derechos en las entidades estatales.

**Implementación del Plan Nacional de Acción en DD. HH. y DIH**

El Estado colombiano, con miras a fortalecer el desarrollo nacional y el Estado Social de Derecho, culminará la elaboración e implementación del Plan Nacional de Acción en DD.HH. y DIH, cuyo impulso y cumplimiento ha sido asumido como una tarea prioritaria de Estado que trasciende los períodos de Gobierno. Con este Plan, de carácter estatal y con enfoque de género, que será concertado con la sociedad civil y contemplará la integralidad de los DD. HH., y la dependencia recíproca entre los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, se impulsará la aplicación de los tratados internacionales en materia de DD. HH. y DIH. Además, el Plan le permitirá al Estado contar con una guía para la ejecución de sus acciones y contribuirá a la articulación del Gobierno Nacional con las organizaciones de la sociedad civil.

El Plan contemplará varios ejes temáticos relacionados con la cultura en DD. HH., derecho a la vida, a la libertad y a la integridad; lucha contra la discriminación y promoción de la identidad; derechos económicos, sociales y culturales; acceso a la justicia y lucha contra la impunidad. En su elaboración, puesta en marcha, seguimiento y

[33] Con este proyecto en específico, se busca la atención a comunidades indígenas, afro y campesinas en riesgo potencial, la mayoría con medidades cautelares o provisionales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ubicadas en doce regiones: Urabá Antioqueño, Eje Cafetero, Córdoba y Bajo Putumayo, Montes de María, Sierra Nevada de Santa Marta, Ocaña y Región del Catatumbo, Arauca, Sur del Tolima, Macizo colombiano y centro del Cauca y Pacífico Nariñense.

evaluación, se deberá contar con el compromiso de todas las entidades involucradas.

Este Plan deberá, así mismo, compatibilizarse con los planes sectoriales previamente aprobados, tales como el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos, el Plan Decenal de Infancia y el Plan Decenal de Cultura y Convivencia.

**Fortalecimiento institucional y de la ejecución de la política pública en materia de DD. HH. y DIH**

Para el tema de prevención y protección de los DD.HH., y del DIH, el Estado colombiano fortalecerá y consolidará el SAT y el CIAT para prevenir oportunamente violaciones a los DD. HH. Además, se continuará con los programas de protección de poblaciones específicas, con el PACR y la implementación de medidas de protección para las personas y comunidades con medidas cautelares y provisionales del Sistema Interamericano.

Se avanzará en la formulación de una política estatal integral para abordar el impacto específico del conflicto armado en las mujeres en las áreas de justicia, salud y educación, entre otras. Estas políticas deben estar guiadas por la lógica de la protección de los derechos de las mujeres y propender a garantizar su autonomía.

Igualmente, se propenderá por la incorporación de la política pública de DD.HH., en los planes de desarrollo territorial y local, y por la dotación de herramientas de autoprotección para las poblaciones más vulnerables. Para tal fin, se realizará seguimiento a las acciones hasta ahora ejecutadas, se indicarán los procesos que agilizan la respuesta oportuna del Estado y se fortalecerán los mecanismos de evaluación y control de dichas acciones.

En esta misma línea, se completarán los avances en materia de protección a personas amenazadas, para lo cual se expedirá una normatividad consistente con el tema. Para la protección de las poblaciones señaladas en el artículo 2° del Decreto 2816 de 2006, la dirección de la política continuará en cabeza del MIJ. Sin embargo, el componente operativo de los esquemas móviles de dicha población se concentrará en una única entidad: la Ponal.

Esta tarea se ejecutará gradualmente por fases, teniendo en cuenta la priorización de población y la disponibilidad de recursos[34]. Para el logro de estas acciones, el Estado colombiano destinará recursos para la disponibilidad de personal, la capacitación y la dotación de equipos. Al mismo tiempo, y en coordinación con la Ponal, se fortalecerá la implementación de medidas de protección a la población señalada en el mencionado decreto.

Por otro lado, se garantizará el cumplimiento de los compromisos de la FP con el respeto y garantía de los DD. HH. Lo anterior significa que se fortalecerán los controles de la acción en terreno, se robustecerá la efectividad de la Justicia Penal Militar y se ajustarán los programas de formación en DD. HH., y DIH. De otra parte, se espera que las medidas relacionadas con la PDSD, el fortalecimiento de la FP., y la política de prevención a violaciones de DD. HH., y DIH, permitan que la tasa de homicidios por 100 mil habitantes, llegué, en 2010, a 29,5 (ver Anexo metas).

Finalmente, el Gobierno Nacional avanzará en el cumplimiento de los compromisos frente a los organismos o agencias internacionales, en especial en los procesos de búsqueda de soluciones amistosas que se tramitan ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Paralelo a estas acciones, y en el marco de las estrategias de fortalecimiento institucional, se mejorarán los mecanismos de coordinación interinstitucional y seguimiento de los lineamientos de política en materia de DD. HH., y DIH. En esta línea, se diseñará y pondrá en marcha un sistema de información para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas que garantizan los derechos a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo, teniendo en cuenta criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, y su diferenciación por grupos vulnerables. En tal sentido, en cumplimiento de las recomendaciones de la Naciones Unidas, se avanzará en el diseño de indicadores, desagregados por sexo, y un análisis de género, teniendo en cuenta un enfoque diferenciado según etnia, grupo etario e identidad sexual.

Al mismo tiempo, se reforzarán los espacios institucionales de coordinación y seguimiento a dichas políticas. Finalmente, se robustecerá el sistema de información sobre la situación de DD.HH. y DIH del Observatorio de la Vicepresidencia de la República.

Como complemento a las estrategias señaladas anteriormente, se profundizarán las acciones sectoriales de comunicación y educación en DD.HH. y DIH, para lo cual se culminará la elaboración y aplicación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (Planedh). Además, se consolidarán las estrategias de descentralización de la ejecución de la política en materia de DD.HH. y DIH, lo cual significa que en los próximos cuatro años, todos los departamentos y municipios del país diseñarán y aplicarán planes de acción en DD.HH. y DIH, los cuales deberán estar articulados con los programas regionales y locales de desarrollo.

**Justicia y Derechos Humanos**

Es claro que las labores de promoción y prevención en materia de DD. HH. y DIH, deben estar estrechamente relacionadas con un fortalecimiento decidido de las capacidades del aparato de justicia en materia de investigación, juzgamiento y sanción. De este modo, el mejoramiento de los mecanismos de coordinación institucional de las entidades pertenecientes al Sector Justicia y al resto del Estado colombiano, será una de las principales tareas a acometer en el cuatrienio 2006-2010.

En este contexto, como punto de partida de las estrategias de coordinación, será necesaria la continuación de reformas como la implantación del Sistema Penal Acusatorio, la creación de la carrera judicial de la FGN, la generación de esquemas de intercambio de información, el desarrollo de programas de protección a víctimas y testigos, y la promoción de programas de capacitación a funcionarios judiciales en materia de DD. HH. y DIH.

Un aspecto central a desarrollar será la implementación de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones de DD. HH., y DIH, consignada en el documento Conpes 3411 de marzo de 2006, la cual tiene como referente el impulso a la investigación de casos de graves violaciones a los DD. HH., e infracciones al DIH.

La ejecución de las estrategias de la política de lucha contra la impunidad en casos de violación a DD.HH. e infracciones al DIH tiene un costo aproximado de $40.084 millones, de los cuales el 56% son recursos del Presupuesto General de la Nación y el 44% restante se espera obtener de la cooperación internacional.

**2.2.3 Política de reconciliación**

Uno de los mayores retos que enfrenta Colombia es el de lograr un equilibrio entre los acuerdos para el establecimiento de la paz y el diseño y ejecución de una política de restauración de la justicia e impulso a la reconciliación en medio de la violencia armada que ejercen los GAML. La experiencia indica que la planificación minuciosa y la elaboración de estrategias de justicia y reconciliación deben producirse con anterioridad al restablecimiento de las condiciones de seguridad y, por este motivo, puede señalarse que Colombia ha iniciado de manera oportuna esta tarea.

Es claro que los procesos de reconciliación dependen de numerosos factores que van desde la voluntad política del Estado y la sociedad en general, hasta la capacidad institucional y disponibilidad de recursos. En los últimos años, el país ha avanzado en experiencias directas e indirectas, locales y nacionales, que apuntan a la reconciliación de

[34] Las fases prevén la concertación teniendo en cuenta la siguiente población: (1) centralización de los esquemas diplomáticos, gobernadores, magistrados, clero, alcaldes, diputados y concejales; (2) centralización de los esquemas de congresistas y ex funcionarios; (3) centralización de los esquemas de ministros, viceministros, funcionarios públicos, particulares y periodistas; y, (4) centralización de los esquemas de Presidencia, Vicepresidencia, ex Presidentes y desmovilizados.

los colombianos. Incluso, en el marco de la Ley 975 de 2005 o Ley de Justicia y Paz, el Estado colombiano dirigió sus esfuerzos para la creación de una Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, encargada de construir las estrategias para el logro de la reconciliación de los colombianos y responsable de la articulación de un discurso único de Estado.

Teniendo en cuenta estos principios, en el período 2007-2010 se consolidará una política de reconciliación orientada a la implementación de las siguientes estrategias: (1) consolidar el perdón de los victimarios y la generación sociedad en un ambiente de respeto por la dignidad humana y la convivencia pacífica, mediante la construcción de programas y acciones destinadas a la reconciliación de las víctimas y victimarios; (2) desarrollo de programas de reparación a víctimas (restitución de derechos amenazados, trasgredidos o violados); (3) aplicación de estrategias de reintegración a la vida social y económica de los miembros de los GAML; y (4) ejecución de programas destinados a recuperar, analizar, sistematizar y difundir la memoria histórica, con el fin de establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las que se generó el fenómeno de la violencia y su impacto sobre la población civil, las organizaciones estatales y el conjunto de la sociedad.

**Reparación de las víctimas de la violencia**

En desarrollo de la violencia armada en Colombia, la población civil ha sido afectada por la ocurrencia de graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, situación que conlleva a obligaciones del Estado como garante de los derechos fundamentales. En efecto, las víctimas al ser titulares de derechos que deben ser protegidos por el Estado, son acreedores de garantías como la verdad, la justicia y todas aquellas medidas que buscan aliviar el sufrimiento padecido y recuperar las condiciones de existencia y/o del proyecto de vida dañado. En este contexto, la reparación, además de ser justa, viable y sostenible, debe ser asumida de manera integral, efectiva y proporcional a los perjuicios sufridos por las víctimas y sus familiares (o personas a cargo o con vínculos). Además, debe propender por el alivio del sufrimiento causado y garantizar la no repetición de las violaciones.

El Estado colombiano, en concordancia con su carácter social, democrático y de derecho, desarrolló diversos programas orientados a restituir derechos y a indemnizar a las víctimas de la violencia, con el fin de aliviar el sufrimiento causado y avanzar en la búsqueda de garantías de no repetición. Dentro de estos programas se encuentran: (1) indemnización de víctimas, según lo establecido en la Ley 782 de 2002[35]; (2) atención a la población desplazada por la violencia, de acuerdo con la Ley 387 de 1998, el Decreto 250 de 2005 y la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional; (3) atención a víctimas de Minas Antipersona (MAP) y Municiones sin Explotar (MUSE), de acuerdo con la Ley 418 de 1997; y (4) atención a secuestrados y a sus familias, según lo establecido en la Ley 986 de 2005. Estas líneas de atención, a pesar de no considerarse en estricto sentido como políticas de reparación hasta tanto no se ajusten de manera definitiva a los términos de verdad, justicia y reparación, señalados anteriormente, han significado un esfuerzo fiscal importante (cercano a los $3 billones) en el período 2002-2006.

Igualmente, en este contexto deben resaltarse todas aquellas reparaciones individuales y colectivas que el Estado colombiano realiza en cumplimiento de las sentencias condenatorias que, por acción u omisión comprobada de agentes estatales en casos de violaciones a los DD.HH. y al DIH, son proferidas por las cortes nacionales e internacionales.

Paralelamente a este marco de acción, bajo las negociaciones y la desmovilización colectiva de los grupos de autodefensas, se expidió la Ley 975 de 2005, conocida como Ley de Justicia y Paz. Esta, además de crear la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación[36] y fortalecer los órganos de justicia, contempla en su artículo 8° la necesidad de reparar a las víctimas con *"acciones que propendan por la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y las garantías de no repetición de las conductas"*. Al mismo tiempo, dicha norma indica que los jueces serán los competentes para definir la pena alternativa de las personas que se acojan a ella, así como el tipo y el monto de la reparación de la víctima.

Es en este contexto en donde pueden confluir las acciones de reparación que viene ejecutando el Estado colombiano de manera individual y colectiva, así como las que, en el futuro, están obligadas a ejecutar los beneficiarios de la Ley 975 de 2005. Resulta entonces importante plantear una política integral y coordinada entre el Estado y la sociedad civil, que responda tanto a la dimensión individual (a través de medidas de satisfacción, restitución, indemnización y garantías de no repetición), como colectiva (por medio de medidas de restitución y rehabilitación) de la reparación de las víctimas. En todo caso, estas medidas deben propender, prioritariamente, por la garantía del derecho inalienable a la justicia y a la verdad, así como contribuir con la reconciliación.

Para responder a estos retos, el Estado colombiano actuará en varios frentes. El primero de ellos está relacionado con la construcción de un modelo de reparación integral, viable, sostenido, ajustado a la realidad colombiana que sirva tanto para el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz, como parámetro o umbral para futuras reparaciones. Para ello, el Estado colombiano velará por el cumplimiento de los requisitos de reparación que los jueces impongan a los desmovilizados beneficiarios de la pena alternativa, de tal forma que la reparación integral, tanto individual como colectiva, se constituya en insumo fundamental para el acceso a los beneficios jurídicos y, por ende en una herramientas para la reconciliación de los colombianos.

Un segundo frente está dirigido a fortalecer las políticas de atención integral y oportuna de las víctimas de la violencia. Para tal fin, el Gobierno Nacional formulará e implementará estrategias que permitan la sinergia y complementariedad de las distintas iniciativas de Estado; además, ajustará la atención a las recomendaciones que proponga la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, teniendo en cuenta un enfoque de género y edad. En este contexto, se fortalecerán los mecanismos de acceso de las víctimas de los GAML a los programas de vivienda de interés social, al Sistema General de Seguridad Social en Salud, al sistema educativo y a programas de generación de ingresos y/o vinculación laboral.

Por otro lado, y según lo dispuesto en la Ley de Justicia y Paz, se diseñará e implementará una política de Estado sostenible financieramente para ofrecer una reparación integral, articulada con las acciones y programas que buscan solucionar los problemas estructurales, económicos y sociales de la sociedad colombiana y que se constituyen en detonantes importantes de la violencia.

Para ello, el Estado colombiano velará por el cumplimiento de los montos, acciones y requisitos de reparación que los jueces ordenen a los desmovilizados beneficiarios de la pena alternativa, de tal forma que la reparación integral, tanto individual como colectiva, se constituya en insumo fundamental para el acceso a los beneficios jurídicos y, por ende en una herramientas para la reconciliación de los colombianos.

---

35 De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por la Ley 782 de 2002, se consideran víctimas de la violencia a "aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal y/o en sus bienes, por razón de atentados terroristas, combates, secuestros, ataques y masacres".

36 Dentro de las funciones de dicha Comisión se encuentran: (1) garantizar a las víctimas su participación en los procesos judiciales y la materialización de sus derechos; (2) presentar un informe público sobre las razones para el surgimiento y evolución de los GAML en el país; (3) llevar a cabo un seguimiento a los procesos de reincorporación de los excombatientes a la vida civil, e igualmente, a la política de desmovilización de los GAML y al cabal funcionamiento de las instituciones en estos territorios; (4) llevar a cabo una evaluación periódica de las políticas de reparación, señalando recomendaciones al Estado para su adecuada ejecución; (5) presentar en dos años al Gobierno Nacional y a las Comisiones de Paz del Senado de la República y la Cámara de Representantes, un informe acerca del proceso de reparación de las víctimas de los GAML; (6) recomendar criterios para las reparaciones a las víctimas con cargo al Fondo de Reparación de Víctimas; (7) coordinar la actividad de las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes; y, (8) adelantar las acciones nacionales de reconciliación que busquen impedir la reaparición de nuevos hechos de violencia que perturben la paz nacional.

Paralelamente, y con el objeto de construir una salida negociada y pacífica de la violencia armada, el Gobierno Nacional, en acción conjunta con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, liderará acciones de reconciliación y reparación colectiva de la población víctima de la violencia. Estas medidas implican el fortalecimiento del Fondo de Reparación, a través de la asignación y administración eficiente de los recursos. Así, el Fondo podrá ser administrado mediante encargo fiduciario o por un tercero, la Nación asumirá los costos de administración de estos recursos.

Por otro lado, el Estado colombiano, en el marco de los procesos penales y como medida de reparación, garantizará la protección de la integridad y vida de las víctimas y establecerá mecanismos eficientes para hacer efectiva la reparación, la información y difusión de los hechos ocurridos. Para esta tarea, se fortalecerán el sector jurisdiccional, la FGN y el Ministerio Público, de tal forma que el proceso judicial se convierta en un espacio de reparación de las víctimas en donde se den garantías de participación digna y eficaz, y se profieran sentencias en sí mismas restauradoras. En este mismo sentido, se crearán sistemas de información oportunos y confiables sobre las víctimas y sobre los actores involucrados en la comisión de delitos, así como los mecanismos de interlocución con las organizaciones de víctimas para garantizar su intervención en los procesos.

De igual forma, la Fuerza Pública desempeñará un papel fundamental. Como se dijo anteriormente, desde el MDN se viene impulsando una revisión a los principales lineamientos de la PDSD, en aras de la consolidación de la misma. Esta revisión contribuye a la reparación con los principios rectores dirigidos a conquistar la paz, mantener la confianza y el apoyo de la población, protección de los derechos de la población, presencia permanente de la FP en los territorios, convivencia pacífica y armoniosa entre poblaciones y acciones coordinadas de la FP con las demás entidades del Estado.

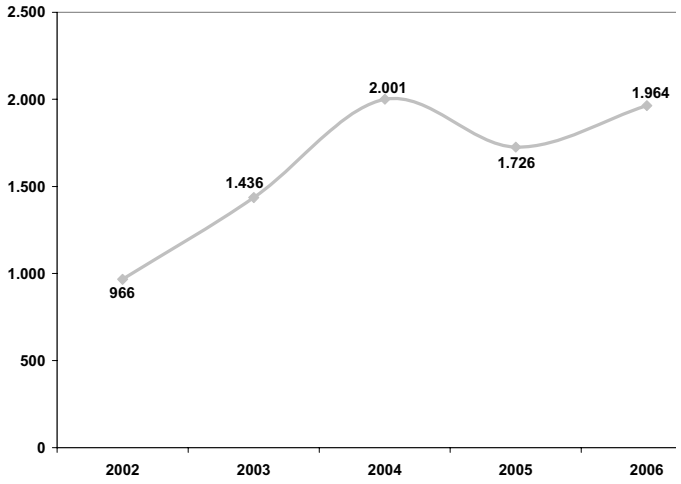
Además, el Estado adoptará los estándares internacionales en materia de verdad, justicia y reparación y de manera particular las órdenes emitidas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-370 de 2006, en estricto cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia de derechos de las mujeres, según su etnia, identidad sexual y grupo etario.

Finalmente, se fortalecerá la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, instancia encargada de apoyar y promover la investigación del delito de desaparición forzada, con pleno respeto de las competencias institucionales y de las facultades de los sujetos procesales. Se desarrollará el Plan Nacional de Búsqueda, haciendo énfasis en la atención de las familias afectadas y en la búsqueda e identificación oportuna de la población desaparecida.

**Minas Antipersona (MAP) y municiones sin explotar (MUSE): prevención y atención de sobrevivientes**

Como se puede observar en la figura 2.8, entre 2002-2006 se contabilizaron 8.093 eventos[37] relacionados con MAP y MUSE (29,2% fueron accidentes y 70,8% fueron incidentes). Estos eventos dejaron 4.425 víctimas, de las cuales 3.397 resultaron heridas y 1.028 murieron (23,2%). En el país, 569 municipios registraron algún evento y 373 alguna víctima. El 98% de los eventos ocurrieron en zona rural y el 2%, en zona urbana. La mayoría de las víctimas son miembros de la FP (65,4%), un 33,2% son civiles y el 0,5% son miembros de los GAML. Un 9% son menores de edad. Las Farc son responsables del 56,9% de los eventos y el ELN del 8,5%, se desconoce el responsable del 30,7% de las eventos restantes.

**Figura 2.8: Número de eventos con MAP y MUSE**




Fuente: Observatorio de MAP-MUSE.

Para contrarrestar esta problemática, Colombia suscribió la Convención de Ottawa[38], tratado internacional que prohíbe el empleo, almacenamiento, producción y transferencia de MAP. La Convención comenzó a regir desde marzo de 2001, y, desde entonces, el Gobierno colombiano adquirió la obligación de destruir las minas producidas y almacenadas por la FP, a realizar el desminado humanitario de los territorios sembrados con MAP y a asistir y restituir los derechos económicos y sociales de las víctimas de estos artefactos.

En aras de organizar la oferta institucional para atender esta problemática, se creó la Comisión Intersectorial Nacional para la Acción contra las Minas Antipersona y el Observatorio de Minas Antipersona. De otra parte, se fortalecieron los niveles territoriales con la construcción de planes de acción que permitieran atender la situación generada por el uso de MAP y MUSE, y organizar la oferta local para la prevención y la respuesta oportuna. Al mismo tiempo, se avanzó en una exitosa campaña nacional e internacional de sensibilización para prevenir el uso de estos artefactos.

En cuanto a la atención de víctimas, en el marco de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002, se han desarrollado dos componentes: Educación para Reducción de Riesgos (ERR) y la atención de los sobrevivientes. Para la ERR se diseñaron las metodologías de aprendizaje y el plan estratégico de acción, se creó el estándar nacional y se están adelantando pruebas piloto en Montes de María, Magdalena Medio y 64 municipios priorizados. Con relación a la atención de sobrevivientes, se ha avanzado en el diseño de una política de atención integral a víctimas en emergencia, rehabilitación y equiparación de oportunidades con énfasis en la niñez. Igualmente, se elaboró la ruta crítica de atención, se fortaleció el Sistema de Gestión de Información y se mejoró la oferta de servicios de rehabilitación en las zonas más afectadas (zona occidente con el Hospital Universitario del Valle y zona oriente en el Hospital Universitario de Santander).

En materia de desminado, Colombia completó la destrucción de las MAP almacenadas por la FP el 24 de octubre de 2004, anticipándose a la fecha límite establecida. Así mismo, se inició la construcción de manuales contentivos de los estándares nacionales en cuanto a procedimientos de limpieza y desminado humanitario. Igualmente, se ha avan-

[37] Por evento se entiende todo acontecimiento relacionado con MAP/MUSE ya sea un incidente o un accidente.

[38] La Convención de Ottawa fue firmada por 152 países, de los cuales 143 la han ratificado. Con la expedición de la Ley 554 de enero 14 de 2000, el Gobierno colombiano aprobó dicha Convención. Posteriormente, el 6 de septiembre del mismo año ratificó dicho instrumento, el cual entró en vigencia a partir del 1° de marzo de 2001. De esta forma, el país quedó comprometido a destruir todas las existencias de MAP, teniendo como fecha límite el 1° de marzo de 2005. En lo que respecta al desminado humanitario del territorio sembrado con minas, el plazo es de 10 años con posibilidad de prórroga de 10 años adicionales, plazos que se cumplen en 2011 y 2021, respectivamente.

zado en el monitoreo y seguimiento a las emergencias por sospecha o presencia de MAP y/o MUSE.

Las FFMM iniciaron el proceso de capacitación de zapadores y supervisores en desminado. Como resultado de ello, se conformó un primer pelotón de desminado que inició sus labores a finales de 2005 y que, a la fecha, ha logrado importantes resultados en la materia. Actualmente, se encuentra en desarrollo el proceso de conformación y capacitación de otros tres nuevos pelotones, los cuales fortalecerán la capacidad de acción del Estado y permitirán la atención oportuna de las emergencias humanitarias por MAP que se presenten en el territorio nacional.

A pesar de los avances en la protección de los derechos de los sobrevivientes de MAP y/o MUSE, persisten limitaciones relacionadas con: (1) la baja capacidad de reacción y de coordinación de la oferta institucional del Estado tanto para la prevención, como para la atención de víctimas; (2) la escasa información que tienen los afectados sobre los beneficios y servicios disponibles para ellos; y, (3) la visibilidad del tema de la discapacidad.

Por otro lado, y en cuanto al desminado humanitario se refiere, la mayor dificultad que se presenta tiene que ver con que las MAP siguen siendo utilizadas como arma de guerra por los GAML, afectando, sin distinción, tanto a los miembros de la FP, como a la población civil. Dado este limitante, hoy en día no existe información sobre el número o composición de las MAP sembradas o almacenadas por estos grupos armados. Además, el Estado colombiano carece de los recursos económicos y humanos suficientes para lograr el desminado total del territorio nacional. Sin embargo, el Estado ha dado respuesta a las Emergencias Humanitarias reportadas. Se entiende por emergencias humanitarias, aquellas situaciones en las que la vida e integridad personal de la población civil se encuentran en inminente peligro por la afectación de las minas antipersonal y/o los artefactos explosivos abandonados sin explotar, en sus territorios, lugares de afluencia común o tránsito necesario.

Resulta difícil para el Estado garantizar que los GAML dejen de sembrar MAP, sin embargo, y a pesar de que puede aumentar la colocación de MAP/MUSE, la política nacional en relación con estas se centra en dos objetivos superiores. El primero está relacionado con la disminución de, por lo menos, la mitad del promedio de eventos anuales (accidentes e incidentes) y de personas muertas y heridas por MAP/MUSE. El segundo, con la atención humanitaria oportuna y completa de la totalidad de las víctimas de MAP/MUSE.

Para lograr estos objetivos de política pública, en los próximos años se deberán adelantar acciones en cuatro frentes importantes: (1) cumplimiento de la Convención de Ottawa; (2) prevención para la reducción de riesgos y víctimas de MAP; (3) atención integral y retroactiva a la población víctima de MAP; y, (4) adecuación institucional y seguimiento y evaluación.

El cumplimiento de la Convención de Ottawa debe tener en cuenta la situación de orden público del país, y las restricciones que esta dinámica le imponen al desminado humanitario. Por ese motivo, será necesario el diseño y aplicación de estrategias que contribuyan a la reducción de la problemática, pero que al mismo tiempo sean insumo para la respuesta que el Estado colombiano entrega anualmente a los organismos que supervisan el cumplimiento de dicha Convención. Paralelamente, es necesario avanzar en la identificación de áreas prioritarias para el desminado. Como resultado de esto, se realizará la señalización y/o limpieza de peligro en los 50 municipios de mayor riesgo. El mismo proceso se realizará en todas las zonas en donde se presenten emergencias humanitarias.

Para la prevención y reducción del riesgo de accidentes e incidentes con MAP/MUSE, el 80% de las personas que habitan en los 100 municipios de mayor riesgo de minas en el país, tendrán claridad sobre el riesgo de estos artefactos, desarrollarán comportamientos seguros y conductas protectoras. Al mismo tiempo, se diseñarán y aplicarán estrategias para la eliminación de los accidentes e incidentes que afectan a los miembros de la FP. Para el logro de este objetivo, se consolidarán las estrategias de comunicación y sensibilización, además se continuará fortaleciendo la ejecución de la ERM y se promoverá la inclusión de programas de prevención en los Planes Educativos Institucionales (PEI) de las Escuelas y Colegios de las zonas de alto riesgo de accidentes e incidentes por MAP/MUSE.

En cuanto a la atención de víctimas, la totalidad de los sobrevivientes de accidentes contará con una atención oportuna y de calidad para la promoción y restitución de sus derechos, y la rehabilitación de las víctimas que sufren traumas físicos o sicológicos. Para alcanzar esta meta, se reforzarán los programas de investigación clínica, rehabilitación física y emocional, así como la readaptación personal, familiar, laboral y social para los miembros de la FP víctimas de MAP/MUSE. Se propenderá por la vinculación automática al Régimen Subsidiado en Salud de los sobrevivientes, y por la inclusión específica de "Accidente por MAP/MUSE" en el Sistema de Vigilancia Epidemiológica, con carácter de notificación obligatoria por parte de las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud (IPS), Administradoras de Régimen Subsidiado (ARS) o Entidades Prestadoras de Servicios de Salud (EPS).

Igualmente, se logrará la definición específica de los derechos de los sobrevivientes con relación a la cantidad y calidad de la atención médica y rehabilitación física y psicológica, y se garantizará e impulsará la asignación de cupos educativos para los niños y niñas víctimas de MAP y la capacitación ocupacional para adultos. Finalmente, se diseñará e implementará el Plan de Atención Integral a Víctimas en las entidades territoriales en riesgo, dicho plan contendrá: (1) preparación, comunicaciones y logística para atender oportunamente las urgencias rurales; (2) movilización y acceso a hospitales de III y IV nivel; (3) empleo de sistemas eficaces de comunicación; (4) acciones de la FP para garantizar la seguridad del personal médico, (5) información y orientación a víctimas y familiares; y, (6) aplicación de la ruta de atención fijada por el Gobierno Nacional.

Finalmente, el Estado colombiano contará con una estructura institucional y operativa que actuará de manera oportuna, coordinada y descentralizada para la reducción del riesgo y la mitigación de impactos de MAP/MUSE. Al mismo tiempo, se fortalecerán los sistemas de información para lograr el reporte oportuno de zonas en riesgo, víctimas y respuesta institucional.

**Desmovilización y reintegración de adultos desmovilizados voluntariamente y de menores desvinculados de los GAML**

Los procesos de desmovilización y reincorporación de los miembros de GAML tienen una larga tradición en Colombia. A partir del año 2002, el Gobierno Nacional se comprometió con la salida negociada a la violencia y con el logro de una paz duradera. De esta manera, en medio de la confrontación armada, se pusieron en marcha dos procesos paralelos de desmovilización voluntaria y de reintegración (PDR), uno de carácter individual y otro colectivo. Al mismo tiempo, Colombia avanzó en la diferenciación de la atención de los adultos y de los menores desvinculados.

El primer proceso logró la desmovilización individual, a diciembre de 2006, de 12.834 personas. El segundo proceso, y dadas las negociaciones con los grupos de autodefensas (Autodefensas Unidas de Colombia, Bloque Central Bolívar y otros grupos independientes)[39], permitió la desmovilización colectiva de 31.671 personas en 39 actos de entrega. En total, entre agosto de 2002 y diciembre de 2006, 42.935 personas abandonaron las armas de manera voluntaria e iniciaron su paso a la vida legal. Lo anterior significa que 2.518 menores fueron rescatados de la guerra, más de 20 mil niños recuperaron a sus padres y aproximadamente 40 mil familias recobraron a parte de sus miembros.

El Estado, al tiempo que propicia la disminución del número de colombianos alzados en armas, estimula su inclusión a la sociedad, a través de programas sociales y económicos que le facilitan su tránsito

[39] En 39 actos de desmovilización se entregaron, en 9 departamentos, miembros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), 69%; del Bloque Central Bolívar (BCB), 26%, y dos independientes: Autodefensas de Ortega y de los Frentes Costaneros, Talenera y Chocoano del Bloque Elmer Cárdenas. Quedan por desmovilizarse las Autodefensas Campesinas del Casanare de Héctor Buitrago, alias "Martín Llanos" y el frente Cacique Pipintá, estructuras del Bloque Central Bolívar que opera en Caldas.

a la legalidad. Es decir, el Gobierno Nacional presiona la desmovilización, al mismo tiempo que construye estrategias pacíficas, incluyentes y duraderas que acogen al desmovilizado y al menor desvinculado con voluntad de paz, y a sus familias. En este contexto, la reintegración de adultos y menores, se constituye en un mecanismo esencial para la consecución de la paz y para la reconciliación de los colombianos. Además, representa una oportunidad inigualable para que los excombatientes se reincorporen a la legalidad por vías pacíficas, convivan con sus comunidades y permanezcan en la sociedad que los recibe.

En busca de estos objetivos, la oferta institucional dispuesta para atender los PDR no solo se ha adecuado para responder a las necesidades básicas de un número creciente de beneficiarios, sino que ha desarrollado múltiples programas dirigidos a la reintegración de estas personas. Dado el reto que tenía el Estado frente a la inclusión social y económica de esta población, se logró la adecuación y sinergia del Estado para ofrecer a la población desmovilizada más de 30 mil cupos educativos y aproximadamente 90 mil cupos en el régimen subsidiado en salud. Adicionalmente, se construyó una política de atención y recuperación del núcleo familiar de los niños y niñas desvinculados de la guerra.

De la misma manera, se fortaleció la oferta institucional responsable de la desmovilización de miembros de los GAML y se consolidó la institucionalidad garante de la inclusión de la población adulta y de los menores de edad. Este reforzamiento conllevó a la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica, órgano responsable del diseño, ejecución, coordinación y evaluación de la política de reintegración de adultos desmovilizados, y asesor y coordinador fundamental de las estrategias de atención de los menores desvinculados.

En el marco de estas acciones, la comunidad internacional empezó a participar marginalmente a través de asistencia técnica y financiera. Los gobiernos de Estados Unidos y Holanda, en comparación con otras naciones, dirigieron sus esfuerzos al fortalecimiento institucional, mientras que la Organización de Estados Americanos (OEA) verificó la negociación y hoy hace seguimiento a la reintegración. El apoyo internacional es un componente importante del proceso que hacia adelante es necesario fortalecer.

Igualmente, se realizaron iniciativas puntuales para sensibilizar a la sociedad y al sector privado, con lo cual se dio inicio a su participación de una forma insuficiente y dispersa. El reto hacia delante es aumentar el nivel de conciencia ciudadana para comprometer efectivamente a las comunidades y al sector privado dentro de la estrategia integral del proceso.

A pesar de que se alcanzaron importantes logros en el diseño del modelo de atención, es necesario superar dificultades en su ejecución tales como: (1) el diseño y aplicación de una política eficiente de prevención del reclutamiento forzoso de niños y jóvenes por los GAML; (2) la atención psicosocial y la educación como elementos prioritarios de la inclusión de las poblaciones; (3) la estabilización socio-económica en regiones con estructuras económicas e institucionales débiles y con alta tradición de violencia e ilegalidad; (4) la claridad de competencias y el compromiso que, dentro del proceso de reintegración de adultos y menores, tienen las jurisdicciones locales y regionales, en cabeza de sus autoridades; (5) la inclusión del sector privado local, regional y nacional al proceso de reintegración; (6) la inclusión de las comunidades receptoras en el proceso, teniendo en cuenta el contexto de reconciliación y convivencia ciudadana; y, (7) el seguimiento, monitoreo y evaluación del proceso de reintegración de la población de adultos y de menores desvinculados, dispersa en el territorio colombiano.

Para responder a estos desafíos, el Estado colombiano consolidará la Política de Reintegración a través de nuevos pilares estratégicos que implican que: (1) la política se constituya en un instrumento para la concreción de la paz; (2) la política es un insumo importante que garantiza la no repetición de actos violentos, componente esencial de las estrategias de reparación integral, (3) la política es diferenciada y recoge los perfiles e intereses de la población beneficiaria, tanto de adultos como de menores, así como las particularidades de las regiones donde se ubican; (4) la inserción social y económica del desmovilizado se entiende como un proceso que no tiene plazos en el tiempo, pero sí límites en cuanto a deberes y compromisos de los beneficiarios; (5) los nuevos ciudadanos y los menores de edad cumplen la voluntad de paz pactada desde el momento de la desmovilización o desvinculación de su grupo; (6) los procesos involucran, activa y directamente, a los núcleos familiares de los adultos y menores de edad, así como a la comunidad: víctimas, sociedad receptora y, en general, al total de la población colombiana; y, (7) la atención psicosocial y la educación constituyen un factor básico para la articulación e integralidad de la atención brindada al reinsertado.

A diferencia de la reinserción, entendida como las medidas de corto plazo que un gobierno toma cuando una persona o un grupo de personas se desmovilizan, la reintegración se entiende como un proceso de largo plazo, sostenible (no asistencialista) y que incluye y compromete a las comunidades como parte integral de la solución. Esta filosofía deberá reflejarse en el contenido y alcance de los programas a desarrollar así como en la forma de ejecutarlos.

De esta manera, se construirá una política de fases que propenda por la autonomía e inclusión permanente del desmovilizado y del menor desvinculado a la legalidad. Se aplicará una estrategia de incentivos teniendo en cuenta los atributos cívicos, psicológicos y ocupacionales de la población; además, se hará especial énfasis en la recuperación psicosocial y en la inclusión educativa del adulto y del menor desvinculado. Para contrarrestar las falencias que se presentan en los procesos de evaluación y seguimiento de los procesos de desmovilización y reintegro de adultos y menores, se fortalecerá el sistema de información institucional, concentrando y canalizando la información desarticulada que manejan las entidades que participan en los procesos en un sistema único, veraz y confiable.

Además, la política hará énfasis en varios componentes. El primero está relacionado con la desarticulación de los factores y espacios que estimulan la continuidad de la violencia y con la consolidación de la política de prevención del reclutamiento en las regiones colombianas. Para ello, se fortalecerán las estrategias estatales orientadas a la desarticulación de las condiciones estructurales que propician esta situación.

Otro componente se relaciona con el trabajo hacia la comunidad, para lo cual se construirán espacios que permitan generar confianza frente al proceso y se desarrollarán acciones que contribuyan a la aceptación y reconocimiento del desmovilizado y del menor desvinculado, y a la reconciliación y convivencia entre las poblaciones. Los PDR constituyen una oportunidad inigualable para emprender los procesos de reconciliación y convivencia que demanda la búsqueda de la paz en Colombia.

En este sentido, y acorde con las directrices que imparta la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, las siguientes acciones son prioritarias: (1) articular desde el Estado un discurso unificado sobre la importancia de los PDR actuales para el logro de la paz y su contribución a la reconciliación y a la no repetición de actos violentos, para lo cual, se definirán los pasos de la convivencia armónica de las poblaciones, se justificarán los beneficios del proceso de reintegración y se defenderán las razones para acoger a los desmovilizados dentro de las comunidades, las empresas y demás organizaciones de la sociedad civil; (2) como complemento al discurso oficial para la reconciliación y la convivencia, se implementará una estrategia de medios que los divulgue y promueva ante la opinión pública, pero que además, ilustre a la comunidad y a la sociedad civil sobre el estado del proceso y los mecanismos para su vinculación; (3) se condicionará la entrega de beneficios a declaraciones de voluntad de paz de los desmovilizados y menores desvinculados; (4) se extenderán los beneficios a la población receptora u otras poblaciones vulnerables; y, (5) se crearán espacios locales para la convivencia pacífica y armoniosa entre poblaciones.

En este contexto, se construirán además estrategias de fortalecimiento de los núcleos familiares que recuperen a los adultos y menores de edad que se encontraban vinculados a GAML. Para ello, se aplicarán acciones para la prevención y reducción de la violencia intrafamiliar, para la reconstrucción de los lazos familiares y de las funciones biológicas, económicas, protectoras, solidarias y educativas de estos núcleos.

Paralelamente, y en el marco de la Ley de Justicia y Paz, como se señaló anteriormente, se velará por el cumplimiento de los requisitos de reparación que los jueces impongan a los desmovilizados beneficiarios de la pena alternativa, de tal forma que la reparación se constituya en insumo fundamental para la reconciliación y convivencia de los desmovilizados y sus comunidades.

Otro componente importante de la política hace énfasis en el fortalecimiento de las competencias regionales, de tal forma que se construyan vínculos y responsabilidades compartidas con los gobiernos y la sociedad civil local. En el corto plazo, las alcaldías y gobernaciones con población desmovilizada y menores desvinculados deberán incluir, en sus planes de desarrollo y políticas de gobierno, iniciativas que contribuyan a la reconciliación y a la inclusión social y económica de esta población.

En el mismo sentido, y para responder a la reincorporación económica que requiere la población desmovilizada, se vinculará activamente al sector privado y a la ciudadanía en general, a través de la construcción de opciones viables y duraderas que deriven en la ampliación de la oferta de empleo, capacitación de mano de obra, y generación y apoyo de nuevos procesos productivos. Esto, bajo la premisa de que la sociedad en general contribuirá a la paz como dinamizadora del proceso y como garante de la permanencia de la población desmovilizada y los menores desvinculados en la vida legal y pacífica del país.

En consecuencia, el Gobierno Nacional construirá un Plan Nacional de Acción que, acorde con las políticas sociales del Estado, articulará las iniciativas de las entidades de orden nacional, con las iniciativas locales/regionales, de tal forma que se propongan objetivos y metas que permitan la reincorporación social y económica de adultos excombatientes y de menores desvinculados.

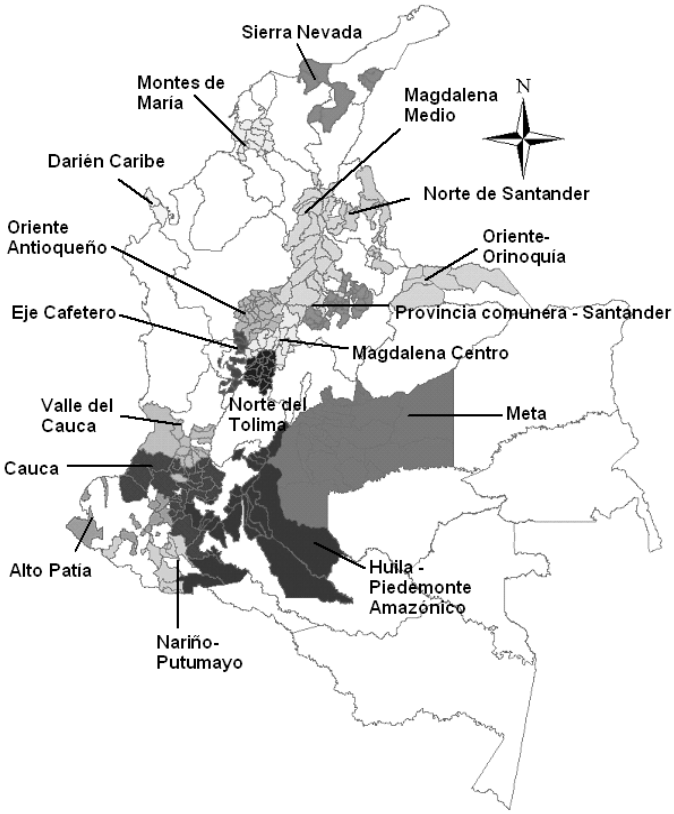
Por ese motivo, durante las vigencias 2007-2010, las entidades del Gobierno Nacional priorizarán acciones y recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN), los cuales se orientarán a la atención de los adultos desmovilizados y los menores desvinculados, de sus familias y de las comunidades receptoras. Particularmente, se dispondrá oportunamente de cupos tanto educativos, como para la vinculación al régimen subsidiado en salud de la población beneficiaria; además, las instituciones del Gobierno Nacional responsables de la capacitación y la generación de empleo coordinarán acciones para agilizar la inclusión de estas poblaciones en sus programas.

**2.2.4 Fortalecimiento de condiciones regionales de desarrollo y paz**

Los Programas Regionales de Desarrollo y Paz son iniciativas de la sociedad civil que, desde 1998, han promovido condiciones de convivencia y una cultura de paz y desarrollo sostenible en regiones afectadas por la violencia y la pobreza. A través de la puesta en marcha de diversas iniciativas de tipo regional y mediante procesos incluyentes de amplia participación ciudadana, estos programas se orientan, en el largo plazo, a transformaciones de tipo económico, social, político y cultural.

Como se refleja en la figura 2.9, en la actualidad, existen 17 Programas Regionales de Desarrollo y Paz, los cuales están articulados en la Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo Integral y Paz (Redprodepaz)[40].

**Figura 2.9: Ubicación regional de los Programas de Desarrollo y Paz**




El Gobierno Nacional ha brindado apoyo financiero a seis Programas Regionales de Desarrollo y Paz[41] a través de los "Laboratorios de Paz" y el "Programa Nacional de Paz y Desarrollo". Mientras los "Laboratorios" están financiados por el Convenio de Financiación no reembolsable suscrito por el Gobierno Nacional y la Unión Europea, el "Programa Nacional de Paz y Desarrollo" recibe recursos de la Nación mediante un crédito externo con el Banco Mundial.

Este impulso otorgado por el Gobierno Nacional se justifica en tanto los Programas Regionales de Desarrollo y Paz apuntan a: (1) implementar una cultura de paz y respeto a los DD. HH. ; (2) incrementar la gobernabilidad democrática mediante el fortalecimiento institucional y la participación ciudadana; y, (3) promover un desarrollo socioeconómico sostenible que mejore las condiciones de la población, en armonía con el medio ambiente. En ese sentido, se puede afirmar que los Programas son una estrategia para la recuperación de las condiciones de gobernabilidad y democracia en zonas afectadas por la violencia, la vulnerabilidad y la pobreza, y que, mediante un esquema de articulación con la cooperación internacional, fomentan prácticas de reconciliación que desactivan, a nivel regional, las causas de la violencia y permiten la expresión de los actores de la sociedad civil y de la institucionalidad.

En el marco de estos Programas, se ha puesto en marcha un conjunto de proyectos cuyo objeto es la generación de oportunidades económicas para la población y el fortalecimiento de su participación en la esfera pública, la concertación de políticas locales, la justicia local, las instancias democráticas y comunitarias, así como la exigibilidad, garantía y protección de los DD. HH. A la fecha, 51.817 familias se han beneficiado del Programa Paz y Desarrollo.

Cabe resaltar que en la estrategia de cooperación que el Gobierno está promoviendo con la comunidad internacional, los Programas de

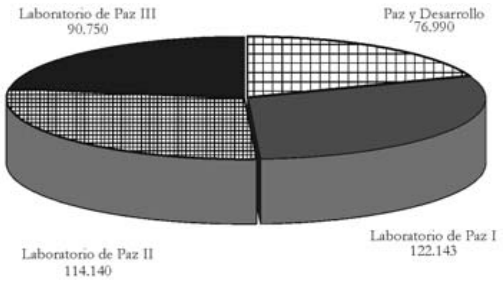
[40] La Redprodepaz, creada en 2001, es un sistema de coordinación de la sociedad civil, plural y autónomo, que convoca y articula Programas Regionales de Desarrollo y Paz a nivel nacional.

[41] Dichos programas se encuentran en igual número de regiones estratégicas: Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Alto Patía y Macizo Colombiano, Norte de Santander, Montes de María y Meta.

Desarrollo y Paz hacen parte de los seis bloques priorizados para el fortalecimiento, construcción y consolidación de las condiciones de paz en el país.

Tal y como se refleja en la figura 2.10, los recursos destinados a la ejecución de estos Programas ascienden a $404 millones.

**Figura 2.10: Recursos destinados a la ejecución de los Programas de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (millones de pesos)**




Dentro de los principales logros obtenidos durante la ejecución de los Programas, se cuentan: (1) generación de capacidades locales para la participación de las comunidades y las organizaciones de base; (2) inserción de las comunidades en procesos de desarrollo y en dinámicas de participación y planificación; (3) creación y fortalecimientos de alianzas intersectoriales; (4) recuperación del capital social; y, (5) incremento del arraigo de las comunidades y reducción de la vulnerabilidad al desplazamiento.

A partir del panorama anterior, y con el fin de garantizar la sostenibilidad de los procesos iniciados, resulta prioritario continuar fortaleciendo los Programas Regionales de Desarrollo y Paz. Tal fortalecimiento no sólo implica acciones de asistencia a los Programas, sino también promover la institucionalización de las iniciativas, entendida como el aporte que estas hacen a la construcción de políticas públicas de desarrollo y paz. En últimas, se espera que los Programas de Desarrollo y Paz se constituyan, paulatinamente, en interlocutores locales de las políticas nacionales encaminadas a la reconciliación y la reintegración en zonas de violencia y pobreza.

Para ello se promoverá un ejercicio permanente de diálogo de políticas, en el que los diferentes niveles de la institucionalidad se involucrarán de manera creciente con estas iniciativas, originalmente promovidas por la sociedad civil. Dicho ejercicio pretende que los aprendizajes de estas experiencias, y particularmente sus metodologías, puedan ser replicados por otras regiones e iniciativas comunitarias de construcción de paz, impactando a su vez la construcción de políticas públicas locales y nacionales.

De la misma manera, y con el fin de consolidar y preservar los logros antes señalados, se tiene previsto dar continuidad al apoyo a las regiones a través de la negociación de la segunda fase del Programa Paz y Desarrollo y de la consecución de fuentes alternas de financiación. Al mismo tiempo se aumentará, durante el cuatrienio 2007-2010, el número de familias involucradas en los programas a 110.000.

**2.2.5 Consolidación de la presencia institucional**

La situación de violencia generada por los GAML, junto con el problema del narcotráfico, han generado un deterioro en el tejido social y en las condiciones de vida de la población afectada de manera directa por estos fenómenos.

En consideración a esta problemática, el Gobierno Nacional, ha buscado generar sinergias con el sector privado, los actores sociales y la comunidad internacional, con el objeto de diseñar, promover, implementar y/o fortalecer un conjunto de estrategias tendientes a consolidar la presencia institucional y a garantizar el mejoramiento de la calidad de vida de esta población. Así, los esfuerzos del Estado en este sentido están destinados a garantizar la sostenibilidad social, económica, política y ambiental de estas regiones, con el objeto de fortalecer el capital social e incentivar aspectos fundamentales del desarrollo social como el respeto, la equidad y la confianza.

En este sentido se destaca, en primera instancia, la creación en 2004, del Centro de Coordinación de Acción Integral (CCAI), liderado por Acción Social y al cual pertenecen diferentes entidades del Gobierno colombiano[42] que complementan y apoyan la recuperación militar del territorio con programas sociales y económicos. Esta labor de coordinación interagencial está fundamentada en cinco estrategias: (1) control del territorio y lucha contra los cultivos ilícitos y las drogas; (2) reactivación social a través de las Siete Herramientas para la Equidad[43]; (3) reactivación económica a través de minicadenas productivas; (4) fortalecimiento del sistema formal de justicia y mecanismos alternos de solución de conflictos; y, (5) reconstrucción del tejido social a través del uso del tiempo libre y la cultura de la legalidad. En la ejecución de estas estrategias, se han destinado recursos por US$35 millones dirigidos a 52 municipios prioritarios.

El Programa de Proyectos Productivos busca ofrecer alternativas lícitas de empleo e ingresos, así como mejorar la seguridad alimentaria de los campesinos y comunidades mediante el uso sostenible de los recursos naturales. Mediante este Programa se han beneficiado 26.321 familias en 92 municipios, estableciendo 63.632 hectáreas de cultivos de cafés especiales, caucho, cacao, palma y forestales, en proyectos asociativos. Igualmente, se ha dotado a 37 municipios con bibliotecas itinerantes, se han beneficiado 1.590 personas con programas técnicos del Sena y 1.590 personas con programas de educación básica. Para la ejecución de este Programa se ha realizado una inversión total de $114.877 millones en el período 2002-2006.

Por su parte, el Programa Familias Guardabosques es una iniciativa de desarrollo alternativo, implementado desde 2003 como parte de la estrategia del Gobierno Nacional contra las drogas ilícitas. Este Programa involucra comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los efectos nocivos que generan los cultivos ilícitos. El Programa ha ofrecido opciones de desarrollo lícito a 50.699 familias, permitiendo mantener libre de cultivos de coca y amapola 1'249.980 hectáreas en 35 municipios. Así mismo, el Programa ha apoyado la creación de 86 organizaciones de economía solidaria, ha fortalecido otras 44 y ha ofrecido opciones de capacitación técnica y básica a más de 14.525 personas. Se estima que los beneficiarios han adquirido más de 32.000 hectáreas y que las familias han ahorrado más de $20.000 millones para invertirlos en más de 41 proyectos agroindustriales, agroforestales y de servicios ambientales (miel y ecoturismo). Este esfuerzo ha contado con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual ha destacado la importancia y utilidad de esta iniciativa en el marco de la lucha contra los cultivos ilícitos.

En el cuatrienio 2006-2010, el CCAI pretende avanzar en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad, legitimidad, credibilidad y confianza de los ciudadanos del Estado y en ellos mismos como comunidad. De esta manera, se han definido tres frentes de trabajo: (1) consolidar la intervención en 53 municipios prioritarios[44]; (2) apoyar la recuperación social del territorio en 332 corregimientos priorizados por la Ponal; y, (3) difundir la estrategia de coordinación interagencial para la coordinación social del territorio en zonas no intervenidas por el CCAI.

Igualmente, el CCAI seguirá trabajando para que las entidades del orden nacional, en coordinación con la FP, las gobernaciones, alcaldías, el sector privado, las organizaciones sociales y la comunidad, influyan en los planes de acción y en el presupuesto para atender la priorización de estos municipios, tomando decisiones de inversión social bajo el criterio de seguridad.

42 Dentro de estas entidades se encuentran: las FFMM, la Ponal, el MIJ, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) y el Sena.

43 Revolución Educativa, Protección Social, Fomento al Cooperativismo, Manejo Social del Campo, Manejo Social de los Servicios Públicos, Construcción de un País de Propietarios y Calidad de Vida Urbana.

44 En los departamentos de Arauca, Antioquia, Chocó, Norte de Santander, Cauca, Córdoba, Cesar, La Guajira, Magdalena, Nariño, Caquetá, Guaviare, Meta y Putumayo.

De la misma manera, se avanzará en la consolidación del Programa de Proyectos Productivos mediante el rediseño y replanteamiento de los esquemas de costos, con el objeto de lograr una mayor cobertura que optimice los recursos disponibles. Igualmente, en 2010, el Programa de Familias Guardabosques beneficiará a un total de 80.000 familias.

Como complemento a este conjunto de medidas, y con el fin de garantizar una solución pacífica de las diferencias, el Estado dará continuidad a los esfuerzos en materia de fortalecimiento del servicio de justicia, garantizando tanto su efectividad, como el acceso, en condiciones de igualdad, a la prestación de este servicio. Para ello, el Gobierno Nacional continuará con la promoción de figuras como los mecanismos alternos de solución de conflictos, los centros de conciliación y las casas de justicia[45].

**3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad**

La estrategia de equidad consiste en lograr que los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna. Se trata de superar el asistencialismo a través de políticas que incluyan dentro de su formulación apoyos condicionados, acompañamiento periódico y esquemas de graduación, y que permitan desarrollar habilidades para generar ingresos en el futuro. Por esta razón, se busca que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral (promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento) y a mecanismos de promoción social efectivos. Es fundamental contar con un Sistema de Protección Social que contribuya a fortalecer el capital humano y el ingreso de los hogares, a mitigar y superar de manera efectiva situaciones de crisis y a asistir a las familias pobres. De esta manera, se pretende generar las condiciones necesarias para que cualquier habitante, sin importar su condición, pueda generar y proteger los activos que posibiliten su desarrollo personal y social. Bajo estas consideraciones el fortalecimiento del capital humano y social es el elemento central.

Entonces, el reto principal es la reducción de las brechas sociales y regionales, construyendo sobre lo ya logrado, lo cual requiere intervenciones focalizadas en los grupos o regiones más rezagadas, sin perjuicio de alcanzar coberturas universales en salud y educación.

Las acciones propuestas van en línea con el contenido del Conpes Social 91 "Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-2015" y el documento Visión Colombia 2019 (capítulo "Cerrar las Brechas Sociales y Regionales"), documentos técnicos que definen compromisos del país a largo plazo en materia social y que evidencian la necesidad de que los organismos ejecutores establezcan criterios de priorización de las inversiones hacia regiones y grupos específicos. Se da especial preponderancia a la implementación de la Red de Protección Social para la superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

Para lograr cerrar las brechas, primero deben existir ciertas condiciones mínimas y comunes a todas las políticas sociales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social; (2) mejorar los procesos de focalización de los programas; (3) consolidar el Sistema de Protección Social; (4) desarrollar habilidades para que las familias puedan insertarse al mercado laboral; (5) mejorar la eficacia y efectividad de los Programas para contribuir a la reducción de la pobreza y desigualdad.

Se debe partir de que las acciones están integradas en un sistema que abarca integralmente la atención a las familias e individuos (Sistema de Protección Social), y que esas acciones deben procurar un manejo adecuado del riesgo. Los criterios y mecanismos de focalización, de acuerdo a los objetivos de cada programa, deben orientar las intervenciones de acuerdo al nivel de atraso poblacional en el indicador que se quiere impactar. El resultado debe ser una mejor calidad de vida de las personas y familias, especialmente entre las poblaciones más pobres y vulnerables.

En el mismo sentido, se requiere tener claridad sobre las características de (1) las condiciones de vida de la población colombiana; (2) la dinámica y desempeño de las relaciones laborales; y (3) la inserción de las familias en el Sistema de Protección Social. Además, la dinámica demográfica del país se constituye en un elemento crucial de referencia para la orientación de las políticas con propósitos de equidad.

**3.1 Pobreza y población vulnerable**

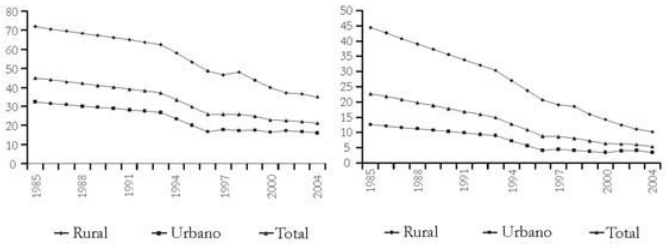
Las condiciones de vida de la población están ligadas al desempeño de los diferentes sectores sociales. Por ejemplo, la educación y la salud fortalecen el capital humano necesario para la generación de ingresos, factor que a su vez determina el estado de pobreza de un hogar. La distribución del capital humano en la población determina la composición y salarios en el mercado laboral, lo cual determina en gran medida la distribución del ingreso. Por otra parte, dado que es a través del empleo que las personas generan la mayoría de sus ingresos, la coyuntura laboral tiene repercusiones fundamentales sobre la pobreza, como también sobre la distribución del ingreso. Otros sectores diferentes al social, como infraestructura, vivienda y servicios públicos, producen impactos sobre las condiciones de vida. Por ejemplo, una buena red de carreteras y un sistema de transporte público masivo eficiente facilitan el acceso de la población pobre al mercado laboral y a servicios sociales, mejorando su nivel de vida. Sin embargo, una premisa fundamental de este plan es que el crecimiento económico es pre-condición para la superación de la pobreza. Los elementos de estabilidad macroeconómica cumplen un papel fundamental dentro de la estrategia. A continuación se destacan algunos desarrollos importantes en cuanto a pobreza y distribución del ingreso:

**3.1.1 Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)**

La figura 3.1 muestra el porcentaje de personas con al menos una NBI. Este disminuyó a medida que mejoraron las características de vivienda, hacinamiento, cobertura en servicios básicos, escolaridad y tasa de dependencia. Entre 1985 y 2004, la población en situación de pobreza pasó del 45% al 21,1% y en situación de miseria del 22,8% al 5,3%. Aunque este índice no es muy sensible a la coyuntura económica, durante la crisis del final de los años 90 hubo un leve incremento en la pobreza y miseria medidas por NBI.

**Figura 3.1: Indice NBI**

**A. Pobreza por NBI** **B. Miseria por NBI**



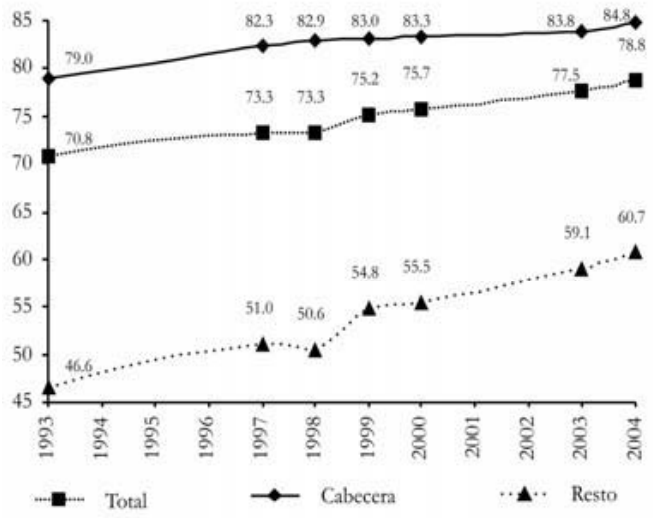

Fuente: Cálculos DNP-DDS-GCV con base en: 1985 y 1993, Dane censos; 1996-2000 Dane-ENH; 2002-2004 Dane-ECH.

**3.1.2 Indice de Condiciones de Vida (ICV)**

Como se observa en la figura 3.2 el ICV ha tenido una mejora continua, a pesar de la crisis económica de 1999. En 2004 el valor del ICV era de 79 (sobre 100), ubicando a Colombia como un país de desarrollo medio alto. No obstante, las diferencias entre zonas urbanas y rurales son importantes. Sin embargo, hay evidencia de que esta brecha se ha ido cerrando.

[45] Este aspecto se desarrolla de manera más amplia en el apartado 6.1.2 "Justicia Eficaz y Cercano al Ciudadano".

**Figura 3.2: Indice de condiciones de vida**




Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

El ICV muestra importantes disparidades entre regiones. En 2004, el ICV de Bogotá (el más alto) fue un 32% superior al del Chocó (el más bajo) (figura 3.3).

**Figura 3.3: Indice de condiciones de vida por departamento**

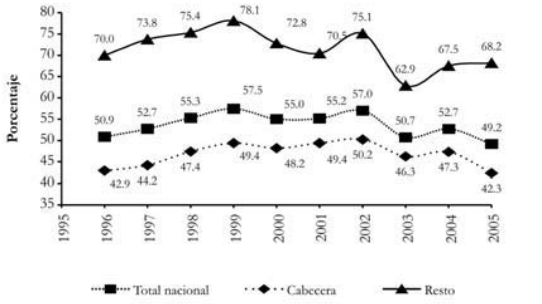



Fuente: Cálculos PNDH con base en DANE-ECH 2004.

### 3.1.3 Pobreza e indigencia medidas por ingresos

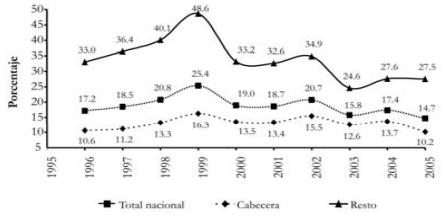
En 2005 el 49,2% de la población colombiana se ubicó por debajo de la línea de pobreza, mientras que el 14,7% estaba en pobreza extrema. En 1999 y 2000, tanto la pobreza como la indigencia volvieron a cifras semejantes a las de veinte años atrás (58 y 22%). Es decir, Colombia perdió en cinco años (1995-2000) lo que había ganado en dos décadas. Con la recuperación económica de 2002-2006, combinada con la aplicación de políticas sociales adecuadas, vino una corrección de los ingresos de los hogares, y en 2005, de nuevo los índices de pobreza e indigencia se encontraron en magnitudes similares a aquellas anteriores a la crisis (figuras 3.4 y 3.5), sacando de la pobreza a más de dos millones de colombianos. No obstante, cifras de 49% para la pobreza y 15% para la indigencia muestran que todavía hay trabajo por delante. Como se observa en las figuras, existen diferencias entre áreas urbanas y rurales, que, a pesar de su gran magnitud, se han venido cerrando en los últimos años

**Figura 3.4: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza**




Fuente: MERPD 2005, con base en DANE ENH, ECH, línea de pobreza DANE 2005.

**Figura 3.5: Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza extrema**



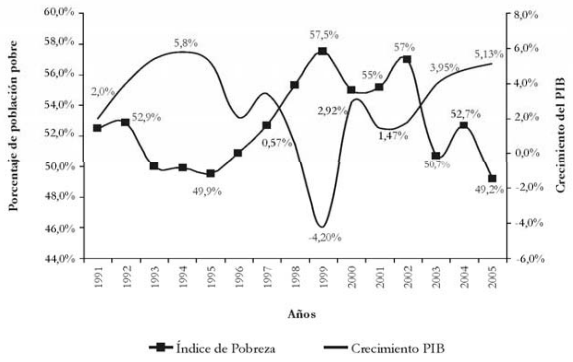

Fuente: MERPD 2005, con base en DANE ENH, ECH, línea de indigencia DANE 2005.

### 3.1.4 Determinantes de la pobreza

Entre los determinantes de la pobreza se encuentran variables demográficas (p.ej. fecundidad), de capital humano (educación y salud), y de mercado laboral. La Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Merpd), concluyó que, entre las variables que más impactan la condición de pobreza de un hogar, se encuentran la educación, la condición laboral del jefe, el número de niños y el tamaño del mismo. La probabilidad de que un hogar sea pobre se reduce en 27% con la posesión de activos financieros, en 16% al emplearse una persona y en 6% por cada año de educación adicional del jefe de hogar.

El crecimiento económico se destaca como uno de los más importantes determinantes macro de la pobreza, constituyéndose en una condición necesaria para su reducción. Como se observa en la Figura 3.6 la recuperación económica de los últimos años ha impulsado de manera fuerte la reducción de la pobreza. No obstante, el crecimiento económico no es suficiente. Debe acompañarse de políticas redistributivas activas que hagan que sus beneficios sean para todos.

**Figura 3.6: Crecimiento *vs.* Pobreza**




Fuente: MERPD-Dane.

Desde mediados de los años setenta la distribución del ingreso (para las siete principales ciudades) ha experimentado tres etapas en su comportamiento. En la primera el coeficiente de Gini pasó de 0,52 en 1976 a 0,47 en 1983, presentándose una reducción sistemática de la desigualdad. En la segunda, a partir de 1984 y hasta 1990, la desigualdad se mantuvo relativamente constante. En la tercera etapa, el coeficiente de Gini llegó a ser de 0,57 en 2000, 10 puntos superior al observado a mediados de los 70, lo que refleja un fuerte incremento en la desigualdad. Desde 2002 hasta 2005 se redujo a 0,55.

Este aumento en la desigualdad del ingreso se puede atribuir a diferentes factores como la recesión 1996-2000 y su fuerte incidencia sobre la población más pobre, y a los cambios tecnológicos que han sesgado la demanda por trabajo hacia una mayor preferencia por mano de obra calificada, entre los más importantes.

**3.1.5 Metas y acciones propuestas**

La principal estrategia para combatir la pobreza y desigualdad es procurar que los esfuerzos que adelanten el Estado y la sociedad civil cuenten con mecanismos explícitos dirigidos a dar acceso preferente a la población más pobre y vulnerable. Alcanzar niveles de pobreza y desigualdad menores depende fundamentalmente del cumplimiento de otras metas, en áreas como crecimiento, infraestructura, vivienda, y seguridad y justicia. En lo social se destacan como de mayor importancia el cumplimiento de las metas en la generación de empleo y en el mejoramiento de su calidad, y en la cobertura en educación, ya que estos dos sectores tienen la mayor influencia sobre los ingresos. De igual manera, las metas en demografía, en particular aquellas de fecundidad, tendrán un efecto directo sobre el ingreso de los hogares. En cuanto a la medición de la pobreza, el Dane será el encargado de producir las cifras de pobreza dos veces al año, de acuerdo con la metodología señalada por la Merpd. El proceso de publicación de las cifras de pobreza debe incluir, además de la medición y cálculo, el sometimiento de resultados, metodologías y parámetros de medición a validación por parte de un comité consultivo de expertos y la legitimación de las cifras mediante la socialización de los resultados y la metodología.

Los grandes retos para reducir los actuales niveles de pobreza y desigualdad son:

1. Articular el Sistema de Protección Social para que sea un sistema integrado, con capacidad institucional, que responda a las necesidades de aseguramiento de la población y apoye a las familias más pobres.

2. Fortalecer la Promoción Social para la reducción de desigualdades socioeconómicas, racionalizando la oferta de servicios, y teniendo a la familia como sujeto de intervención.

3. Mejorar la focalización de subsidios, llevando a cabo una reingeniería de procesos de focalización en los programas sociales. El Conpes Social 100 recomendó a los Ministerios y demás entidades ejecutoras, desarrollar en este cuatrienio lo siguiente: (1) revisar los procesos de identificación, selección y asignación de recursos de los programas sociales existentes; (2) avanzar en la sistematización de los registros administrativos de beneficiarios; (3) avanzar en el diseño e implementación de una estructura articulada entre los diferentes programas sociales, que facilite el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios; y (4) evaluar las metodologías de focalización e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.

**Cuadro 3.1: Metas 2010. Condiciones de vida de la población**

| Meta | Línea de base (2005) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Reducir el índice de pobreza[1/] (%) | 49,2 | 39 |
| Reducir el índice de indigencia[1/] (%) | 14,7 | 8,0 |
| Reducir el índice de Gini[2/] | 0,55 | 0,50 |
| Familias beneficiarias del Programa Familias en Acción[3/] | 682.307 | 1.500.000 |
| Familias vinculadas a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema | 0 | 1.500.000 |
| Municipios con el nuevo Sisbén implementado[4/] | 1.098 | 1.098 |

1/ Línea de base cálculos MERPD con base en Dane-ECH, línea de pobreza (indigencia) Dane 2005.

2/ Línea de base cálculos MERPD con base en Dane-ECH (2005).

3/ Línea de base: Agencia Colombiana para la Acción Social y la Cooperación Internacional (2006).

4/ La línea de base corresponde a los municipios que tienen el Sisbén actual implementado. El proceso de diseño e implementación del nuevo Sisbén comenzará en 2008 y se espera que para 2010 todos los municipios del país tengan la nueva herramienta implementada.

**3.2 Mercado y relaciones laborales**

Uno de los grandes retos que tiene el país es la articulación de las instituciones propias del Sistema de Protección Social y las del mercado laboral. Las mismas cuentan con complejos vínculos. Las trayectorías de empleo afectan el acceso de las personas a las prestaciones de la seguridad social, mientras que las condiciones de acceso y reglas de financiamiento de los beneficios influencian las decisiones concernientes al empleo de empleadores y trabajadores. De esta forma, el entendimiento de las interacciones es crucial para el diseño de políticas para el adecuado funcionamiento del empleo y la protección social. Dado que una parte importante de la protección social que reciben los trabajadores y sus familias proviene de esquemas de naturaleza contributiva, el acceso depende de las condiciones de empleo a lo largo del ciclo de vida. Lo anterior sintetiza el gran desafío que se presenta en este tema: superar la "paradoja de la protección social", en donde los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección.

Así, la consolidación del Sistema de Protección Social pasa por establecer un mercado de trabajo con mayores oportunidades, con normas compatibles con el fortalecimiento de la protección contributiva en un ambiente de relaciones constructivas y recíprocas para crear condiciones de empleo decente, al mismo tiempo que se crean esquemas de protección y cobertura para la población pobre. El desempeño de las instituciones económicas, por su parte, genera un nivel de producción que determina la estructura, magnitud y calidad de la demanda de empleo. De esta forma, los problemas que se observan en el mercado laboral, desde el punto de vista de la oferta así como de la demanda de trabajo, son el reflejo de las decisiones políticas, económicas y de los arreglos institucionales.

Las relaciones laborales en Colombia, junto con la proporción de población ocupada en actividades informales, han configurado un sistema de seguridad social (pensiones, riesgos profesionales y cesantías) con bajas coberturas, a la vez que ha presionado subsidios crecientes para la cobertura de riesgos en salud y para atender otras necesidades.

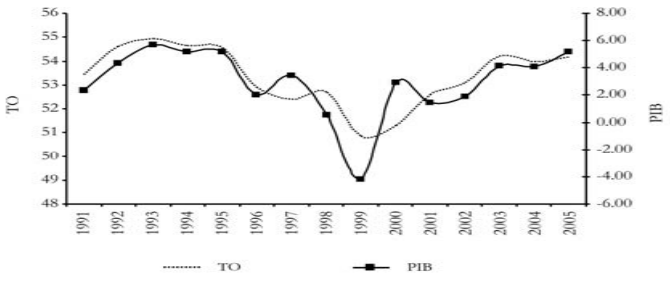
**3.2.1 Dinámica de la oferta de trabajo**

En términos de la oferta de trabajo, como consecuencia de los cambios demográficos de las últimas décadas, la fuerza laboral colombiana se ha incrementado de manera acelerada. La caída en las tasas de natalidad y el mayor ingreso de la población al mercado laboral entre 1973 y 2004 condujeron a un crecimiento de la población a una tasa anual de 2,1%, mientras la fuerza laboral crecía a una tasa de 3,1%. El principal factor detrás de este aumento ha sido la creciente participación de la mujer en el mercado laboral: en 2005 la tasa de participación femenina era de 58%, mientras en 1950 sólo llegaba a 19%. Desde mediados de la década de los noventa se presentó un aumento de la tasa de desempleo hasta llegar en 2000 a niveles de 20% en las principales ciudades y de 15,5% en todo el país. Esta tendencia creciente del desempleo fue contrarrestada, posteriormente, por la recuperación del crecimiento económico a partir de 2003, de tal forma que la tasa de desempleo promedio anual a nivel nacional disminuyó a 11,6% en 2005.

El nivel de desempleo en el largo plazo está relacionado con la calificación de la mano de obra. De hecho, un factor muy importante en la explicación del desempleo en el país ha sido el desajuste entre los niveles de calificación de los trabajadores y los requerimientos por parte de los empleadores que, ha representado, en promedio, cerca de 70% de la tasa de desempleo de largo plazo, desajuste que creció desde el primer tercio de la década de los noventa y se estabilizó en los últimos años.

El desempleo, como variable procíclica, se ha visto fuertemente afectado por la dinámica del crecimiento económico y su composición (Figura 3.7). Durante la década de los noventa se produjo una reconversión del PIB hacia las ramas de actividad de minas y energía y servicios financieros, sectores poco demandantes de mano de obra no calificada. A la vez, cayó la participación del sector agropecuario, la construcción y la industria en el PIB, sectores con alta demanda de trabajo. Fue así como a principios de los noventa la agricultura registraba la mayor participación en la generación de empleo a nivel nacional (27%), seguida por el sector servicios (17%), la industria (15%) y el comercio (13%). Para 2005, la agricultura y la industria registraron una participación de 21,6% y 13,6% respectivamente, mientras que los servicios aumentaron su participación a 22%.

**Figura 3.7: Tasa de ocupación y PIB**




Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDS.

### 3.2.2 Informalidad

Por sus desventajas en términos de preparación, las personas más pobres tienden a ver reducidas sus posibilidades de emplearse, más aún cuando las exigencias de calificación profesional son mayores. El círculo vicioso que se establece entre hogares pobres-menos posibilidades de emplearse, ingresos bajos-menos oportunidades de educar a sus niños y jóvenes, se reproduce con consecuencias perversas que profundizan la inequidad. Se puede afirmar que los grupos más pobres de la población son los que con mayor rigor padecen la informalidad y con mayor probabilidad sus trabajos son desprotegidos de la seguridad social. Una buena parte de la informalidad del empleo está asociada con altos niveles de informalidad empresarial. En paralelo a los problemas de informalidad e incentivos normativos, estuvieron el manejo macroeconómico, los choques internos y externos propios de cualquier economía del período 1996-2001, que le restaron dinamismo a la demanda de trabajo calificado.

Sin embargo, en los últimos años se han logrado avances importantes en términos de formalización del empleo. Según datos del Ministerio de la Protección Social, entre 2002 y 2005, se presentaron aumentos significativos en la afiliación a la seguridad social: 21.3% en Régimen Contributivo, 86.4% en Régimen Subsidiado, 41.9% en Cajas de Compensación Familiar, 35.4% en ARP y 62.1% en pensiones.

Uno de los problemas que afronta el mercado laboral es la participación de niños y adolescentes. En promedio, por cada 14 personas que participan en el mercado laboral 1 está entre los 5 y los 17 años. El trabajo infantil limita el ingreso de los niños, niñas y jóvenes al sistema educativo, lo cual genera la perpetuación de la pobreza, el deterioro del capital humano y la agudización de la inequidad.

### 3.2.3 Metas y acciones requeridas

El principal instrumento del Estado para construir una sociedad con mayor equidad e inclusión social es la política de generación de empleo e ingresos. De tal manera, que uno de los principales objetivos de este Gobierno será seguir construyendo un escenario económico, social e institucional que garantice el mayor aprovechamiento de su fuerza laboral como principal motor del crecimiento económico y de la equidad. En esa medida se espera que la tasa de desempleo se ubique en 8,8% promedio anual en 2010. El éxito de la política de generación de ingresos requiere tener en cuenta la enorme heterogeneidad de la población objetivo. Heterogeneidad que pasa por las diferencias entre el campo y la ciudad, entre zonas geográficas, entre grandes, micros y pequeñas empresas, y entre grupos poblacionales. De tal manera que esta complejidad requiere de la acción conjunta y coordinada de políticas en dos grandes frentes. Primero, en generar las condiciones generales en el plano económico, institucional y sectorial, que potencien la generación de riqueza en el país. Segundo, propiciar las condiciones y desarrollar instrumentos para que los beneficios de un mayor crecimiento económico lleguen a la población más pobre, a través del fortalecimiento de sus capacidades para generar ingresos.

Las condiciones generales pasan por lograr una senda de estabilidad y asegurar reglas de juego que permitan alcanzar de manera sostenida tasas de crecimiento económico elevadas. El programa macroeconómico planteado en este Plan es consecuente con ese objetivo. Adicionalmente, es necesario crear las condiciones propicias para lograr mayores niveles de competitividad y productividad. En primer lugar, se crearán las condiciones para el desarrollo de la infraestructura productiva, incentivando, entre otras cosas, un sistema de intermodal que permita optimizar el uso de la infraestructura actual, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos y de acopio y con los flujos del comercio exterior. Al mismo tiempo, se reducirá la brecha tecnológica del país, a través de una mayor interacción entre las empresas y el sector educativo, apoyo a las iniciativas de innovación y desarrollo, tanto públicas como privadas. Además, se promoverá la búsqueda de nuevos mercados para nuestros productos y servicios, a través de una política muy activa de integración económica con el resto del mundo. Estos aspectos se desarrollan a lo largo de este Plan de Desarrollo.

Sin embargo, se requiere de políticas micro, acompañadas de cambios normativos e institucionales, como el diseño y operatividad del Sistema de Protección Social y sus componentes, la consolidación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, de la Banca de las Oportunidades y de los instrumentos e institucionalidad que permitan una mayor coordinación de la política pública en general, que redunden en un mayor impacto de las políticas sobre la población pobre, de tal manera que los beneficios de una mayor generación de riqueza se irriguen de manera más proporcional sobre ellos. Así, se requiere poner en marcha una política coordinada de generación de empleo e ingresos, resultado de las estrategias económicas y sociales del Plan. Para ello el Gobierno desarrollará un documento de política que detallará los criterios y mecanismos de coordinación y las sinergias necesarias entre los actores y las diferentes políticas, así como el paquete de servicios de acuerdo a las diferencias poblacionales y regionales.

**Cuadro 3.2: Metas 2010. Disminuir los niveles de desempleo**

| Meta | Línea de base (2005) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Reducir la tasa de desempleo (%). Línea de base 2006 | 11,9 | 8,8 |
| Reducir la duración promedio del desempleo | 11 meses | 7 meses |
| Reducir la tasa de desempleo de los menores de 24 años (%) | 26 | 20 |

PEA: Población Económicamente Activa.

Fuente línea de base: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

**Dinamizar y formalizar la demanda de empleo**

No obstante que los detalles de coordinación, la metas y los instrumentos de seguimiento de la estrategia de generación de empleo e ingresos deberán ser precisados en el documento de política, este debe contemplar entre otras cosas el desarrollo de los instrumentos para la promoción de las Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes), generadoras de un buen porcentaje del empleo en el país. Se debe tener en cuenta que la heterogeneidad de ese sector requiere de políticas específicas según el nivel de inserción de las empresas en los circuitos económicos modernos. El éxito de la estrategia de fortalecimiento de las Mipymes requerirá ante todo de la coordinación de las entidades e instrumentos del Estado que intervienen en su promoción.

Así, se debe mejorar la coordinación entre los Ministerios de Industria y Comercio, Protección Social, Acción Social, la Red para la

Superación de la Pobreza Extrema, el Sena, las Cajas de Compensación, la banca de las Oportunidades, el Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales, el Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, entes territoriales, la sociedad civil, la academia y las fuentes de financiación, con el fin de unificar los criterios, construir sinergias entre los actores y maximizar el impacto de los recursos. En ese sentido, se creará un Sistema Nacional de Emprendimiento (SNE), conformado por estas entidades, que establecerá el paquete de políticas necesario según las características de las unidades productivas y dictará los criterios de coordinación e intervención.

Este sistema propenderá por el fortalecimiento de la capacidad de los empresarios para el desarrollo de proyectos empresariales autosostenibles, en particular de los segmentos más vulnerables de la población. La iniciativa debe enfocarse en generar capacidades empresariales de los potenciales y actuales empresarios, brindando asesoría integral en el desarrollo de habilidades y conocimientos técnicos, administrativos y contables que minimicen el riesgo de fracaso. Se debe trabajar con un enfoque que desarrolle alianzas productivas entre los empresarios y actores del sistema. Por lo tanto, una parte importante del Sistema Nacional de Emprendimiento será la identificación y promoción de 30 *Clusters* productivos en el marco de la agenda interna, en donde se identifiquen las cadenas y minicadenas en las que puedan desarrollar su actividad productiva. Se deben propiciar procesos asociativos que tengan demanda dentro de los *Clusters* y que no saturen el mercado de una región.

El éxito del sistema requiere un proceso de acompañamiento y asesoría a lo largo del todo el proceso, no solo en las primeras fases, sino aún después de consolidado. Uno de los ejes importantes será un mayor y mejor acceso a los servicios financieros y su democratización. En particular, la Entidades involucradas, de manera coordinada, asesorarán y acompañarán a los beneficiarios en la obtención de créditos con el sistema financiero, con gobernaciones y municipios, con ONG y con cajas de compensación, con la Red de la Banca de las Oportunidades y el Fondo Emprender, entre otros. Los 5 millones de créditos que se colocarán en el cuatrienio serán parte integral del SNE.

El Sena tiene un papel importante como facilitador y asesor técnico para la implementación de esta estrategia, pues ofrece y tiene una amplia experiencia en un paquete de servicios que comprende asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresa e incubación empresarial y de capacitación en empresarismo y emprendimiento. Esta oferta está dirigida hacia población de diversas características socioeconómicas, incluyendo aquella considerada como vulnerable, así como a diferentes tipos de empresas, instituciones y organizaciones. El Sena fortalecerá, entonces, la calidad del proceso de selección y viabilización de los planes de negocios, así como la asesoría técnica de los aspirantes a los recursos del Fondo Emprender y asignará el 100% de los recursos del recaudo de la cuota de monetización. Como se dijo, es necesario fortalecer la capacidad empresarial y gerencial de las empresas ya constituidas. Se debe mejorar y ampliar el programa de Alta Especialización del Recurso Humano del Sena, que actualiza los conocimientos gerenciales y las competencias laborales de directivos, profesionales, técnicos, tecnólogos y trabajadores vinculados a empresas. La meta para el cuatrienio en el programa de Alta Especialización del Recurso Humano es formar 1.260.000 trabajadores es áreas tecnológicas específicas y en sectores estratégicos para el desarrollo de la competitividad nacional.

Además de la promoción y fortalecimiento de la capacidad para generar empresas y la autogestión del empleo, es necesario potenciar la generación de ingresos producto de la relación salarial, para lo cual se debe aumentar la empleabilidad de los colombianos y los instrumentos de protección social contra el riesgo del desempleo. En esa medida, la mayor generación de ingresos por la vía del empleo esta muy ligada a la consolidación del Sistema de Protección Social y de sus pilares. Uno de los grandes retos que tiene el país es la articulación de las instituciones del sistema de protección social y las del mercado laboral.

Las mejoras en materia educativa, específicamente la universalización en todos los niveles hasta la media y el aumento de cobertura al 35% en educación superior, sustentado en un modelo flexible con mayor integración con el sector productivo y con más movilidad entre modalidades educativas nos permitirán aumentar las condiciones y las posibilidades de inserción de los colombianos en el mercado laboral. A esto, también contribuirá la consolidación de la nueva institucionalidad del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT), tal como se desarrolla más adelante. La política de capacitación permitirá disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes del 26% actual a 20% en 2010.

Actualmente el promedio de búsqueda de empleo a nivel nacional es de 11 meses, aunque para el caso de las mujeres es de 12,2 meses. La meta propuesta es reducir este tiempo a 7 meses. Esto implica, además de una mayor educación y capacitación de la fuerza de trabajo, un sistema de información que permita una intermediación laboral eficiente y oportuna. Se requiere entonces fortalecer e implementar nuevos y modernos sistemas de redes, en asocio con los servicios públicos y privados de intermediación, que permitan a los trabajadores, empresas, instituciones, y al público en general, la apropiación de información confiable y completa para mejorar la intermediación laboral y para adecuar la formación del recurso humano a la demanda de trabajo. Lo anterior debe ser impulsado por el MPS y MEN, a través de la integración y coordinación del Servicio de Empleo Público del Sena, Cajas de Compensación, los observatorios laborales y servicios privados de búsqueda de empleo, todo esto en el marco de la estrategia de consolidación del SNFT.

A pesar de que el Sistema de Protección Social está concebido para promover de manera integral y generalizada la protección de los colombianos a lo largo del ciclo de vida, es evidente que existe un gran número de compatriotas que se ven con mayor rigor afectados por la creciente movilidad laboral, las fluctuaciones del ciclo económico y por las mayores exigencias en términos de competencias laborales. Es necesario que estas personas obtengan la formación necesaria que los habilite, recapacite y potencie sus posibilidades de acceder a un trabajo digno. El Sena incrementará la cobertura del programa Jóvenes en Acción y Jóvenes Rurales como iniciativa del gobierno para posibilitar la empleabilidad de un mayor número de jóvenes de los estratos 1 y 2 del Sisbén, población sobre la cual recae la mayor incidencia del desempleo. En lo que respecta al Programa Jóvenes en Acción se tiene previsto graduar 71.688 jóvenes entre 2007 y 2010. En la misma vía, se pretende incrementar el número de jóvenes graduados rurales de 157.624 en 2006 a 601.002 en 2010.

Adicionalmente, es necesaria la consolidación del Sistema de Promoción Social –parte integral del SPS– que permitirá una intervención coordinada y efectiva en la promoción social de los grupos de la población que viven en condiciones de privación y vulnerabilidad, dentro de un marco de política que tenga como base la expansión de las oportunidades de los pobres y los vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, representando un quiebre en la política social entre el asistencialismo y la promoción social. La Red para la Superación de la Pobreza Extrema tendrá un papel protagónico en esta consolidación, y deberá ser el esquema que se replique en la provisión de servicios a la población pobre. Para desarrollar el componente de generación de ingresos del Sistema de Promoción Social, se deberá identificar las necesidades de la población pobre de acuerdo con la carencia de competencias que le impiden generar ingresos. Así, se diseñará un paquete de servicios de capacitación y habilitación ocupacional para los que no tienen ninguna competencia laboral, y posteriormente se les dará orientación activa, a través del Servicio Público de Empleo para posibilitar su enganche. A los potenciales emprendedores se les dará la capacitación, y el seguimiento a lo largo de su proyecto, como se explicó.

Por su parte, es necesario integrar la inversión en infraestructura y en vivienda que hace el estado, a la manera de un programa de empleo dirigido a la población vulnerable. Se crearán los incentivos y reglas que permitan que estas inversiones no solo desarrollen la infraestructura

social y de competitividad que tienen como fin, sino que se privilegie la contratación de la población pobre del área de su influencia de manera individual o de cooperativas de trabajadores del Sisbén 1 y 2. Los criterios para hacer viable esta iniciativa deberán ser desarrollados en el documento de política. Para potenciar la capacidad de los colombianos de acceder a un empleo bien remunerado y de calidad no solamente es necesario desarrollar la política expuesta hasta el momento, sino que se necesita una serie de esfuerzos institucionales y de promoción del trabajo decente que se desarrollará en los siguientes apartados.

**Cuadro 3.3: Metas 2010. Dinamizar y formalizar la demanda de empleos**

| Meta | Línea de base (2006) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Nuevas empresas promovidas a través del Fondo Emprender | 777 | 1.768 |
| Nuevos empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender | 4.171 | 9.100 |

**Trabajo decente, diálogo social y concertación**

Es necesario disminuir los niveles de informalidad y promover el empleo decente, entendido como la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo. Para esto el Gobierno emprenderá acciones orientadas a incentivar la concertación laboral y el compromiso con los empresarios, incluyendo metas de generación de empleo, a través, entre otros, de las subcomisiones de concertación de política laboral y salarial. Es necesario profundizar el diálogo social bipartito y tripartito nacional y descentralizado para mejorar las relaciones laborales y avanzar en el propósito del trabajo en condiciones dignas a nivel de empresas y de sectores productivos. Se construirán políticas públicas para la generación de trabajo en condiciones dignas, en los niveles territoriales, por parte de los diferentes actores sociales del mundo del trabajo, y se establecerá, a través de la promoción y divulgación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, la prevención y reducción en un 50% de la conflictividad en el trabajo.

En los próximos cuatro años es necesario empoderar y comprometer a las autoridades, sociedad civil, empresarios y trabajadores en el plano local en la necesidad de gestionar su propia agenda en materia de empleo. El MPS, con el apoyo de la OIT, promoverá y consolidará pactos regionales de empleo, la realización de Estudios de Mercados de Trabajo Regional (EMTR) y estudios de mercado de trabajo sectorial, promoción de cooperativas y precooperativas de trabajo asociado y sector solidario en general e impulso a la intermediación laboral, a través del mejoramiento de la gestión y el radio de acción de los entes territoriales y el sector privado. Dentro de este marco, los entes territoriales deberán entre otras acciones, concertar, coordinar y promover aquellas tendientes a la formulación de políticas, planes y programas para la generación de empleo productivo, dentro de la Agenda Interna.

El MPS promoverá el desarrollo del Programa de las Iniciativas Locales de Gestión Empresarial (ILE), como una alternativa de promoción de nuevas empresas a través de la cooperación público-privada en los diferentes municipios del país. De la misma manera, promoverá y fortalecerá los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo en las principales ciudades, con el propósito de construir un sistema regional de información sobre los mercados de trabajo que sirva de soporte técnico a la formulación de programas de generación de empleo de carácter regional y local y que complementarán los sistemas de información existentes sobre el mercado de trabajo a nivel nacional. Se impulsará la creación de fondos de desarrollo local, dirigidos a apoyar el establecimiento de unidades productivas a través de capacitación, crédito para capital semilla y asistencia técnica a los nuevos emprendedores. En esta vía, se implementarán 20 experiencias piloto de modelos alternativos de emprendimientos, iniciativas productivas, asociatividad, empresarismo, con jóvenes vulnerables del país de población urbana y rural entre 2007-2010. Por otra parte, el MPS desarrollará procesos de capacitación y asistencia técnica permanentes a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género para poblaciones principalmente en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes, en el marco de la política de protección social y los incentivará a incluir programas de fomento y promoción del empleo decente en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

En este sentido, es necesario fortalecer la presencia y capacidad de coordinación del MPS, a través de sus direcciones territoriales. El Ministerio, a nivel territorial, está representado a través de 32 direcciones territoriales ubicadas en las capitales de departamento y 2 Oficinas Especiales en Barrancabermeja y Apartadó. El Ministerio debe fortalecer el sistema de prevención, inspección, vigilancia y control de los derechos laborales y derechos fundamentales en el trabajo mediante el desarrollo de acciones formativas, correctivas y sancionatorias, dirigidas al cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo y seguridad social.

Para esto se requiere realizar una reingeniería de las Direcciones territoriales e inspecciones de trabajo, a través de la Unidad especial de inspección, vigilancia y control de trabajo y así fortalecer estas instituciones en la vía de los nuevos retos que afronta el Ministerio de la Protección Social, en el propósito de consolidar el SPS. Este fortalecimiento de las direcciones territoriales requiere un plan estratégico que logre implementar estos temas y la asignación de recursos financieros por parte del MPS. Es necesario desarrollar una inspección preventiva competitiva en la medida en que se capaciten más los inspectores de trabajo.

Por otro lado, se necesita que las modalidades de trabajo asociado contribuyan a la generación de ingresos para los trabajadores sin desconocer los principios y derechos fundamentales en el trabajo o instaurar prácticas de elusión y evasión de aportes a la seguridad social. En esta vía, se requiere una normativa que precise la naturaleza, señale las reglas básicas de la organización y funcionamiento, determine el régimen sancionatorio y de inspección, vigilancia y control de las cooperativas de trabajo asociado. En relación a las Empresas de Servicios Temporales, se elaborará un decreto que puntualice el objeto del servicio temporal y descentralice las funciones de inspección, vigilancia y control hacia las Direcciones Territoriales. Para esto, el MPS debe consolidar un sistema de información útil para así identificar y combatir la evasión, al mismo tiempo que se promueve el cumplimiento de la legislación laboral. Así, el MPS promoverá un pacto social con los empresarios y trabajadores con el fin de aumentar la calidad del empleo.

Los avances en informalidad están directamente relacionados con el cumplimiento de las metas en materia de afiliación a la Seguridad Social Integral, por esto, y porque es necesario avanzar en la medición del fenómeno, se trabajará en conjunto con el Dane en una definición de informalidad que reconozca esta relación.

**Reducción del trabajo infantil y juvenil**

En esta materia es necesario, además de la universalización de la educación básica, avanzar y consolidar una política de Estado para la prevención del trabajo infantil y la protección de los jóvenes trabajadores. Se debe fortalecer la acción coordinada de los diferentes agentes del Estado (Ministerio de la Protección Social, ICBF, Ministerio de Educación, Procuraduría) y los agentes cooperantes (Unicef, OIT). En esta vía, se incluirá al Ministerio de Educación en la Secretaría Técnica del Comité de erradicación del trabajo infantil. La política requerirá el diseño y desarrollo de una "Estrategia Nacional para la consolidación de la Política de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil", a nivel nacional y territorial.

**Cuadro 3.4: Metas 2010. Intervenciones en segmentos especiales**

| Meta | Línea de base (2005) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Disminuir la proporción de la PEA infantil (5-17 años) respecto al total de la PEA | 7,2% | 5,3% |

Fuente: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

En este cuatrienio se avanzará en la caracterización del trabajo infantil y juvenil y se establecerán metas e indicadores para el respectivo seguimiento. El MPS, con el apoyo de la secretaría técnica, establecerá un mecanismo para centralizar la información de trabajo infantil y brindar un acompañamiento técnico a los departamentos y municipios. Por otro lado, el MEN debe hacer mapas de riesgo de variables relacionadas con el trabajo infantil. Igualmente, el DNP, MPS y Dane utilizará información del censo para realizar un mapa preliminar de riesgo y avanzar en un sistema de información. El ICBF incluirá dentro de sus programas de prevención y protección los temas de trabajo infantil. Todo recurso de cooperación internacional en relación al tema de trabajo infantil y juvenil debe aplicarse dentro de los parámetros de la Política y la estrategia nacional. Así mismo, es necesario convenir que los subsidios que desarrolle el gobierno, tales como familias en acción, se condicionen al no trabajo por parte de los niños y niñas, para lo cual se requiere el apoyo del Ministerio de Educación.

El Gobierno Nacional debe lograr que los gobiernos locales y regionales incorporen el tema en sus planes de desarrollo territorial en el marco de sus competencias (artículo 76, Ley 715 de 2001). En esta vía, los programas en torno a la prevención y erradicación del trabajo infantil y protección de los jóvenes trabajadores que se adelanten en los niveles central y territorial deben articularse a la Estrategia Nacional para la consolidación de la Política.

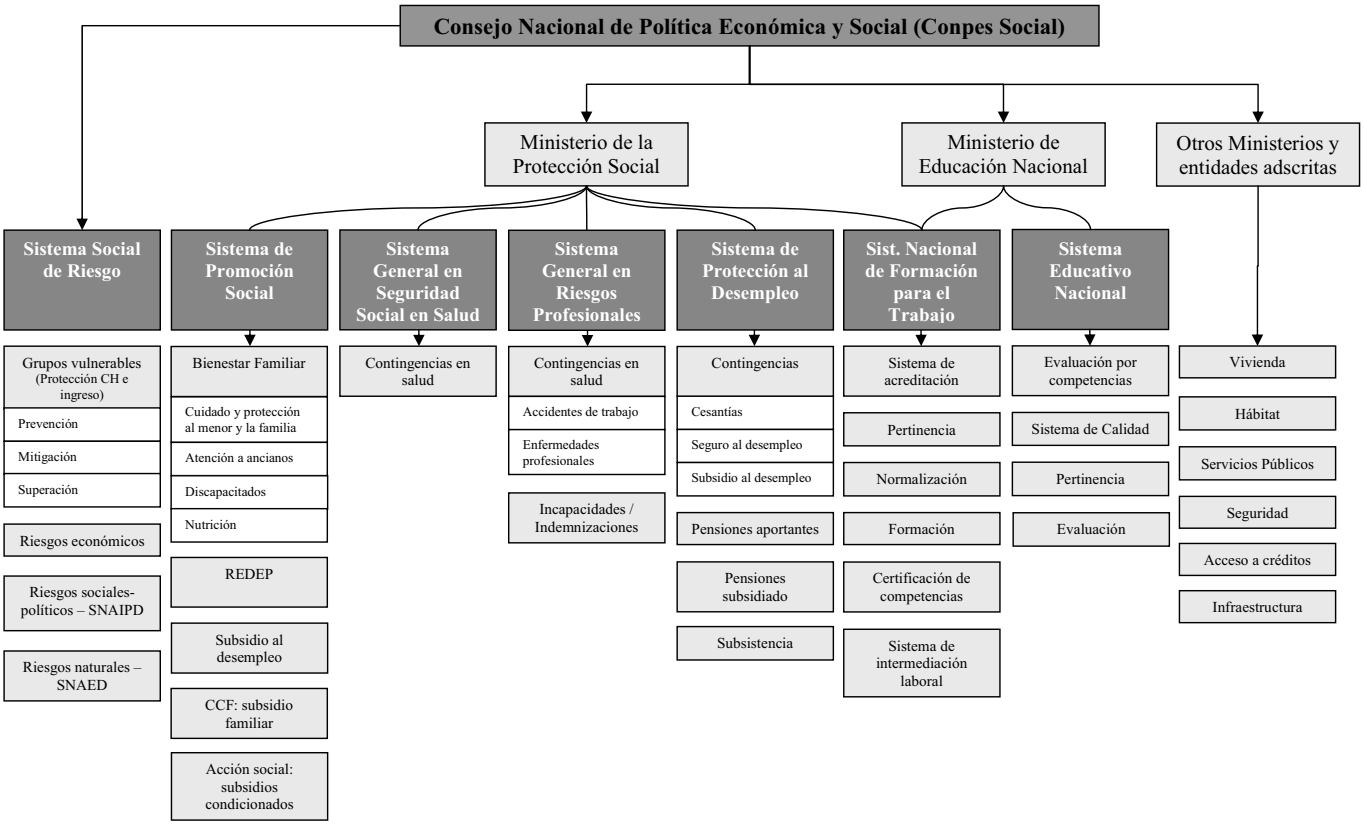
**3.3 Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social**

El Sistema de Protección Social, como se mencionó, debe ser integral en la oferta de servicios y no excluyente. El objetivo fundamental sobre el que se sustenta la oferta de protección social parte del hecho de garantizar unos mínimos aceptables a toda la población. Sin embargo, no toda la población está en capacidad de acceder por sus propios medios a los mecanismos de aseguramiento formal, por lo que deben existir mecanismos redistributivos y de solidaridad, así como tratamientos integrales y de promoción social para la población más pobre. En todo caso, la atención integral y prioritaria a los grupos poblacionales con peores condiciones de vida debe tener un carácter temporal. Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y desigualdad es garantizando 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.

Para esto, es necesario que el Estado y la sociedad hagan posible el fomento del aseguramiento frente a riesgos de la población, como parte del Sistema de Seguridad Social Integral (Salud, Riesgos Profesionales y Protección al Cesante), mediante mecanismos de cotización o subsidios de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas. A su vez, es fundamental la existencia de un sistema de promoción social eficiente y eficaz y la consolidación del sistema de formación para el trabajo, articulado al sistema educativo. Se debe prever un mecanismo de manejo social del riesgo que complemente estas estrategias en coyunturas particulares y temporales. De esta manera, la Protección Social puede verse como intervenciones públicas para: (1) asistir a personas, hogares y comunidades a mejorar su manejo del riesgo; y (2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en condición de pobreza.

El país ha avanzado en mejorar el acceso de toda la población a los servicios sociales. Sin embargo factores como las condiciones del mercado laboral y el empleo que afectan la capacidad de pago de los individuos; los procesos de focalización que no garantizan acceso preferente a la población más necesitada; y los problemas de articulación dentro de la oferta social estatal, hacen que para el próximo cuatrienio deba existir un compromiso importante en la consolidación del Sistema de Protección Social. Como se observa en la Figura 3.8, el SPS abarca un conjunto de subsistemas, donde participan agentes públicos (nivel central y territorial) y privados (Cajas de Compensación Familiar, Organizaciones No Gubernamentales, Sector Cooperativo, entre otros), los cuales deberán complementarse y articularse con otros elementos de la política social que involucran el acceso a la vivienda y al saneamiento básico, así como la posibilidad de insertarse en el mercado de activos, principalmente mediante el acceso al sistema financiero y al crédito, la tierra y los procesos productivos, así como a la seguridad y la justicia.

**Figura 3.8: Sistema de Protección Social**



El esquema, si bien supone los elementos constitutivos básicos, o por lo menos con los cuales el país ha creado condiciones para la estructuración de la protección social, y que se constituyen en el punto de partida, carece de mecanismos efectivos de articulación en la oferta de programas o servicios, como también en su capacidad de articulación con la demanda, particularmente de aquella población excluida de sus beneficios (en pobreza o miseria). A su vez resulta deficiente para el manejo de condiciones especiales de crisis de diferente índole (crisis económicas, socio-políticas y ambientales). De manera particular, y en la medida en que los pilares fundamentales del SPS se desarrollen, consoliden y complementen con otro tipo de intervenciones, se requiere de estrategias y acciones específicas para superar la exclusión de grupos que, por su condición de pobreza y vulnerabilidad, presentan mayores dificultades para acceder a servicios sociales básicos que posibiliten su propio desarrollo y para que sean sujetos prioritarios con derechos a los beneficios del gasto social. La necesidad de que el gasto social beneficie prioritariamente a los pobres exige medidas de intervención que privilegien su acceso a los servicios del SPS. El reto principal que se debe buscar en este cuatrienio frente al Sistema de Protección Social es lograr la efectiva articulación de tres grandes componentes:

1. Seguridad Social Integral (Salud, Riesgos Profesionales, Protección al Cesante).

2. Sistema de Promoción Social-Sistema Social de Riesgo.

3. Sistema de Formación de Capital Humano: Educación y Formación para el Trabajo

**3.3.1 Seguridad social integral**

La Seguridad Social Integral es el pilar fundamental de la Protección Social y está diseñada para que toda la población del país pueda acceder a ella, siendo necesario que existan mecanismos de compensación o solidaridad que financien el acceso a los más pobres. Sin embargo, hay sectores de la población que requieren otro tipo de intervenciones. Los retos en materia de Seguridad Social Integral se pueden resumir en tres propósitos:

1. Combatir la evasión y elusión en el aseguramiento, para que aumenten los recursos, se pueda aumentar cobertura garantizándose la sostenibilidad financiera del Sistema. Se consolidarán los sistemas y registros de información de aportantes (RUA) y afiliados (RUAF) a la seguridad social en salud en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, respectivamente. Estos deberán avanzar hacia la interoperabilidad con el Sisbén.

2. Generar incentivos adecuados para incluir (formalizar) segmentos de población que aún no se encuentran incluidos. La transformación de la promoción social en el Sistema de Promoción Social aboga porque la familia entre en una senda de acumulación de capital humano. La estrategia de superación de la pobreza extrema busca la promoción de las familias a través de la continuidad en los procesos de formación de capital humano (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo, ajuste al esquema de incentivos del Programa Familias en Acción); la acumulación de otros activos (ahorro y acceso al crédito a través de la Banca de Oportunidades) y la incorporación a procesos de microemprendimiento, emprendimiento o enganche laboral. De igual manera, la expansión de cobertura en seguridad social en salud para población con alguna capacidad de pago (nivel 3 del Sisbén) podrá considerar subsidios parciales a la cotización.

3. La creación de mecanismos de aseguramiento o protección del ingreso para los grupos más vulnerables, con mecanismos novedosos de financiación. Un ejemplo es el apoyo periódico al ingreso de ancianos pobres.

**Seguridad Social en Salud y Salud Pública**

**Cobertura de aseguramiento.** La cobertura del aseguramiento en salud entre 1992 y 2005 presentó una expansión notable, pasando de 9 millones a 32 millones de afiliados (cuadro 3.5). La ampliación de los beneficios al grupo familiar del cotizante y la implantación del régimen subsidiado fueron los factores determinantes de este incremento.

**Cuadro 3.5: Cobertura del aseguramiento en salud**

Millones de personas

| Nacional | 1992 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004[2/] | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Total población | 32,1 | 40,8 | 41,5 | 42,3 | 43,0 | 43,8 | 44,5 | 45,3 | 46,0 |
| Régimen contributivo (Prom. anual)[1/] | 9,0 | 16,1 | 14,5 | 14,4 | 13,1 | 12,6 | 13,8 | 14,4 | 15,2 |
| Régimen subsidiado | 0,0 | 8,5 | 9,3 | 9,5 | 11,1 | 11,4 | 11,8 | 13,7 | 16,5 |
| Total afiliados | 9,0 | 24,6 | 23,8 | 23,9 | 24,1 | 24,1 | 25,6 | 28,1 | 31,7 |
| **Variaciones** | | **1998/92** | **1999/98** | **2000/99** | **2001/00** | **2002/01** | **2003/02** | **2004/03** | **2005/04** |
| Población total (%) | | 1,4 | 1,9 | 1,8 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,7 | 1,6 |
| Régimen subsidiado (%) | | n.a | 8,9 | 2,4 | 16,3 | 3,4 | 3,5 | 16,0 | 20,4 |
| Régimen contributivo (%) | | 1,2 | -9,7 | -0,9 | -9,2 | -3,3 | 9,2 | 4,8 | 5,6 |

1/ Fuente MPS: Para 2001 y 2002, se registra el dato certificado por MPS y utilizado para efectos de distribución del SGP. Para 2003 fuente Sigob. En 2005 se tomó el reporte a octubre de 2005 del MPS.

2/ Fuente: MPS. No incluye "subsidios parciales" que en 2004 alcanzaron 1,8 millones y en 2005, 2,1 millones de personas.

En términos de equidad, la estrategia ha permitido la priorización de la afiliación de los pobres. Para 2003 el 49,5% de la población de los dos quintiles inferiores de ingreso se encontraba afiliada al sistema de seguridad social en salud, de estos, el 78% se encontraba afiliado al régimen subsidiado, el restante 22% al contributivo. De otra parte, el quintil con mayores ingresos presenta una afiliación del 83% y de estos el 95% se encuentra afiliada la régimen contributivo. Así mismo, el avance en la implementación del aseguramiento ha estado acompañado de reducción en las brechas entre las zonas urbana y rural.

**Acceso a los servicios.** En términos de acceso, se evidencia que el aseguramiento propende por una reducción de las brechas entre los pobres y no pobres. Para la población perteneciente a los dos primeros quintiles de ingresos la probabilidad de ser tratado, dado que se enfermó, pasó del 55% al 64%. Esta brecha también se redujo en cerca de 13 puntos entre áreas rurales y urbanas. Los resultados señalan que la estrategia que más ha contribuido a la reducción de las brechas en términos de acceso ha sido el aseguramiento.

**Salud pública.** El país ha logrado reducir la mortalidad materna e infantil. La mortalidad materna pasó de una tasa de 104,9 por mil en el 2000 a 83,3 en el 2003. Sin embargo, la mortalidad materna presenta notorias diferencias entre regiones y grupos de población. Dentro de los grupos más vulnerables se destacan las mujeres con mayor fecundidad, mayor índice de pobreza, bajo nivel educativo, baja prevalencia de uso anticonceptivo, las menores de 15 y mayores de 40 años y las víctimas del desplazamiento forzado. La mortalidad infantil (menores de 1 año) presentó una tasa de 21% en el 2000 y en el 2005 disminuyó al 19%. La mortalidad infantil se concentra en las regiones más pobres y en las mujeres con menor nivel educativo. La mortalidad en la niñez (menores de 5 años) se redujo de 25 a 22 por mil. Para el grupo de 1 a 4 años, en las causas de mortalidad predominan las infecciones respiratorias agudas, las deficiencias nutricionales, el ahogamiento y las enfermedades infecciosas intestinales. Las enfermedades no transmisibles constituyen un problema crítico de salud pública, al ocupar un lugar importante en la morbilidad y mortalidad de los colombianos. Su atención representa un costo creciente para el sistema de salud en la medida en que su incidencia tiende a aumentar como consecuencia del envejecimiento de la población.

Dentro de estas, las enfermedades del sistema cardiovascular aumentaron significativamente en hombres como en mujeres y continuaron ocupando el primer lugar de magnitud, seguidas de las causas externas, tumores y superando incluso al conjunto de las enfermedades infecciosas transmisibles. Sin embargo, entre estas últimas reviste especial importancia que enfermedades como la malaria y el dengue y otras de transmisión por vectores siguen impactando la morbilidad y la mortalidad. El comportamiento de la morbilidad por malaria en las últimas tres décadas ha mantenido una tendencia ascendente, con la presencia de ciclos epidémicos que ocurren cada 2 a 7 años registrándose en la década de los noventa promedios anuales de 150.000 a 160.000 casos. Las zonas de más alto riesgo de transmisión son la Costa Pacífica, la región del Urabá-zona del bajo río Cauca-Alto Sinú, y los territorios de la Orinoquia y la Amazonia. A su vez, el dengue ha presentado una intensa transmisión con tendencia creciente y comportamiento de ciclos epidémicos cada dos o tres años y mayor incidencia en los departamentos de

Arauca, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Norte de Santander, Santander, Sucre y Vichada.

Por su parte la epidemia del VIH/Sida en Colombia presenta un aumento permanente en la población de 15 a 49 años. Entre 1988 y 2003 la prevalencia creció del 0,02% al 0,65%, con una transformación del patrón epidémico por disminución de la razón mujer-hombre, que exige prever un mayor número de casos en la población en edad reproductiva y su consecuente impacto en el aumento de la transmisión materno infantil de la enfermedad[46].

En cuanto a las coberturas de vacunación del Programa Ampliado de Inmunizaciones, se ha registrado un avance en los últimos años, pasando de un promedio de cobertura de 78,4% en el 2000 a 87,3% en 2005. Se debe precisar que los niveles de cobertura dependen de los denominadores sobre los que se realiza la medición, los cuales han tenido problemas en su determinación. Cabe destacar que los recursos asignados al Programa Ampliado de Inmunizaciones han presentado un comportamiento ascendente, principalmente desde 1998, lo que se ha traducido en la introducción de nuevas vacunas.

Uno de los eventos de salud pública al cual el país debe prestar particular atención es el de la salud mental de la población. El Estudio Nacional de Salud Mental (2003-2004), mostró que alrededor de ocho de cada 20 colombianos presentaron trastornos psiquiátricos alguna vez en la vida, tres de cada 20 en los últimos 12 meses y uno de cada 14 en los últimos 30 días. Por tipo de trastornos, los más frecuentes fueron los trastornos de ansiedad, seguidos por los del estado de ánimo y los de uso de sustancias. Por regiones, en la prevalencia de cualquier trastorno "alguna vez en la vida", Bogotá presenta la cifra más elevada: 46,7% en contraste con el 40,1% del total nacional. El consumo de sustancias psicoactivas (SPA) es un problema creciente. La prevalencia de consumo de SPA en jóvenes parece ser mayor que en la población general. Los jóvenes residentes en zonas urbanas son más vulnerables y el consumo en las mujeres tiende a igualarse con el de los hombres.

**Operación del SGSSS.** A pesar que los resultados sugieren que el aseguramiento es una estrategia eficaz para reducir las brechas en salud entre pobres y no pobres, todavía permanecen en el SGSSS condiciones de operación estructurales en materia de regulación, inspección, vigilancia y control que no permiten avanzar sustancialmente en el logro de los resultados esperados en salud. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) no es independiente. El CNSSS está conformado por representantes del gobierno central, de los gobiernos locales, y de los diferentes agentes que intervienen en el mercado. El organismo regulador del SGSSS ha sido ampliamente criticado en su diseño. Se señala que su conformación se recarga hacia representantes con intereses particulares en el sistema, su ineficacia en la superación de las fallas del mercado de aseguramiento en salud, la insuficiencia de herramientas técnicas para la toma de decisiones, su especialización en la administración del Fosyga y el descuido de sus funciones de la entidad rectora. La vigilancia y el control a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud se concentra en actividades y procedimientos para un sinnúmero de ámbitos con resultados poco efectivos, descuidando su fin primordial: la protección de los derechos de los usuarios en el sistema. La gran dimensión de instituciones objeto de ser vigiladas, termina en resultados como los observados hoy: los usuarios acuden a instancias judiciales como mecanismo para la defensa y respeto de sus derechos.

**Metas y acciones requeridas.** El Plan Nacional de Desarrollo tendrá como meta la universalización del aseguramiento, en condiciones de sostenibilidad fiscal y financiera, de equidad y eficiencia. Las estrategias serán universalización del régimen subsidiado para la población Sisbén 1 y 2 y la implementación de subsidios parciales a la cotización del régimen subsidiado o contributivo para la población en transición[47]. El incremento de la afiliación al régimen contributivo y la actualización del plan de beneficios en relación con los cambios demográficos, perfil epidemiológico e intervenciones costo-efectivas. El aseguramiento subsidiado, total o parcial a la cotización al régimen subsidiado o contributivo, se justifica en la medida en que existan condiciones de baja capacidad para cubrir totalmente el costo de aportes periódicos a través de cotizaciones.

**Cuadro 3.6: Metas 2010: cobertura universal en el SGSSS**

| Metas | Línea Base (2005) | Meta (2010) |
|---|---|---|
| Incrementar la afiliación al régimen subsidiado al 100%. Nivel Sisbén 1 y 2 | 71% | 100% |
| Incrementar la afiliación al régimen contributivo | 15.967.055 | 17.467.055 |

Fuente: Ministerio de la Protección Social, DNP.

Para el efecto el MPS, en coordinación con el DNP y el MHCP, desarrollarán una prueba piloto en 2007 que permita precisar la población objetivo en transición, los mecanismos operativos y de pago, la definición del monto del subsidio parcial a la cotización (ya sea al régimen contributivo o al subsidiado), la definición de los aportes de la familia, los mecanismos de focalización adicionales al Sisbén, los mecanismos de control para evitar la selección adversa, la promoción al régimen contributivo (incentivos) y la adherencia y fidelidad de la población al sistema. Esta estrategia se podrá financiar con recursos del Fosyga, del SGP u otras fuentes. En todo caso la afiliación de la población en transición deberá ser al régimen contributivo o al régimen subsidiado pleno, y se tendrá en cuenta la capacidad de pago. Los subsidios parciales del régimen subsidiado al plan de beneficios no se seguirán implementando, por lo que el MPS y el MHCP deberán proponer al CNSSS la transición gradual de las actuales personas que ostentan un plan de beneficios parcial al esquema de subsidios plenos o parciales a la cotización a partir de 2007. Es indispensable revisar, redefinir y ajustar los planes de beneficios y el valor de la Unidad de Pago por Capitación, atendiendo los cambios en la estructura y composición de la población, así como la transición epidemiológica. Para ello el organismo de regulación realizará los estudios técnicos anuales. Estos deberán valorar los actuales beneficios, sus costos y su pertinencia a la luz de las condiciones de salud presentes y futuras de la población.

Para lograr la cobertura universal es necesario adelantar acciones que consoliden y garanticen la sostenibilidad de la estructura de financiamiento, el mejoramiento de la focalización de los subsidios, el desarrollo de la política de prestación de servicios y la transformación de la oferta pública bajo esquemas de participación privada. Para el logro de la cobertura universal las principales acciones son:

1. Reducción de la evasión y elusión de aportes al régimen contributivo, a través de la implementación universal de la planilla integrada de aportes y la interoperabilidad del RUA, el RUAF y el Sisbén.

2. Incrementar el aporte de cotizaciones a cargo del empleador al SGSSS, hasta medio punto, a partir de 2007. En todo caso, este incremento se hará de una manera que no afecte al empleo (i.e contra el incremento del punto pensional previsto).

3. Transformar los recursos de subsidio de oferta a demanda a partir de 2007. El nivel de transformación estará en función de la ampliación del régimen subsidiado y será con cargo a los recursos que financian el primer nivel de atención.

4. Es necesario que para los próximos años se rediseñen y ajusten los mecanismos de generación y recaudo de los impuestos a la explotación de juegos de suerte y azar, considerada como una fuente con un mayor potencial para el financiamiento del sistema. El MPS, el MHCP y el DNP propondrán una reforma en este sentido.

5. La implementación de un sistema de monitoreo de los costos de transacción de los servicios de salud y de un sistema de información que dé cuenta de los factores de riesgo, costos y frecuencias de uso, a través de los cuales sea posible tener insumos para monitorear el equilibrio de la Unidad de Pago por Capitación y revisar el plan de beneficios. Para el efecto será prioritario consolidar el uso de los Registros Indivi-

[46] La distribución por sexo en 1998 fue 1:3,8 y para el 2005 se calculó en 1:1,9 (Instituto Nacional de Salud. Estudios Centinela).

[47] Población en transición se define como aquella que cumple con las siguientes condiciones: (1) no es lo suficientemente pobre como para ser beneficiario del régimen subsidiado; y (2) No tiene la suficiente capacidad de pago como para acceder al régimen contributivo.

duales de Prestación de Servicios (RIPS). El organismo de regulación podrá implementar un sistema de información que permita cumplir con los objetivos aquí señalados y podrán definir multas o sanciones según corresponda, con el fin de incentivar el suministro de información.

En la medida en que el país alcance la meta de universalizar el acceso a la seguridad social en salud con una cobertura equivalente al menos al plan de beneficios subsidiado y que esta cobertura se concentre proporcionalmente en subsidios a la población, resulta fundamental estudiar alternativas que permitan mantener lo alcanzado y se ajuste de manera más real a las condiciones del mercado laboral. Un esquema de aseguramiento universal dado mayoritariamente por subsidios financiados de manera importante por aportes de solidaridad de la población vinculada al mercado laboral formal, así como la coexistencia de subsidios de oferta, plantea la necesidad de evaluar cambios en la estructura de financiamiento con dos propósitos: minimizar los costos laborales y evitar duplicidades de gasto que reflejan niveles subóptimos de aseguramiento. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el DNP y el Ministerio de la Protección Social, realizarán los estudios pertinentes y presentarán alternativas de cambio en la estructura de financiamiento del Sistema de Seguridad Social en Salud al final del cuatrienio.

**Prestación de Servicios.** El MPS deberá implementar la política nacional de prestación de servicios de salud, en sus ejes de accesibilidad, calidad y eficiencia con el fin de contribuir a fortalecer la competencia regulada de los prestadores de servicios, la eficiencia y la sostenibilidad de las redes públicas, la accesibilidad y la calidad en la atención. En particular, para el caso de la oferta pública se hace necesaria la transformación de las condiciones de gobernabilidad y autonomía que hoy la rigen. Su naturaleza jurídica, que actualmente les da el carácter de empresas sociales del Estado, debe ser revisada y modificada. Su transformación deberá contemplar la introducción de esquemas de participación privada, que les permitan evolucionar hacia empresas de economía mixta sin ánimo de lucro o de carácter solidario. Se deberán introducir incentivos para la adecuada y eficiente gestión de estas empresas y ajustes al régimen jurídico que las rige, la organización y composición de sus organismos de dirección y de gerencia; la evaluación de la gestión de los gerentes, condicionando su permanencia a los resultados pactados con el órgano de dirección; y la adecuada definición de los incentivos laborales por productividad y calidad.

Dado que los mecanismos de tercerización de la prestación de los servicios dentro de estas empresas constituyen una importante alternativa para la calidad y la eficiencia, es necesario que exista una regulación eficiente que evite que estos se conviertan en instrumentos para la extracción de rentas, en desmedro de la calidad de la atención y de los derechos de los trabajadores. Se deberá tener en cuenta que la operación eficiente de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas será una premisa fundamental y este principio, también, se aplicará a aquellas IPS públicas donde las condiciones del mercado no permiten su supervivencia a partir de la venta de servicios. Para lo anterior, el MPS debe implantar un plan de asistencia técnica e introducirá los cambios normativos y legales que se requieren para el efecto.

Para la mayor eficiencia en el uso de los recursos, se requerirá fortalecer la gestión de las entidades territoriales en el manejo de la red de prestadores públicos. Entre dichas acciones se destacan: la implementación de nuevos mecanismos de contratación y pago; la consolidación de los sistemas de referencia y contra referencia de pacientes dentro de las redes de servicios de acuerdo con la capacidad resolutiva de cada punto de atención; la implementación de auditorías clínicas y de cuentas. El MPS promoverá el fortalecimiento de la tecnología informática que permita la consolidación de las redes de prestación de servicios de salud, el mejoramiento de la capacidad de gestión de las direcciones territoriales de salud y las IPS públicas y la adopción y monitoreo de los componentes del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad. A su vez, culminará el Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Prestación de Servicios de Salud, con base en la evaluación intermedia del programa; y fortalecerá los procesos de seguimiento y evaluación a la implementación de la política de prestación de servicios con énfasis en los aspectos de sostenibilidad financiera y mejoramiento de la calidad y eficiencia.

Igualmente, el Gobierno Nacional promoverá el adecuado flujo de recursos y el saneamiento de la cartera de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud dentro de un marco de promoción de la eficiencia y sostenibilidad de las IPS. Para el efecto desarrollará los lineamientos previstos en el Conpes 3447, entre los cuales se destacan: la venta de la cartera a operadores privados o públicos de activos improductivos mediante subasta pública o la venta a colectores; el castigo o saneamiento contable de cartera no negociable; la cancelación de cuentas por cobrar por prestación de servicios a población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda. Para la cancelación de las cuentas por cobrar presentadas a las entidades territoriales, se dispondrá por una sola vez de recursos provenientes del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) y de los recursos del ECAT, en los términos definidos por el Conpes. Las entidades territoriales que accedan a estos recursos deberán suscribir un acuerdo de mejora en la gestión con indicadores y metas. Adicionalmente, se podrá implementar una estrategia que dé disponibilidad de capital de trabajo mediante deudas subordinadas a convenios de gestión. En todo caso, antes de proceder al reconocimiento de la cartera a ser saneada, el Gobierno Nacional deberá realizar las auditorías que permitan identificarla y valorarla correctamente.

El DNP, en coordinación con el MPS y MHCP, elaborará una propuesta que permita una solución estructural en el flujo de recursos. Para el efecto se considera necesario que el SGSSS cuente un esquema que permita estandarizar los procesos y procedimientos, así como disponer de reglas claras de contratación y pago entre los agentes. El mecanismo debe facilitar que operen los flujos financieros en un mercado donde interactúa un número significativo de agentes oferentes y demandantes de servicios. Para 2007 se deberá aplicar la verificación de las condiciones de habilitación a por lo menos el 40% de los servicios de las IPS públicas y privadas y, en 2008 a por lo menos el 70%. Adicionalmente, para el cuatrienio deberá contar con 200 IPS y 5 aseguradoras capacitadas y preparadas para la acreditación y adopción del componente de auditoría para el mejoramiento de la calidad. Se acreditarán 8 IPS en 2007 y 10 en 2008. Las instituciones deben orientarse al logro de niveles óptimos de calidad, como los establecidos por el Sistema Unico de Acreditación, que contribuyan al mejoramiento de la gestión y eficiencia institucional. Para favorecer su consecución se propone la adopción de un sistema de incentivos que estimule aquellos actores del SGSSS que demuestren avances significativos en materia de calidad.

Dentro de estos se contemplan algunos incentivos económicos, como las “zonas francas”. Con el ánimo de evaluar y gestionar los avances en materia de calidad debe desarrollarse un esquema de monitoreo que permita conocer los resultados en la implementación y desarrollo del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad a través de indicadores. De igual manera se requiere el fortalecimiento de la información sobre la situación de calidad de los diferentes actores del sistema que permita el empoderamiento del usuario para que con base en ella pueda ejercer su derecho a la libre elección. Se debe avanzar en el desarrollo y mejoramiento del talento humano en salud, a través de un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional del personal dedicado a la salud.

Será indispensable avanzar en la actualización tecnológica y en el desarrollo de la telemedicina en concordancia con una política de tecnología biomédica. La meta en telemedicina será implementar 18 proyectos en el país. El énfasis se realizará en las entidades territoriales con mayor dispersión y menos accesibilidad a los servicios de salud. La meta en renovación tecnológica consistirá en implementar en 36 entidades territoriales la metodología para la ejecución de proyectos de innovación tecnológica. Se debe, igualmente, contar con 5 redes de transplantes de órganos funcionando.

**Mejoramiento del acceso general.** Es necesario avanzar en la protección de la población, no sólo desde la perspectiva de la cobertura, sino en términos del mejoramiento del acceso y la prestación de los servicios de salud, en condiciones de calidad y oportunidad, tanto para

los asegurados, como para aquellos que transitoriamente no tienen esa condición. Para esto se requiere desarrollar acciones como:

1. Fortalecer el ejercicio del derecho a la libre elección del afiliado. Es indispensable reducir los tiempos de movilidad entre aseguradoras. Se deberá difundir anual y públicamente el *ranking* de IPS y aseguradoras y el Informe Nacional de Calidad.

2. Establecer estrategias masivas de comunicación, dirigidas a la población afiliada y no afiliada, a través de las cuales se otorgue información sobre los beneficios a los cuales el usuario tiene derecho y los mecanismos ágiles y oportunos para su exigibilidad.

3. Se deberá asegurar una óptima distribución geográfica de los recursos, garantizando la adecuada articulación de una oferta básica de servicios con la red de servicios de mayor nivel de complejidad.

4. El financiamiento de profesionales especializados mediante el mecanismo de becas crédito debe orientarse a incentivar la disponibilidad de recurso humano especializado en zonas deficitarias y en áreas del conocimiento prioritarias. Por tanto, se deberá revisar la focalización del programa actual de becas crédito y la normatividad de los convenios de asistencia-docencia entre universidades y hospitales universitarios y los de aprendizaje del personal en formación especializada.

**Dirección y regulación.** Una estrategia para el mejoramiento y el fortalecimiento institucional del SGSSS debe tener claras las fallas del mercado de salud que justifican la intervención. Las intervenciones pueden ser de dos tipos: (1) las que están relacionadas con las fallas típicas del mercado de servicios de salud y que están orientadas a procurar la eficiencia del mercado en un ambiente de competencia; y (2) las que están relacionadas con la prescripción ética de garantizar el derecho a la salud a toda la población. Se creará una Comisión de Regulación de Salud de alta capacidad técnica, con el concurso de expertos independientes seleccionados por méritos, con inhabilidades e incompatibilidades rigurosas y que contará para sus decisiones, con la participación del Gobierno Nacional. Esta instancia será objeto de supervisión por parte de los organismos de control. La Comisión Reguladora sustituirá al CNSSS, el cual podrá mantenerse como instancia de consulta y concertación de las políticas del sistema, las cuales deberán estar bajo la dirección y estrategia del MPS, contando para su implementación con los niveles territoriales. La Comisión Reguladora tendrá a su cargo, entre otras, la definición del Plan Obligatorio de Salud, el valor y los criterios de ajuste de la UPC, la definición del régimen de pagos compartidos, de las medidas necesarias para evitar la selección adversa de usuarios por parte de las entidades promotoras de salud y la definición del régimen de tarifas de los servicios prestados por las IPS en casos de urgencias y riesgos catastróficos.

**Inspección, Vigilancia y Control (IVC) eficaz y eficiente que proteja al usuario.** La función de regulación debe complementarse con un sistema de IVC eficaz. Así, los aspectos que vigila la Superintendencia de Salud deberán ser objeto de revisión y depuración y podrán ser reasignados a otras entidades especializadas. Así, el MPS, MHCP y DNP realizarán un estudio que permita determinar el papel de la Superintendencia Financiera en la vigilancia de las condiciones financieras de las aseguradoras. De otra parte, los aspectos relacionados con abuso de posición dominante, competencia desleal, integración vertical y fallas y concentración del mercado, deben ser supervisados por la Superintendencia de Industria y Comercio. De esta manera, la Superintendencia Nacional de Salud se ocupará fundamentalmente de la protección de los derechos de los usuarios y estará encargada de garantizar la calidad y el acceso efectivo a los servicios a cargo de las entidades promotoras y las redes de servicios, de evaluar el desempeño de los agentes en los aspectos de su competencia, y de difundir información pública que contribuya a la regulación del mercado. Para todo esto se requiere implementar esquemas descentralizados de IVC, con mecanismos de control de primera instancia a cargo de las entidades territoriales, y de revisión y segunda instancia a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud. El Ministerio de la Protección Social implementará conjuntamente con el DNP, y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Superintendencia Nacional de Salud una estrategia que permita llevar a cabo los ajustes institucionales propuestos.

**Salud Pública.** El Plan Nacional de Desarrollo busca mejorar la situación de salud pública a través de la vigilancia y control de los riesgos, la promoción de los factores protectores, la articulación sectorial e intersectorial sobre los determinantes en salud y la generación de información. A su vez concentrará los esfuerzos de las acciones de salud pública en la reducción de las enfermedades y mortalidades emergentes (además de las tradicionales).

**Gestión Pública.** El MPS definirá los criterios, requisitos e indicadores de cumplimiento para que las EPS puedan acceder a los recursos de promoción y prevención. Será un criterio de permanencia en el SGSSS, para las aseguradoras de los diferentes regímenes e IPS, la demostración de la articulación de las acciones de salud pública con el Estado y el envió de la información que la normatividad establezca. Con el fin que las administradoras del Régimen Subsidiado tengan las herramientas que les permitan gestionar el riesgo en salud, se deberá derogar el artículo 46 de Ley 715 de 2001. De igual forma, las entidades territoriales privilegiarán las acciones y programas que tengan relación directa con el perfil epidemiológico de sus territorios, bajo los lineamientos técnicos que expida el MPS. El Ministerio deberá desarrollar sistemas de costeo de intervenciones prioritarias y esquemas de financiamiento eficientes, buscando avanzar en el control de problemas específicos. También, diseñará mecanismos de seguimiento de la gestión en salud pública y planes focalizados de asistencia técnica frente a propósitos comunes que movilicen recursos territoriales, de la cooperación internacional y del Presupuesto General de la Nación. La gestión en salud pública territorial requerirá de la elaboración y actualización de los perfiles epidemiológicos, contando con la asistencia técnica del MPS y con base en la información que en forma oportuna suministren las aseguradoras e IPS.

**Cuadro 3.7: Metas 2010. Salud Pública**

| Meta | Línea de base (2004) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Aumentar la cobertura de vacunación (todas las vacunas). 2005[1/]. | 87,3% | 95,0% |
| Reducir la mortalidad infantil. Línea base 2005[2/]. | 19 | 16,5 |
| Reducir la mortalidad de la niñez. Línea base 2005[2/]. | 22 | 18,2 |
| Reducir la mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea base 2002 [3/]. | 83,3 | 63,0 |
| Incrementar el porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales y reducir las desigualdades regionales[2/]. | 83,0% | 100,0% |
| Mantener en 95% la cobertura de atención institucional del parto 2005[2/]. | 92% | 95% |
| Incrementar la prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea base 2005[2/]. | 68,2% | 75,0% |
| Incrementar la prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina, de 15 a 19 años, no unida y sexualmente activa. Línea base 2005 [2/]. | 66% | 75% |
| Detener el crecimiento del porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea base 2005 [2/]. | 21% | <15% |
| Reducir la tasa de mortalidad por cáncer de cuello uterino. 2003[4/]. | 10,9 | 8,8 |
| Reducir la desnutrición crónica en niños menores de 5 años. 2005 [2/]. | 12% | 10% |
| Reducir la desnutrición global en niños menores de 5 años.2005 [2/]. | 7% | 5% |
| Aumentar la cobertura de terapia antiretroviral a las personas que la requieran. Línea de base 2005[1/]. | 54,8% | 60,0% |
| Mantener prevalencia general de infección por VIH, por debajo del 1,2%. Línea base 2004[1/]. | <1,2% | <1,2% |
| Reducir en 85% las muertes por malaria. Línea de base 2002 [3/]. | 155 | 117 |
| Reducir en 93% las muertes por dengue. Línea de base 2002 [3/]. | 157 | 106 |

| Meta | Línea de base (2004) | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Reducir la incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003 1/. | 17,4 | 12,6 |
| Reducir los índices de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 m.s.n.m. Línea de base 2003 1/. | 30% | 16% |

Fuentes: 1/ Ministerio de la Protección Social.

2/ Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005.

3/ Dane.

4/ Instituto Nacional de Cancerología.

El Ministerio de la Protección Social desarrollará mecanismos para la evaluación y rendición pública de cuentas de la gestión en salud pública del nivel central, las entidades territoriales y las aseguradoras. Tanto el nivel nacional, como las entidades territoriales deberán evaluar su capacidad actual de gestión y desarrollar instrumentos para su mejoramiento, bajo el liderazgo del MPS. La Nación y las entidades territoriales deben al final del cuatrienio conocer los determinantes de la salud, los factores de riesgo y el perfil epidemiológico de la población. Con el fin de fortalecer la gestión en salud pública es necesario consolidar las estrategias de vigilancia en los ámbitos demográficos, de servicios de salud y epidemiológicos. Será necesario el mejoramiento y uso de la información actualizada del sistema de registros continuos (Sivigila) y RIPS y su articulación con el sistema de estadísticas vitales del Dane. Igualmente, será prioritario realizar las encuestas de calidad de vida en 2007, la ENSIN en 2010, la de Salud Mental en 2009, la ENDS 2010 y el estudio de sero-prevalencia para VIH, que deben institucionalizarse.

**Promoción de la salud y prevención de la enfermedad (PyP).** El Plan Nacional de Desarrollo adopta las recomendaciones del Conpes Social 91 de 2005 para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para tal fin será fundamental el desarrollo e implementación del plan estratégico de salud pública que hará énfasis en las regiones y grupos poblacionales más afectados. En vacunación, se fortalecerá estratégicamente el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) para lograr y mantener coberturas útiles de vacunación. Será necesario consolidar la eliminación de rubéola congénita, y continuar con la introducción de la vacuna contra influenza viral en niños de 6 a 18 meses de edad y adultos mayores de 65 años. El MPS adelantará un estudio que permita evaluar la factibilidad de incluir nuevos biológicos en el PAI. El estudio debe contemplar los análisis de costo/efectividad que confirmen que su inclusión representa mejoras en las condiciones de salud de la población, frente a otras alternativas. Si el estudio muestra resultados positivos, el Gobierno incluirá por lo menos un nuevo biológico dentro del PAI en el cuatrienio.

Entre las alternativas a considerar se encuentran la vacuna de neumococo a niños menores de 2 años, Rotavirus o Hepatitis A. El MPS dará continuidad a la implementación de la Política Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. Para reducir las enfermedades no transmisibles y derivadas de la transición demográfica y epidemiológica (emergentes), el MPS con otros sectores, gestionará estrategias que promuevan la actividad física, la dieta saludable y la reducción del tabaquismo. Impulsará, en coordinación con el Sector educativo, la implementación de estrategias para disminuir la exposición al tabaco en instituciones educativas, lugares de trabajo y espacios públicos.

Se diseñará y aprobará la política nacional sobre el control del cáncer, estableciendo el marco de acción para atender integralmente la presencia de esta enfermedad en la población. Esa política será desarrollada por el MPS y coordinada por el Instituto Nacional de Cancerología (INC). Esta política debe contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos: (1) la consolidación del desarrollo y mantenimiento de la Red Nacional de Cáncer; (2) la reducción de los tiempos de espera para la atención; (3) el desarrollo de guías de manejo para los cánceres más prevalentes; (4) la consolidación del registro nacional y la implementación de un modelo de control; (5) el fortalecimiento del INC en la vigilancia epidemiología y en la consolidación del sistema de información; (6) la eficiencia, oportunidad en la adquisición de los medicamentos oncológicos; y (7) la promoción de actividades de detección temprana.

El país debe reconocer al VIH/Sida como una enfermedad crónica. Las metas y estrategias serán las del Conpes Social 91. Se actualizará el Plan Intersectorial de prevención y control del VIH/Sida, contemplando el desarrollo de un estudio de sero-prevalencia y la encuesta sobre comportamientos sexuales en 2008. Las acciones de prevención incluyen la reducción de factores de vulnerabilidad en adolescentes desplazados en 48 municipios (24 departamentos), la difusión y seguimiento a la aplicación de la norma de atención integral del VIH/Sida, la sostenibilidad del programa de prevención de la transmisión madre-hijo y la educación en la prevención de enfermedades sexualmente transmisibles en el ámbito escolar. El Plan Obligatorio de Salud debe mantener actualizados los beneficios para la atención integral del VIH. En 2008 se consolidará un fondo de medicamentos antiretrovirales de bajo costo.

Para mejorar las condiciones de salud mental de la población, el MPS impulsará la eliminación de barreras para el acceso a los servicios de salud mental y la implementación de la estrategia de atención primaria. Así mismo, promoverá la movilización social por medios masivos para desestimular el consumo de sustancias psicoactivas con énfasis en la población joven, incluyendo la prevención del consumo en ámbitos escolares. En cuanto a la salud ambiental, los compromisos para el próximo cuatrienio son los siguientes:

1. Formular (MPS y Mavdt) una Política Nacional de Salud Ambiental, con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental 2006-2010, que promueva la equidad y la protección de los grupos más vulnerables y que haga énfasis en los problemas ambientales que generan los mayores costos para la sociedad colombiana.

2. El MPS, a través del Invima, participará en la conformación del Laboratorio Interinstitucional de Detección y Monitoreo de Organismos Genéticamente Modificados (OGM); además participará en la evaluación conjunta, con el Mavdt y el MADR, de los riesgos sobre el ambiente y la salud derivados del desarrollo de actividades con OGM.

3. Se dará continuidad al trabajo intersectorial del vademécum de plantas medicinales.

4. El MPS participará, con otros Ministerios de la Comisión Técnica Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire (Conaire), en la formulación de una política nacional de calidad del aire.

5. El MPS acompañará al Mavdt en el desarrollo y la reglamentación de la Política Nacional de Gestión Integral de Residuos peligrosos.

6. El MPS realizará evaluaciones ambientales estratégicas (EAE) para el sector y participará en otras EAE para temas en los cuales tiene participación directa.

**Plan Nacional de Salud Pública.** Es necesario dar cumplimiento a la Ley 1122 del 9 de enero de 2007, que ordena que se incluya en el PND un Plan de Salud Pública.

**Protección al Cesante**

Existe una limitación de instrumentos para la fuerza laboral para enfrentar la caída del ingreso por desempleo. La forma tradicional que se ha usado es la cesantía, que se creó con la intención de proteger al trabajador en los períodos de desempleo. Sin embargo, se han introducido modificaciones que permiten al trabajador hacer uso de la prestación cuando está activo. Esto ha desfigurado el espíritu inicial de la ley y las cesantías se han convertido en un ingreso más de los trabajadores activos. Por estar ligado al trabajo formal, no todos los colombianos tienen esta opción. No existe en el mercado asegurador la opción de seguros para cubrir la contingencia del desempleo con ahorros individuales. Para hacer frente a la ausencia de protección para las personas más vulnerables, la Ley 789 de 2002 redefinió algunas competencias de las Cajas de Compensación Familiar (CCF), creando el Fondo de Fomento del Empleo y Protección al Desempleado (Fonede), como parte del componente de Promoción Social del Sistema de Protección Social. Su objetivo es proveer un aporte en especie[48], equivalente a 1,5 salarios

48 Alimentación, salud y educación.

mínimos mensuales, por una sola vez, distribuidos en seis cuotas iguales, a personas cabezas de hogar desempleadas, preferiblemente a aquellas con hijos menores de 18 años que no posean ningún otro ingreso.

Sin embargo, su cobertura ha sido limitada debido a la disponibilidad de recursos en las CCF. En el período octubre de 2003-agosto de 2006 se entregaron 238.559 subsidios al desempleo, con un cumplimiento del 112% de la meta propuesta para el cuatrienio. En procura de mejorar la efectividad de los mecanismos de protección al desempleo, se debe intervenir de tal manera que se racionalice el uso de las cesantías para devolverles su razón de ser, al mismo tiempo que se promueva un mecanismo de ahorro voluntario, con cuentas individuales para los informales con capacidad de pago.

A su vez, el MPS promoverá los cambios normativos necesarios al programa de Subsidio al Desempleo contemplado en la Ley 789 de 2005, con el propósito de privilegiar el otorgamiento del subsidio a la población sin vinculación previa a las Cajas (el segmento más vulnerable). Será necesaria la consolidación de estos mecanismos de protección al cesante con el fomento de la empleabilidad. Así, las personas cesantes que reciban el subsidio serán capacitadas en aspectos relativos al manejo empresarial y se les otorgarán recursos económicos a través de microcréditos para sus unidades empresariales. En esta vía, se deberán evaluar los cursos dictados por las Cajas y los cuales deberán insertarse en el SNFT y llenar los requisitos para lograr la acreditación de calidad. El Fonede deberá ser vinculado a la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema.

**Cuadro 3.8: Metas 2010: protección al cesante**

| Meta | Situación actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Aumentar la cobertura en afiliación a pensiones[1/] | 25% | 38% |
| Ampliar los mecanismos de protección al desempleo (% PEA cubierta con algún mecanismo de protección) [1/] | 20% | 30% |
| Aumentar los beneficiarios de subsidio al desempleo. 2006[2/] | 238.559 | 322.804 |

[1/] Fuente línea de base: Dane, ECH (2005). Cálculos DNP-DDS.

[2/] Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Uno de los principales compromisos del Gobierno será brindar una mayor calidad y oportunidad en los servicios al pensionado, mediante una reingeniería de las entidades que administran el régimen de prima media. Se consolidará este régimen en una reconocedora única de pensiones. Adicionalmente, el MPS avanzará en el desarrollo del sistema de información, unificando la información de pensionados y afiliados. Por otro lado, se han detectado numerosos casos de reconocimientos sin el cumplimiento de los requisitos. En el Acto Legislativo 01 de 2005 se contempló la posibilidad de que el legislador establezca un procedimiento breve para la revisión de las pensiones reconocidas sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en las convenciones y laudos arbitrales. Se desarrollará un mecanismo idóneo de revisión de pensiones, en el cual se propondrá establecer un procedimiento que garantice el debido proceso y el derecho a la defensa, pero que a su vez le permita al Estado detener el daño patrimonial que causan los pagos reconocidos en forma contraria a la ley. Para aumentar la cobertura para los grupos más vulnerables, se adecuará la reglamentación y el funcionamiento de la Cuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional (FSP). Se trabajará en el diseño y aplicación de mecanismos que promuevan el ahorro voluntario con alternativas de protección del ingreso en la vejez (apoyos periódicos al ingreso), como el uso de los recursos que se liberen por el menor pago de subsidios pensionales y recursos liberados del FSP.

**Sistema de Riesgos Profesionales**

Otro gran reto que tiene el país es promover y consolidar su Sistema de Riesgos Profesionales (SRP), que es un elemento primordial en la construcción de un sistema de protección social integral, al mismo tiempo que promueve la competitividad y productividad. Una mayor prevención, protección y atención de los riesgos que afectan a los trabajadores, no sólo habrá un mejor balance entre los costos del sistema de salud y el SRP, sino que mejorará el ambiente en el cual desarrollan sus actividades los ocupados. El SRP ha tenido un desarrollo institucional importante, caracterizado por la diversificación de la oferta aseguradora y el desarrollo de la regulación. En lo que tiene que ver con el mercado de aseguramiento en riesgos profesionales se han observado cambios drásticos en los últimos 10 años. En 1995 el ISS tenía el 100% de los afiliados. A partir de 1996 se comienzan a redistribuir los afiliados hacia las Administradoras de Riesgos Profesionales (ARP) privadas. En 2004 las ARP tenían el 78% de los afiliados y el ISS el 22% restante.

De otro lado, la afiliación presenta un comportamiento procíclico. Los niveles de afiliación promedio llegan a un 28,7% de la población ocupada. Esto es preocupante si se tiene en cuenta que los casos de accidentes laborales reportados al MPS han tenido un aumento considerable (240% entre 1996 y 2004), que está reflejando un mejor registro de los eventos. Sin embargo, es claro que los riesgos producto de la actividad laboral son considerables y tienen un costo importante (en productividad y protección social). Es necesario impulsar los mecanismos para mejorar la gestión de la salud ocupacional y los riesgos profesionales a través del establecimiento de cotizaciones variables atadas a la siniestralidad real de las empresas y del cumplimiento de las políticas y programas de salud ocupacional establecidos en el Sistema de Garantía de Calidad de Riesgos Profesionales. Para cumplir las metas de cobertura se establecerán los incentivos apropiados que promuevan la afiliación y se realizarán campañas de promoción de derechos laborales y de la importancia del aseguramiento tanto para empresarios y trabajadores.

**Cuadro 3.9: Metas 2010: Riesgos profesionales**

| Meta | Situación actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Aumentar la afiliación al SRP | 5´338.733 | 6´238.733 |
| Aumentar las empresas vinculadas al SRP | 362.881 | 446.881 |

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

Por otro lado, es necesario diseñar e implementar mecanismos técnicos de fiscalización y control a la evasión y la elusión al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así, con base en el sistema de información del RUAF y Planilla Unica de Pago, se realizará seguimiento y cruce con otros sistemas de información para control de evasión y elusión. Con la intención de lograr la Implementación del Sistema de Garantía de Calidad en empresas, las ARP, las juntas de calificación e IPS de salud ocupacional, se hará una mejor orientación y seguimiento a la gestión de los diferentes actores del Sector con base en la implementación del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad del SRP. Para disminuir la enfermedad profesional en actividades de alto riesgo, de la población vulnerable, de los trabajadores informales y de los menores, se elaborarán políticas específicas en salud ocupacional, a través de proyectos regionales que permitan identificar los riesgos a los que están expuestos estos grupos de trabajadores. La meta es llegar a 10 departamentos por año.

**Intervención en segmentos especiales de la población**

No obstante el Sistema de Protección Social está concebido para promover la protección de todos los colombianos, en la actualidad existe un gran número de compatriotas que no tuvo la oportunidad de obtener las herramientas básicas para insertarse en el mercado de trabajo. Se ven afectados también por la creciente movilidad laboral, las fluctuaciones del ciclo y por las mayores exigencias en términos de competencias laborales. La respuesta a esto es proteger los ingresos de las personas. En ese sentido, es importante fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable. La falta de acceso a recursos de crédito y la ausencia de información son barreras que impiden la generación de oportunidades para pequeñas iniciativas de generación de ingreso familiar. Parte de la solución que se propone es la de articular la gestión de las diferentes entidades a la política de la Banca de las Oportunidades. Inicialmente, se plantea que el Sena asesore en la formulación de planes del negocio con prioridad de atención a madres cabeza de familia seleccionadas mediante el Programa

Familias en Acción. Posteriormente, la consecución de créditos se viabilizará con el sistema financiero, las gobernaciones y municipios, con ONG y las cajas de compensación. Adicionalmente, el Sena mejorará el encadenamiento y acompañamiento a las acciones de formación y empresarismo para poblaciones vulnerables.

En especial, se debe superar el carácter asistencialista. Se requiere realizar la caracterización de las necesidades y prioridades de este tipo de poblaciones vulnerables para lograr hacer la focalización adecuada y el seguimiento efectivo de la atención, en función de lograr un valor agregado en el propósito de estabilización socioeconómica y mejoramiento en la generación de ingresos. Otra forma de proteger los ingresos de las familias más pobres, y al mismo tiempo empoderar dentro de su grupo familiar a la población mayor, son los subsidios de los programas de promoción. En tal sentido, se incrementará la cobertura de la subcuenta de subsistencia del FSP. Igualmente, el MPS definirá una estrategia óptima para el desarrollo del componente de Servicios Sociales Complementarios. En la población indígena, se proyecta ajustar los requisitos definidos en el Decreto 4112 de 2004, en lo relacionado con las modalidades de subsidio, presentación de proyectos y entrega de recursos a la población indígena beneficiaria, a fin de posibilitar su acceso a cualquiera de las dos modalidades de subsidio previstas.

**Cuadro 3.10: Metas 2010. Segmentos especiales de la población**

| Meta | Situación Actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Incrementar la cobertura del FSP-Subcuenta de Subsistencia | 199.889 | 600.000 |

Fuente: Ministerio de la Protección Social.

### 3.3.2 Sistema de Promoción Social y Sistema Social del Riesgo

Dado que el objetivo primordial del Estado es disminuir la pobreza, las acciones son de dos tipos: directas e indirectas. Las primeras constituyen las acciones del entorno macroeconómico, asociadas al crecimiento y la distribución del ingreso; este conjunto es estructural y constituye la base de la política económica. Sin embargo, su efecto sobre la reducción de la pobreza toma tiempo. En complemento, se deben efectuar las del canal directo, que consisten en intervenciones a un grupo poblacional reconocido como pobre y que toman la forma de subsidios en efectivo y/o en especie orientados a crear o fortalecer la capacidad de la familia para generar un flujo de ingresos que le permita salir de la pobreza (promoción social). Los dos conjuntos de acciones son complementarios: la sostenibilidad financiera de las políticas de promoción social depende del telón de fondo, es decir, si no hay un paquete de políticas de redistribución estructural, el grupo de población pobre será cada vez mayor y por tanto menos factible de cubrir mediante programas y proyectos. De otro lado, si aproximadamente la mitad de la población es pobre, en ausencia de una política de promoción social que ayude a la recuperación de la senda de acumulación de capital humano, las políticas macro de crecimiento y redistribución muy seguramente no tendrán los resultados esperados. Desde esta perspectiva, las políticas de promoción social son necesarias porque, mientras surte efecto la política económica y redistributiva, es necesario que el Estado, en un contexto de corresponsabilidad, garantice los derechos sociales fundamentales y de herramientas a las familias para la superación de la condición de pobreza.

La promoción social en Colombia se puede sintetizar desde el punto de vista de la oferta y la demanda. Los principales problemas de la oferta son la superposición de programas, la falta de especialización de las entidades que ejecutan y los vacíos en las competencias a nivel territorial. La promoción social es insuficiente como estrategia de manejo social del riesgo, de un lado por su carácter procíclico y se concentra únicamente en la oferta pública, desconociendo y desaprovechando el componente de promoción social de iniciativa privada. Desde la demanda, se ha demostrado que las familias, en especial las más pobres y vulnerables, por su condición de privación y por la ausencia de información, acceden en menor medida que los no pobres a las estrategias de manejo del riesgo. Otras características del actual componente de promoción social son: (1) aunque sí apunta hacia el manejo social del riesgo, la falta de unidad de materia no permite que las estrategias de prevención, mitigación y superación funcionen de forma orgánica y articulada[49]; y (2) los criterios de salida no son explícitos formalmente en casi ningún programa de promoción social. Este punto es de vital importancia porque de él depende, en gran medida, el carácter asistencialista o no del programa. Para tal efecto, la propuesta de consolidación del Sistema de Promoción Social del Plan de Desarrollo se estructura como un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social (público y privado). Para consolidar un sistema de promoción social, es necesario (1) un marco conceptual general; (2) que exista una acción articulada de la oferta, de tal manera que esta reaccione de forma oportuna y pertinente a las características de la privación de los más pobres; y (3) una demanda informada, en la que las familias conozcan a dónde pueden acudir y en qué momento.

Definición de un marco conceptual general del sistema de promoción social. El sistema de promoción social es un componente del Sistema de Protección Social, se enmarca, al igual que este, en el manejo social del riesgo. La promoción social estatal es la acción del Estado que en la mayoría de los casos toma la forma de programas de transferencia en efectivo o en especie dirigidos a promover a un grupo de la población cuya principal característica es que vive en condiciones de privación y vulnerabilidad. Por consiguiente, su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres y los vulnerables, no solamente solucionar temporalmente su problema de necesidades mínimas, sino promover la expansión de sus oportunidades, es decir, alcanzar logros en términos de inclusión social y generación de ingresos propios. Este último punto es la diferencia entre asistencialismo y promoción social. A continuación se anotan las características constitutivas de una acción o intervención de promoción social del Estado:

1. Es una acción o intervención del Estado cuya justificación es la garantía de derechos en un contexto de corresponsabilidad con la sociedad civil.

2. Está dirigida a un grupo en condiciones de privación y vulnerabilidad identificado.

3. La acción implica una transferencia en efectivo o en especie.

4. Tiene un criterio redistributivo.

5. Es transitoria sobre el individuo o familia. Si el fin último es la expansión de las oportunidades y la promoción de la libertad, la acción debe tener condiciones de salida explícitas.

6. Es multidimensional. Una acción o conjunto de intervenciones debe contemplar en su diseño el hecho de que la privación es multidimensional.

7. Es integral. Si la unidad sujeto de intervención es la familia debe contemplar la dinámica que se da al interior de esta (por ejemplo Familias en Acción).

8. Debe contemplar el hecho que la naturaleza de la privación es relativa.

9. Debe promover la generación de medios de autosostenimiento para procurar la superación de la condición de privación o vulnerabilidad.

Desde esta perspectiva, el objetivo de la promoción social estatal es el de garantizar que la población no caiga en situaciones de privación al tiempo que, mediante un proceso de inclusión y de acumulación de capital físico y humano, salga de su condición de privación o vulnerabilidad. La promoción social, tal como la definimos, es coherente con un proyecto de desarrollo como expansión de las oportunidades de la población. Ahora bien, se define a la familia como el sujeto de intervención de las acciones de promoción social estatal. Una manera de ampliar las oportunidades de los individuos de forma sostenible es fortaleciendo los vínculos de solidaridad en la familia. El valor agregado consiste en diseñar estrategias de aprovechamiento de los vínculos ya

[49] Los programas (es posible que un mismo programa preste varios servicios) más frecuentes son educación (58%), salud (52%), restitución de derechos (47%), Alimentación/nutrición (45%), Asistencia Psicosocial (38%), Cuidado Infantil (33%), Cuidado al Adolescente (20%) y Alojamiento (17%).

existentes y canalizarlos en forma de estrategias convenientes desde el punto de vista del manejo del riesgo.

**Hacia un modelo de gestión de la oferta y la demanda de servicios de promoción social.** El diseño institucional y la articulación de los programas se convierten en una condición necesaria para que la política de promoción social tenga éxito. Para el efecto se requiere de una instancia de formulación de política que permita articular el accionar de los actores, organizar la oferta, reestructurar la oferta programática en torno a la familia, crear nuevos programas, incentivar la especialización de los ejecutores y fijar criterios de focalización. Esta instancia es el Conpes Social. Finalmente, determinará el grado de integralidad del portafolio cuando lo considere pertinente. Sin embargo, se requiere de una instancia intersectorial dinámica y flexible que sea coordinada desde diferentes sectores dependiendo de la naturaleza y el sector del programa. El papel principal será volver operativo los programas y tendrá, entre otras funciones, las de tomar decisiones para el mejoramiento continuo de los programas existentes, garantizar la no duplicidad en los objetivos y acordar los mecanismos de focalización que se utilizarán en los programas del orden central y redefinirlos si es necesario y fijar las condiciones de salida. Los programas de promoción social deberán propender por la integralidad en lo relacionado a dos puntos: (1) la familia como sujeto de intervención y la relevancia de la corresponsabilidad de la familia en aras del manejo apropiado y exitoso de una situación de privación y vulnerabilidad; y (2) un portafolio multidimensional de servicios. Cuando sea necesario se definirán familias específicas focalizadas para ser beneficiarias de más de un programa.

**Desarrollo de la política de promoción social.** El MPS (Dirección de Promoción Social) desarrollará la política de promoción social cuyo propósito será el de buscar mejorar el conocimiento de la sociedad colombiana en la elección de estrategias para prevenir, mitigar y superar los riesgos asegurables y no asegurables de carácter individual, familiar o colectivos, que generen impactos financieros o afecten negativamente el plan de vida o el tejido social, en especial de las familias en condición de pobreza y alta vulnerabilidad. Así mismo, buscará mejorar la capacidad de articulación de la oferta gubernamental y privada y la respuesta de los hogares frente al riesgo. Con el propósito de garantizar unas condiciones mínimas de calidad y en cumplimiento de la Ley 872 de 2003, el MPS, con el apoyo del ICBF diseñará y establecerá los estándares de habilitación para los principales servicios de promoción social, que deberán cumplir las entidades y organismos prestadores públicos y privados. El MPS (Dirección de Promoción Social), desarrollará el Sistema de Gestión de la Calidad para la promoción social estatal y privada, empezando con las instituciones de prestación de servicios a la mujer y a la infancia, al adulto mayor y a la población en desplazamiento. Se deberán establecer los procedimientos de evaluación externa y acreditación de servicios. El DNP y los ministerios y entidades ejecutoras evaluarán los principales programas de promoción social con el propósito de definir su continuidad, mejorar su funcionamiento, eliminar las duplicidades y plantear fusiones.

Adicionalmente, el sistema de promoción social fortalecerá las políticas transversales en seguridad alimentaria y nutricional, discapacidad, envejecimiento y vejez, familia, infancia y adolescencia, primera infancia, y prevención y control de la violencia de género e intrafamiliar. El Gobierno Nacional definirá los criterios, mecanismos y procedimientos para la identificación de la población discapacitada beneficiaria de los programas sociales del Estado, dirigidos a la población pobre o en condiciones asociadas de vulnerabilidad. Para ello, se deberá:

1. Asegurar los controles de seguimiento y desarrollo para la detención oportuna de discapacidad en niños y niñas menores de seis años, así como su rehabilitación integral.

2. Asegurar la integración educativa de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

3. Asegurar el desarrollo de programas de integración social y productiva para la población con discapacidad.

4. Reglamentar el numeral 3 del artículo 36 de la Ley de Infancia y Adolescencia, que consagra el derecho a la habilitación y rehabilitación de los niños, niñas y adolescentes con discapacidad.

**Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema**

Diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de promoción social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza. Por otra parte, a pesar de que la economía ha crecido en los últimos años generando riqueza, la población en pobreza extrema está inmersa en "trampas de pobreza", y a pesar de sus esfuerzos y del crecimiento, continúan en esa situación generación tras generación[50]. Reconociendo esta situación y, como estrategia fundamental para prevenir y superar la pobreza extrema, se pondrá en marcha la Red de Protección Social para la Superación de la Extrema Pobreza creada con el Conpes Social 102.

La Red hace parte del Sistema de Promoción Social y articula políticas y programas de los demás subsistemas teniendo como objetivos promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a los servicios sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: (1) integrar la oferta de servicios sociales para hacer coincidir las diferentes prestaciones alrededor de la familia de manera simultánea; (2) brindar transitoriamente acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas; (3) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación; y (4) crear las condiciones de generación de ingreso que le permitan a la familia superar la pobreza. La Red promoverá entre 2007 y 2010 1,5 millones de familias en extrema pobreza, en condición de desplazamiento o clasificadas entre las más pobres del nivel 1 del Sisbén.

El eje articulador de la Red será el Programa Familias en Acción. La entrega de subsidios monetarios condicionados a la realización periódica de controles de peso y talla, y a la asistencia escolar de los niños a través del programa ha mejorado las condiciones nutricionales de los menores de 7 años, y la salud y nivel educativo de los menores de 18 años, de más de 680 mil familias pobres en más de 880 municipios del país. Gracias a estos resultados, el Gobierno Nacional programó una expansión del programa a 1,5 millones de familias en pobreza extrema para mediados de 2007. Gracias a esto, y a la adecuada operatividad del programa en las regiones del país, la Red iniciará su implementación en familias beneficiarias de FA, integrando a este, toda la oferta de servicios nacional y territorial, con el fin de impulsar el progreso de las familias en pobreza extrema. Los resultados de la evaluación de impacto de Familias serán insumo fundamental para la operación de la Red, el diseño de los mecanismos de entrada e incentivos de salida y permitirán hacer ajustes al programa FA, mediante la revisión del esquema de subsidios, principalmente en zonas urbanas, y su encadenamiento con procesos complementarios de acumulación de capital humano y generación de ingresos.

Dentro de los principios de la Red está la familia como objeto de intervención, con un rol activo y de corresponsabilidad en la superación de su situación. Así mismo, recibirán un acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas, que permiten a las familias beneficiarias superar la condición de pobreza extrema. Las condiciones mínimas se definirán en función de las necesidades de las familias para su progreso en distintas dimensiones, identificadas como claves para romper las trampas de pobreza.

Las nueve dimensiones son: identificación (apoyo en el trámite de documentos de identificación de los integrantes de la familia); ingresos y trabajo (capacitación para el trabajo a mayores de 18 años y adultos desempleados, e incorporación al mercado laboral, mediante intermediación con el sector privado y la promoción de alternativas producti-

[50] Dentro de las trampas de pobreza se han identificado: trabajo infantil, analfabetismo o bajo nivel educativo, desnutrición y enfermedades, no aseguramiento, familias con múltiples miembros, bajo acceso a la información, entre otros.

vas); educación (garantizar el acceso a educación preescolar, básica y media a todos los integrantes de la familia en edad escolar y su permanencia dentro del sistema escolar); salud (garantizar el acceso de los integrantes de las familias al Régimen Subsidiado de Salud, en el caso de no ser empleados formales); habitabilidad (subsidios de vivienda o subsidios para mejoramiento de vivienda, acceso a servicios públicos, acciones para el desarrollo urbano, como mejoramiento del espacio público, parques y zonas de recreación); nutrición (capacitación en la selección, preparación y cuidado de los alimentos, controles periódicos de peso y talla a todos los integrantes del hogar, en particular a los niños y niñas menores de 6 años); dinámica familiar (orientar a las familias en la construcción de mecanismos adecuados para enfrentar conflictos y definición de normas claras de convivencia al interior del hogar, protección a las víctimas de la violencia intrafamiliar y promoción de acciones específicas en salud sexual, reproductiva y planificación familiar, prevención del alcoholismo y la drogadicción); aseguramiento y bancarización (vinculación de las familias al sistema financiero y mecanismos de aseguramiento, a través de la Banca de las Oportunidades); y apoyo legal. Se espera que la Red canalice inversiones por $19 billones durante los próximos cuatro años para atender a las familias en extrema pobreza.

Se realizará una prueba piloto de la Red a una escala pequeña de operación, donde la oferta de programas sea suficiente para garantizar la inserción de las familias en el tiempo de duración del acompañamiento. Se evaluarán diferentes elementos de la operatividad e implementación de la Red a esta escala como la focalización, la articulación institucional y de programas, el acceso efectivo de las familias a la oferta de servicios sociales, la cofinanciación de los gobiernos locales y la capacidad de las familias para mejorar sus condiciones de vida. Así mismo, se realizarán evaluaciones de procesos y de gestión del piloto, y se deberá diseñar e iniciar la evaluación de impacto. Los resultados del piloto permitirán realizar ajustes al diseño y operación de la Red y su modelo de gestión antes de su implementación y expansión a nivel nacional. Finalmente, se diseñará un sistema de información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión, alimentado por la información recogida por los gestores sociales. Del total de municipios incluidos en el piloto el 12% tendrá población mayoritariamente afrocolombiana.

**Sistema Social del Riesgo (SSR)**

El manejo social del riesgo implica la escogencia de estrategias que minimicen el impacto negativo de un choque. La acción del SSR debe comenzar cuando las condiciones macroecómicas fallan, o ante situaciones de conflicto social o político, o riesgos naturales o epidemias que amenazan a las poblaciones y ponen en riesgo su supervivencia y estabilidad; los más pobres son los más vulnerables al riesgo, ya que están más expuestos y tienen menos posibilidades de acceso a mecanismos adecuados para su manejo. El país ha tenido avances institucionales y ha adquirido experiencia en el manejo de choques covariantes como los generados por desastres naturales, riesgos epidemiológicos o incluso riesgos sociales o políticos como el desplazamiento. Estos problemas han sido afrontados desde institucionalidades especiales, con algún grado de integración y sinergia en el caso de los dos primeros. Sin embargo, a pesar de poderse reconocer capacidades específicas en cada caso, aún es necesario fortalecer el monitoreo permanente y oportuno del riesgo y de las vulnerabilidades de los diferentes grupos, disponer de mecanismos ágiles y suficientes de financiamiento y de seguimiento sobre el impacto de las intervenciones.

Lo referente al SSR ha sido desarrollado por los Conpes 3144 y 3187 y se ha definido como un método para prevenir y mitigar los efectos adversos que se presentan sobre la población vulnerable durante episodios de recesión económica. Así, el SSR debe diferenciar las estrategias y acciones implantadas entre los diversos grupos poblacionales (por edades, niveles de ingresos, entidades territoriales, grupos vulnerables frente a riesgos específicos), teniendo en cuenta que el tipo de riesgo y el impacto esperado del mismo no es homogéneo entre distintos tipos de individuos. Sin embargo, el enfoque de grupo familiar basado en el análisis de vulnerabilidad sería necesario para preservar la integralidad de las intervenciones.

Se debe evaluar la conveniencia del carácter multipropósito del SSR como instrumento para enfrentar de forma permanente la pobreza estructural (incorporando incentivos precisos a la formación de capital humano) o para hacer frente a situaciones de crisis. En el caso de que fuese estructural, deberían estar orientados hacia la disminución de la pobreza crónica presente en algunas zonas del país, como parte del sistema de promoción social y en particular en las zonas rurales (Familias en Acción), donde los impactos presentes son importantes y las posibilidades de ofrecer alternativas costo-efectivas son menores, así como en algunas zonas urbano-marginales[51]. Es importante avanzar en la definición de mecanismos de financiación del SSR, bien sea con esquemas de ahorro contracíclico, con créditos que se activen durante la crisis o con otras alternativas. Lo importante es que el SSR logre enfocar los recursos hacia la población más afectada por el riesgo, articularse con la oferta disponible a través del Sistema de Protección Social y poseer un carácter temporal.

**3.3.3 Políticas transversales**

**Seguridad alimentaria y nutricional**

Actualmente el país no dispone de una política de seguridad alimentaria y de una conceptualización que permita a los diferentes actores articular programas y proyectos. La problemática de la seguridad alimentaria es amplia y comprende desde la disponibilidad de alimentos, la comercialización, la calidad e inocuidad, hasta el consumo. Los indicadores de disponibilidad alertan sobre la importancia cada vez mayor del componente de suministro externo de alimentos de la canasta básica. En cuanto a la inocuidad de los alimentos, existen vacíos que pueden afectar la salud pública de la población, así como restringir la capacidad para exportar productos agropecuarios. Toda esta problemática tiene impacto sobre la población en los indicadores de desnutrición. Desde el punto de vista de los hábitos de consumo, la ENSIN 2005 mostró que: la ingesta promedio de energía es más baja en la zona rural y en los niveles 1 y 2 de Sisbén; la dieta de los colombianos es desbalanceada, en esos mismos grupos; es baja la prevalencia de la ingesta usual de calcio y de zinc; y más de la tercera parte (36%) de la población tiene deficiencia en la ingesta de proteínas. Sin embargo, la lactancia materna se ha incrementado alcanzando los estándares. La seguridad alimentaria y nutricional se define como el derecho a no padecer hambre, a tener una alimentación adecuada y al deber de adoptar estilos de vida saludables. La definición establece que todas las personas son objeto de la política de seguridad alimentaria. En segundo lugar, permite definir los ejes de la política (figura 3.9).

**Figura 3.9: Ejes de la política de seguridad alimentaria y nutricional**

| | |
|---|---|
| 1. Desde la perspectiva económica | a) Disponibilidad permanente<br>b) Acceso, físico y económico |
| 2. Aspectos relacionados con la calidad e inocuidad de los alimentos | c) Calidad e inocuidad de los alimentos |
| 3. Desde la perspectiva de calidad de vida (Aspectos relacionados con la capacidad de los individuos de transformar los alimentos en una alimentación adecuada ) | d) Consumo<br>e) Aprovechamiento. |

Fuente: DNP-DDS Subdirección de Salud.

Se formulará una política y el plan de seguridad alimentaria y nutricional, estableciendo las responsabilidades de actores como el Ministerio de Agricultura y MPS en su coordinación y gestión. Se tendrán como estrategias trazadoras la implementación de planes nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional, la articulación de los sectores involucrados mediante alianzas estratégicas, la promoción de la participación comunitaria y la integración de la educación alimentaria y nutricional en el sistema educativo. Las principales acciones que se llevarán a cabo incluyen: (1) la modernización de los canales de comercialización con el objeto de mejorar el abastecimiento y la eficiencia del mercado de alimentos (menores márgenes de intermediación; (2) la creación de redes regionales de seguridad alimentaria; (3) en línea

[51] La fase expansiva del programa en 2005 y 2006, permitirá evaluar su importancia como alternativa de intervención en zonas urbanas marginales de Bogotá, Medellín y Cartagena.

con el fortalecimiento del Sistema de Promoción Social, se articularán los diferentes programas de seguridad alimentaria y se implementarán nuevas prácticas de los mecanismos de focalización; (4) en cuanto a la disponibilidad, las acciones serán de carácter preventivo con especial atención en los factores asociados a la estabilidad del suministro externo con miras a los efectos que pueda tener el TLC sobre la oferta de alimentos de la canasta básica; (5) en cuanto a la inocuidad, se adecuará y fortalecerá el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSFS). Los componentes de consumo y uso se articularán los programas de seguridad alimentaria con otras acciones prioritarias de salud pública y se promoverá el desarrollo del talento humano. En cuanto al componente de consumo, uso y aprovechamiento, se dará prioridad a las acciones de promoción, prevención y atención de la primera infancia (0 a 24 meses).

**Discapacidad**

Según el Censo 2005, aproximadamente 2.640.000 colombianos presentan alguna limitación permanente, lo cual equivale a una prevalencia del 6,4% del total de la población, siendo mayor en hombres (6,6%) que en mujeres (6,2%). El 71,2% de las personas con discapacidad presentan una limitación, el 14,5% dos limitaciones, el 5,7% tres limitaciones y el 8,7% tres o más limitaciones permanentes. En Latinoamérica se han realizado censos que indagan por la discapacidad y los resultados sugieren que el porcentaje de población con deficiencia o limitación varía entre el 1,8% y el 8,5%. El MPS, como entidad responsable de la Política Nacional de Discapacidad, y con el fin de realizar el seguimiento, y evaluación de las intervenciones dará continuidad junto con los municipios y el Dane al proceso registro nacional de población en discapacidad en aras de optimizar la articulación nacional y subnacional en la inclusión social de estas personas. Además, establecerá los mecanismos para que en el diseño e implementación de las políticas públicas incluya la discapacidad.Con el fin de fortalecer institucionalmente la implementación de la política, el Gobierno, bajo la responsabilidad del MPS, fortalecerá técnica y presupuestalmente a la Dirección de Promoción Social para coordinar procesos de formulación, concertación, implementación, seguimiento y evaluación de la política.

**Envejecimiento y vejez**

La propuesta de política de envejecimiento y vejez para el país se plantea desde dos ámbitos: (1) desde los procesos de transición demográfica de la población, que incluye dos elementos de análisis: el ciclo de vida de las personas y de las familias y el ciclo económico de los individuos; y (2) desde la problemática actual que enfrentan los adultos mayores, como es el caso del tema pensional. La tendencia a la mayor participación de la población adulta mayor y las características de vulnerabilidad generan retos importantes para el país. Una proporción importante de población adulta mayor está desprotegida económicamente: únicamente una quinta parte de ellos recibe ingresos por concepto de pensión de jubilación, sustitución pensional, invalidez o vejez; la desprotección es mayor en el caso de las mujeres. Solo cerca del 60% de esta población percibe directamente algún tipo de recurso económico para su manutención. Teniendo en cuenta que las variaciones en el volumen y composición de la población adquieren gran importancia en la medida en que, así mismo, determinan el volumen y composición de la demanda por bienes y servicios o en la necesidad de crear empleos productivos. Por tal razón, el Gobierno Nacional, con la coordinación del MPS, llevará a cabo el proceso de definición y desarrollo de la política de Envejecimiento y Vejez, que responda a los procesos de transición demográfica.

**Familia, infancia y adolescencia**

En el marco del Sistema de Protección Social, particularmente de la Promoción Social, resulta fundamental trascender la atención individual de los niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad social y activar procesos de participación y de corresponsabilidad con la familia. La garantía de los derechos a la población infantil es una obligación ineludible de la familia, la sociedad y el Estado. Así, resulta necesario el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la atención que se presta a la niñez, así como el desarrollo y el estímulo a la iniciativa y capacidad de las autoridades locales para generar nuevos espacios. El MPS deberá desarrollar los lineamientos de política con el ICBF. El ICBF ampliará las coberturas de sus programas dirigidos a la población infantil, adolescente y a la familia, en particular los programas de restaurantes escolares y desayunos infantiles, con enfoque integral y fortalecerá técnica y operativamente el programa de adopciones, en aspectos como la preparación de las familias, la preparación de menores, seguimiento posadopción a residentes en Colombia, entre otros. Igualmente, continuará con la conversión progresiva de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar tradicionales, en hogares múltiples y agrupados, con la participación de los entes territoriales, cooperación internacional, ONG, y empresa privada. Además, optimizará el componente educativo en hogares comunitarios de bienestar, Hogares Fami, materno infantil y Desayunos Infantiles. En coordinación con la Procuraduría, Ministerios y Unicef, el ICBF continuará implementando la estrategia Municipios y Departamentos por la Infancia y la Adolescencia.

Se impulsará la ejecución del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes 2006-2011, que incluye, entre otros, procesos de formación, educación y comunicación a agentes educativos institucionales y comunitarios, y constitución de redes sociales para la prevención y detección oportuna de las situaciones de riesgo y/o vulneración de derechos a las víctimas de explotación sexual. Se desarrollarán alternativas para la atención especializada de esta población, con el apoyo de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y los organismos de cooperación internacional.

**Primera infancia.** La inversión en el desarrollo integral durante la primera infancia resulta fundamental para el aprendizaje, la comunicación y la socialización, así como para el desarrollo de habilidades, capacidades y competencias, al punto que las carencias en las esferas nutricionales, cognitivas, afectivas, de salud y de neuroestimulación y desarrollo, difícilmente pueden compensarse en etapas posteriores de la vida. Por tanto, se hace necesaria una Política Nacional de Primera Infancia que oriente y articule esfuerzos en los ámbitos familiar, social-comunitarios, estatal y para el conjunto de la sociedad. Para su formalización, el Conpes Social desarrollará los lineamientos y estrategias de la política. Se creará un Comité Directivo Intersectorial coordinado por el ICBF.

Dentro de los aspectos a considerar se encuentran: (1) la promoción de la salud, la nutrición y los ambientes, privilegiando el acceso al aseguramiento, la salud pública, agua potable y saneamiento básico; (2) la definición de los estándares de calidad para la prestación de servicios educativos dirigidos a la primera infancia; (3) la ampliación de cobertura de educación inicial desarrollando la oferta requerida y la adopción de nuevas modalidades que favorezcan el desarrollo integral de los niños menores de 6 años; (4) la adecuación normativa que permita reconocer y fortalecer la educación para la primera infancia en las distintas modalidades de atención formal y no formal; y (5) la formación y capacitación permanente de familias, cuidadores y cuidadoras en prácticas de crianza y desarrollo infantil temprano con enfoque de derechos y perspectiva de género. Con la coordinación del DNP, el Comité Directivo Intersectorial desarrollará la estrategia de seguimiento y evaluación de la política de primera infancia. En todo caso, se deberán asegurar los recursos en el Presupuesto General de la Nación de las respectivas vigencias para financiar la política.

**Prevención y control de la violencia de género**

La violencia de género describe cualquier acto perjudicial realizado contra la voluntad de una persona y basado en diferencias adscritas al sexo o a la edad. Involucran, ya sea como víctimas sobrevientes o agresores, a hombres y mujeres, y afectan principalmente a las mujeres, las niñas y los niños. En 2005, con base en dictámenes de lesiones personales de casos relacionados a violencia intrafamiliar, se registró una tasa de 155 casos por cada 100.000 habitantes. El 61,2% de los casos, correspondió a maltrato de pareja, el 22,2% a maltrato entre familiares y el 16,6% a maltrato infantil, y principalmente en los departamentos de Amazonas, Cundinamarca y San Andrés y Providencia. Las diversas acciones establecidas en torno a las violencias de género requieren la articulación intersectorial e interinstitucional para su abordaje integral.

Igualmente, las instituciones deben generar vínculos con la familia, las organizaciones de la sociedad civil, la cooperación internacional, entre otras, para establecer las sinergias necesarias para las acciones de prevención, difusión, formación y atención de las diferentes formas de violencia de género, siendo además necesario realizar la actualización y unificación conceptual para la identificación y seguimiento al fenómeno. Con la coordinación del ICBF se implementará el Plan Nacional de la Política de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, Haz Paz 2005-2015. Se articulará la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer. De acuerdo con los compromisos del Gobierno (Conpes Social 91), se debe implementar una estrategia interinstitucional de vigilancia en Salud Pública de la violencia intrafamiliar, específicamente en la violencia de pareja contra la mujer, en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga para el 2008. Así mismo, se debe avanzar en el desarrollo de la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país.

**3.3.4 Sistema de formación de capital humano**

**Educación, equidad y capital social**

Muchos autores le otorgan a la educación el gran reto de dar a los individuos la posibilidad de favorecerse del desarrollo. Igualmente, la educación es un instrumento para lograr la inclusión social por características diferentes a las que tienen que ver con su nivel socioeconómico, tales como el género, la etnia y las discapacidades. Incluso, tiene el gran reto de proteger a las personas de la brecha digital, factor fundamental en el nuevo proceso de exclusión laboral. En este sentido, a la educación se le otorga una función preventiva y otra remedial. Preventiva, pues a través de garantizar el acceso, la calidad, una dotación suficiente de recursos educativos y la adquisición de un conjunto de competencias básicas facilita el acceso al mercado laboral. Remedial, porque puede ofrecer medidas de carácter compensatorio que permiten igualar las oportunidades a través de esfuerzos especiales con recursos pedagógicos adicionales, como los observados en la educación para adultos, los programas de alfabetización y la formación para la población desempleada.

La educación permite construir un espacio de socialización y de refuerzo que forme también para ejercer la ciudadanía. Importa educar con un estilo que induzca a los sujetos a actuar con mayor autonomía en el uso del conocimiento, a estar más dispuestos a participar en debates y trabajos de grupo, y a tomar mayor conciencia respecto de sus deberes y derechos. Mediante la educación la sociedad consolida la transmisión de su cultura y garantiza la fijación de los valores que considera relevantes. Adicionalmente, el capital social de la familia y la comunidad ayudan a incrementar la relevancia y la calidad de la educación. Se ha encontrado que la valoración de la educación por parte de la familia, la comunidad y el Estado influyen en el mejor desempeño de los estudiantes. Cuando la educación se menosprecia se crea desmotivación en los niños y jóvenes y esto puede contribuir al aumento de la deserción escolar y de la delincuencia. Igualmente, el capital social puede ayudar a los niños a compensar la carencia de otros recursos.

Recientes investigaciones indican que el capital social no solo es un insumo para la educación, sino que también es un producto de esta. El capital social se produce a través de la educación en tres vías fundamentales: (1) los estudiantes practican valores constitutivos del capital social (participación y la reciprocidad); (2) las escuelas proveen el espacio para la actividad en comunidad; y (3) mediante la educación cívica los estudiantes aprenden cómo participar responsablemente en la sociedad. Reconociendo que la educación puede impactar el desarrollo del país, entre otros, en aspectos tan importantes como lo son la equidad y el capital social, a partir del diagnóstico de la situación actual del sector se describirán las principales acciones a realizar por el Gobierno Nacional en el próximo cuatrienio, así como su estrecha relación con el SNFT.

**Situación del sector educativo**

Como resultado de los esfuerzos en materia de gasto público[52], en los últimos 13 años, los años promedio de educación de los colombianos mayores de 15 años se incrementaron en 1.5, pasando de 6,4 en 1992 a 7,9 en 2005. Sin embargo, los años de educación alcanzados por la población colombiana es aún bajo. Por otra parte, durante el período 2003-2006 se generaron algo más de 1.4 millones de nuevos cupos en educación básica y media, lo que permitió llegar a una tasa de cobertura bruta de 91%. Los resultados en las zonas urbanas son significativamente mayores que en las zonas rurales: mientras en 1992 la población urbana lograba 7,4 años promedio de educación, en la zona rural tan solo se lograban 3,8 años; para 2005 la diferencia se mantiene, siendo de 8,9 años en la zona urbana frente a 5 en la rural. Las diferencias son poco significativas entre hombres y mujeres. El analfabetismo, uno de los indicadores más representativos, presenta importantes avances. El analfabetismo de la población mayor de 15 años disminuyó de 29% en 1964 a 12% en 1985[53] y 6,7% en 2005, lo que significa un descenso de 22,3 puntos porcentuales en 40 años. La Encuesta de Calidad de Vida de 2003 señala que el 65,4% de los niños menores de 5 años no asisten a ninguna modalidad de atención (cuadro 3.11).

**Cuadro 3.11: Niños según tipo de institución donde reciben asistencia**

**Porcentajes**

| Tipo de institución | | 0 años | 1 año | 2 años | 3 años | 4 años | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **No asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar** | | **97,9** | **88,4** | **65,1** | **49,4** | **35,8** | **65,4** |
| **Asisten a un lugar comunitario, guardería o preescolar** | Total | **2,1** | **11,6** | **34,9** | **50,6** | **64,2** | **34,6** |
| | Hogar comunitario de Bienestar Familiar | 70,5 | 73,7 | 60,7 | 46,4 | 30,3 | 44,6 |
| | Guardería, hogar infantil o jardín de Bienestar Familiar | 23,5 | 17,5 | 13,9 | 14,8 | 10,4 | 13,0 |
| | Jardín, casa vecinal, jardín social del Bienestar Social del distrito (Bogotá) | 0,7 | 2,0 | 1,4 | 1,6 | 1,6 | 1,6 |
| | Otra guardería, preescolar o jardín oficial | 0,7 | 0,0 | 4,1 | 9,9 | 26,0 | 14,7 |
| | Guardería, preescolar o jardín privado | **4,7** | 6,9 | 19,9 | 27,3 | 31,7 | 26,2 |

Fuente: Cálculos DNP-DDS-SE con base en Dane, ECV-2003.

Los niños que logran acceder a los programas de asistencia infantil o a educación formal lo hacen en su mayoría a hogares comunitarios de Bienestar Familiar (45%) y a guarderías o preescolares del sector privado (26%). Teniendo en cuenta la importancia que tiene en el desarrollo del menor la calidad de la educación inicial, es preocupante el hecho de que la mayoría de la oferta escolar a este nivel (72,3%) sólo ofrezca servicios asistenciales, dejando de lado los componentes pedagógicos y de aprestamiento.

Una comparación internacional en términos de tasa de cobertura neta para 2003, muestra que Colombia alcanzaba para primaria una tasa de 86% un nivel muy similar al de Chile (85%), aunque inferior a la de países como Costa Rica (90%), Brasil (100%), Cuba (96%) y Argentina (100%). De igual forma, la mayoría de estos países presentan una mayor cobertura neta en secundaria frente a la del país (55%): Brasil (75%), Chile (81%), Argentina (81%) y Cuba (86%); por el contrario, República Dominicana (36%) y Costa Rica (53%) presentaron tasas inferiores. En la última década la tasa de cobertura bruta de educación superior presentó un aumento importante, pasando de 19.7% en 1993 a 29% en 2005. Dentro de este período es importante observar el número de cupos, más de 300 mil, que se crearon en los últimos cuatro años.

En 2002 desertaron alrededor de 600.000 niños y jóvenes, lo que representó una tasa de deserción cercana al 7% en los niveles de preescolar, básica y media. La tasa de repetición aumenta al pasar de 4,3% en 1999 a 6,0% en 2002. Con información preliminar de la Resolución 166 del Ministerio de Educación Nacional (MEN), para el año 2006, la tasa de deserción fue de 5,8%. Algunos factores que se generan al interior del sistema educativo son causa de la deserción. Es el caso de la extraedad y la repetición, los cuales producen desmotivación. La mayoría de las investigaciones señalan que la repetición es inútil como medio para

[52] El sector educativo ha hecho grandes esfuerzos para mejorar el acceso y la calidad, tanto en términos de instituciones, como en gasto público. Este último, medido como porcentaje del PIB, ha crecido continuamente durante la última década, principalmente por el aumento del SGP, que ha financiado cerca del 62%. Otras fuentes de financiación son el PGN (28%) y los recursos propios de las ET (7%). Ministerio de Educación Nacional (2004). Financiamiento del Sector Educativo 1993-2004. Oficina Asesora de Planeación y Finanzas, Bogotá. (Mimeo). P. 8.

[53] Flórez Nieto, Carmen Elisa et ál. (1995). "Niños y jóvenes: ¿cuántos y dónde trabajan?" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Bogotá.

lograr mayor calidad. La tasa de deserción en educación superior se estima en 50% para el 2003.

De acuerdo con las exigencias del mundo globalizado, y en consecuencia con los progresos en cobertura, la calidad de la educación se convierte para Colombia en un importante reto. Durante el período 2003-2005 se lograron avances en las pruebas SABER. Al comparar los últimos resultados con los del primer aplicativo censal se observan progresos en los puntajes promedio de todas las áreas evaluadas. Sin embargo, aún falta avanzar puesto que los niveles de logro superiores en las diferentes áreas solo son alcanzados por un porcentaje reducido de estudiantes. Es así como en matemáticas para el grado 9 solamente 13 de cada 100 estudiantes logran resolver problemas complejos y en lenguaje para grado 5 solamente 29 de cada 100 estudiantes realizan una lectura con inferencias. Así mismo, al analizar los resultados de los exámenes de Estado del Icfes de 2005, se observa que sólo el 20,6% de los colegios se ubicaron en la categoría alta y superior, y escasamente el 3,6% lo hizo en la categoría muy superior, aunque se vieron importantes mejoras en 2006. Mejores puntajes se obtuvieron entre los establecimientos no oficiales, pero hubo importantes incrementos: Para 2003, el porcentaje de colegios que alcanzaban los niveles muy superior, superior y alto representaban el 18%, mientras en 2005 esta cifra ascendió al 24% (cuadro 3.12).

**Cuadro 3.12: Colegios según naturaleza jurídica y desempeño de sus estudiantes. Pruebas Icfes 2005**

| Categoría | No oficial | % | Oficial | % | Total | % |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Muy superior | 309 | 9,2 | 13 | 0,2 | 322 | 3,6 |
| Superior | 533 | 15,9 | 124 | 2,3 | 657 | 7,4 |
| Alto | 557 | 16,6 | 603 | 11,0 | 1.160 | 13,1 |
| Medio | 756 | 22,5 | 1.837 | 33,5 | 2.593 | 29,3 |
| Bajo | 830 | 24,7 | 2.069 | 37,8 | 2.899 | 32,8 |
| Inferior | 364 | 10,8 | 817 | 14,9 | 1.181 | 13,4 |
| Muy inferior | 11 | 0,3 | 14 | 0,3 | 25 | 0,3 |
| Total | 3.360 | 100,0 | 5.476 | 100,0 | 8.837 | 100,0 |

Fuente: Icfes.

Respecto a la educación superior, en los últimos años se han dado pasos significativos para consolidar un Sistema de Aseguramiento de la Calidad, tales como la creación del Consejo Nacional de Aseguramiento de la Calidad (Conaces), el aumento de programas académicos con registro calificado, así como la acreditación de los programas. De igual manera, el Ministerio de Educación Nacional comenzó el proceso de montaje del Observatorio Laboral para la Educación (OLE) con el fin de obtener información de los egresados de la educación superior. Mediante este observatorio es posible hacer seguimiento a los graduados del país para conocer las condiciones laborales y la tendencia de demanda de profesionales por parte del mercado laboral. Los primeros resultados arrojaron información sobre la inserción en el mundo laboral de más de 460 mil egresados.

Frente a la política de eficiencia propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, se registran importantes avances en los proyectos de modernización del Ministerio de Educación Nacional y de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas. Es así como el MEN logró obtener la Certificación de Calidad ISO 9001-2000/NTC-GPI 1000/2004 que otorga Icontec, dada la aplicación de la reingeniería de procesos y desarrollos tecnológicos con un modelo integral de servicio al cliente. De igual forma, se logró que en 54 Secretarías de Educación trabajaran en la implementación de los procesos misionales de matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad y servicio al ciudadano. Otro logro para destacar dentro de los programas de eficiencia del sector educativo es la descentralización de 8 instituciones técnicas y tecnológicas que se encontraban adscritas al MEN, en concordancia con el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) del DNP. Así mismo, se logró avanzar en el montaje y operación de un nuevo sistema de información de la educación superior y se prestó asistencia técnica a 25 universidades públicas en la implementación de sistemas integrados de gestión. De igual forma, se fortalecieron los sistemas de monitoreo y seguimiento institucional de la educación superior (Snies) y de información de la educación básica y media alimentado principalmente con los datos de la Resolución 166, se modernizó y transformó la naturaleza jurídica del Icetex con el fin de que prestara un eficiente servicio y contara con mayores recursos para financiar la educación superior de la población pobre.

**Marco de política**

La Constitución Política de 1991 consagra a la educación como un derecho universal, un deber del Estado y de la sociedad, y un instrumento esencial en la construcción de sociedades democráticas y autónomas, razón por la cual el primer gran reto del Estado será garantizar el acceso universal a la educación básica (un año de educación preescolar, cinco años de primaria y cuatro de secundaria). Adicionalmente se ampliará la cobertura de la educación media y en los otros dos grados de preescolar. Así mismo, otros retos serán brindar una educación de buena y similar calidad a toda la población, mejorar la eficiencia del sistema educativo, disminuir la tasa de deserción escolar, formar a los colombianos en el respeto a los Derechos Humanos, a la paz, a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. La política educativa será para todos y estará acompañada de estrategias que permitirán avanzar hacia la disminución de las brechas regionales y poblacionales.

Entre estas, cabe destacar el Plan Decenal de Educación, el cual es concertado con actores del sector educativo y de la sociedad civil, mediante un proceso de consulta participativa en torno a diez estrategias: (1) educación para la paz, la convivencia y la ciudadanía; (2) cobertura articulada con calidad y equidad; (3) multiplicación de la atención y educación a la primera infancia; (4) educación para la autonomía en un entorno de creciente interdependencia; (5) renovación pedagógica para mejorar el aprendizaje; (6) educación con apoyo en los medios masivos de comunicación y para la apropiación crítica de sus mensajes; (7) más y mejor inversión en educación; (8) potenciación de la gestión y de la transparencia del sistema educativo; (9) educación para la competitividad y ampliación de los horizontes educativos a todos los contextos sociales; y (10) ciencia y tecnología articuladas al sistema educativo. Lo anterior enmarcado dentro de una visión compartida del Plan, una construcción de confianza y calidad de la movilización, y una sistematización del proceso y producción y socialización de la información.

A su vez, el fortalecimiento y consolidación del Sistema de Formación de Capital Humano en el marco del Sistema de Protección Social exige procesos articulados que permitan la acumulación de capital humano a lo largo del ciclo de vida de la población, con importantes mejoras en calidad y pertinencia y facilitando el tránsito de la población entre los diferentes niveles a partir de la formación de competencias acumuladas y mediante ciclos propedéuticos. La labor conjunta para posibilitar este proceso requiere la acción decidida y coordinada del MEN con el MPS en la consolidación del SNFT.

**Metas y acciones**

**Ampliación de la cobertura en educación inicial.** La educación inicial se convertirá en una herramienta fundamental para lograr mayor equidad y un mejor desarrollo académico, afectivo y emocional de los niños, y para disminuir la deserción y la repetición escolar en los primeros años de la educación básica. A la educación inicial se le reconoce un papel fundamental en el desarrollo psicosocial de los niños, puesto que les otorga las pautas para la convivencia y la integración grupal y comunitaria. Igualmente, cumple con una función pedagógica que los vincula con la enseñanza sistemática en diversos campos del conocimiento, estimula la curiosidad sobre distintos aspectos del entorno y los vincula con la comunicación. Adicionalmente, puede cumplir con una función preparatoria para el nivel de primaria. Por último, a este nivel de educación suele atribuírsele también una función asistencial, que cumple con objetivos asociados con la protección, atención alimentaria y de salud de esta población infantil, que repercute en las posibilidades de trabajo de la madre.

Para lograr lo anterior, se impulsará la articulación entre las entidades que lideran proyectos y programas en el tema de niñez a través de la

creación de un comité interinstitucional de educación inicial conformado por ICBF, los institutos y departamentos de bienestar social, el Ministerio de Educación Nacional, el Programa Presidencial de la Acción Social y la Cooperación Internacional y las Secretarías de Educación. En tal sentido, la coordinación, reglamentación, vigilancia y financiación de la educación inicial estará a cargo del MEN, con el concurso del ICBF en los temas de alimentación escolar, infraestructura y protección al menor, y del Programa Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en el tema de Familias en Acción. El MEN, en coordinación con las entidades territoriales certificadas, serán los responsables de la prestación del servicio en la educación inicial.

Para esto será necesaria en primera instancia la formación y vinculación del recurso humano especializado y la definición de los estándares educativos que le permitan al niño la socialización con los demás y el reconocimiento como individuo con la capacidad de elaborar sentido y respetar normas. Igualmente, el MEN, con el ICBF, tendrá la competencia para la programación de las actividades que se llevarán a cabo en la jornada escolar, además de la elaboración de manuales y cartillas pedagógicas y material didáctico. Una vez implementados los nuevos programas y las estrategias pedagógicas que facilitarán el alcance de los logros definidos para los niveles de educación inicial, se realizarán evaluaciones periódicas con el fin de medir los resultados. De otro lado, se promoverá la transición de la educación inicial a la educación básica mediante la celebración de convenios entre establecimientos educativos con el propósito de poner en contacto a los niños menores con un ambiente de mayor escolaridad y facilitar el paso inmediato. Con el desarrollo y la aplicación de esta política se busca atender a 400 mil nuevos niños de 3 y 4 años durante el cuatrienio, de los cuales, la mayoría de los niveles 1 y 2 del Sisbén y en arreglos institucionales con el ICBF[54].

**Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media.** Como complemento y continuación de la política de educación inicial el reto es la universalización del acceso en la educación básica, y llegar al 73% en la educación media.

**Cuadro 3.13: Metas 2010. Ampliación de cobertura de la educación preescolar, primaria, secundaria y media**

| Meta | Situación actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Alcanzar cobertura universal en educación preescolar, primaria, secundaria[1/] | 92% | 100% |
| Ampliar cobertura en educación media[1/] | 65% | 73% |
| Adultos alfabetizados. Línea de base (2006) [1/] | 392.560 | 1.000.000 |
| Reducir la tasa de analfabetismo para personas entre 15 y 24 años[2/]. | 2,1% | 1,4% |
| Reducir la tasa de analfabetismo en mayores 15 años. Línea de Base (2006) [1/]. | 8,6% | 5,8% |
| Aumentar los años promedio de la educación para la población entre 15 y 24 años | 9 | 9,7 |
| Aumentar los años promedio de de educación para la población mayor de 15 años[2/]. | 7,9 | 8,5 |

1/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

2/ Fuente Dane-ECH (2003). Cálculos DDS-SE.

En los últimos años se ha avanzado en el logro de este propósito, sin embargo persisten algunas restricciones relacionadas con la falta de compromiso de algunos padres de familia frente a la formación de sus hijos y su utilización para la generación de ingresos del hogar. Esto último afecta el potencial presente y futuro de los niños y se constituye en una real trampa de pobreza.

Por esta razón, es indispensable que los padres estén enterados de que el acceso a la educación básica es obligatorio y que constituye un derecho fundamental de los niños. En este sentido es necesario concientizarlos sobre el deber de garantizar que sus hijos asistan al sistema educativo, de acuerdo con la Constitución Política y la ley. Para lo anterior se profundizará la campaña nacional "Ni un niño menos". De esta manera, se promoverá entre los padres de familia la importancia de escolarizar a sus hijos y se contemplará la imposición de sanciones, tales como reportes a la comunidad o multas, que recaerán sobre los padres que marginen a sus hijos del derecho a la educación. Estas sanciones se impondrán al comprobarse que la inasistencia de los niños y jóvenes a la escuela es consecuencia de las decisiones de los padres y no de la imposibilidad de acceder al sistema educativo.

La política de ampliación de cobertura en el próximo cuatrienio tendrá como meta la creación de cerca de 1,5 millones de nuevos cupos[55], con lo cual se alcanzará una tasa de cobertura bruta en educación básica de 100% en 2010.

Para el logro de esta meta se dará continuidad a las estrategias que se vienen aplicando en los últimos años y se diseñarán nuevos programas, haciendo énfasis en la calidad del servicio y en la permanencia de los estudiantes, proporcionando los instrumentos necesarios para la retención de los mismos en todos los niveles educativos, con prelación en la población escolar vulnerable y de las regiones con mayores necesidades.

Entre las estrategias y programas que se ejecutarán en el período 2006-2010 se destacan las siguientes:

1. Prestación del servicio en establecimientos educativos oficiales con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), que mantendrá su distribución por niño atendido y considerando las condiciones especiales que caracterizan la prestación del servicio público educativo de las entidades territoriales certificadas en los niveles de educación preescolar, básica y media en las zonas urbana y rural.

2. Contratación de la prestación del servicio educativo, en especial en las regiones en donde la oferta pública es insuficiente, a través de instituciones de reconocida trayectoria e idoneidad seleccionada en condiciones de transparencia y competencia leal. Para lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional promoverá la evaluación de las diferentes modalidades de contratación de la prestación del servicio educativo con el propósito de determinar las ventajas y desventajas en términos de calidad y eficiencia, y establecer posibles ajustes o determinar nuevas modalidades. De igual manera, se promoverá el esquema de concesión de colegios en las ciudades grandes e intermedias. La atención educativa a la primera infancia se ejecutará a través de modalidades de contratación de la prestación del servicio con oferentes privados y en arreglos institucionales con el ICBF.

3. Intensificar la aplicación de modelos educativos flexibles y pertinentes (Sistema de Aprendizaje Tutorial, Servicio de Educación Rural, Escuela Nueva, Postprimaria rural, Telesecundaria, Aceleración del Aprendizaje, Metodología Cafam, entre otras) para ofrecer, un servicio educativo apropiado y de calidad a la población en condición de desplazamiento y demás población vulnerable. Así mismo, se fortalecerá la prestación del servicio educativo en zonas de retorno y reubicación de esta población.

4. Atención especial a la población vulnerable que tiene baja posibilidad para acceder y permanecer vinculado a la vida escolar como comunidades étnicas (indígenas, afrocolombianos, pueblo Rom y raizales), los afectados por la violencia (población en situación de desplazamiento, menores desvinculados de los grupos armados al margen de la ley, e hijos en edad escolar de adultos desmovilizados), los menores con necesidades educativas especiales (con discapacidad, independientemente del grado, o limitaciones o con talentos o capacidades excepcionales), los menores en riesgo social (menores trabajadores, adolescentes en conflicto con la ley penal y niños y adolescentes en protección), jóvenes y adultos iletrados, los habitantes de frontera y la población rural dispersa. Para la identificación y la prestación del servicio educativo a estas poblaciones será necesario la articulación entre las diferentes instituciones y autoridades responsables: Programa presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Defensoría del Pueblo, veedurías, alcaldías y autoridades departamentales y municipales. De igual manera, se fortalecerá la capacidad de las entidades territoriales

54 Cobertura articulada con calidad y equidad - Tema base para consulta institucional en línea y debate público. PNDE 2006-2015.

55 Población escolar estimada por fuera del sistema educativo, con base en las proyecciones oficiales de población del Dane.

para la atención de las poblaciones diversas y vulnerables a través de la formación de equipos competentes en las secretarías de educación que puedan organizar la oferta educativa y focalizar acciones para lograr una atención diferenciada.

5. Fortalecer la capacidad de las entidades territoriales para la planeación de su cobertura, mediante la consolidación del proceso de matrícula, el uso de sistemas de información en línea y la generación de capacidad técnica para analizar información proveniente de diferentes fuentes, incluyendo la de matrícula.

6. Construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa. La infraestructura física con la que cuenta el sistema educativo colombiano requiere actividades de construcción y mantenimiento. La inversión económica para este propósito, en el caso de la educación básica y media, debe realizarse a través de los recursos de calidad provenientes del Sistema General de Participaciones, así como de los recursos provenientes de la Ley 21 de 1982 y de los proyectos de inversión del Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, es necesario que las entidades territoriales destinen recursos propios para la construcción y el sostenimiento de la infraestructura.

7. Reorganización del sector educativo mediante una óptima utilización de los recursos humanos, físicos y financieros. De igual forma, se realizarán los estudios correspondientes en las entidades territoriales para determinar las estrategias de ampliación de cobertura que mejor respondan a sus necesidades. Esto incluye temas como: construcción de infraestructura educativa y ampliación de la planta de personal.

La estrategia de mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura escolar podrá ser desarrollada mediante el esquema de administración por instituciones privadas bajo la modalidad de contratación de la prestación del servicio.

Igualmente, se deben diseñar programas para el uso eficiente de la infraestructura y la dotación con la que cuenta el sistema, permitiendo la firma de convenios interinstitucionales con el fin de maximizar el uso de esta y complementar la actividad escolar con otro tipo de actividades, como la formación para el trabajo y las actividades deportivas, según la capacidad instalada existente, en beneficio de la calidad de la educación y el bienestar de la población.

Finalmente, se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la planeación y ubicación del personal administrativo y docente. Adicionalmente, se les acompañará en la implementación de una metodología para identificar las necesidades por área.

Los cupos nuevos que se crearán en este período, discriminados por estrategias serán: 47% por reorganización, ampliación de planta e implementación de modelos flexibles, 53% por contratación de la prestación del servicio educativo, entre estos últimos el 63% correspondarán a nuevos cupos de población vulnerable.

De igual manera, para 2010, por lo menos 400.000 niños y jóvenes en situación de desplazamiento estarán siendo atendidos por el sistema educativo formal.

El desarrollo de las estrategias descritas tendrá impacto en la disminución de la tasa de analfabetismo y en el aumento en el número de años promedio de educación de las personas mayores de 15 años. En este sentido, la meta que se propone a 2010 es llegar a un millón de adultos alfabetizados, lo que equivale a reducir la tasa de analfabetismo al 5,8% en 2010[56]. Adicionalmente, se espera aumentar los años promedio de educación de las personas mayores de 15 años, de 7,9 a 8,5 años en 2010[57].

**Aumento de la cobertura: educación superior.** El mayor acceso a la educación básica y media repercutirá en una mayor demanda de oportunidades de formación en el nivel de educación superior. Igualmente, el país requiere de capital humano calificado para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como para lograr mayor productividad en su sector real. Por otro lado, considerando el fuerte impacto de la educación en el bienestar de la población dada su alta rentabilidad individual y social, se requiere fortalecer la equidad en el acceso y el financiamiento de estudios superiores de la población más pobre del país.

**Cuadro 3.14: Metas 2010. Ampliación de cobertura: educación superior**

| Meta | Situación actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Aumentar la tasa de cobertura bruta en educación superior | 29% | 34,7% |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Por este motivo, es prioritario mejorar la oferta de educación superior en términos de cobertura, calidad y pertinencia. El primer gran reto es aumentar la tasa de cobertura bruta al 34,7% en 2010[58], lo que significa en términos absolutos 320 mil nuevos cupos, logrando una participación en la matrícula técnica y tecnológica de 34% (actualmente de 25%). Para esto se requerirá del mejoramiento de la capacidad de gestión de las instituciones de educación superior, el desarrollo de nuevos programas a nivel regional más acordes con las necesidades de cada zona, los desarrollos de la ciencia y la tecnología, y la participación activa del sector productivo y el sector educativo privado.

De igual manera, se promoverá con las instituciones de educación superior la aplicación de acciones orientadas a fomentar la inclusión y permanencia de los distintos grupos poblacionales dentro del sistema de educación superior. En este sentido, en educación superior, se espera trabajar con las comunidades indígenas, negritudes, población con discapacidad, desplazados y reincorporados. Particularmente las propuestas se centran en acciones con actores gubernamentales y privados para promover en las IES estrategias que permitan atender las necesidades educativas diversas y problemáticas específicas de acceso y permanencia.

Por otro lado, la política movilizará la academia y al sector productivo en torno a la formulación de una oferta académica con esquemas flexibles apoyados en el uso y la incorporación de nuevas metodologías y tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que permita desconcentrar la oferta llegando a las distintas zonas del país con programas de educación superior pertinentes y de calidad.

Las estrategias para la ampliación de cobertura en educación superior se desarrollarán a través de los siguientes programas:

1. Promoción y fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica. La educación técnica y tecnológica es una de las opciones disponibles dentro de la educación superior en Colombia. Sin embargo, este tipo de educación tiene serios problemas relacionados con la baja valoración que le dan la comunidad académica y el sector productivo en general. Gran parte de este problema se debe a la baja calidad y pertinencia de algunos de los programas ofrecidos a este nivel y a la visión tradicional de la universidad como el deber ser de la educación superior, negando la posibilidad de que exista otro tipo de educación igualmente valorada.

No obstante, las necesidades del país requieren el desarrollo de una educación técnica y tecnológica con un alto contenido científico. Así mismo, es necesario dar mayor movilidad al sistema fortaleciendo la educación por ciclos y promover los postgrados para la educación técnica y tecnológica.

2. Desconcentración de la oferta de educación superior. Con el fin de atender la cobertura en zonas apartadas del país y deprimidas de las grandes ciudades se fortalecerá el programa de Centros Regionales de Educación Superior (Ceres)[59]. Los programas académicos deberán contar con registro calificado y ser pertinentes a las demandas específicas de la zona de influencia o de la región y acordes con el mercado laboral, motivando a los jóvenes a permanecer en su lugar de origen. A través de esta estrategia se espera atender 37 mil estudiantes.

56 Según información preliminar del Censo 2005.

57 Fuente: ECH 2005.

58 El 37% con información del nuevo censo.

59 Los Ceres son lugares dotados de infraestructura tecnológica, información y comunicación donde la comunidad puede acceder a programas de educación superior, técnica profesional, tecnológica y universitaria que ofrezcan Instituciones de Educación Superior (IES). Estos están conformados por alianzas entre gobiernos departamentales y locales, sector productivo, IES oferentes de programas, institución de educación operadora del centro regional, entre otros.

3. Financiamiento de la población pobre para el acceso a la educación superior. El acceso limitado a la educación superior de los estudiantes de bajos recursos es uno de los obstáculos que se debe afrontar decididamente en el próximo cuatrienio. En efecto, si se tiene en cuenta que del 20% más pobre solo asiste el 3,8% a educación superior, mientras del 20% más rico, esta cifra es de 44,8%, se entiende la magnitud del problema. Para contrarrestar esta situación la política propone otorgar: (1) subsidios o créditos educativos abiertos a todos los estudiantes pero con condiciones especiales a los estudiantes de bajos ingresos, a través del Icetex para el pago de la matrícula; (2) subsidios de sostenimiento en el período de estudios; o (3) una combinación de las dos modalidades anteriores. Una parte del crédito podrá ser condonado por buen rendimiento académico y la parte restante será cancelada una vez se gradúe y en períodos largos de tiempo con bajas tasas de interés. En el caso de los subsidios, se dará prelación a la población que termine la secundaria y esté inscrita en el Programa Familias en Acción. Con la aplicación de esta política se espera otorgar 100 mil nuevos créditos a estudiantes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisbén, priorizando la educación técnica y tecnológica. Lo anterior permitirá aumentar al 25% el acceso de la población más pobre (Sisbén 1 a 3) a la educación superior. Además, se espera colocar 2.5 billones de pesos en cartera del Icetex, financiar con crédito del Icetex el 20% de los estudiantes de educación superior e implementar un sistema de tasa retributiva.

De igual manera, se evaluará la posibilidad de establecer un fondo para el financiamiento de los estudiantes de educación superior, conformado por recursos provenientes de las entidades territoriales, la cooperación internacional y aportes de los egresados de las instituciones públicas, según su capacidad de pago, entre otros. La administración del fondo estaría a cargo del Icetex. Complementario a estas formas de financiamiento de la demanda, se incluirá en el sistema de financiamiento de la educación superior la disponibilidad de un porcentaje de la renta parafiscal destinada actualmente a la ESAP, para la formación del recurso humano orientado al desarrollo del servicio público. Igualmente, se prevé incluir en el sistema de financiamiento un componente relacionado con la gestión del financiamiento que realizan las cajas de compensación, las cooperativas y el sector privado, entre otros.

4. Transformación del sistema de financiamiento de la educación superior oficial. Las instituciones de educación superior de carácter oficial han sido financiadas tradicionalmente con aportes que asigna el Estado, teniendo en cuenta criterios como la inflación y el crecimiento del Producto Interno Bruto. Con el fin de permitir un mayor dinamismo en la ampliación de la cobertura y de la eficiencia se propone un ajuste en los criterios de asignación de recursos, con base en los principios constitucionales de equidad, igualdad y garantía de la autonomía universitaria. Las IES contarán con un período de transición para que puedan efectuar los respectivos ajustes institucionales en su estructura de costos, realicen los análisis financieros pertinentes e identifiquen el costo real del servicio educativo por estudiante atendido. El Gobierno Nacional emitirá la correspondiente reglamentación para proporcionar el marco normativo a esta iniciativa.

5. Igualmente, se propone la generación de alianzas entre las instituciones del sistema para que a través de los establecimientos de educación superior y media existentes e incluso con instituciones de educación no formal, se pueda extender la oferta de los programas de educación superior con la participación del sector productivo y las entidades territoriales. La estructura de estas alianzas buscan rediseñar los programas técnico y tecnológicos que permitan el desarrollo de competencias y la pertinencia con el sector productivo de la región en la cual se desarrolla, modernizar el equipamiento técnico y tecnológico, adecuar la infraestructura, diseñar planes de mejoramiento de la calidad de los docentes, hacer seguimiento a los egresados, actualizar el material bibliográfico y revisar los modelos de gestión.

6. Adicionalmente, se espera culminar el proceso de evaluación de los programas formales del Sena a través del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, lo cual permitirá profundizar la articulación de la oferta del Sena con la de las instituciones de educación superior para fortalecer los procesos de formación de los jóvenes que acceden al Sena.

Las mejoras en materia educativa, específicamente la ampliación de cobertura en todos los niveles, sustentado en un modelo flexible con mayor integración con el sector productivo y con más movilidad entre modalidades educativas permitirán aumentar las condiciones y las posibilidades de inserción de los colombianos en el mercado laboral. La política educativa y de capacitación permitirán disminuir la tasa de desempleo de los jóvenes (15-24 años) del 26% actual al 20% en 2010. Adicionalmente, ayudarán a reducir el promedio de búsqueda de empleo a nivel nacional de 11 meses, en la actualidad a 7 meses en 2010.

La flexibilidad y énfasis de formación que proponen estos programas estará basada en la definición de instrumentos claros que midan la pertinencia y calidad que se requieren para el incremento de la productividad del país.

**Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior.** Los resultados de largo plazo que se esperan obtener con la ampliación de la cobertura, sólo serán posibles si los niños y jóvenes logran culminar el ciclo escolar, por lo tanto la reducción de la tasa de deserción se impone como un reto igual de importante.

**Cuadro 3.15: Metas 2010. Disminución de la tasa de deserción escolar de la educación básica, media y superior**

| Meta | Situación actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Disminuir la repetición en educación básica y media. Línea de Base 2002[1/] | 6% | 4% |
| Disminución de la tasa de deserción intranual de la educación básica y media en el sector oficial. Línea de Base 2006[2/] | 5,8% | 5% |
| Disminución de la tasa de deserción de la educación superior (Por cohorte). Línea de Base 2003[2/]. | 50% | 40% |

1/ Fuente: Cálculos SE-DDS-DNP con base en Dane formulario C600-2002.

2/ Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Con el fin de contrarrestar los efectos nocivos de la situación socioeconómica de los estudiantes sobre la deserción se fortalecerá el esquema de otorgar incentivos económicos, incluyendo mecanismos de subsidios directos a los más pobres, condicionados a su asistencia y permanencia escolar. Igualmente, se dará continuidad a los programas de alimentación y transporte escolar que constituyen un incentivo a la permanencia de los estudiantes en las aulas. Para el programa de alimentación escolar se contará con los recursos de la asignación especial del Sistema General de Participaciones y con los recursos que destina el ICBF para los restaurantes escolares. Estas acciones serán coordinadas al interior de un consejo interinstitucional conformado por las entidades y programas que trabajan en estos temas.

Por otra parte, es necesario el intercambio de experiencias exitosas, en términos de recursos y prácticas educativas, que tiene el recurso humano del sector para el logro de la retención de los estudiantes, por ejemplo prácticas pedagógicas de motivación, al igual que la promoción que adelante el Ministerio de Educación Nacional, junto con las secretarías de educación, en torno a la escuela como herramienta para la consecución de los logros educativos y contenidos curriculares.

Otras estrategias que se implementarán para contribuir a la disminución de la deserción son la participación de los padres de familia en los asuntos de la escuela; la educación sexual y reproductiva en las instituciones, debido a que el embarazo a temprana edad es la segunda Causa de Deserción Escolar (ENDS, 2005); la realización de campañas para conscientizar a los padres de familia sobre la importancia de la educación como factor de movilidad social; seguimiento a los estudiantes con alta probabilidad de deserción; asesorías de las secretarias de educación y del Ministerio de Educación Nacional a los establecimientos educativos para la reformulación, dinamización y apropiación de los PEI de los proyectos educativos institucionales (PEI) y mejoramiento de la dotación e infraestructura, la cual se desarrolla en el aparte de calidad.

Para contrarrestar las altas tasas de deserción que se presentan en los períodos de crisis económicas, es importante fortalecer el esquema de títulos de ahorro educativo, con los cuales los padres de familia o benefactores puedan ahorrar periódicamente los recursos para la educación futura de los niños[60].

Así mismo, dado su impacto en la deserción escolar y con el fin de mejorar la eficiencia interna del sistema educativo, se propone disminuir la repetición a 4% en educación básica y media en 2010, medida que permitirá reducir la extraedad y disminuir la diferencia entre las tasas de cobertura bruta y neta. El uso de nuevas y mejores metodologías de aprendizaje tendrá efectos sobre la disminución de la repetición. Igualmente, deberán fortalecerse los procesos de recuperación de logros y generar grupos de apoyo dentro y fuera de los establecimientos educativos, con el fin de que los estudiantes cuenten con asesorías durante todo el año.

En cuanto a la deserción en educación superior es del caso mencionar que sus causas son tanto de índole económica como académica. La económica está relacionada con el alto costo de oportunidad que representa la educación para los jóvenes y la alta presión de generar ingresos para el hogar. Por su parte las causas académicas se derivan de la falta de pertinencia de los contenidos, el bajo rendimiento académico, así como la falta de motivación del estudiante. Para disminuir las presiones económicas de los estudiantes se ha contemplado el desarrollo de un esquema de financiamiento para la población de menores ingresos, tal como se explicó. En cuanto a los aspectos académicos se promoverá el acompañamiento a los estudiantes con bajo rendimiento académico y motivación por parte de las IES para determinar el riesgo y las posibles causas de deserción y tomar las medidas preventivas adecuadas.

**Mejoramiento de la eficiencia.** Las estrategias en el tema de mejoramiento de la eficiencia estarán dirigidas principalmente al fortalecimiento de la gestión del Ministerio de Educación Nacional. En particular, en términos de prestación del servicio, cambio organizacional y automatización de trámites externos. Así mismo, las entidades adscritas y vinculadas al MEN y las Secretarías de Educación entrarán al proceso de modernización, en el cual se desarrollarán acciones como reingeniería de procesos, estructura, productos y servicios, sistemas de información y tecnología, gente y cultura, entre otros. Finalmente, se realizarán ejercicios de definición de objetivos y planes estratégicos, asignación de recursos de acuerdo con las prioridades, disposición de información para la toma de decisiones, administración de recursos en forma eficiente y transparente y rendición de cuentas.

De igual manera se fortalecerán en las Secretarías de Educación el proyecto de conectividad y data center y los sistemas de información de matrícula (Simat), recursos humanos, gestión financiera, calidad educativa y atención al ciudadano.

En este nuevo esquema el papel de las entidades territoriales será determinante en términos de asistencia técnica y supervisión a todos los procesos educativos, así como en la asignación de recursos propios para el sector. Igualmente, es indispensable que las entidades territoriales se articulen con las IES y el sector productivo para fortalecer la organización y la prestación del servicio de educación superior.

De otro lado, se fortalecerá el sistema de regulación y supervisión del sector educativo, tanto en las entidades territoriales como en el nivel nacional. Este sistema permitirá consolidar la organización del sector, al integrar los resultados de las evaluaciones que efectúen las entidades territoriales en materia de control y vigilancia, de acuerdo con las orientaciones del MEN, las cuales establecerán a su vez los instrumentos de seguimiento a la calidad, al desarrollo adecuado de los procesos pedagógicos y al aseguramiento del acceso y permanencia en el sistema educativo de la población. Producto de este sistema, se difundirán los informes de resultados y se diseñarán los planes que permitan realizar los correctivos en las instituciones educativas o la suspensión de las licencias para la prestación del servicio.

[60] Este esquema debe ser administrado por el Icetex, entidad que desembolsará los recursos a la institución educativa en el momento que se soliciten.

Por otra parte y como complemento de las estrategias anteriores, se fortalecerán los sistemas de información y la actualización de indicadores del sector para facilitar la toma de decisiones por parte de las entidades territoriales y del MEN, sustentadas en diagnósticos y análisis acertados partiendo de información confiable y actualizada.

Es importante mencionar además que la política en sistemas de información incluirá la asistencia técnica a las entidades territoriales, quienes presentan aún rezagos en esta materia, y que son las que alimentan los sistemas del nivel central. De igual manera, es importante generar la cultura de la información como sustento de la planeación, el seguimiento y el control.

El sistema de información del sector debe a su vez, contar con mecanismos claros y transparentes que permitan dar a conocer la información al público y a través de la retroalimentación confirmar la veracidad de los resultados obtenidos en el ejercicio del servicio educativo. La confrontación de la información a través de la percepción del público, es uno de los mecanismos más efectivos para validar los datos. Por este motivo, deben generarse estrategias de divulgación, tales como la publicación continua de la información en páginas electrónicas. Igualmente, se ejecutarán acciones enfocadas a la creación y fortalecimiento del sistema integrado de gestión en las entidades adscritas y vinculadas, con el fin de consolidar su misión y enfocarlas en la prestación de los servicios propios de su razón de ser

De igual manera, y con el fin de hacer control social, las Secretarías de Educación certificadas publicarán los recursos, las plazas y la nómina que le asignen a las instituciones educativas conforme con los parámetros de asignación de personal definidos por la nación y lo establecido en el artículo 33 de la Ley 715 de 2001 o la que haga sus veces.

Por otra parte, el MEN realizará un acompañamiento a las Secretarías de Educación, para que a finales de 2010 cuarenta secretarías estén certificadas en la norma NTC-GP 1000.

Otras metas que se proponen en el tema de mejoramiento de la eficiencia a 2010 son:

78 entidades territoriales certificadas con diagnóstico, diseño e implementación de procesos de modernización.

Sostenimiento de la conectividad en las 78 entidades territoriales certificadas.

Mantenimiento de la operación del servicio datacenter de las Secretarías de Educación.

78 Secretarías de Educación con los cinco sistemas de información misional operando.

95% de las Secretarías de Educación con procesos misionales en línea con el MEN (matrícula, recursos humanos, recursos financieros, calidad educativa y servicio al ciudadano).

100% de las entidades adscritas al MEN cuenten con fenecimiento de la cuenta fiscal.

En cuanto a la modernización del sector en el nivel de educación superior se continuarán con los esfuerzos adelantados en lo concerniente a reporte de información y a la descentralización de las instituciones de educación técnica y tecnológica. Al igual que se promoverá la implementación de sistemas integrados de gestión que involucre el fortalecimiento de la capacidad de sus órganos directivos y la modernización de los procesos misionales clave (gestión académica, administrativa y financiera). Como resultado de lo anterior se espera que las IES inicien la certificación de calidad de los procesos claves según los estándares establecidos por el Icontec en la ISO-9001:2000 y en la NTC-GP 1000. Para el caso de las instituciones públicas de orden nacional se espera que el 100% obtenga esta certificación de calidad.

En este sentido, las metas propuestas a 2010 se enmarcan en los siguientes temas:

276 IES conectadas brindando información oportuna a través del nuevo Sistema Nacional de Información de Educación Superior (Snies).

100% de IES en un sistema de referenciación que permita la identificación de parámetros óptimos de gestión.

80 IES públicas con procesos sistematizados.

8 entidades adscritas al MEN descentralizadas.

6 entidades trasladadas o suprimidas.

4 entidades adscritas al MEN modernizadas.

**Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).** En el capítulo de competitividad se señalaron las estrategias y metas necesarias para la búsqueda de competitividad correspondientes a la consolidación SNFT en el marco del Sistema de Formación de Capital Humano. En este apartado, se señalan las metas y estrategias específicas que el Gobierno Nacional se propone desarrollar con el propósito de articular la oferta institucional que posibilite la formación por competencias laborales, teniendo al Sena como institución pública representativa de ese sistema.

La educación media en Colombia sigue privilegiando la separación y jerarquización entre las modalidades, académica y técnica, considerando a esta última de menor estatus social y académico, orientada a sectores de la población de menor ingreso y ocupaciones de baja remuneración. De esta forma los jóvenes terminan la educación secundaria sin ninguna habilidad ocupacional y con bajas competencias generales que le permitan continuar su línea de formación o insertarse al mundo laboral con mayores perspectivas. Sin embargo, el avance al respecto muestra que en el Programa de Articulación con la Educación Media, el Sena alcanzó una cobertura de 8.819 alumnos en 2003, 39.017 alumnos en 2004 y 106.155 alumnos en 2005 mediante la firma de 74 convenios con Secretarías de Educación. Con el fin de fortalecer la articulación del sistema educativo desde sus niveles iniciales, el Sena incrementará a 261 mil cupos de formación por año durante el cuatrienio, ofrecidos a alumnos de 10 y 11 grado que recibirán formación bajo el enfoque de competencias laborales.

En cuanto al vínculo con las universidades, el Sena evidencia la celebración de 89 convenios con universidades a partir del tercer trimestre del año 2004 los cuales tienen por objeto la cooperación técnica para el fomento de actividades científicas y tecnológicas. Estos convenios desarrollan, entre otros, un sistema de equivalencias que promueve el intercambio de conocimiento entre las instituciones permitiendo la movilidad de los alumnos en doble vía. La entidad incrementará significativamente los convenios entre el Sena y algunas universidades posibilitando el acceso a cerca de 30 mil cupos de formación con énfasis en el Programa Articulación con la Educación Superior.

Acorde con lo anterior, se requiere que el MPS conjuntamente con el MEN y el Sena impulsen la implementación de la reglamentación existente y el desarrollo de nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación y del ciclo de vida de las personas.

De esta manera, a través del Sena se espera ofrecer más de 5,5 millones de cupos para la formación titulada y complementaria (5 millones formación complementaria). La capacitación y orientación a trabajadores y desempleados para su desempeño en actividades productivas tendrá un énfasis especial en la innovación tecnológica y el emprendimiento. Así mismo, el Sena tendrá en cuenta nuevas áreas de especialización, como aquellas relacionadas con el sector turismo, desarrollo empresarial y procesos asociativos, mejoramiento de la producción, manipulación de productos, empaques y calidad.

**Cuadro 3.16: Metas 2010. Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**

| Meta | Línea de base 2006 | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Titulada) | 433.885 | 478.041 |
| Cupos para alumnos en Formación Profesional Integral (Complementaria) | 3.714.924 | 5.063.083 |
| Cupos para formación técnica y tecnológica | 141.765 | 230.450 |
| Cobertura del programa de articulación con la Media. Numero de Estudiantes (Anual) | - | 308.958 |
| Formación virtual (estudiantes formados) | 980.633 | 2.813.500 |

La adecuación de la oferta de formación titulada con base en ciclos propedéuticos y la creación de nuevos programas de formación permitirá el acceso a la universidad a sus egresados para obtener un título de educación superior que reconozca la formación adquirida. En 2002 la entidad dispuso de 52.550 cupos de formación para estos niveles, en 2006 llegaron a 141.765. A 2010, la meta es llegar a 230.450 cupos de técnicos y tecnólogos.

Adicionalmente, las horas de formación aumentarán de 12,8 millones en la actualidad a 17,8 en 2010. Este incremento incluye las metas de formación virtual que se pasarán de 980.633 en 2006 a más de 2.813.000 al finalizar cuatrienio y las de aulas itinerantes, que pasarán de 132 aulas móviles en la actualidad a 400 al finalizar el cuatrienio.

Igualmente, se desarrollarán estrategias para que la formación continua desarrolle una mayor focalización en áreas y sectores económicos que generen competitividad, innovación y actualización tecnológica. Entre 2002 y 2006, el Sena impartió formación a 566.174 trabajadores, pertenecientes a 556 empresas de todo el país, mediante el programa de Alta Especialización del Recurso Humano, la meta para 2010 será de 1,2 millones de trabajadores capacitados.

3.4 Banca de las Oportunidades

El acceso a servicios financieros tiene efectos benéficos como estrategia para combatir la pobreza y generar equidad. Así mismo, la mayor profundización financiera tiene impacto directo sobre la tasa de crecimiento de los países, tanto por la expansión de la capacidad de consumo como por el incremento en el potencial de inversión. El acceso a los servicios del sistema financiero formal mediante la promoción de un sistema financiero incluyente, permite que toda la población y todas las actividades económicas se beneficien de las ventajas implícitas de disponer de mecanismos de compensación de choques adversos que afectan el nivel de ingresos y de herramientas que permitan acumular los excedentes para facilitar el crecimiento de las actividades económicas.

La política de la Banca de las Oportunidades, está dirigida a crear las condiciones necesarias para facilitar el acceso a la población excluida del sistema financiero formal y promover la utilización de servicios financieros integrales, es decir ahorro y crédito, pasando por la red de transacciones hasta abarcar los mecanismos de aseguramiento para protegerse de los diversos riesgos que afectan tanto a las familias como a las empresas. En este sentido se habla de servicios financieros de ahorro, crédito, pagos, transacciones y seguros.

La política busca atender prioritariamente a los grupos de población conformados por las familias de menores ingresos (es decir, los más pobres), los microempresarios, las pequeñas y medianas empresas pymes y los emprendedores. Se considera que estos son los grupos que actualmente no están adecuadamente atendidos y que son susceptibles de ser clientes del sistema financiero o de acceder a más productos, de acuerdo con su nivel de ingresos y formalidad. Las familias más pobres son las que tienen mayores dificultades para acceder al sistema financiero. No pueden acceder a cuentas de ahorro lo que las obliga a tener sus ahorros en instrumentos informales y riesgosos como las "cadenas" o "natilleras" o en efectivo debajo del colchón.

Esta situación, además, les impide aprovechar los beneficios que implica estar bancarizados y utilizar los canales provistos por el sector financiero formal para pagar servicios públicos, o recibir transferencias de familiares dentro del país o provenientes del exterior. Tampoco tienen acceso a los instrumentos de crédito disponibles en el sector financiero formal tanto para capital de trabajo, activos fijos o consumo, todos estos recursos útiles para compensar defectos en sus flujos de caja o para incrementar la escala de su actividad productiva. En ausencia del acceso a servicios formales, esta población se ve obligada a acudir a costosas alternativas de financiación desde la venta de activos de fácil realización hasta el crédito informal suministrado por los agiotistas. Para promover de manera efectiva el proceso de bancarización de estas familias, se propone la eliminación de los costos y restricciones para el acceso al sistema financiero mediante la creación de una "cuenta de ahorro de bajo monto" como instrumento de captación especial que reúna las características necesarias, definidas por el Gobierno Nacional,

en términos de no generar ningún costo de apertura y utilización para el titular.

Asimismo, mediante la Red de la Banca de las Oportunidades conformada por entidades del sistema financiero, incluyendo las cooperativas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y las cajas de compensación familiar se extenderá la cobertura para llevar servicios financieros a la población desatendida, vinculando a todas las regiones de manera tal que para el 2010 todos los municipios del territorio nacional cuenten por lo menos con una entidad financiera a través de oficina propia o mediante el esquema de corresponsales no bancarios. El Gobierno Nacional facilitará la labor de la Red a través de las reformas al marco regulatorio, una estrategia de promoción e incentivos y el establecimiento de acuerdos con el sector financiero con metas específicas en cobertura y productos para la población urbana y rural. Así mismo, se contará con instituciones como el Sena para el acompañamiento en la preparación y ejecución de proyectos productivos y se estudiará la vinculación del Fondo Nacional del Ahorro como parte de la red para la ampliación de servicios de crédito hipotecario.

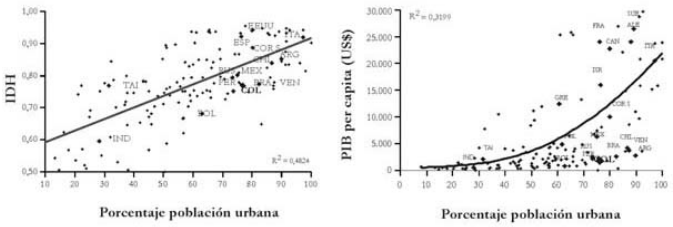
El Gobierno Nacional concibió la importancia de esta política, al plasmarla en el Documento Conpes 3424 y convertirla en una política de Estado de largo plazo, señalando sus distintos componentes e instrumentos como los adecuados para lograr los objetivos propuestos. Esta política ya es ejemplo a nivel latinoamericano y es tema de interés a nivel internacional por ser una estrategia decidida de un Estado para contribuir claramente con el desarrollo y la mejora de la calidad de vida de sus nacionales.

**3.5 Ciudades amables**

Como la mayoría de los países de América Latina, en los últimos cincuenta años Colombia ha registrado una fuerte tendencia a la urbanización. Mientras en 1950 la población urbana constituía 39%, en 2005 ascendía aproximadamente a 76%. Conforme a esta tendencia, se estima que, para 2020, más del 80% de la población colombiana estará localizada en las ciudades, lo cual representa un crecimiento aproximado de 30% respecto a la población que habita en la actualidad en nuestros centros urbanos.

Una alta tasa de urbanización, debe entenderse como una oportunidad de desarrollo. En efecto, dadas las economías de escala y de aglomeración, las ciudades favorecen la productividad y facilitan la provisión y el intercambio de bienes y servicios. Como se observa en la figura 3.10, para los países del mundo se observa una alta asociación positiva y significativa entre índice de desarrollo humano e ingreso per cápita con nivel de urbanización.

**Figura 3.10: Urbanización e IDH**

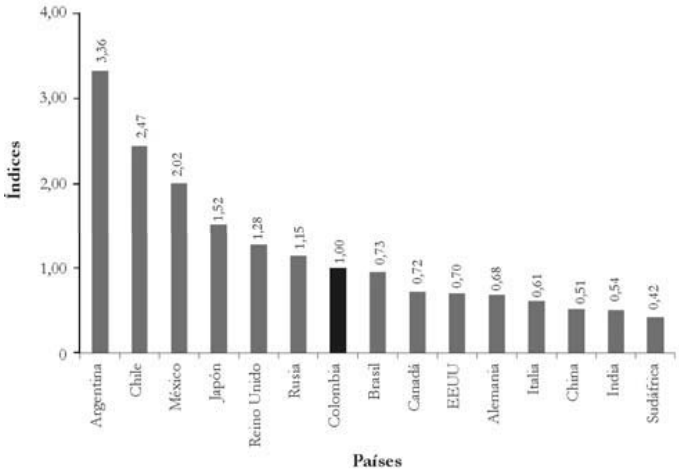



En Colombia, las ciudades se han consolidado como fuente de crecimiento del país, pues en ellas se han localizado algunos de los sectores más productivos de la economía. En las siete ciudades principales[61], habita 40% de los hogares colombianos y se genera 60% de los ingresos de la totalidad de los hogares. Sólo en Bogotá, se concentra 18% de los hogares y se genera algo más de 30% del ingreso de la totalidad de hogares colombianos[62].

Aunque en las ciudades se hace posible un mejor nivel de vida para sus habitantes, cuando la presión demográfica supera la capacidad local de generar ingresos, riqueza y empleo para todos, el resultado es una situación de pobreza; característica común de las ciudades de países en desarrollo. Esta situación se agrava cuando el acceso a servicios, equipamientos y espacio público no se garantiza a todos los ciudadanos, o cuando la opción de alojamiento se limita para muchos a asentamientos precarios. La pobreza se puede convertir entonces en miseria, con el consecuente impacto negativo para el conjunto de la sociedad.

La estructura urbana en Colombia está conformada por un sistema de ciudades jerarquizado, compuesto en su primer nivel por cuatro ciudades con población mayor a un millón de habitantes, que alberga el 38,4% de la población urbana, seguido por un conjunto de 33 ciudades con población entre cien mil y un millón de habitantes (denominadas ciudades intermedias), las cuales albergan el 29,8% de la población urbana. El resto del sistema urbano lo conforman las cabeceras municipales de menos de cien mil habitantes, las cuales representan aproximadamente 96,6% del número total de ciudades del país pero solo concentran el 31,7% de la población urbana. La existencia de este sistema urbano diversificado hace que Colombia tenga un Indice de Primacía Urbano (IPU) bajo entre los países de América Latina y medio a nivel internacional (Ver Figura 3.11).

**Figura 3.11: Indice de Primacía Urbana (países seleccionados)**




Fuente: ONU, 2000-Cálculos: DNP-DDUPA.

Durante los próximos 15 años, las ciudades colombianas tendrán una fuerte presión demográfica. Para 2019, se estima que la población en cabeceras se incrementará en 10 millones de habitantes, el número de ciudades con más de 1 millón de habitantes pasará de 4 a 7[63] y las de más de cien mil habitantes pasarán de 37 a 55, lo que consolidará aún más el sistema de ciudades de nuestro país.

En este contexto, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales deben promover la consolidación de una red funcional de ciudades, con una infraestructura eficiente que permita dinamizar los mercados y fortalecer las complementariedades productivas, ambientales y culturales entre ciudades. Asimismo, se debe llegar a los pobres, con servicios y bienes que mejoren sus condiciones de vida, y que aumenten sus activos de capital humano y físico, así como su capacidad de generar ingresos[64]. Evitar que las grandes ciudades sigan creciendo sin una planificación adecuada, lograr consolidar una red de servicios sociales en las intermedias y mejorar las condiciones de vida de las pequeñas, se constituye en estrategia fundamental para facilitar la gobernabilidad de las ciudades.

Para el logro de estos objetivos, es importante diseñar una estrategia integral que permita avanzar en la construcción de una sociedad más equitativa y solidaria, ligada a la adecuación de aquellos espacios donde

61 Se incluyen Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga y Pereira.

62 Fuente, Encuesta de Calidad de Vida, cálculos DDUPA del DNP.

63 Además de Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, se sumarán Cartagena, Bucaramanga y Cúcuta.

64 Banco Interamericano de Desarrollo, Los retos de un continente urbano, Washington, D. C.: BID, 2004, p. 10.

habitan y se relacionan los ciudadanos. En este sentido, la construcción de Ciudades Amables debe soportarse sobre un modelo de desarrollo urbano planificado y de uso eficiente del suelo, que permita optimizar la localización de sus habitantes en función de sus diferentes actividades y potenciar las ventajas de los territorios urbanos para lograr un desarrollo sostenible. En tal sentido, se espera que en los próximos cuatro años las ciudades sean generadoras de riqueza y crecimiento económico, amables con los ciudadanos, ambientalmente sostenibles, fuertes institucionalmente e integradas territorialmente.

Para lograr lo anterior, los componentes de Ciudades Amables se orientarán y desarrollarán bajo los siguientes principios:

Facilitar la provisión de bienes y servicios que mejoren las condiciones de vida de los pobres, aumentando sus activos de capital humano y físico y su capacidad de generación de ingresos a los hogares más vulnerables.

Armonizar el desarrollo urbano con su entorno natural, haciendo una ocupación racional del territorio, con respeto y valoración del ambiente.

Planificar el crecimiento de las ciudades y de las diferentes actividades urbanas y regionales en el territorio, en consonancia con el desarrollo de los servicios públicos, los equipamientos y los sistemas de transporte y movilidad.

Articular las políticas sectoriales de vivienda, agua potable y saneamiento básico y transporte urbano, a través de programas integrales en temas estratégicos para la nación y los municipios.

Coordinar las políticas nacionales y locales para el desarrollo de Macroproyectos que generen suelo para VIS y proyectos estratégicos para el desarrollo urbano (renovación urbana y grandes equipamientos).

Fortalecer a las administraciones locales en la planificación del territorio, en la provisión costo-eficiente de infraestructura y servicios públicos y en la financiación y gestión del desarrollo urbano.

A continuación se presenta el esquema de la estrategia de *Ciudades amables,* compuesta por las políticas específicas para desarrollo urbano, vivienda, agua potable, saneamiento básico y transporte, algunos lineamientos de política para lograr una articulación adecuada de estas políticas y tres programas integrales transversales –Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios, Macroproyectos Urbanos y Renovación y redensificación urbana–, que permitirán al Estado durante los próximos cuatro años, armonizar en sus diferentes niveles, acciones y recursos para afrontar los principales problemas de nuestras ciudades.

**Figura 3.12: Estrategia de ciudades amables**




### 3.5.1 Desarrollo urbano: ciudades compactas y sostenibles

**Situación actual y objetivos**

Además de coberturas incompletas de servicios públicos y problemas de movilidad, las ciudades colombianas presentan, en menor o mayor proporción, dificultades relacionadas con:

Presencia de asentamientos precarios. Se estima que 1,3 millones de hogares urbanos del país, (16% del total) viven en condiciones de precariedad habitacional, ocupando especialmente zonas de alto riesgo o de importancia ambiental.

Déficit cuantitativo y cualitativo de espacio público[65]: el cual se refleja en un indicador promedio (4 $m^2$ por persona) inferior al estándar mínimo internacional (10 $m^2$ por persona).

Escasez de suelo urbano: asociado a procesos de expansión no planificada (especialmente en las zonas suburbanas) y deterioro y despoblamiento de las zonas interiores.

Debilidad institucional: la cual se refleja en la falta de gobernabilidad en la planificación y control del territorio y en el bajo desarrollo a nivel municipal de los POT y de sus principales instrumentos de gestión y financiación.

En la primera Administración del Presidente Uribe se avanzó en la definición de un modelo de desarrollo urbano denominado Ciudades Compactas (Documento Conpes 3305 de 2004), mediante el cual se espera promover la reutilización más eficiente de las zonas construidas, consolidar una estructura urbana más funcional, con mayores densidades y con una distribución de actividades que favorezca el uso de sistemas alternativos de transporte y eviten largos desplazamientos intraurbanos, así como el uso más racional del suelo de expansión.

Conforme a lo anterior, los objetivos de la presente política se orientarán principalmente a: (1) consolidar un modelo de ciudad compacta, eficiente y sostenible; (2) desarrollar programas integrales que permitan la articulación de las políticas sectoriales de la nación en los municipios y su coordinación con las políticas locales; (3) incrementar la oferta de suelo para el desarrollo de programas Ciudades Compactas y Sostenibles; (4) fortalecer institucionalmente a las administraciones locales para el desempeño de la función pública del urbanismo y al sector privado como principal agente del mercado inmobiliario; (5) racionalizar el marco normativo del ordenamiento territorial, y; (6) garantizar la organización armónica y eficiente de las grandes aglomeraciones urbanas y la articulación del desarrollo urbano con el territorio regional.

De igual forma, la gestión del desarrollo urbano permitirá mejorar la toma de decisiones en las cuales se involucre el crecimiento económico, la equidad social y la dimensión ambiental, sin desconocer las características propias de cada territorio con su biodiversidad, su población, su cultura y su potencial de desarrollo. La incorporación de estos elementos como soporte para el ordenamiento territorial y el manejo del riesgo, se constituyen en temas prioritarios, que engloban todas las estrategias presentadas a continuación.

**Componentes y estrategias**

Para el logro de los objetivos propuestos, se definieron tres estrategias de política para mejorar la gestión del suelo, las cuales se describen a continuación, y tres programas integrales que se desarrollan al final del capítulo de Ciudades Amables.

**Optimización de instrumentos de gestión, financiación y control de la Ley 388 de 1997**

Con el propósito de asegurar trámites y tiempos adecuados para la formulación y ejecución de proyectos y la aplicación de los instrumentos y mecanismos previstos en la Ley 388 de 1997, se proponen los siguientes ajustes:

**Política de valoraciones inmobiliarias, anuncio de proyectos y desarrollo prioritario**. Para la adecuada aplicación de los instrumentos de gestión del suelo contenidos en la Ley 388 de 1997 y la corrección de algunas de las imperfecciones en el mercado inmobiliario relacionadas con los precios de los suelos, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, definirán un marco de política sobre valoración del suelo y de edificaciones.

Adicionalmente, y con el propósito de viabilizar la ejecución adecuada de los instrumentos de gestión del suelo, es necesario reglamentar las figuras de "anuncio de proyecto" y de "declaratoria y construcción de desarrollos prioritarios", definiendo los siguientes aspectos: (1)

[65] Para efectos de cuantificación del indicador de espacio público, se excluyen las vías, andenes y las zonas de reserva forestal.

mecanismos para determinar los valores de referencia, tanto en suelo urbanizado como de expansión; (2) vigencia del anuncio de proyecto; (3) entidad o entidades competentes para realizarlo; (4) acciones urbanísticas que pueden aplicar estas figuras, y; (5) características específicas y responsabilidades de los entes territoriales y de la Nación, cuando se trate del anuncio de macroproyectos urbanos para obras de utilidad pública o de declaratorias de desarrollo prioritario.

**Planes parciales y reajuste de terrenos.** El Gobierno Nacional impulsará la aplicación de la reglamentación existente sobre planes parciales, unidades de actuación urbanística, reparto equitativo de cargas y beneficios y reajuste de terrenos a través de asistencia técnica a las ciudades en la implementación de estos instrumentos y el apoyo técnico al desarrollo de proyectos piloto de especial interés para la Nación. En particular, se ajustarán los procedimientos para la aprobación de los planes parciales y el alcance de las cargas imputables a los desarrollos urbanísticos.

**Participación en plusvalía y derechos de construcción.** Para una adecuada implementación de la participación en plusvalía, se debe ajustar la reglamentación vigente para solucionar problemas relacionados con los métodos de avalúos y valores de referencia utilizados, la determinación de hechos generadores y los procedimientos de cálculo y liquidación previstos por la ley. De igual forma, se debe reglamentar la figura de transferencia de derechos adicionales de construcción y desarrollo, establecida por la Ley 388 de 1997.

**Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites.** El Gobierno Nacional establecerá lineamientos para estandarizar a nivel nacional la estructura y rangos de las tarifas de impuestos directos e indirectos y las tasas, multas, contribuciones y participaciones, que inciden directa o indirectamente sobre la actividad urbanística y de construcción, con especial atención a la tasa máxima del impuesto predial aplicable a los predios urbanizables y no urbanizados. Adicionalmente, se promoverá el desarrollo de procedimientos que conduzcan a disminuir y regular los tiempos y los costos de transacción asociados a la aplicación de los instrumentos de gestión del suelo y al desarrollo de actividades urbanísticas y de construcción, reduciendo la discrecionalidad y el cambio permanente de normas.

**Fortalecimiento de los instrumentos de control urbano.** El Gobierno Nacional desarrollará lineamientos de política e implementará instrumentos legales con el fin de mejorar y unificar la gestión local de municipios y distritos en esta materia, y de manera articulada con su respectiva región. Así mismo, se revisará y ajustará dentro del marco reglamentario vigente lo concerniente a las actuaciones de los curadores urbanos en materia de control urbano.

**Fortalecimiento del sistema de planeación local y regional.** El ordenamiento territorial debe complementar la planeación socio-económica del municipio, que se concreta en los Planes de Desarrollo Municipal. Para esto, los municipios, con la asistencia técnica del Mavdt, de las corporaciones autónomas regionales y del DNP, deben identificar y adoptar mecanismos eficientes de articulación entre el Programa de Ejecución de los POT, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y el Presupuesto por Resultados, y de estos con planes de mayor y menor escala (departamentales, ambientales, regionales, metropolitanos y comunales, entre otros).

En los temas de ordenamiento territorial el Mavdt fortalecerá el Programa de asistencia técnica que se viene adelantando[66], de tal forma que permita a 300 municipios contar con expedientes municipales implementados, por constituir este un instrumento adecuado para el seguimiento y evaluación de los POT y un soporte técnico para la concertación de los aspectos ambientales en procesos de revisión y ajuste. En este proceso se debe prestar especial atención a la incorporación de las estructuras ecológicas regionales y locales, los elementos de la biodiversidad y la oferta de recursos naturales.

En adición a lo anterior, para fortalecer la planificación regional, el Mavdt ajustará la regulación nacional para: (1) permitir y facilitar la intervención directa de la Nación en macroproyectos en temas estratégicos para las regiones, (2) promover y articular la armonización de los planes de ordenamiento territorial de los municipios, (3) definir incentivos y estímulos para apoyar los procesos de integración regional, (4) apoyar el funcionamiento de las áreas metropolitanas que se encuentran actualmente constituidas y estudiar formas institucionales para consolidar este tipo de procesos, y (5) garantizar que el territorio rural se convierta en un componente estratégico para el desarrollo integral de las regiones, promoviendo el equilibrio en la distribución e intensidad de las formas de uso urbano y rural, con el fin de controlar y equilibrar la tendencia a la ocupación suburbana del suelo rural.

**Estándares urbanísticos para el ordenamiento territorial.** El Gobierno Nacional, a través del Mavdt hará una compilación y homologación de los elementos componentes y los procedimientos de los programas y proyectos de ordenamiento territorial y de los conceptos que sustentan las reglamentaciones expedidas relacionadas con el desarrollo urbano, con el fin de tener un solo cuerpo normativo de estándares urbanísticos, que permita optimizar las diferentes actuaciones públicas y privadas en los municipios. Del mismo modo el Mavdt, en conjunto con las CAR, compatibilizará las normas nacionales y locales en términos ambientales, de riesgo por desastres naturales, minería e infraestructura nacional, con el fin de lograr una aplicación coordinada y coherente de estas normas en los municipios.

**Redensificación, renovación urbana y espacio público**

**Redensificación y renovación urbana.** Con el fin de controlar la expansión urbana, reducir el consumo de suelo y apoyar la consolidación de estructuras urbanas que disminuyan los viajes intraurbanos y permitan un acceso fácil de los ciudadanos a bienes y servicios, se fomentarán acciones de renovación y redensificación de zonas estratégicas de las ciudades, que permitan la localización de nuevas actividades, con mayor intensidad en lugares con provisión y ordenamiento adecuado del espacio público, servicios públicos domiciliarios y transporte urbano, asegurando la conservación del patrimonio arquitectónico, cultural y ambiental existente.

El Gobierno Nacional continuará con las acciones de asistencia técnica a las ciudades en la formulación y puesta en marcha de programas y proyectos estratégicos de renovación urbana, haciendo énfasis en los macroproyectos urbanos asociados al desarrollo y consolidación de los sistemas de transporte y movilidad. Así mismo, mantendrá las exenciones tributarias o creará incentivos directos a través del Mavdt para impulsar actuaciones urbanas integrales de renovación o redensificación urbana.

De otra parte, el Mavdt brindará asistencia técnica a 10 ciudades, financiará actividades de preinversión en 5 proyectos y fomentará, en conjunto con Findeter la utilización de las líneas de crédito de esta entidad destinadas a inversión, así como el uso de mecanismos de gestión asociada público-privada para el desarrollo de proyectos y la consecución de apoyos de la cooperación internacional para la formulación y puesta en marcha de los programas (anexo metas).

**Espacio público.** El Mavdt definirá el alcance, características y mecanismos de implementación de una política nacional para el espacio público, que permita orientar los programas de apoyo y gestión en los municipios a: (1) mejorar los estándares cuantitativos y cualitativos actuales; (2) generar redes de movilidad accesibles y continuas para personas con discapacidad; (3) incorporar los principales atributos ambientales; y (4) devolver su carácter de bien colectivo y de uso común.

De acuerdo con los lineamientos de la política de espacio público adoptada, se definirán programas de asistencia técnica para la formulación de planes y proyectos de espacio público en las ciudades, vinculando dichos procesos en las respectivas revisiones de POT, propendiendo porque los municipios y distritos garanticen que los nuevos desarrollos urbanísticos incorporen el espacio público necesario para cumplir con las metas planteadas en la Visión 2019. Se desarrollarán también programas para el fortalecimiento de las administraciones locales en la

[66] Este Programa atenderá prioritariamente municipios que integran áreas estratégicas por sus condiciones ambientales, de desarrollo urbano y/o rural, sus relaciones funcionales, entre otras, con problemáticas que requieren asesoría técnica para su adecuada solución y para lo cual los municipios deberán revisar y ajustar sus POT en el marco de procesos de armonización.

gestión, administración y saneamiento jurídico del espacio público y para que este cumpla con las condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad.

El Mavdt financiará la preinversión y/o inversión de por lo menos cinco proyectos de espacio público (anexo metas), especialmente aquellos ligados a vivienda de interés social en Programas de Mejoramiento Integral de Barrios y Renovación Urbana, y promoverá esquemas de financiación y de fomento que garanticen la participación privada.

**Información para el desarrollo territorial**

**Modernización de Catastro y registro.** Con el propósito de consolidar el mercado de tierras en Colombia y garantizar la seguridad jurídica de la propiedad, el Gobierno Nacional a través del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) continuará con la estrategia para la modernización de los sistemas de catastro y de registro, la cual permitirá actualizar en tiempo real cada una de las transacciones del mercado inmobiliario en el país. Para el 2010 más de 700 municipios del país tendrán totalmente compatibilizada la información de catastro y registro, y en las diez ciudades principales estará operando la interrelación permanente en línea.

De igual forma, durante el cuatrienio se mantendrán los niveles de actualización urbana por encima del 90% y para el 2010 la zona rural alcanzará niveles de actualización superiores a 70% (anexo metas). Para este propósito el proceso de actualización catastral deberá realizarse en todos los municipios del país por lo menos cada 5 años, para lo cual, el IGAC y los Catastros descentralizados deben implementar sistemas modernos de captura de información, utilizando Dispositivos Móviles de Captura[67], o una tecnología equivalente o compatible, que permita agilizar y disminuir los costos de los procesos de actualización catastral.

**Cartografía digital.** El IGAC fortalecerá la producción de la cartografía básica digital y la actualización de la existente, mediante el uso de imágenes de sensores remotos. De igual forma, se apoyará la actualización de la cartografía 1:25.000 de las zonas con mayor dinámica poblacional y mantendrá en 100% la actualización del país a escala 1:100.000.

**Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales.** Con el objetivo de fortalecer la producción de información geoespacial en las diferentes entidades del Estado y promover su intercambio, acceso y uso, el IGAC coordinará e impulsará el desarrollo de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), logrando que el país cuente con información geográfica armonizada y estandarizada. Esta estrategia se desarrolla en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos y el desarrollo de otras políticas como Coinfo y el programa de Agenda de Conectividad.

**Consolidación de bancos y observatorios inmobiliarios.** Como una estrategia para lograr mayor transparencia en el mercado del suelo y facilitar la aplicación de los instrumentos de gestión, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial continuará apoyando la creación y puesta en marcha de los Banco Inmobiliarios. Para lograrlo, desarrollará guías metodológicas para su implementación y administración, un plan de asistencia técnica para los nuevos municipios que desarrollen la estrategia y un plan de seguimiento y acompañamiento para las instituciones y procesos existentes. Como complemento, se apoyará la creación de instrumentos y mecanismos que permitan tener mejor información pública sobre la evolución y características de los mercados del suelo en el país, tales como los Observatorios Inmobiliarios y el Programa de Interrelación Catastro y Registro.

**3.5.2 Vivienda: soluciones al alcance de todos**

**Situación actual y objetivos**

La vivienda como servicio de alojamiento es considerada un bien meritorio, esto es, un bien socialmente deseable para todos, y por ello la Constitución Política del país establece el derecho a la vivienda digna y define que es función del Estado garantizar condiciones adecuadas para hacer efectivo dicho derecho. De acuerdo con el Censo de 2005, el acervo de viviendas urbanas en Colombia asciende a 7,8 millones de unidades, durante el período intercensal 1985-2005 se construyeron cerca de 3,9 millones de viviendas (194.000 por año). Estas viviendas incluyen, además de la oferta formal, procesos de ocupación informal, los cuales han tenido una alta incidencia en el desarrollo y crecimiento de las ciudades.

Se estima que para 2005 el 31,3% de los hogares urbanos presentan algún tipo de déficit de vivienda. El déficit cuantitativo, compuesto por la diferencia entre el número de hogares y el stock de vivienda habitables, afecta al 20,6% del total de hogares. El restante 10,7% de hogares con déficit, presentan carencias de tipo cualitativo, relacionadas principalmente con ausencia de servicios públicos y hacinamiento.

La evolución reciente de la política de vivienda se caracterizó por los cambios y ajustes institucionales y operativos[68], de los cuales se resaltan los siguientes resultados: (1) mejor focalización a los hogares de bajos ingresos; (2) mayor cobertura del subsidio familiar de vivienda (3) mayor eficiencia y menor costo administrativo por subsidio; (4) mayor transparencia en la administración tercerizada del programa de Subsidio Familiar de Vivienda, y; (5) mayor atención a la población vulnerable. De igual forma, mediante la firma de convenios con el Sector Financiero y Solidario se logró revertir la tendencia negativa del financiamiento de vivienda de interés social, implementando instrumentos importantes como la garantía del FNG, la línea de redescuento de Findeter y la cobertura de inflación de Fogafín.

No obstante estos avances institucionales y sectoriales[69], los cuales tuvieron una incidencia importante en el desempeño positivo del sector, la vivienda de interés social presenta algunas restricciones relacionadas con:

1. Bajo nivel de oferta formal: la tasa de construcción de vivienda formal en Colombia es muy inferior al nivel que requiere el país para cubrir el incremento de hogares y el déficit de vivienda. Entre los factores que limitan la oferta de vivienda nueva se destacan: (1) escasez de suelo urbanizable; (2) rigidez de algunas normas urbanísticas locales; (3) dificultades legales, técnicas y operativas para desarrollar nuevas zonas de expansión; y (4) dificultad de los constructores para obtener financiación.

2. Asentamientos precarios: además de ser un problema que involucra variables de desarrollo urbano (vías, servicios públicos, riesgo, etc.), la presencia de asentamientos precarios en las ciudades representa un reto importante para la política de vivienda de interés social.

3. Baja intermediación del sistema de financiación de vivienda: actualmente los desembolsos anuales del sector hipotecario representan entre 20% y 25% del valor total de las viviendas construidas por año. Entre los factores que inciden en este problema se encuentran: (1) no existe un esquema de financiación para hogares vinculados a la economía informal (70% de la demanda de VIS); (2) persiste algún tipo de aversión de los hogares por adquirir nuevos créditos hipotecarios; (3) las tasas de interés reguladas en este mercado, no permite que las instituciones financieras, y en especial los BECH, puedan ajustarse de forma flexible a las condiciones de mercado y prefieran incrementar su cartera en otro tipo de créditos.

4. Estructura institucional: no obstante el avance que se ha logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, es importante continuar desarrollando sistemas de información adecuados, trámites más eficientes y sistemas de calidad y de protección al consumidor de vivienda.

[67] Tecnología aplicada por el Dane en el Censo General 2005.

[68] Liquidación del Inurbe (Decreto 554 de 2003) y creación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (Decreto 216 de 2003) y del Fondo Nacional de Vivienda (Decreto 555 de 2003).

[69] El diagnóstico completo de vivienda se encuentra en la base del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

5. Desequilibrios regionales en asignación de SFV y recursos de financiación de vivienda: no obstante el Gobierno Nacional tiene metodologías adecuadas y eficientes para la distribución regional de SFV urbanos y rurales destinados a hogares vinculados con la economía informal (Decretos 975 de 2004 y 973 de 2005), en el esquema de las Cajas de Compensación Familiar y los recursos del sistema financiero para vivienda de interés social, son evidentes los desequilibrios de carácter regional concentrando los recursos en Bogotá, Cali y Medellín.

**Objetivos**

Para lograr ciudades más amables, la Política de Vivienda debe definir estrategias para el cumplimiento de las metas de largo plazo relacionadas con: (1) evitar la conformación de nuevos asentamientos precarios y mejorar las condiciones de los existentes; (2) incrementar la participación del sector financiero y/o solidario en la financiación de vivienda; y (3) consolidar un sector edificador eficiente y competitivo. Para lo anterior, los objetivos específicos de la política de vivienda para el período 2006-2010 son:

Definir esquemas e instrumentos financieros adecuados para cada uno de los segmentos de la demanda por vivienda.

Optimizar los instrumentos existentes e incluir nuevos, de forma tal que se logre ampliar la cobertura de la Política de Vivienda.

Lograr un aumento importante de la tasa de construcción de vivienda, especialmente VIS, para frenar la conformación de asentamientos precarios y el incremento del déficit de vivienda.

Fortalecer y aumentar la participación del sector financiero y solidario en la financiación de vivienda.

Fortalecer la capacidad empresarial del sector, con especial énfasis en la cadena productiva de la vivienda de interés social.

**Componentes y estrategias**

Para lograr los objetivos y las metas en vivienda en este capítulo se presentan siete estrategias complementarias con las definidas en desarrollo urbano y con los tres programas integrales descritos al final del presente documento, especialmente en temas relacionados con generación de suelo para VIS y mejoramiento integral de asentamientos precarios.

**Mercado de vivienda, esquemas segmentados para oferta y demanda**

La demanda de vivienda de interés social está segmentada. De un lado se tienen los hogares vinculados a la economía formal –asalariados– quienes están afiliados y aplican a los subsidios de las cajas de compensación familiar y, de otro, a los hogares vinculados al mercado de trabajo informal –independientes–, los cuales en materia de SFV deben ser atendidos por el Gobierno Nacional. A su vez, al interior de cada uno de estos grupos de hogares es necesario conformar segmentos por niveles de ingreso, para de esta forma definir estrategias específicas.

Conforme a lo anterior, el cuadro 3.17 presenta la composición de los esquemas de financiación de vivienda, y la proyección de nuevos hogares para el período 2007-2010, de acuerdo al nivel de ingreso y la vinculación al mercado laboral de estos hogares. Como se observa, los esquemas con mayores dificultades son los que deben atender a los hogares vinculados a la economía informal con ingresos inferiores a 2 smlmv dado que, de un lado no existen instrumentos de carácter asistencial para hogares que no tienen posibilidades de adquirir una vivienda y, de otro, no se tiene un esquema de ahorro adecuado y de financiación que ofrezca el volumen de microcréditos necesarios para atender la demanda anual de este segmento. Como se anotó anteriormente, el fortalecimiento de estos instrumentos es uno de los principales objetivos de la presente política.

**Cuadro 3.17: Esquemas de financiación por segmentos de la demanda, 2007-2010**

| Segmento por ingresos | No. Hog. nuevos (miles) | % | Ahorro | | | Subsidio | | Tipo financiación | | | Otros instrum. | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 10-20% | 20-30% | 30-40% | Nación | Local | Micro-crédito | Crédito LP | Estado actual | Arriendo | BM y/o autoconst. |
| **Total Hogares** | **910** | **100%** | | | | | | | | | | |
| **Hogares VIS** | **552** | **61%** | | | | | | | | | | |
| **Informal** | **420** | **46%** | | | | | | | | | | |
| **Informal 0-1** | **114** | **12%** | | | | | | | | | | |
| Asistencial | 42 | 5% | | | | | | | | No existe | ● | ● |
| Doble SFV | 72 | 8% | ● | | | ● | ● | | | Muy limitado | | ● |
| **Informal 1-2** | **157** | **17%** | | | | | | | | | | |
| SFV Nacional | 90 | 10% | ● | | | ● | | ● | | No existe | | |
| SFV local | 67 | 7% | ● | | | | ● | ● | | No existe | | |
| **Informal >2** | **150** | **16%** | | ● | | | | | ● | Muy limitado | | |
| **Formal*** | **132** | **15%** | | | | | | | | | | |
| Formal 1-2 | 52 | 6% | ● | | | ● | | | ● | Limitado | | |
| Fomal >2 | 80 | 9% | | | ● | ● | | | ● | Existe | | |
| **Hogares No VIS** | **358** | **39%** | | | | | | | | | | |
| Menor a 8 | 157 | 17% | | | ● | | | | ● | Existe | | |
| Mayor a 8 | 138 | 15% | | | ● | | | | ● | Existe | | |

* Las cajas de compensación atienden con subsidios de vivienda a hogares afiliados con ingresos inferiores a 4 smlmv, priorizando la atención en aquellos con ingresos inferiores a 2 smlmv.

Los hogares informales con ingresos superiores a 2 smlm y los formales entre 1-2 smlm tienen actualmente un acceso limitado al esquema de financiación vigente bajo la Ley 546 de 1999. Finalmente, los hogares formales con ingresos superiores a 2 smlm y los hogares sin VIS pueden acceder más fácilmente al sistema de financiación hipotecaria existente en el país, aunque la confianza sobre el mismo debe fortalecerse.

**Financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos**

**Ajustes al esquema de ahorro programado y crédito.** Con el fin de vincular a los hogares de bajos ingresos a la banca formal, dinamizando el mercado hipotecario VIS, la estrategia de la presente política consiste en implementar la figura de "Ahorro Programado, con Evaluación Crediticia Previa". De esta forma, si el hogar cumple con las condiciones previas definidas, el banco informa el monto que garantiza prestar según la evaluación de ingresos y gastos, sujeto al cumplimiento de un programa de ahorro específico que tenga en cuenta la frecuencia de flujos de ingresos del hogar. El esquema debe ser diferencial en tiempos de ahorro y valores de depósitos, de acuerdo al nivel de ingresos del hogar y su vinculación laboral (formal o informal), favoreciendo el acceso a subsidio a los hogares que cumplan con el compromiso de ahorro y obtengan el crédito complementario.

Adicionalmente, las cuentas de ahorro programado deberán ofrecer rendimientos reales y el Gobierno Nacional, además de impulsar este instrumento a través del Banco Agrario y del Fondo Nacional de Ahorro, definirá incentivos para que la banca hipotecaria ofrezca este producto en las condiciones señaladas.

**Sistema de información y de regulación especializados.** Con el objetivo de incentivar la oferta de financiación para estos hogares, se propone desarrollar e implementar un sistema de información alternativo que permita recopilar información sobre operaciones financieras (i.e compra de electrodomésticos a plazos) y puntualidad en los pagos que realizan estos hogares. Para ello se debe recopilar información proveniente de las empresas de servicios públicos, colegios, empresas comerciales, entre otros. Con base en lo anterior, revisará el marco de regulación que se aplica a este tipo de operaciones, para que este no limite su desarrollo y viabilidad en el largo plazo.

**Incentivos para las entidades financieras y creación de nuevos operadores privados.** En general las entidades financieras tradicionales que otorgan créditos para vivienda desconocen el segmento de los hogares vinculados a la economía informal y carecen de experiencia para evaluar el riesgo crediticio de este tipo de población. En virtud de lo anterior, se debe promover el uso de la garantía VIS del Fondo Nacional de Garantías para este segmento, definir un instrumento para que el Gobierno Nacional o las entidades territoriales puedan subsidiar los costos de originación y administración y fortalecer a las entidades existentes (ONG, cooperativas, etc.) de forma tal que logren ampliar su cobertura[70]. Así mismo, se podrán crear nuevos operadores privados (financieros o no financieros) que se especialicen en la originación y

[70] Estos instrumentos se podrán aplicar también a las operaciones de Leasing Habitacional para hogares objeto de la política de Vivienda de Interés Social.

administración de créditos de vivienda para hogares vinculados a la economía informal.

**Programa de Subsidio Familiar de Vivienda**

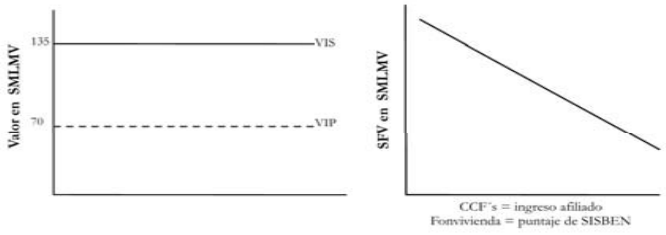
Teniendo en cuenta la segmentación de la demanda descrita en el cuadro y con el fin de optimizar el acceso de todos los hogares a la política VIS, se fortalecerá el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda existente, incorporando los siguientes ajustes:

**Distribución de recursos.** Conforme a lo establecido por la Ley 546 de 1999, el Mavdt ajustará los criterios de distribución de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda urbano y rural (entre programas y a nivel regional), con base en la información del módulo de vivienda del Censo General 2005, tomando en consideración las características de la demanda de vivienda y del déficit habitacional.

**Definición de Vivienda de Interés Social.** En virtud del artículo 91 de la Ley 388 de 1997[71], el valor máximo de la vivienda de interés social será de 135 smlmv. De igual forma, y con el propósito de incorporar principios que incentiven mayor competencia y flexibilización en el mercado VIS, no se definirán tipos de vivienda. No obstante y para efectos de focalizar algunos componentes de la política, se definirá un tope indicativo de 70 smlmv para la vivienda de interés social prioritaria (VIP), figura 3.14, el cual será aplicable a las viviendas adquiridas con recursos del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda del Gobierno Nacional.

**Ajuste diferencial de los SFV.** Conforme a la segmentación de la demanda por su vinculación al mercado laboral y nivel de ingresos, el programa de Subsidio Familiar de Vivienda implementará las siguientes estrategias: (1) para los hogares vinculados a la economía informal el monto del SFV se definirá en función inversa a su puntaje Sisbén (figura 3.14) y; (2) para el esquema que atiende a los hogares vinculados a la economía formal (asalariados), los montos de subsidio se definirán en función inversa del nivel de ingreso del afiliado. Con base en los anteriores criterios, el Gobierno Nacional definirá la pendiente de la curva para calcular los montos de los subsidios. En adición, se fortalecerán los esquemas que combinen subsidios nacionales y locales, compatibilizando los montos unitarios de subsidio

**Figura 3.13: Tope para VIS y esquema para montos de SFV**




**Esquema para hogares vulnerables: desplazados y en extrema pobreza.** Los hogares de más bajos ingresos serán vinculados a la Red de Protección Social para la superación de la Pobreza Extrema (Conpes Social 102 de 2006), mediante la implementación y financiamiento de soluciones acordes para este segmento de la población como el arrendamiento, vivienda usada y mejoramiento. Conforme a lo anterior, el Mavdt y los demás ejecutores de la política de vivienda, tendrán en cuenta la población objetivo de la Red en el momento de distribuir y asignar los recursos destinados a los tipos de soluciones señaladas anteriormente. Así mismo, se promoverá una mayor participación de los municipios y departamentos en la atención de la población desplazada, mediante la asignación de subsidios y/o el acompañamiento en la ejecución de los recursos del Gobierno Nacional.

71 "Se entiende por viviendas de interés social aquellas que se desarrollen para garantizar el derecho a la vivienda de los hogares de menores ingresos. En cada Plan Nacional de Desarrollo el Gobierno nacional establecerá el tipo y precio máximo de las soluciones destinadas a estos hogares teniendo en cuenta, entre otros aspectos, las características del déficit habitacional, las posibilidades de acceso al crédito de los hogares, las condiciones de la oferta, el monto de recursos de crédito disponibles por parte del sector financiero y la suma de fondos del Estado destinados a los programas de vivienda".

**Fortalecimiento del subsidio para el mejoramiento de vivienda.** Esta modalidad de subsidio financiará acciones para superar las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, priorizando la atención de hogares vinculados a programas de Saneamiento para asentamientos, mejoramiento integral de barrios, que requieran reforzamiento estructural y saneamiento básico. Para esto, el Gobierno Nacional ajustará las normas pertinentes para disminuir los trámites y costos asociados a la formulación de los programas de mejoramiento de vivienda y presentará a la Comisión Nacional de Sismorresistencia esquemas de reforzamiento estructural acordes con las características de estos asentamientos.

**Ajustes institucionales y operativos al Programa.** El avance logrado con la reforma institucional del sector durante los últimos años, se debe consolidar mediante las siguientes acciones:

1. Implementar el sistema de información del subsidio familiar de vivienda, que permita agilizar procesos, trámites y flujos de información entre entidades y hacer un adecuado seguimiento al ciclo de ejecución física y presupuestal del SFV.

2. Ajustar el esquema, los procedimientos y las tarifas de la supervisión e interventoría de los proyectos VIS financiados con SFV.

3. Separar las actividades administrativas del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y del Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial (Mavdt) con el fin de fortalecer la ejecución del programa de SFV y de la Política de Vivienda.

4. Fortalecer la descentralización del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana del Gobierno Nacional en el operador especializado.

5. Implementar un régimen de sanciones específico para el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda.

**Financiación de vivienda**

**Incentivos para créditos de largo plazo en UVR y pesos.** La evidencia internacional sugiere que para incentivar la cartera hipotecaria de largo plazo (en pesos y/o UVR) se deben garantizar tasas de interés bajas y estables. Para esto, se debe mantener la exención tributaria a los títulos hipotecarios, compensando la baja rentabilidad que deben tener estos títulos frente a otros títulos del mercado de capitales, y definir un instrumento de garantía o cobertura que permitan mantener tasas de captación estables en el tiempo y aisladas de las fluctuaciones del mercado de capitales y de las disminuciones de las tasas de interés remuneratorias de vivienda. Para lo anterior se podrá reorientar el funcionamiento del Frech que administra el Banco de la República.

**Revisión de topes a las tasas de interés.** La principal restricción del actual sistema de financiamiento de vivienda es la existencia de topes a las tasas de interés. A pesar de que se han identificado alternativas que permitan superar esta situación, como el cobro de comisiones para operaciones de bajo monto destinadas a hogares de bajos ingresos vinculados a la economía informal, estas no han sido reglamentadas por temor a que se consideren parte de la tasa de interés. De esta forma, la única solución efectiva es permitir que las tasas de interés remuneren íntegramente todas las actividades de los oferentes de crédito, definiendo para los hogares de bajos ingresos instrumentos de garantía y financieros para disminuir el costo asociado y/o facilitar el acceso de estos hogares al sistema financiero.

**Agilización de trámites y precisar alcances de las instancias judiciales.** En la actualidad el marco jurídico que regula el crédito hipotecario no es suficientemente claro sobre los derechos de los deudores y de los acreedores. De otra parte, existe cierta ambivalencia en los fallos de los jueces sobre la liquidación de los créditos y la protección de la garantía, que han originado incertidumbre en la operación del sistema de financiación hipotecario. Frente a esta situación se debe: (1) desarrollar mecanismos de restitución de la garantía con mínima intervención judicial, que permita la descongestión de los juzgados; (2) reglamentar que las liquidaciones sean realizadas por la entidad de control (Superintendecia Financiera); y (3) simplificar los trámites para la práctica del secuestro y la entrega de bienes.

**Fortalecimiento de la oferta de vivienda**

**Implementación de los Bancos de Materiales.** Se consolidará el Banco de Materiales Nacional que funcionará a través de uno o varios operadores, los cuales deben proporcionar al mercado de vivienda de interés social mayor información y competencia sobre los principales insumos, permitiendo que los precios de las soluciones habitacionales sean más favorables para los hogares de bajos ingresos. Para tal fin, a través de los operadores se publicarán los requerimientos de los materiales de los proyectos, para que los proveedores de estos propongan ofertas que concursen por bajos costos y calidad, obteniéndose así un descuento en el valor de los materiales, el cual se constituye en parte del subsidio familiar de vivienda, asignado con los recursos de todas las bolsas presupuestales establecidas en la normatividad vigente, o cualquiera que la modifique. El Gobierno Nacional reglamentará los procedimientos para que los operadores ejecuten las asignaciones de los proveedores de manera transparente, contribuyendo a la libre competencia de mercado y a la estabilidad de los precios y medidas.

**Incentivos para los oferentes VIS.** Al igual que la demanda, la oferta de vivienda se encuentra segmentada. De un lado, están las medianas y grandes firmas constructoras que desarrollan proyectos de vivienda especialmente para hogares vinculados a la economía formal y de ingresos medios y altos, las cuales tienen acceso a financiación, de otro lado, se encuentran los pequeños constructores, ONG, Organizaciones Populares de Vivienda y entidades territoriales, los cuales conocen y atienden la demanda proveniente de los hogares vinculados a la economía informal, pero que presentan restricciones para acceder a fuentes de financiamiento que les permita desarrollar proyectos VIS de forma más eficiente.

Conforme a lo anterior, y con el propósito de agilizar los procesos constructivos de las viviendas de interés social, es necesario fomentar el acceso al crédito a este último grupo de oferentes, a través de Findeter y de la banca hipotecaria, articulando el proceso de elegibilidad con la línea de financiamiento a constructores VIS (anexo metas). Para lo anterior, el Mavdt se encargará de realizar un estudio caracterizando las firmas que intervienen en este mercado de vivienda y podrá definir instrumentos que disminuyan el riesgo crediticio (sistemas de información, garantías, seguros, etc). De igual forma, con el apoyo de Findeter y Fonade[72], se buscarán los mecanismos para ampliar el conocimiento de las entidades financieras, sobre el comportamiento y características de este segmento de la oferta y se revisará el marco legal de supervisión y control por parte del Estado sobre estas entidades.

**Gestión para la calidad de vivienda.** Con el objeto de promover viviendas de óptima calidad, se implementarán estrategias con relación a los siguientes aspectos:

1. Difusión de las normas técnicas sobre calidad que rigen la actividad de la construcción (NSR 98) y expedición de normas técnicas nacionales que regulen las acciones de mejoramiento o rehabilitación de asentamientos precarios.

2. Definición de estándares urbanísticos y arquitectónicos para VIS, acorde con las características culturales, topográficas y climáticas de las regiones.

3. Creación de la póliza de garantía para VIS, exigiendo a los constructores una duración legal mínima que garantice la solución de problemas de calidad de la vivienda.

4. Promoción de campañas de educación al consumidor de vivienda, para que este exija calidad de las nuevas viviendas adquiridas.

5. Mejoramiento de la capacidad institucional de los municipios en gestión de proyectos VIS, a través de asistencia técnica efectiva.

**Acciones integrales para una vivienda digna.** Una solución de vivienda debe ser vista en una dimensión integral que vincule aspectos de beneficio a todo el núcleo familiar, como son la provisión de jardines sociales, hogares comunitarios de bienestar y apoyo en acciones relacionadas con prevención de la violencia intrafamiliar y solución de conflictos, salud sexual y reproductiva, alimentación y nutrición, acceso a servicios de salud y educación. Para ello el Mavdt propiciará el desarrollo de acuerdos interinstitucionales que permitan vincular acciones focalizadas y articuladas que conlleven al desarrollo humano integral y el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades beneficiadas, empezando con la implementación del programa "Hogares con Bienestar", en conjunto con el ICBF.

**Red nacional de información.** Se debe continuar con el diseño e implementación de la Red Nacional de Información de Vivienda y Desarrollo Urbano, como un instrumento ágil y transparente que articule las acciones de las instituciones públicas y privadas del sector y mejore la difusión y uso de la información estadística producida por las diferentes entidades.

**Normas jurídicas claras y estables.** En concordancia con las estrategia de "Racionalización y estandarización de tributos locales y trámites", se realizará una compilación de las diferentes normas que regulen las acciones en vivienda en un estatuto o código único de Desarrollo Territorial y Vivienda, que incluya, entre otros temas, los relacionados con calidad de la vivienda, servicios públicos y equipamientos y normas específicas para la estabilidad jurídica del sector.

**Mercado de arrendamiento de vivienda**

Se desarrollarán los programas e incentivos necesarios para formalizar el mercado de arrendamiento y para ampliar el stock de viviendas en alquiler, haciendo especial énfasis en el sector VIS. En particular se debe revisar y ajustar el marco normativo de arrendamientos, acorde con las características del mercado de hogares de bajos ingresos y definir esquemas de arrendamiento con opción de compra, a través del cual el hogar pueda pagar una cuota mixta que cubre una parte del canon de arrendamiento y un aporte parcial para la compra del inmueble. El Gobierno Nacional estudiará mecanismos para articular este instrumento con el programa de subsidio familiar de vivienda.

**Metas para el cuatrienio**

En desarrollo de la Política de Vivienda de Interés Social, durante el período 2007-2010 se esperan financiar cerca de 828.000 soluciones de Interés Social (anexo metas) mediante subsidios y créditos para la adquisición de vivienda nueva y usada, construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y habilitación legal de títulos. Las metas individuales de cada una de las entidades vinculadas con la política son las siguientes:

**Cuadro 3.18: Soluciones VIS financiadas por entidades vinculadas a la Política de Vivienda**

Millones de pesos de 2006

| | Número de soluciones | Monto |
|---|---|---|
| **1.** Subsidios | | |
| Gobierno Nacional-urbano | 470.857[1/] | 1.203.049[2/] |
| Gobierno Nacional-rural | 53..834 | 310.208 |
| Cajas de compensación familiar | 171.045 | 1.271.443 |
| Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía | 29.622 | 482.168 |
| **2.** Créditos | | |
| Fondo Nacional de Ahorro | 103.075 | 2.880.862 |
| **Total** | **828.433** | **6.147.733** |

[1/] Incluye 327.000 subsidios para habilitación legal de títulos.

[2/]Este monto no incluye el componente de administración del programa.

Es importante destacar que el incremento real de los recursos de las entidades vinculadas a la política de vivienda durante el período 2006-2010 es de aproximadamente 80% con relación al cuatrienio 2002-2006 y de 90% con relación al período 1998-2002.

En complemento con el esfuerzo anterior, se espera que el sector financiero y solidario desembolsen directamente durante el cuatrienio cerca de 200.000 créditos o microcréditos para VIS (anexo metas), de los cuales aproximadamente 70.000 serán para VIS financiadas sin subsidio. Así mismo, se ampliará el uso de la Garantía VIS del FNG, para

[72] Estas entidades se encuentran vinculadas al programa de Subsidio Familiar de Vivienda, mediante los procesos de elegibilidad (Findeter) y supervisión (Fonade).

lograr que por lo menos 50.000 créditos de vivienda usen este instrumento, financiado parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación para viviendas de interés prioritario (VIP).

**3.5.3 Agua para la vida**

En la construcción de ciudades amables, el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento básico debe estar articulado con el de la vivienda y con la estrategia general de desarrollo urbano. En este sentido, las políticas sectoriales deben coordinarse en los diferentes niveles de Gobierno, desde la regulación de carácter nacional hasta la aplicación de los instrumentos de planeación en el nivel local y regional.

**Diagnóstico**

El marco institucional vigente desde la Constitución de 1991 y la Ley 142 de 1994, ha generado cambios estructurales positivos en la dinámica del sector, que se han traducido en mayores coberturas nominales, gestión empresarial y participación del sector privado. La cobertura nominal de acueducto asciende a 88.3% y la de alcantarillado a 74.1% en 2005; en las zonas urbanas estas coberturas son de 97.7% y 91.4%, respectivamente. En cuanto al tratamiento de aguas residuales se estima que solo el 10% de estas son tratadas en alguna medida. En el servicio de aseo, se estima que el 81% de las toneladas de residuos sólidos urbanos se disponen en rellenos sanitarios, al estar concentradas en las ciudades de mayor tamaño. Sin embargo, hasta 2005, en el 61% de los municipios del país se practicaba una inadecuada disposición final, proporción que se redujo a 40% luego del establecimiento de 28 rellenos sanitarios regionales que reciben los residuos de 294 municipios, como respuesta a una regulación más exigente expedida por el Mavdt.

El significativo incremento de los recursos asignados al sector desde principios de los noventa refleja dos fenómenos centrales: (1) la profundización del proceso de descentralización del sector con el incremento sustancial de las transferencias a través del sistema general de participaciones; y (2) las tarifas se convirtieron en una fuente importante de recursos al acercarse a los costos de prestación de los servicios, luego de la aplicación de las metodologías tarifarias expedidas por la CRA en 1996. Este incremento de recursos se ha reforzado con una mayor asignación presupuestal del Gobierno Nacional a través del Mavdt desde el año 2003, que continuará con la asignación de $1 billón por concepto de audiencias públicas para el presente cuatrienio.

Los problemas del sector se resumen en los siguientes puntos, a los que se hace referencia en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010:

Transformación empresarial incompleta: 676 municipios mantienen la figura excepcional de prestación directa de acueducto y alcantarillado.

Alta dispersión del sector que se refleja en el desaprovechamiento de economías de escala y atomización de recursos.

No existe un adecuado balance regional de las diferentes fuentes de recursos disponibles para el sector.

Deficiencias importantes en la distribución y aplicación de los recursos del Sistema General de Participaciones.

Deficiencias en la focalización de subsidios a la demanda.

Acceso limitado a crédito.

Disposición final de residuos sólidos inadecuada en más de la mitad de los municipios del país.

**Avances en regulación**

En una primera etapa, las metodologías tarifarias expedidas por la CRA entre 1995 y 1997, permitieron acercar las tarifas a los costos de prestación del servicio, lo que permitió recuperar la estabilidad financiera para muchos prestadores y mejorar coberturas y calidad. Una segunda etapa se inició con las metodologías tarifarias de acueducto y alcantarillado expedidas en 2004, que se encuentran en proceso de aplicación y son más exigentes en términos de eficiencia, así como más transparentes en la asignación de costos, lo que facilitará el control sobre la ejecución de inversiones.

En el servicio de aseo, con la expedición de las Resoluciones de la CRA 351 y 352 de diciembre de 2005, se estableció el nuevo marco regulatorio que introduce una determinación del costo por tonelada más transparente e incentiva mayor eficiencia por regionalización y optimización del transporte de residuos. La metodología permite, además, que en caso de aprovechamiento de los residuos, parte del costo de disposición final por tonelada no dispuesta en el relleno sanitario, se destine a cubrir los costos del proceso de transformación de los residuos, sin que la tarifa se pueda incrementar en todo caso por encima del costo asociado a la tecnología de referencia, que es el relleno sanitario.

La Ley 142 de 1994 definió el servicio público domiciliario de aseo. Las Leyes 632 de 2000 y 689 de 2001, eliminaron el término "domiciliario" y le adicionaron las actividades complementarias de corte de césped y poda de árboles ubicados en las vías y áreas públicas, lavado de estas áreas, transferencia, tratamiento y aprovechamiento de los residuos originados por estas actividades. Los Decretos 891 y 1713 de 2002 habían distinguido los conceptos de servicio ordinario y servicio especial de aseo; sin embargo, el Consejo de Estado anuló las normas que hacían esta distinción por considerar que la ley no la preveía. La ampliación del ámbito del servicio para ser cubierto con tarifas y la no distinción entre tipos de servicios, usuarios o residuos según sus características, genera dificultades regulatorias y falta de claridad para la operación de empresas prestadoras.

**Estrategia y programas**

La estrategia para maximizar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento básico se soporta en dos pilares fundamentales: (1) impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, con el objetivo de aglomerar mercados y lograr una estructura de la industria más compacta, en la que haya un mayor aprovechamiento de economías de escala y una menor atomización de los recursos invertidos; (2) una mejor distribución de los recursos asignados, principalmente del SGP y la focalización de subsidios.

**Programa Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento Básico.**

Los Planes Departamentales serán el mecanismo fundamental de implementación de la estrategia del sector bajo los siguientes principios:

1. Los departamentos serán la instancia de coordinación con el Gobierno Nacional en la implementación de los Planes, para lo cual deberán fortalecerse a nivel institucional con el apoyo de una gerencia técnica.

2. Se establecerán planes de inversión integrales, con perspectiva regional, a partir de un componente de preinversión cofinanciado por la Nación.

3. Se articularán las diferentes fuentes públicas de recursos: SGP, regalías, aportes de las Corporaciones Autónomas Regionales y el billón de pesos que el Gobierno Nacional asignará durante el cuatrienio. Se considerarán esquemas de capitalización con los recursos aportados por la Nación.

4. Podrán acceder a recursos de cofinanciación de la Nación por conducto de la Ventanilla Unica del Mavdt, los departamentos, distritos y municipios que hagan parte de un Plan Departamental de Agua y Saneamiento.

5. En los casos en que sea necesario, se estructurará una operación de crédito con la banca multilateral y aval de la Nación, que permita optimizar el financiamiento de las inversiones. El crédito quedará en cabeza del departamento o de una empresa regional, de acuerdo con el diseño institucional que para cada caso se establezca. Adicionalmente, se articulará el crédito interno subsidiado a través de Findeter, con la continuación del Programa de Tasa Compensada.

6. Se llevará a cabo un manejo transparente de los recursos, a través de un encargo fiduciario, con participación de la Nación y un esquema de rendición de cuentas del departamento a las entidades de control.

7. Se estructurará la entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, desde la instancia departamental creada para tal fin, con el apoyo técnico de la Nación. En las estructuraciones se definirán mercados regionales que permitan aprovechar al máximo

las economías de escala y abarquen en lo posible zonas rurales nucleadas, por lo menos con un componente de asistencia técnica de los operadores bajo un "plan padrino".

8. El apoyo de la Nación a los departamentos se llevará cabo de acuerdo con el avance de los compromisos locales para la asignación de recursos y la estructuración de los procesos de modernización empresarial.

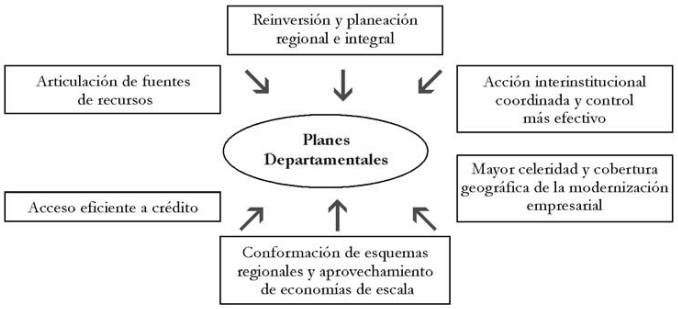
9. La propiedad de los aportes y las obras de infraestructura de servicios públicos domiciliarios del sector que se financie con recursos del Gobierno Nacional, entidades territoriales y corporaciones autónomas regionales, se transferirá a título gratuito a los departamentos beneficiarios.

10. En la formulación e implementación de los Planes se articularán las acciones de las diferentes instituciones con incidencia en el sector: Mavdt, DNP, SSPD, CRA, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República.

11. Se articularán las políticas y acciones de desarrollo urbano con las de agua potable y saneamiento, en particular en lo que se refiere a mejoramiento integral de barrios, macroproyectos urbanos y generación de suelo para vivienda de interés social.

La implementación de los Planes Departamentales permitirá hacer una efectiva coordinación interinstitucional, acelerar el proceso de modernización empresarial del sector en todo el territorio nacional, aprovechar economías de escala, optimizar el uso de los recursos y ejercer un mejor control sobre los recursos y el cumplimiento de la regulación (Figura 3.14).

**Figura 3.14: Principios de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico**




En el servicio de aseo, la prioridad del Gobierno Nacional será el apoyo al cierre de botaderos a cielo abierto y al desarrollo empresarial de rellenos sanitarios regionales para la adecuada disposición final de residuos sólidos (anexo metas). Así mismo, se desarrollarán incentivos ambientales para los municipios receptores de los residuos de otros municipios, que estarán destinados al desarrollo de proyectos sociales en su área de jurisdicción, así como herramientas normativas para eliminar las restricciones al libre acceso a los rellenos sanitarios. Las regulaciones y licencias expedidas por las autoridades ambientales regionales, así como los actos administrativos expedidos por los municipios, deberán ser concordantes con este propósito.

En la implementación de los Planes Departamentales se requerirá el compromiso de los municipios para adelantar los procesos de regionalización y modernización empresarial adecuados a su realidad. Frente a casos de una deficiente prestación de los servicios, incumplimiento de la normatividad y falta de compromiso, la SSPD actuará dentro de sus competencias para agilizar el proceso de vinculación de los municipios a los Planes Departamentales y la CRA desarrollará la regulación para ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes, así como la regulación de fusión y escisión, previstas en el marco legal. Así mismo, en el marco de la Mesa Interinstitucional de Agua y Saneamiento, se compartirá información con los demás entes de control para que actúen en el marco de sus competencias. La acción coordinada de los organismos de control es parte integral de la estrategia. El aporte del Gobierno Nacional para la financiación de los Planes Departamentales por $1 billón, se distribuirá entre los departamentos con base en la metodología con criterios de equidad que para el efecto elaborará el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Para la identificación y selección de proyectos se realizarán audiencias públicas de carácter consultivo.

Con el objetivo de financiar programas que ejecute el Viceministerio de Agua y Saneamiento del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Insfopal, realizadas según la Ley 57 de 1989. Por otra parte, los recursos del Fondo Empresarial de Infraestructura administrado por la SSPD, provenientes de los excedentes aportados por la CRA, deberán dirigirse al financiamiento de los procesos de modernización empresarial, en proyectos resultantes de la toma de posesión por parte de la SSPD. Como mecanismos de recuperación, estabilización y capitalización de las Empresas de Servicios Públicos se podrán constituir Fondos de Capitalización Social Domiciliarios, a través de los cuales se podrán canalizar hacia las empresas de servicios públicos las inversiones efectuadas en aquellos por toda clase de personas incluyendo, entre otros, usuarios, trabajadores de tales empresas, acreedores, inversionistas privados, la Nación y otras entidades públicas.

**Reformas para mejorar la distribución de recursos y subsidios**

Los recursos del SGP deben distribuirse de forma más consistente con los rezagos de coberturas regionales, con la estructura de usuarios actuales que determina el monto de subsidios a la demanda otorgado a estratos bajos y tener en cuenta el balance con otras fuentes de recursos, como regalías y el esfuerzo tarifario local factible. El mecanismo debe estar acompañado, además, de un esquema de incentivos que premie a los municipios que muestren una mejor gestión sectorial. Así mismo, la distribución debe ser consistente con la política de aglomeración de mercados con esquemas regionales, por lo que los departamentos deben contar con una participación en la distribución de los recursos, en la medida en que cumplirán la función de coordinadores de la política sectorial en las regiones.

Los recursos del SGP con destinación para el sector de agua potable y saneamiento básico que se asignen para financiar subsidios a la demanda y/o a la oferta deben ser girados directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la cuenta habilitada por el municipio como Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos. Dichos recursos deben girarse directamente al prestador del servicio, cuando exista un contrato en el que el municipio haya vinculado a un prestador para prestar uno o varios servicios públicos domiciliarios del sector.

En cuanto a los subsidios otorgados en las facturas que pagan los usuarios de estratos bajos, su adecuada focalización es importante para generar el máximo impacto con los recursos disponibles. El porcentaje de subsidio máximo otorgado a los estratos 1 y 2, debe corresponder a un porcentaje del ingreso medio estimado, para asegurar un esfuerzo mínimo factible de las familias, acorde con su capacidad de pago. En cuanto al subsidio a los usuarios de estrato 3, las Comisiones de Regulación son las encargadas de establecer de forma general, en qué casos se otorgan. El Gobierno Nacional impulsará las iniciativas que conduzcan a una adecuada focalización de los subsidios. Estas medidas permitirán privilegiar el acceso a los servicios de la población que hoy no cuenta con el mismo, por encima de subsidios que no agotan la capacidad de pago de los usuarios actuales. Así mismo, las medidas introducirán un criterio de equidad interregional, ya que usuarios de estratos bajos en unas regiones están pagando tarifas más altas que en otras regiones como proporción de sus ingresos, por diferencias en los costos de los servicios.

Con el objetivo de aumentar los recursos del Fondo de Solidaridad y Redistribución (FSRI), los productores marginales, independientes o para uso particular de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, deberán aportar a este fondo.

**Desarrollos regulatorios**

Además de la regulación de estructura consistente con el objetivo de aglomeración de mercados, se requiere introducir de forma más explí-

cita la regulación de la gestión de activos que propenda por una mayor eficiencia en el componente de inversión, dentro de la regulación tarifaria de acueducto y alcantarillado. Este desarrollo deberá darse dentro del proceso de discusión de las bases del nuevo marco tarifario, que se comenzarán a elaborar en 2007. Así mismo, se expedirá la regulación de calidad, descuentos y reparaciones que se viene desarrollando, para ser articulada a la regulación tarifaria.

La dinámica de la asignación del recurso hídrico y la consolidación de operadores en mercados determinados, hace necesario el establecimiento de reglas claras para el funcionamiento de esquemas de abastecimiento de mínimo costo. Las opciones de venta de agua en bloque y de contratos de transporte con reglas de interconexión, deben estar disponibles para promover decisiones de inversión consistentes con criterios de eficiencia asignativa, de forma tal que no se generen excesos de capacidad redundantes, se utilice al máximo la capacidad instalada de producción de agua potable y existan las señales económicas para la adecuada selección de fuentes hídricas cuando existen diferentes alternativas. La regulación en este campo se desarrollará en sus diferentes niveles para ajustarse a estos principios.

En el servicio aseo, se harán los ajustes normativos necesarios para que exista claridad sobre el ámbito de la regulación tarifaria en los diferentes tipos de servicio, que deberán clasificarse según las características de los residuos, de presentación o tipos de usuarios. Así mismo, se avanzará en la regulación que establezca condiciones claras para el funcionamiento de la competencia en los diferentes componentes del servicio.

De la misma forma, se deberán establecer los criterios para que las personas prestadoras de los servicios públicos domiciliarios permitan la facturación conjunta a los prestadores de los servicios de alcantarillado y aseo que lo soliciten y se puedan llevar a cabo contratos de aporte reembolsable entre los prestadores y urbanizadores o constructores para ampliación de cobertura o capacidad para la prestación de los servicios de acueducto o alcantarillado.

Por otra parte, se deberán desarrollar los ajustes normativos necesarios para eximir de la contribución de solidariad de energía eléctrica a la que están obligadas los prestadoras de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, asociados únicamente en las actividades operativas inherentes a la prestación del servicio público; con el objetivo de disminuir los costos de prestación de estos servicios.

En cuanto a los procesos de entrada de operadores especializados para la prestación de los servicios, deben adelantarse bajo los principios del Programa de Modernización Empresarial del Mavdt en todos los casos, articulados en lo posible con los Planes Departamentales de Agua. En este sentido, el ejercicio de las competencias de la SSPD y de la CRA para tomar posesión de empresas, ordenar la liquidación de prestadores públicos ineficientes y liquidar empresas, deben ser coordinadas dentro de ese marco. Se harán los ajustes normativos necesarios para que esta coordinación interinstitucional sea ágil y efectiva.

Se desarrollará la normatividad que permita establecer de forma clara la participación de las empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento básico en el mantenimiento de las cuencas abastecedoras de los acueductos, articulada a los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (Pomca), teniendo en cuenta la complementariedad entre los diferentes instrumentos regulatorios y administrativos de asignación del recurso hídrico y las diversas fuentes de recursos disponibles para este fin. El Mavdt en conjunto con los prestadores de los servicios y las corporaciones autónomas regionales, impulsarán los proyectos de mantenimiento de las cuencas abastecedoras, consistentes con el desarrollo empresarial del sector de agua potable.

En concordancia con la política de articular las fuentes de recursos disponibles para inversión en el sector, se establecerá la destinación de los ingresos por concepto de tasas retributivas de las corporaciones autónomas regionales, para la cofinanciación de los programas de descontaminación hídrica, dentro del marco de los Planes Departamentales.

Para garantizar el acceso a la prestación del servicio, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico imponga una servidumbre de acceso o de interconexión se deberá establecer el mecanismo para que la misma incluya el derecho de acceso al servicio prestado mediante los bienes objeto de la servidumbre respectiva.

**Megaproyectos estratégicos**

Aunque el mecanismo fundamental de apoyo de la Nación para el desarrollo del sector en las regiones serán los Planes Departamentales, se establecerá un número limitado de megaproyectos específicos que el Gobierno Nacional declarará como estratégicos para su cofinanciación. Para brindar este apoyo, sin embargo, se verificará que en los municipios respectivos se hayan tomado las medidas para asegurar una prestación eficiente de los servicios, se hayan establecido estructuras tarifarias adecuadas, consistentes con un esfuerzo mínimo factible de los usuarios y se haya comprometido el esfuerzo fiscal local factible, de acuerdo con la prioridad que el municipio le otorga al megaproyecto. Así mismo, se espera que en estos megaproyectos, que deben tener un impacto regional, también participen con recursos otras entidades involucradas con el desarrollo de la región, como son las corporaciones autónomas regionales y los departamentos.

En la medida en que se den estas condiciones, el Gobierno Nacional podrá apoyar megaproyectos estratégicos como el Saneamiento Ambiental del Río Bogotá y los de las otras tres cuencas críticas, como son las de los ríos Chicamocha, Area Metropolitana de Medellín y Cuenca Alta del Cauca. Para facilitar estos procesos, se eliminará la restricción que impone el parágrafo 2° del artículo 44 de la Ley 99, según la cual el 50% del valor transferido a las Corporaciones Autónomas Regionales como producto del recaudo del impuesto predial, se puede aplicar únicamente en el perímetro urbano de la entidad territorial donde se recaudó dicho impuesto. En general, los proyectos de saneamiento ambiental de este tipo, involucran inversiones de gran envergadura por fuera del perímetro urbano de las grandes ciudades del país.

**Cuadro 3.19: Metas Agua Potable y Saneamiento Básico**

| N° | Indicador | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | Total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Nueva población beneficiada con servicio de acueducto[1/] | 933.273 | 927.030 | 922.461 | 888.441 | 3.671.206 |
| 2 | Nueva población beneficiada con servicio de alcantarillado[2/] | 1.015.425 | 1.015.810 | 1.017.720 | 991.915 | 4.040.871 |
| 3 | Servicio de aseo (residuos sólidos urbanos dispuesto adecuadamente) | | | | | 100% |
| 4 | Planes departamentales de agua y saneamiento en ejecución[3/] | 5 | 7 | 10 | 10 | 32 |

[1] Incluye pozos, aljibes y pilas públicas en zonas rurales

[2] Incluye soluciones individuales en zonas rurales

[3] Se considera en ejecución cuando está implementado el esquema institucional departamental y se ha iniciado la contratación de obras

### 3.5.4 Transporte urbano y movilidad

La estrategia de mejoramiento de transporte urbano busca estructurar ciudades competitivas, eficientes y equitativas, que permitan a los ciudadanos tener oportunidades seguras de movilidad, bajo principios de economía y deberán corresponder con las necesidades de ordenamiento y planificación de su territorio, para ello los principios básicos que deberán regir los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) y los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) serán:

1. Eficiente: la mejor y la máxima utilización de los recursos, para ello los proyectos deberán evaluarse económicamente para obtener las mejores tasas internas de retorno y relaciones beneficio-costo mayores a 1.

2. Seguridad: Los sistemas deben privilegiar el peatón, bajo criterios de seguridad vial y accesibilidad, adicional a ello debe facilitar el uso del sistema a menores de edad, adultos mayores y personas con discapacidad física.

3. Responsable: que cumpla con la regulación, que se ofrezcan servicios oportunos, puntuales con estándares de calidad. El Estado debe recibir la retribución fiscal por la explotación privada de una actividad comercial, por ello debe facilitar la participación privada en el desarrollo de los proyectos, pero igualmente debe crear los mecanismos y herramientas que permitan que las inversiones realizadas se retribuyan en beneficios generales. Los municipios deberán por lo tanto desarrollar herramientas permitidas en la Ley 388 para la obtención de dichos recursos.

4. Equitativo y competitivo: que ofrezca la oportunidad a todos los ciudadanos de movilizarse rápidamente, ofreciendo tarifas que equilibren el costo del servicio y la calidad del mismo, para ello podrán privilegiarse a los adultos mayores, a los menores de edad y a las personas discapacitadas, para lo cual las ciudades deberán necesariamente implantar recaudos centralizados con medios de pago electrónico, que garanticen su sostenibilidad.

5. Ambientalmente sostenible: que todas las alternativas ofrecidas propendan por aire más puro, menor ruido y accidentalidad; y un adecuado ordenamiento del territorio.

6. A la medida: que cada ciudad o municipio desarrolle modos que faciliten a sus ciudadanos la movilidad bajo proyectos en los cuales las inversiones que se efectúen redunden en una mejora en la movilidad pública, pero que correspondan con eficiente ejecución fiscal del municipio, para ello deberá tenerse especial cuidado con el cumplimiento de la Ley 617.

Las orientaciones de la política de movilidad en las ciudades del país deberán buscar: (1) fortalecer institucionalmente la planificación, gestión, regulación y control del tráfico y transporte; (2) incentivar soluciones de movilidad bajo criterios de eficiencia operativa, económica y ambiental; (3) reemplazar soluciones de expansión de la capacidad de la infraestructura por soluciones operativas de menor costo y alto impacto; (4) Establecer como principio el uso eficiente del automóvil en zonas urbanas y la utilización del transporte público urbano en condiciones de velocidad, comodidad y seguridad; (5) desarrollar un marco regulatorio enfocado a optimizar la participación privada y sostenibilidad de los sistemas; (6) establecer criterios de integralidad de los servicios de transporte asegurando la posibilidad de intermodalidad; (7) desarrollar mecanismos que garanticen un adecuado ordenamiento del territorio; (8) asegurar la articulación entre transporte y uso del suelo que responda al modelo de ciudad establecido por sus POT.

Las empresas de transporte por lo tanto deberán ofrecer un servicio de calidad entendiendo que es público esencial. La política continuará focalizando sus estrategias de acuerdo con el tamaño de las ciudades en tres grupos; desarrollo de sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades, sistemas de transporte estratégicos en ciudades intermedias y fomentando modos alternativos en ciudades pequeñas y su interconexión con el transporte rural.

**Grandes ciudades**

El Gobierno Nacional dentro de la Política Nacional de Transporte Urbano ha cofinanciado la construcción de infraestructura y el desarrollo operativo para la implementación de Sistemas Integrados de Transporte Masivo en Ciudades y Areas Metropolitanas cuya población sea superior a los 600.000 habitantes. Estos proyectos buscan mejorar las condiciones del transporte público de pasajeros de 17 municipios del país que a su vez significa una mejora considerable en la calidad de vida de sus cerca 17 millones habitantes.

Actualmente se encuentran en construcción los proyectos de Barranquilla y su Area Metropolitana, Cartagena, Area Metropolitana de Bucaramanga (Bucaramanga, Piedecuesta, Floridablanca y Girón), Santiago de Cali, Medellín y su Area Metropolitana, (Medellín, Envigado, Itagüí y Bello) y en operación y construcción los SITM de Bogotá y el SITM del Area Metropolitana Centro Occidente, Pereira, Dosquebradas y la Virginia. Por otra parte, la extensión de TransMilenio a Soacha ha sido aprobada por el Conpes, pero se requiere la definición de aspectos legales y de participación para lograr iniciar su construcción y posterior operación. Cúcuta, ha iniciado los estudios de M O-D necesarios para definir el sistema.

De acuerdo con las proyecciones, los SITM capturarán entre el 50% y el 90% de los viajes que se realizan en transporte público colectivo en estas ciudades. En el momento de entrar en operación los siete proyectos mencionados moverán más de 5 millones de viajes diarios.

La operación de TransMilenio en sus fases I y II está atendiendo más de 1.350.000 viajes diarios, y en las horas pico se atienden 45.000 viajes por sentido. Megabus que se encuentra en operación temprana atiende 100.000 viajes diarios totales lo cual significa alrededor de 4.000 viajes en la hora pico. A continuación se presenta un resumen del porcentaje de viajes que se realizan en cada una de las ciudades del programa. El sistema de Transporte TransMilenio, ha alcanzado IPK superiores a 4 siempre en su operación[73].

**Cuadro 3.20: Viajes de transporte público de los SITM**

| Ciudad | Porcentajes de viajes de transporte público captados por el nuevo SITM, al final de su implantación. | Viajes diarios en el nuevo esperados en los SITM | |
|---|---|---|---|
| Bus Valle de Aburrá | 13 | 113.475 | |
| Bogotá | 29 1/ | 1.360.000 | |
| Cali | 90 | 815.417 | |
| Pereira-Dosquebradas | 46 | 145.206 | |
| Barranquilla | 42 | 507.598 | |
| Cartagena | 70 | 371.902 | |
| Soacha | 73 | 178.866 | |
| Bucaramanga | 63 | 311.213 | |

1/ Dato de movilización actual.

Fuente: Ministerio de Transporte.

Para el desarrollo de estos proyectos el Gobierno Nacional ha comprometido recursos por un valor de USD$ 1,714.8 millones de dólares de 2005 entre la vigencia 2001 a 2016[74].

El avance de estos proyectos ha generado efectos positivos dentro de los cuales se pueden mencionar: Desarrollo y construcción de los proyectos; reactivación económica de las ciudades; participación de los transportadores locales y modernización de las estructuras empresariales de operadores de transporte.

Adicionalmente estos proyectos se han convertido en generadores de proyectos urbanísticos que han permitido a las ciudades promover proyectos de renovación urbana, la recalificación de suelos y recuperación cuantitativa y cualitativa del espacio público.

En este contexto, el Gobierno Nacional deberá continuar con el apoyo y financiamiento en el Marco de la Ley 310 de 1996 del desarrollo de los SITM, bajo criterios de austeridad en los diseños de la infraestructura del sistema. Para ello, las grandes ciudades, se enfrentan al reto de integrar toda la demanda de transporte público, bajo los principios ya mencionados de equidad, sostenibilidad, eficiencia y responsabilidad; por lo cual se deberán desarrollar estrategias que permitan cambiar el modelo empresarial, y colocar al usuario como el objetivo primordial de la operación del sistema.

**Integración de los sistemas**

El incorporar dentro de la movilidad, un sistema basado en buses con segregación exclusiva de carriles, que no atiende la totalidad de la demanda de viajes públicos de la ciudad, implica que existen remanentes del anterior modo de prestación que deben ser integrados al nuevo sistema, de tal manera que se facilite al ciudadano su movilidad y accesibilidad.

Es por lo tanto esencial que se logre una integración entre uno y otro subsistema (el masivo y el complementario, público remanente), de tal manera que se cubra la totalidad de la ciudad. Un mecanismo eficaz es el de recaudo unificado con medio de pago único, preferiblemente

73 Cómo avanza la Movilidad en Bogotá, Veeduría Distrital, Departamento Nacional de Planeación, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre de 2006.

74 Conpes, 3368, Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo - Seguimiento, 1° de agosto de 2005.

electrónico, en el que el Estado deberá ser el auditor y el regulador de los procesos.

Para ello debe garantizarse una integración operacional o física en cada uno de los componentes del sistema, de tal manera que cada agente del sistema reciba el pago oportuno por el servicio. Se podrán establecer mecanismos como las cajas compensatorias o las tarifas por kilómetro que garanticen la sostenibilidad del sistema, con un único concesionario de recaudo.

**Determinación de las estrategias de reducción de la sobreoferta**

Las ciudades afrontarán con la optimización del sistema, la necesidad de reducir equipo circulante, hasta el momento se ha establecido como única estrategia la disminución de sillas a partir de la compra por parte de los operadores de SITM de equipos que han cumplido su vida útil como requisito para la incorporación de flota en el nuevo sistema.

De forma complementaria, deberán permitirse mecanismos de financiamiento que busquen desintegración física del equipo automotor sin que hayan cumplido su vida útil o que habiéndose cumplido no se reemplacen, con el fin de asegurar el equilibrio entre la oferta y la demanda de viajes en transporte público. Para ello podrán utilizarse recursos provenientes de la tarifa en transporte público o masivo que se dispongan para tal fin. Estos recursos se recaudarán y administrarán mediante patrimonios autónomos constituidos para dicho fin.

**Estrategias de baja contaminación**

Se diseñarán mecanismos orientados a promover el control de la contaminación y la utilización de tecnologías y combustibles alternativos para la operación del transporte Masivo y el público urbano de pasajeros, serán de especial interés los proyectos complementarios que cumplan con dicho requisito.

Las ciudades por lo tanto podrán ofrecer tarifas diferenciales, concesión de rutas con alto IPK, uso de publicidad en los vehículos, mayores tiempos en las concesiones de operación, como mecanismos para facilitar que proyectos de transporte complementarios, tengan características ambientales favorables.

**Estrategias de ordenamiento territorial y planificación de uso del suelo**

Las ciudades deberán paralelamente al desarrollo de los sistemas adecuar acciones que garanticen con la incorporación de estos nuevos macroproyectos un mejor ordenamiento del territorio y estrategias urbanas que potencien las inversiones realizadas por la Nación y el municipio.

**Ciudades Intermedias**

La movilidad en ciudades con población entre 250.000 y 500.000 habitantes presenta una serie de problemas que se enmarcan esencialmente en la dificultad de diferenciar estrategias de uso común en las áreas rurales y las que corresponden a centros urbanos consolidados. Se han considerado las siguientes ciudades dentro de este grupo: Ibagué, Santa Marta, Pasto, Manizales, Neiva, Armenia, Villavicencio, Valledupar, Montería, Buenaventura, Popayán y Sincelejo.

En general, las ciudades medianas presentan grandes problemas de tránsito y transporte, debido a su vocación de atraer viajes hacia el centro y de generar otros en la periferia. A diferencia de las grandes ciudades, el tiempo de desplazamiento no es un factor determinante dentro de la evaluación de los proyectos de transporte para estas ciudades, por lo tanto deben considerarse estrategias que faciliten el desarrollo y aseguren al transporte como eje estructurante del ordenamiento de las ciudades.

En lo relacionado con el transporte se pueden enumerar las siguientes características para este tipo de ciudades: Un crecimiento de servicios informales, en especial en algunas de ellas es crítica la proliferación del servicio del mototaxismo, elevado promedio de edad de los vehículos de transporte público y la ausencia de sistemas ordenados de transporte urbano acorde con las características de las ciudades, la falta de control y regulación del tráfico y la inexistencia de herramientas que aseguren un verdadero planeamiento del transporte público.

La Nación a través del Departamento Nacional de Planeación ha venido apoyando técnica y económicamente la elaboración de los estudios de movilidad de ciudades intermedias, de acuerdo con lo ordenado por el Conpes 3167 de mayo de 2002.

Es así como en Pasto se ha construido un plan estratégico para su movilidad, el cual involucra la reestructuración de rutas de transporte público, reorganización de sentidos viales optimización del sistema semafórico entre otros aspectos. Por su parte, ciudades como Santa Marta, Manizales, Buenaventura, Valledupar, Armenia y Neiva se encuentran en el proceso de construcción de sus planes de movilidad apoyados igualmente por el Departamento Nacional de Planeación.

Estas ciudades necesitan sistemas de transporte adaptados funcionalmente a su dinámica, además de nuevas estrategias empresariales y facilitar desarrollos urbanísticos y reformas urbanas que potencien el uso de dichos sistemas. Por lo tanto, deberán diseñarse sistemas estratégicos, que basados esencialmente en operación permitan reducir viajes no necesarios, actuar y conservar los centros históricos, recuperar la formalidad empresarial, asegurar el control efectivo de su operación y facilitar la movilidad en la ciudad.

Se buscará entonces desarrollar Sistemas Estratégicos de Transporte Público, que incorporen herramientas tecnológicas que faciliten el control de la operación del transporte y del tránsito automotor.

Estos planes deberán buscar la optimización semafórica, el control de la información de tráfico, los sistemas de ayuda a la explotación de la operación y el recaudo centralizado mediante medios de pago electrónico. Las ciudades deberán contar con una reorganización de rutas, una reducción de sobreoferta del transporte público colectivo y un adecuado intercambio modal. Se considerarán los siguientes criterios para el diseño de los respectivos planes

**Actuación en Centros.** El concepto del centro como gran generador de viajes, conlleva a que los intercambios físicos deberán facilitarse en este sitio con estaciones que integren la accesibilidad del peatón con el medio de transporte público y faciliten la movilidad para personas con discapacidades físicas.

**Estrategias para sistemas inteligentes de transporte.** Se requiere un cambio en el esquema empresarial basado en nuevas tecnologías. Los sistemas de operación buscarán un mayor control y una mejor planeación del servicio, basados en:

Centros unificados de recaudo

Centros de información en tránsito

Sistemas de Gestión de Transporte Público, Ayudas para la explotación y planeación de la operación.

**Terminales de transferencia y creación de nuevas centralidades urbanas.** Establecer dentro del proceso de organización, nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte público y que también generen nuevas centralidades para facilitar la eliminación de viajes no necesarios. En cualquier caso el sistema de transporte debe facilitar mecanismos para promover que los viajes cortos se realicen de manera preferencial en medios no motorizados. El ordenamiento y un adecuado uso de suelo deben ser los principios que gobiernen las estrategias de planeamiento del sistema en las zonas periféricas, de tal manera que el sistema de transporte sea estructurador de las mismas.

Debe establecerse dentro del proceso de organización nuevos centros de servicios que permitan concentrar la operación de transporte público pero que también desarrollen nuevas centralidades y faciliten los procesos de eliminación de viajes no necesarios.

**Reducción de la sobreoferta e incorporación de tecnologías no contaminantes.** Los sistemas por lo tanto deberán asegurar la reducción de la sobreoferta, de tal manera que se garantice la desintegración física de los vehículos que cumplan su vida útil e incluso estudiar la posibilidad de la desintegración de aquellos que aún la tengan. Para ello será necesario que los vehículos desintegrados no sean reemplazados por nuevos, es decir, que se debe asegurar la reducción efectiva de capacidad transportadora de la ciudad, tanto la autorizada como la real.

Estos procesos serán sostenibles en el tiempo de tal manera que para ello las ciudades podrán captar porciones de la tarifa con este fin, y que podrán ser administrados por patrimonios autónomos. En los casos de renovación de parque automotor, una vez se haya eliminado la sobreoferta, deberá asegurarse que los nuevos vehículos que ingresen cumplan con altos estándares de tecnologías limpias.

**Participación privada en los procesos.** Adicional al cambio empresarial en las compañías de transporte deberán fomentarse la participación del sector privado en estos procesos de tal manera que se asegure un adecuado mantenimiento y una continua renovación de estándares técnicos en proyectos como: Recaudo centralizado, control semafórico, sistemas de información de tránsito y amoblamientos urbanos, entre otros.

**Sostenibilidad del sistema.** La condición necesaria de cada uno de estos sistemas es que sea autosostenible por lo que se espera que los mecanismos de participación privada impliquen la nula o escasa necesidad de recursos posteriores para su mantenimiento, para ello podrán explorarse tributos con destinación específica al desarrollo de los planes de movilidad.

Por último, con el fin de promover la modernización del parque automotor el Gobierno Nacional a través de Findeter abrirá una línea de crédito a las empresas prestadoras del servicio de transporte público colectivo en las ciudades que cuente con los respectivos estudios, para la modernización del parque automotor previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Transporte.

**Transporte suburbano**

El Gobierno Nacional considera el sistema férreo como un modo de transporte importante y estratégico para el desarrollo del país y como soporte a la estructura de transporte de carga de materias primas, apoyo fundamental del comercio exterior y articulado a los centros de predicción y los puertos colombianos. Por lo tanto, todas las acciones están encaminadas a un replanteamiento y redefinición de las actuales concesiones férreas, en contratos vigentes con el sector privado y que se espera en el corto plazo queden completamente definidas tanto en la administración de las vías como en los conceptos operacionales. La Nación no tiene contemplado a corto ni mediano plazo, la relocalización de corredores férreos actuales en ninguna de las ciudades capitales por las que ellos están cruzando actualmente.

Específicamente, para los corredores férreos actuales que cruzan la Sabana de Bogotá y su área urbana por la integración que tiene con los demás municipios circundantes están llamados a tener una función básica y fundamental, en el apoyo a resolver problemas de movilidad y su articulación con el actual sistema de Transporte Masivo TransMilenio. Igual concepto se aplica sobre la red férrea Nacional en el Valle de Aburrá y en la ciudad de Santiago de Cali y Valle del Cauca.

La ubicación estratégica que ellos representan en los diferentes sectores de la ciudad y de estos a su vez con áreas urbanas de las poblaciones vecinas, pueden constituir en un todo o en parte, la red básica del tren suburbano o de cercanías. Por tanto el Gobierno Nacional, conjuntamente con las administraciones locales del Distrito Capital, Area Metropolitana del Valle de Aburrá, y municipio de Santiago de Cali y las Gobernaciones de Cundinamarca, Antioquia y Valle buscarán todas las acciones para impulsar las gestiones conducentes a tener estos proyectos como una realidad en el mediano plazo.

Dado que el objeto de dichos sistemas suburbanos es la conformación de regiones o áreas metropolitanas y su efectiva integración, los municipios que participen en estos proyectos deberán asegurar para la implantación del sistema de procesos de planificación urbano-regionales que garanticen el máximo provecho de este tipo de sistemas.

Los entes regionales por lo tanto deberán efectuar los estudios de factibilidad y detalle necesarios para la operación de estos sistemas como condición previa para la puesta en funcionamiento de los mismos.

**3.5.5 Lineamientos para articulación de políticas y programas integrales**

Uno de los principales objetivos que se busca en el cuatrienio 2006-2010 es el de articular y complementar de manera eficiente la intervención de los diferentes sectores que participan en la provisión de vivienda para los hogares más pobres. Los programas integrales buscan resolver los principales y más complejos problemas de las ciudades, mediante acciones que articulen en el territorio las políticas sectoriales expuestas anteriormente, y fomenten el desarrollo de proyectos conjuntos entre la Nación y las entidades territoriales.

**Lineamientos para articulación de políticas**

**Agua potable, saneamiento básico y vivienda**

La construcción de redes de acueducto y alcantarillado es un elemento básico para la habilitación de suelo urbanizable, que hace posible atender la demanda de nuevas viviendas y el déficit habitacional existente. Sin embargo, los programas de agua potable y saneamiento básico municipales se han concentrado preferentemente en la atención a zonas existentes con asentamientos urbanos precarios, lo cual ha limitado la habilitación de nuevos terrenos para programas de agua potable y saneamiento. Se ha encontrado que en las principales aglomeraciones urbanas algunos municipios restringen la localización de hogares de bajos ingresos, debido a los costos que las administraciones locales deben asumir en la atención de esta población[75], dando prioridad a la vivienda para hogares de ingresos medios y altos, y/o usos industriales y/o comerciales. Esta restricción genera desequilibrios sociales y económicos entre los municipios de las aglomeraciones urbanas, lo cual se refleja en la prestación limitada de servicios sociales a la población más pobre.

Por esta razón, el Estado debe buscar mecanismos que permitan la articulación de las políticas de agua y saneamiento básico y de vivienda, así como fortalecer los instrumentos para la redistribución regional de los recursos asociados a los servicios públicos, con el objetivo de generar procesos que faciliten la habilitación de suelo urbanizable, y de esta forma lograr que los hogares más vulnerables tengan condiciones dignas de localización. Las estrategias para lo anterior son:

**Armonización de normas nacionales.** Para promover que los municipios y los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico coincidan en acciones para habilitar suelo urbano de expansión, se debe armonizar la normatividad existente en cuanto a la distribución y asignación de recursos a estos sectores y programas, y de esta forma evitar que se generen restricciones para la habilitación de suelo urbanizable para vivienda de interés social. Las acciones específicas serán:

Fortalecer en los diferentes componentes de la política de vivienda la visión regional, especialmente alrededor de los grandes conglomerados urbanos.

Revisar y ajustar el marco legal de los convenios o contratos de operación para crear incentivos a la expansión del servicio de acueducto y alcantarillado para la habilitación de suelo urbanizable, especialmente con destinación a la construcción de vivienda de interés social.

Mejorar los mecanismos de redistribución de recursos en el sector de agua potable y saneamiento básico, tales como los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y de esta forma financiar la prestación del servicio a la población más pobre.

Fortalecer las figuras regionales de planificación[76] (p.e: áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, provincias, entre otras) como entidades facilitadoras de la vinculación entre la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, y la habilitación de suelo urbanizable.

Revisar la normatividad existente con el fin de que todos los municipios del país destinen suelo para el desarrollo de programas VIS acorde con la demanda existente, especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas.

Incorporar componentes de planificación territorial en los criterios para la distribución de los recursos destinados al sector de agua potable

75 Dentro de estos encontramos los recursos que deben destinar para los subsidios de los servicios públicos, así como aquellos destinados a los servicios sociales, especialmente los asociados a la población beneficiaria de subsidios a través del Sisbén.

76 Como veremos en el capítulo de Dimensión Regional, se buscará fortalecer aquellas figuras ya existentes (como las áreas metropolitanas) y facilitar la creación de nuevas figuras (provincias y/o regiones), de acuerdo con las necesidades de los territorios.

y saneamiento básico (audiencias públicas) y a los de vivienda en sus diferentes componentes (adquisición, mejoramiento y titulación).

**Articulación de planes sectoriales.** Los principales objetivos de la política nacional de agua potable y saneamiento básico en el país son alcanzar coberturas universales y el mejoramiento en la calidad del servicio. No obstante, este objetivo debe compatibilizarse con los definidos en la política de vivienda, que no sólo busca la atención del déficit existente, sino también la construcción de nuevas viviendas para el crecimiento de hogares. Por esta razón, los planes sectoriales de agua y saneamiento básico deberán ser consistentes con este criterio y armonizarse con la política de ordenamiento del territorio, mediante:

1. La incorporación de criterios de ordenamiento territorial y habilitación de suelo para Vivienda de Interés Social en la definición de los conceptos para la clasificación de los mercados de agua.

2. El fortalecimiento de la vinculación entre los Planes de Ordenamiento Territorial, el Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado, y el Ordenamiento y Manejo de las Cuencas.

3. La incorporación de criterios habitacionales, tanto de mejoramiento integral, como de áreas de expansión, dentro de los mecanismos de evaluación de la política de agua potable y saneamiento básico.

4. La entrega y distribución del Subsidio Familiar de Vivienda en el territorio deberán ser complementarias a las inversiones realizadas en los componentes del sector de Agua Potable y Saneamiento Básico.

**Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico, PDASB.** Con el objetivo de cumplir con las metas del milenio en coberturas de acueducto y alcantarillado para el 2015 y lograr una disminución de los asentamientos precarios, el Gobierno Nacional prestará asistencia técnica a las entidades departamentales correspondientes para la inclusión de un componente de Mejoramiento Integral de Asentamientos Precarios y generación de suelo urbanizable (a través de macroproyectos), en los PDASB. Esta tarea se iniciará en Cesar, Magdalena y La Guajira, mediante el ajuste de los PDASB ya existentes. La asistencia técnica para la implementación de estos componentes estará a cargo del Mavdt y de los departamentos.

**Movilidad y desarrollo urbano**

Los planes de movilidad y los sistemas de transporte masivo se deben articular al ordenamiento territorial existente y proyectado, con el objetivo de consolidar ciudades compactas y sostenibles. Esta articulación busca optimizar el funcionamiento de estos sistemas en relación con la distribución de actividades en el territorio, las densidades de ocupación del suelo y su capacidad para potenciar las dinámicas de transformación en las ciudades, consolidando el modelo de ciudades compactas y sostenibles.

Para este efecto, es necesario que en las ciudades donde se están implementando estos sistemas se adelanten las siguientes acciones: (1) la revisión de sus planes de ordenamiento territorial, (2) formulen sus planes de movilidad articulados a los SITM y SETP (3) establezcan los macroproyectos urbanos sobre los corredores del sistema, de tal forma que se identifiquen proyectos complementarios a los sistemas (espacio público, ciclorrutas, circuitos viales, entre otras), proyectos públicos y privados para vivienda social, equipamientos colectivos, oficinas, comercios y servicios. Como una de las estrategias para mejorar la movilidad de las ciudades, el Gobierno Nacional[77], fortalecerá en cabeza del Mavdt el Programa Mover Ciudad, asistiendo técnicamente a por lo menos 10 municipios.

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Transporte en cumplimiento del parágrafo 1° del artículo 3° de la Ley 1083 de 2006, deberán diseñar la estrategia y la puesta en marcha de las acciones pertinentes para determinar las condiciones mínimas de los perfiles viales, para que estas puedan ser incluidas en los planes de movilidad de distritos y de Ordenamiento Territorial.

[77] Subsidio Familiar de Vivienda, Gestión de Activos (Proga), Recuperación de Centros Históricos, entre otros.

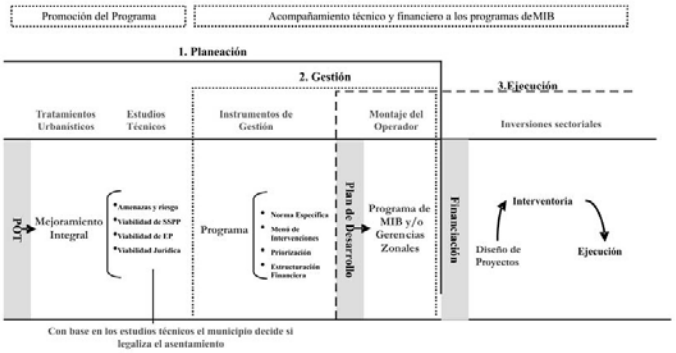
**Programas integrales**

Para la adecuada articulación de las políticas sectoriales, las entidades territoriales deben identificar y desarrollar Actuaciones Urbanas Integrales, las cuales se ejecutan mediante programas, proyectos o Macroproyectos, bajo esquemas de gestión que vinculen a la Nación y al sector privado. A continuación se presentan tres temas que se propone desarrollar mediante Actuaciones Urbanas Integrales, figura que será reglamentada por el Gobierno Nacional, y que tienen como propósito optimizar las inversiones sectoriales, para dar respuesta a los principales problemas de las ciudades colombianas.

**Saneamiento para asentamientos: mejoramiento integral de barrios**

El Programa de Saneamiento para Asentamientos: Mejoramiento Integral de Barrios (SPA-MIB) tiene como propósito orientar acciones de reordenamiento o adecuación del espacio urbano, tanto público como privado, con el fin de mejorar las condiciones de saneamiento básico de los asentamientos precarios del país. Así mismo, con este programa se busca generar oportunidades para su desarrollo económico y social y aumentar la efectividad y beneficios de las intervenciones sectoriales contenidas en Ciudades Amables. La Figura 3.15 ilustra el ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios, agrupando las actividades en tres etapas: planeación, gestión y ejecución.

**Figura 3.15: Ciclo general de los programas de mejoramiento integral de barrios**




**Componentes.** Los principales componentes del programa son:

**Agua potable y saneamiento básico.** Dado que más del 50% de los hogares en asentamientos precarios carecen de agua y/o saneamiento básico, este será el principal componente de los programas SPA-MIB. Para la implementación de este programa, deberá estudiarse con especial atención los aspectos técnicos relacionados con la provisión de los servicios en asentamientos precarios en zonas de riesgo mitigable y de no riesgo. En aquellas zonas de riesgo no mitigable, el Mavdt definirá las acciones y lineamientos de política a seguir por parte de los prestadores del servicio, cuando la realidad económica y social de la zona a intervenir, no permita la implementación de programas de reasentamiento a corto plazo. Así mismo, el programa definirá las acciones de mediano y largo plazo, que deberá adelantar la administración local para implementar programas de control urbano y reasentamiento definitivo de hogares.

A través de los Planes Departamentales de Agua y de los procesos de vinculación de operadores especializados, se articularán las inversiones de agua potable y saneamiento básico con el resto de componentes del programa.

**Prevención, reducción de riesgos y reasentamiento no mitigable**. El Gobierno Nacional brindará asistencia técnica a los municipios en la incorporación de la gestión del riesgo en los ajustes y desarrollo de los Planes de Desarrollo, POT, EOT (anexo metas). En tal sentido, los Programas SPA-MIB deberán articularse con los planes locales y territoriales de emergencia y contingencia, con las acciones desarrolladas por las entidades pertenecientes al Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, Snpad, y con las intervenciones de recuperación y gestión ambiental a nivel local y departamental. Como parte de este proceso, se promoverá la participación de las entidades territoriales

y de las Corporaciones Ambientales en la financiación y realización de estudios de microzonificación, como un elemento básico para la incorporación de la gestión del riesgo en el ajuste de los POT y EOT.

**Legalización urbanística y titulación predial.** Con el fin de mejorar los niveles de seguridad en la tenencia y reducir los niveles de informalidad en la propiedad, el Gobierno Nacional implementará las siguientes acciones en el tema de legalización urbanística: (1) formular, financiar y promover la implementación de un programa de legalización urbanística a nivel nacional como uno de los componentes estructurales del Programa SPA-MIB, articulado con el programa de titulación predial existente del Mavdt; (2) consolidar un inventario nacional de zonas urbanas legalizadas y por legalizar con base en los sistemas de información del SNPAD; y, (3) diseñar lineamientos de política para la financiación de programas de legalización urbanística

En complemento, y para promover una tenencia segura de las vivienda[78], el Gobierno Nacional llevará a cabo las siguientes acciones en el tema de titulación predial: (1) implementar un marco normativo ágil y flexible, que contribuya a agilizar los procesos de saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble; (2) fortalecer la política existente de titulación de predios fiscales, incentivando la participación local y los procesos masivos de titulación en la modalidad de título gratuito o mediante el subsidio familiar de vivienda para habilitación legal de títulos (3) ampliar las metas del programa de titulación que ofrece el Mavdt, expandiendo sus acciones hacia la titulación de predios privados, y (4) el Mavdt prestará apoyo técnico, jurídico y financiero para que los municipios ejecuten programas de saneamiento de la propiedad, mediante la implementación de modelos que fortalezcan los procesos masivos de titulación de predios fiscales urbanos ocupados con vivienda de interés social, para lo cual suscribirá convenios directamente con las entidades territoriales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro.

En ambos casos, son las entidades territoriales quienes deben tomar la iniciativa para planear e implementar este tipo de intervenciones, debidamente articuladas al resto de componentes de los programas SPA-MIB.

**Mejoramiento de vivienda y bancos de materiales.** En el marco de la implementación de los programas de SPA-MIB, el Gobierno Nacional ajustará el programa de subsidio familiar de vivienda con el fin de ampliar las asignaciones para mejoramiento de vivienda, los cuales serán otorgados a los hogares que presenten las carencias definidas en el Decreto 3702 de 2006, atendiendo de manera preferencial a aquellos hogares que postulen para realizar obras de reforzamiento estructural, saneamiento básico al interior de la vivienda para baños, cocinas y conexiones a redes de servicios públicos. Este componente se articulará con la implementación y operación de los Bancos Virtuales de Materiales.

**Mejoramiento y adecuación de espacio público, equipamiento urbano y optimización de los sistemas de transporte y movilidad.** En el marco de los SPA-MIB deberán articularse las políticas y programas (nacional y local) de incremento de espacio público por habitante, recuperación de inmuebles y sectores patrimoniales, mejoramiento y generación de equipamiento urbano, extensión y adecuación de la malla vial, y construcción y extensión de sistemas de transporte estratégicos y masivo, conforme a las estrategias planteadas en el capítulo de Transporte Urbano.

**Estrategia de implementación y metas.** El Gobierno Nacional formulará e implementará el Programa de Saneamiento para Asentamientos: mejoramiento integral de barrios, realizando convenios de asistencia técnica y apoyo a la planeación, gestión y ejecución de los mismos bajo la modalidad de proyectos pilotos y réplica. La asistencia técnica a este programa apoyará los siguientes procesos: (1) realización de estudios técnicos y diagnósticos, asociados a la prestación de los servicios de saneamiento básico y gestión del riesgo; (2) formulación, ejecución, evaluación y seguimiento; y (3) gestión de recursos de orden nacional (programas de inversión sectorial) e internacional, para la financiación de sus operaciones de preinversión e inversión. La meta para el cuatrienio será incorporar el programa SPA-MIB en los 32 planes departamentales de agua y apoyar directamente 14 proyectos (anexo metas).

**Implementación de macroproyectos de interés nacional u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.**

Los macroproyectos de interés nacional son el conjunto de acciones orientadas a la ejecución de operaciones integrales, con capacidad de generar impactos en el conjunto de la estructura espacial urbana y regional y de reorientar el crecimiento general de las mismas. Los macroproyectos garantizarán la actuación integral del Estado conjuntamente con la participación del sector privado, para la generación de suelos para VIS y la construcción e incorporación de equipamientos e infraestructura de escala regional o nacional en el ordenamiento territorial. Este propósito también se alcanzará mediante la implementación de otras actuaciones urbanas integrales de gran escala.

El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Mavdt, definirá los macroproyectos objeto de cofinanciación con base en parámetros y directrices relacionados con el impactos regional o metropolitano, la sostenibilidad de las inversiones y equidad, promoviendo su formulación precisa y el desarrollo concertado con las entidades territoriales comprometidas en el macroproyecto.

Con el fin de garantizar la participación de la Nación en los macroproyectos, se viabilizará un paquete de medidas excepcionales para que el Gobierno Nacional disponga de facultades extraordinarias para la adquisición de inmuebles a través de la declaratoria de utilidad pública o interés social, como también para poder celebrar contratos de fiducia con sujeción a las reglas generales y del derecho comercial.

**Generación de suelo para VIS.** El Gobierno Nacional promoverá prioritariamente el diseño y ejecución de macroproyectos de interés nacional para la habilitación de suelo para VIS, mediante la disposición adecuada de servicios públicos domiciliarios, redes viales primarias y secundarias, espacio público y equipamientos sociales y recreativos. Del mismo modo, podrán desarrollar o apoyar las actuaciones urbanas integrales contempladas en los POT. En el mismo sentido, el Gobierno Nacional establecerá los porcentajes mínimos de suelo que deberán destinarse a VIS a través de planes parciales y/o proyectos urbanísticos, particularmente cuando se trate de la incorporación de suelo de expansión urbana o urbanización de suelo urbano, salvo cuando se trate de usos industriales, rotacionales e institucionales.

Esquema institucional y estrategia de implementación. El Gobierno Nacional establecerá el esquema institucional, procedimientos de formulación, estrategias de gestión y ajustes normativos necesarios que garanticen la efectiva realización de actuaciones urbanas integrales para la habilitación de suelo para programas VIS en las principales aglomeraciones urbanas, como un mecanismo de intervención asociada entre la Nación, las entidades territoriales y el sector privado. Para tales efectos, se promoverá la constitución o fortalecimiento de entidades gestoras como: gerencias de proyecto, patrimonios autónomos, fiducias, empresas de desarrollo o de renovación urbana, entre otras.

Dado el carácter regional de los macroproyectos, es importante equilibrar de manera adecuada los diferentes subsidios dirigidos a los habitantes de los macroproyectos. Para esto, en la estructuración se debe garantizar la concurrencia de instrumentos redistributivos o de compensación en términos de política social en los sectores de salud, educación y bienestar social.

El programa estará bajo la responsabilidad del Mavdt, que deberá dirigir la implementación de macroproyectos de interés nacional, articulando las acciones de las demás instituciones de Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

Financiación. La financiación de estos macroproyectos deberá desarrollarse preferiblemente bajo esquemas transparentes que promuevan la participación privada y de las entidades territoriales. En tal sentido, será necesario utilizar mecanismos que garanticen la vinculación de los propietarios del suelo, agentes inmobiliarios y empresarios interesados en el desarrollo urbano, y otras entidades vinculadas a la política VIS,

[78] Una forma de tenencia de la vivienda adecuada contribuye a disminuir la probabilidad de un hogar de ser pobre y también su vulnerabilidad al protegerlos contra choques negativos.

formulando proyectos de interés para todas las partes asociadas y/o utilizando los mecanismos de gestión de suelo previstos en la Ley 388 de 1997.

Para garantizar la participación del Estado en la financiación de macroproyectos, las entidades territoriales deberán priorizar y orientar las inversiones sectoriales necesarias en el plan de inversión del Plan de Desarrollo y en los Planes de Ordenamiento Territorial. Así mismo, el Gobierno Nacional creará incentivos para que el Subsidio Familiar de Vivienda y los recursos de promoción de oferta de las Cajas de Compensación Familiar se apliquen a estos macroproyectos y ampliará la oferta de entidades como Findeter y Fonade, con el fin de apoyar la formulación, gerencia, financiación y ejecución de los mismos.

**Equipamientos e infraestructuras urbanas de escala regional o nacional.** Esta modalidad de macroproyectos promoverá también el desarrollo de proyectos de grandes infraestructuras y equipamientos de escala urbana, metropolitana o regional, con el apoyo técnico y financiero de la Nación.

**Esquema institucional y estrategia de implementación.** Con base en los proyectos estratégicos definidos por la Nación, el Mavdt brindará asistencia técnica y articulará a las entidades nacionales, los departamentos y municipios en el diseño de la estrategia para su adecuada implementación en el territorio.

**Financiación.** Bajo el principio de autosostenibilidad de estas actuaciones urbanas integrales, para cada proyecto se diseñará un esquema de gestión y administración de recursos, soportado cuando se requiera en un convenio interinstitucional. Los estudios de preinversión podrán financiarse a través de una línea especial creada por Fonade.

**Metas.** La meta para el cuatrienio es formular e implementar con apoyo de la Nación por lo menos ocho macroproyectos u otras actuaciones urbanas integrales de gran escala, de las cuales cinco estarán asociadas a la generación de suelo para VIS y tres a la implementación de los sistemas integrados de transporte masivo o a infraestructura de carácter regional (anexo metas). Para el cumplimiento de estas metas, el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para la ejecución de los macroproyectos, en complemento a los aportes de las entidades territoriales, del sector privado, de cooperación internacional y de otros agentes interesados. Los macroproyectos pilotos para desarrollar estos lineamientos serán los asociados a la construcción de la Avenida Longitudinal de Occidente (ALO) y al mejoramiento integral del área de influencia de la Quebrada La Yesca en Quibdó, entre otros.

**Renovación y/o redensificación urbana**

Teniendo en consideración la escasez de suelo urbanizable, además de actuaciones urbanas integrales y/o macroproyectos para generación de suelo en áreas de expansión, es importante consolidar actuaciones urbanas integrales para promover procesos de renovación y/o redensificación en áreas consolidadas de las ciudades. Conforme a lo anterior, además de las estrategias identificadas en Ciudades Compactas y Sostenibles, se proponen las siguientes acciones para articular las demás políticas sectoriales:

**Agua potable y saneamiento básico.** Con el propósito de garantizar los recursos para la reposición y/o optimización de las redes en zonas de renovación y redensificación urbana, los municipios y las empresas prestadoras de servicios deberán articular los mecanismos de planeación y financiación propios del sector, con los definidos para la gestión del desarrollo urbano (Ley 388 de 1997). Como consecuencia, en las revisiones de los Planes Maestros o de los contratos de concesión se deberá incluir la demanda potencial de los sectores definidos con el tratamiento de renovación y/o redensificación urbana.

**Vivienda de interés social.** Tal como lo establece el Conpes 3305 de 2004, el Gobierno Nacional podrá reglamentar incentivos especiales para las Cajas de Compensación Familiar que destinen recursos de promoción de oferta a proyectos en zonas de renovación o redensificación urbana. Así mismo, en la reglamentación del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de las Cajas de Compensación se podrá definir un subsidio mayor cuando estos se apliquen en procesos de renovación o redensificación urbana.

**Gestión inmobiliaria.** Para fomentar la utilización de mecanismos de participación público/privada en procesos de renovación urbana, el Mavdt fortalecerá la utilización de la fiducia mercantil y la expropiación administrativa para terceros, y los demás aspectos relacionados con los instrumentos de gestión del suelo de la Ley 388 de 1997, que permitan un mayor desarrollo de actuaciones urbanas integrales de renovación y/o redensificación urbana. En complemento se promoverá que las normas urbanísticas que definen los municipios para estas zonas, garanticen niveles de rentabilidad que incentiven la participación del sector privado.

**3.6 Infraestructura para el desarrollo**

La infraestructura tiene un impacto directo sobre el crecimiento, la eficiencia del sector productivo y el desarrollo social, tanto por sus efectos en materia de conectividad y acceso de la población a los servicios, como por su papel determinante en el desarrollo regional y local, y en la integración nacional e internacional.

En términos de cobertura, el país presenta un nivel medio comparado con los demás países de América Latina. Por ejemplo en teledensidad (conexiones telefónicas por habitante), Colombia se encuentra por encima del promedio latinoamericano[79]. En telefonía móvil, con la reciente expansión del mercado, la cobertura nacional alcanzó un nivel superior al promedio de América Latina (47,5% a diciembre de 2005). En energía eléctrica Colombia presenta una cobertura del 93,6% en el Sistema Interconectado Nacional, cifra superior a la alcanzada por otros países de América Latina. Por otra parte, la cobertura de Internet es baja (8% durante 2004) al compararse con el promedio latinoamericano (12%) y con la penetración en países de similar ingreso.

Por otra parte, la infraestructura de transporte aún tiene un amplio margen para mejorar. Los indicadores de calidad de la infraestructura, calculados, por el Foro Económico Mundial (FEM)[80] para 117 países, presentan a Colombia con una calificación inferior a la de otros países en Suramérica, especialmente en infraestructura vial.[81]. En esta misma medición, la infraestructura aeroportuaria y férrea aparece más desarrollada después de Chile y México. Lo mismo sucede en el sector portuario, para el que aún son importantes las limitaciones en el acceso y el servicio.

Colombia necesita en el mediano y largo plazo mejorar su desarrollo de infraestructura productiva, y a su vez fortalecer sus logros en la cobertura social.

**3.6.1 Accesibilidad territorial**

La forma dispersa en que se encuentra la población rural colombiana ha llevado a que las necesidades de transporte de personas y carga se resuelva a través de sistemas alternativos de transporte, lo cual ha resultado en una red de movilidad con una cobertura de servicio baja y una ineficiente utilización de la infraestructura existente y altos costos de desplazamiento.

La solución de las necesidades de transporte en las áreas rurales se han venido abordando con el aumento de la infraestructura vial en estas áreas, sin embargo, es necesario desarrollar sistemas de movilidad rural intermodal que optimicen el uso de las infraestructuras actuales, disminuyendo los tiempos y costos de desplazamiento de la población hacia los centros urbanos, de acopio y pasos de frontera. Así mismo, se promoverá el mejoramiento e integración de la infraestructura instalada, en zonas donde los modos aéreo y fluvial son la principal alternativa de transporte.

Con el fin de solucionar esta problemática, el Gobierno Nacional adelantará acciones en las siguientes áreas:

**Red de ríos, caños y esteros.** El Ministerio de Transporte impulsará iniciativas para el desarrollo de muelles, promoción del mantenimiento y del servicio de la red a través de regulación, de tal forma que se pro-

79 En 2003, Colombia presentó una teledensidad de 17,3%, valor superior al de América Latina (13,6%). Fuente: UIT.

80 Datos años 2005, 2006.

81 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 (pobremente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo).

mueva e incentive la comercialización de mercancías y el transporte de pasajeros por este modo.

**Sistemas alternativos de infraestructura de transporte.** El Gobierno Nacional participará en el desarrollo de proyectos de movilidad que acerquen la población rural a los centros urbanos, facilitando el acceso a servicios básicos y la comercialización de los productos del campo.

Los proyectos deberán reconocer un sistema de redes físicas territoriales que funcionen en el área rural y que se articulen con las zonas urbanas, centros de acopio o pasos de frontera. En estos proyectos, la población deberá tener una participación activa tanto en la formulación y construcción, como en la operación y mantenimiento de dichos proyectos. La estrategia de acción debe enmarcarse dentro de las siguientes acciones básicas.

Definir los espacios geográficos: Deben establecerse las condiciones de ingreso o de producción que agrupen regiones con características socioeconómicas y territoriales similares.

Determinar las características de las redes: se deben evaluar los proyectos que logren el carácter local-rural en un ámbito de interconexión.

Establecer los mecanismos de regulación: las políticas y regulación de los sistemas rurales deberá generarse a través de espacios de participación democrática con la creación de entes comunitarios como reguladores y controladores de la operación del sistema.

Otros requisitos para los proyectos: se deben establecer mecanismos sencillos que permitan evaluar la posibilidad de incorporar un proyecto dentro del marco de red de transporte, para ello el proyecto debe cumplir con las siguientes condiciones:

Apoyar la descentralización.

Asegurar la sostenibilidad financiera, administrativa y técnica de la infraestructura regional.

Fortalecer y fomentar los modos alternativos de transporte.

Dada las dificultades de accesibilidad, el proyecto debe ser financieramente autosostenible, por tal razón tendrán mayor relevancia aquellos que utilicen medios no motorizados o en los cuales la provisión de insumos para su operación no sea crítica. Adicionalmente, deberán establecerse dentro del marco de ayuda a los municipios más pobres del país, y deben ser correspondientes con proyectos que se desarrollen en el marco del programa de Acción Social de la Presidencia de la República.

**Infraestructura aeroportuaria en zonas de difícil acceso.** Las pistas y aeropuertos regionales, localizados en las zonas donde el modo aéreo es la única alternativa de transporte presentan bajas especificaciones técnicas y de operabilidad para los usuarios. Dado que, se ha demostrado que estos aeropuertos cumplen con una importante labor social, al servir de medio de transporte a las comunidades asentadas en regiones aisladas y zonas fronterizas.

El Gobierno Nacional continuará apoyando el desarrollo de programas, cuyo objetivo primordial es mejorar y construir infraestructura aeroportuaria regional en zonas apartadas y de frontera, de acuerdo con los requerimientos de la demanda.

### 3.6.2 Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas

Ante la necesidad de que Colombia avance en términos de equidad, es preciso adoptar las medidas que permitan el acceso de la población a los servicios públicos. Sobre esta base, la política de acceso a los servicios de energía eléctrica y gas se soportará en estos principios: (1) aumento de la cobertura con criterio de sostenibilidad; (2) mejoramiento de la calidad de los servicios prestados; y (3) fortalecimiento de las empresas prestadoras de servicios públicos.

#### A. Energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional

Durante el último cuatrienio el Gobierno Nacional adelantó acciones tendientes a avanzar en la ampliación de la cobertura del servicio de energía eléctrica y fortalecer financieramente las empresas prestadoras de los servicios de distribución y comercialización. Entre las acciones más destacadas cabe mencionar: (1) la creación y puesta en funcionamiento de fondos especiales para incrementar los subsidios para la prestación del servicio a usuarios de zonas rurales y de difícil gestión[82]; (2) la creación y puesta en marcha del programa de normalización del servicio de los usuarios de áreas subnormales; (3) el desarrollo de programas de reducción de pérdidas y recuperación de cartera que permitieron el fortalecimiento financiero de las empresas distribuidoras de energía; (4) la implementación de códigos de buen gobierno corporativo en empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación; (5) la vinculación de operadores estratégicos a las empresas Central Hidroeléctrica de Caldas, Electrificadora de Quindío y Enertolima en el año 2006; y (6) el establecimiento de incrementos tarifarios no superiores a la inflación para los consumos de subsistencia de usuarios de estratos 1 y 2.

Al tomar en consideración estos antecedentes y los objetivos planteados, el Gobierno Nacional emprenderá las acciones tendientes a: (1) consolidar el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización; (2) consolidar la política de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde la gestión para la prestación y cobro del servicio sea difícil; y (3) fortalecer las empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria de la Nación, a través de la implementación de códigos de buen gobierno corporativo y la vinculación de operadores estratégicos.

**1. Marco regulatorio de distribución y comercialización.** Para estos efectos, el Gobierno Nacional impulsará estas estrategias y acciones:

**Sistemas de distribución.** La Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, implementará un esquema regulatorio que: (1) incentive la expansión de la actividad de distribución de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional; y (2) permita fijar cargos homogéneos por uso de las redes de distribución de energía eléctrica para usuarios de una misma área de distribución. De esta manera, a través del uso de instrumentos regulatorios, el Gobierno Nacional buscará mitigar las disparidades existentes en tarifas de energía eléctrica de áreas geográficas con características comunes. Además, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, en el marco de sus competencias, liderarán el desarrollo de los mecanismos legales y regulatorios que permitan la transferencia de recursos entre operadores de un área de distribución, respetando el principio de eficiencia. Estas medidas contribuirán a alcanzar la meta de aumentar la cobertura del Sistema Interconectado Nacional a 95,1% durante el presente cuatrienio. (Ver anexo de metas).

En línea con lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía evaluará el alcance del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER), teniendo en cuenta el esquema regulatorio definido y los efectos que este fondo pueda tener en el desarrollo de los objetivos planteados en la regulación. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía liderará los cambios normativos necesarios para dar a las entidades públicas la facultad de definir si el valor de los bienes o derechos que dichas entidades aporten a empresas de servicios públicos domiciliarios debe o no incluirse para los efectos del cálculo de las tarifas que hayan de cobrarse a los usuarios[83].

**Economías de escala de los sistemas de distribución.** La CREG, con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, establecerá mecanismos para el mejor aprovechamiento de las economías de escala, característica propia de los monopolios naturales, tal como es la actividad de distribución de energía eléctrica.

**2. Normalización de la prestación del servicio.** El Ministerio de Minas y Energía consolidará los esquemas de normalización de la prestación del servicio de energía eléctrica en áreas subnormales y comunidades donde sea difícil la gestión para la prestación y cobro del servicio. Para esto, podrá: (1) asignar responsabilidades explícitas a los alcaldes

82 Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER) y Fondo de Energía Social (FOES).

83 Posiblemente esto hará necesaria una modificación del numeral 87.9 del artículo 87 de la Ley 142 de 1994.

de los municipios que entren en el programa de normalización y (2) continuar con la asignación de subsidios adicionales a estas comunidades a través del Fondo de Energía Social[84]. Así mismo, el Ministerio deberá definir las responsabilidades del operador de red, vinculando su obligación de provisión del servicio de energía al cumplimiento de los pagos por parte de las alcaldías de los consumos de las áreas incluidas en el programa de normalización. Con base en los lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, la CREG incorporará las medidas pertinentes en el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de energía eléctrica.

De igual manera, tanto en las zonas de difícil gestión así como en las zonas no interconectadas y en territorios insulares se continuará con la política de establecer esquemas diferenciales para la prestación del servicio de energía eléctrica.

**3. Empresas distribuidoras de energía eléctrica.** El Ministerio de Minas y Energía promoverá el fortalecimiento corporativo y financiero de las empresas de distribución eléctrica con participación accionaria de la Nación, mediante: (1) la consolidación de la implementación de prácticas de buen gobierno corporativo; y (2) la vinculación de inversionistas estratégicos a por lo menos 8 empresas distribuidoras de energía eléctrica con participación accionaria mayoritaria de la Nación. (Ver anexo de metas).

**B. Energía eléctrica en Zonas No Interconectadas**

El Gobierno Nacional, a través del Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas (IPSE), ha implementado estrategias orientadas a aumentar la cobertura[85] y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas. A partir de 2004, el IPSE puso en marcha un mecanismo transitorio para permitir la continuidad del servicio, consistente en la prestación directa del servicio de generación de energía eléctrica en municipios como Mitú, Leticia, Puerto Carreño, Puerto Inírida, Guapi y Bahía Solano. Adicionalmente, en desarrollo de las políticas de uso eficiente de los recursos energéticos y utilización de energías alternativas, el Gobierno Nacional ha estructurado e iniciado el proceso de construcción de proyectos como la microcentral de Mitú, la pequeña Central Hidroeléctrica de Guapi (Cauca), el proyecto piloto para la generación de energía eléctrica con biomasa en Solita (Caquetá) y programas de telemedición y micromedición.

Al tener en cuenta los avances en el proceso de ampliación de la cobertura y mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas[86], el Gobierno Nacional dará continuidad a las políticas de aumentar la cobertura y la calidad del servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas, con criterios de sostenibilidad. De esta forma también se beneficiará buena parte de las zonas de frontera, de las cuales una porción considerable pertenece a las Zonas No Interconectadas.

**Cobertura y calidad del servicio.** Para dar continuidad a esta política, el Gobierno Nacional impulsará las siguientes estrategias durante el presente cuatrienio:

**Plan Indicativo de Expansión de Cobertura 2006-2010.** La Unidad de Planeación Minero Energética, UPME, en coordinación con el IPSE, continuará elaborando el Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010. Este Plan permitirá priorizar las acciones que el Gobierno Nacional adelantará en las Zonas No interconectadas en el corto plazo. Para la elaboración de este Plan se tomarán en consideración, entre otros, criterios demográficos, geográficos y económicos.

**Esquema de gestión para la prestación del servicio.** El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE diseñarán un esquema sostenible de gestión para la prestación del servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas e implementarán dicho esquema en al menos 3 áreas del país (Ver anexo de metas). Este esquema deberá promover la vinculación de agentes calificados, públicos o privados, estableciendo incentivos económicos para: (1) el desarrollo de proyectos de expansión, reposición de infraestructura eléctrica y sustitución de los actuales parques de generación que utilizan combustibles fósiles por tecnologías que utilicen fuentes de energías alternativas[87], siempre y cuando sean soluciones técnica y financieramente viables en el largo plazo; (2) la prestación del servicio (administración, operación y mantenimiento); y (3) el mejoramiento del servicio (calidad y aumento en las horas del servicio)[88].

Para la implementación de este esquema de gestión, el Ministerio de Minas y Energía liderará el desarrollo de los mecanismos legales que permitan la creación de áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica en las que el cierre financiero pueda hacerse con el apoyo de recursos de la Nación, respetando los criterios de eficiencia y suficiencia financiera. Por otra parte, para la puesta en marcha de este esquema, el Ministerio de Minas y Energía podrá hacer uso de recursos tales como: (1) el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (Fazni); (2) el Fondo Nacional de Regalías; (3) tarifas pagadas por los usuarios; (4) contrapartidas de las entidades territoriales; y (5) recursos del Presupuesto General de la Nación destinados a cubrir subsidios por menores tarifas y financiar la operación comercial y el mantenimiento de la infraestructura eléctrica en las Zonas No Interconectadas. Como resultado de estas medidas se espera que, entre otros, durante el presente cuatrienio se amplíe en 42 MW la capacidad instalada en las Zonas No Interconectadas. De la misma manera, se prevé que estas medidas permitirán prestar el servicio a 40.000 nuevos usuarios e incrementar en un 10% el tiempo promedio de servicio en estas zonas (Ver anexo de metas).

**Proyectos basados en fuentes alternativas de energía.** El Ministerio de Minas y Energía y el IPSE promoverán el diseño y la ejecución de proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa. Los resultados de la implementación de estos proyectos piloto serán tomados en consideración para: (1) replicar estas soluciones en las Zonas No Interconectadas; y (2) promover la sustitución de los actuales parques de generación por tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa.

De la misma manera, la ejecución de estos proyectos debe incentivar el desarrollo económico de las regiones. Teniendo en cuenta el impacto positivo que estos proyectos pueden generar sobre la economía de las Zonas No Interconectadas, serán considerados prioritarios dentro del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica 2006-2010.

Por otra parte, el Gobierno Nacional impulsará la construcción de pequeñas centrales hidroeléctricas en aquellas regiones de las Zonas No Interconectadas en donde sean la solución más apropiada desde el punto de vista técnico y económico. Así, para el período 2006-2010 se tiene prevista la terminación de los procesos de planeación y construcción de 7 proyectos hidroeléctricos de menor escala iniciados durante el cuatrienio 2002-2006.

**C. Gas Licuado de Petróleo (GLP)**

Desde 1991 el Gobierno Nacional ha promovido, mediante documentos Conpes y Planes Energéticos Nacionales, la masificación del consumo de gas propano como combustible sustituto de la leña en aquellas zonas donde no es económicamente factible extender la red de transporte del gas natural. Adicionalmente, se ha promovido la participación privada en todos los eslabones de la cadena de distribución de gas licuado de petróleo (DNP, 2006).

Entre las iniciativas gubernamentales por promover el uso de gas licuado de petróleo en las áreas urbanas y rurales del país se destaca el

84 Artículo 118 de la Ley 812 de 2003.

85 Soluciones basadas en la utilización de energías alternativas para la generación de energía eléctrica.

86 Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

87 Para el período 2006-2010 se espera una sustitución de al menos 15MW.

88 Para supervisar el avance en el logro de este objetivo, durante el presente cuatrienio se implementarán sistemas de telemedida en por lo menos 50 localidades de las zonas no interconectadas.

programa de GLP Rural adelantado por Ecopetrol S.A[89]. Este programa surgió como una estrategia para incrementar el consumo de gas licuado de petróleo en regiones en las que no se prestaran o no se previera la prestación de los servicios de distribución y comercialización de gas natural en el sector residencial.

Con el objeto de promover el desarrollo de la industria del gas licuado de petróleo y avanzar en el propósito de universalizar este servicio, en el período 2006-2010 el Gobierno Nacional implementará las acciones orientadas a promover el uso de este energético.

• **Incentivar el uso del gas licuado de petróleo.** El Ministerio de Minas y Energía diseñará y pondrá en marcha un programa de masificación del uso del gas licuado de petróleo, teniendo en cuenta lo siguiente: (1) evaluar la viabilidad de establecer áreas de servicio exclusivo para la distribución y/o comercialización de gas por redes en capitales de departamento y cabeceras municipales donde la sustitución de energía eléctrica por gas natural no sea viable económicamente; (2) analizar la viabilidad de establecer incentivos para que los agentes formales de la cadena presten los servicios de distribución y comercialización de gas licuado de petróleo por medio de cilindros en áreas rurales; (3) realizar una evaluación de zonas rurales no atendidas por el programa GLP Rural, con el fin de determinar la viabilidad de continuar y/o complementar este programa; y (4) desarrollar mecanismos de subasta para la asignación de las áreas de servicio exclusivo. La CREG revisará el marco regulatorio de las actividades de distribución y comercialización de gas propano para uso domiciliario, con base en lo anterior.

**D. Gas Natural**

El Ministerio de Minas y Energía evaluará la conveniencia de impulsar los cambios normativos orientados a aumentar la cuota de fomento[90] sobre el valor de la tarifa que se cobra por el gas natural objeto del transporte y que se destina al Fondo Especial Cuota de Fomento. Lo anterior con el objeto de continuar la promoción y cofinanciación de proyectos dirigidos al desarrollo de infraestructura para el uso del gas natural en las regiones en donde el gas natural sea el sustituto energético más eficiente, desde el punto de vista económico.

**3.6.3 Alcanzar la inclusión digital**

**Servicio y acceso universal a las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC)**

**Esquema de financiación de las telecomunicaciones sociales.** La Ley 142 de 1994, permitió el otorgamiento de subsidios a los usuarios de telefonía domiciliaria de estratos bajos y definió que estos subsidios deben financiarse mediante las contribuciones de los usuarios de estratos altos. Este esquema posibilitó que el servicio de telefonía local se preste con tarifas más asequibles para la población con menores ingresos, principalmente en las áreas urbanas del país. No obstante, la expansión de la telefonía móvil y el mayor crecimiento de la población objeto de subsidios[91], sumados a la inexistencia de estratos contribuyentes en algunas zonas rurales o urbanas de menor tamaño, fueron motivo para que este esquema se convirtiera, rápidamente, en deficitario[92]. De manera complementaria desde 1999 el Gobierno Nacional ha implementado programas de acceso y servicio universal fomentando la prestación de servicios de telefonía e Internet a la población de menores ingresos, que se financia con las contribuciones de los operadores al Fondo de Comunicaciones.

Considerando los alcances logrados desde 1999, el Ministerio de Comunicaciones continuará fomentando programas de servicio/acceso universal, a medida que los avances tecnológicos y la disponibilidad de recursos lo permitan, bajo criterios de eficiencia, competencia y continuidad en el largo plazo. Adicionalmente, teniendo en cuenta la creciente convergencia de servicios, las nuevas condiciones de los mercados y la necesidad de fomentar la competencia entre operadores, el Gobierno Nacional definirá una política integral de acceso y servicio universal, y promoverá los desarrollos normativos para redefinir el esquema de las telecomunicaciones sociales en Colombia. Para este fin, realizará un estudio que analice los resultados de la ejecución del Plan Nacional de Servicio Universal 1999-2009 y con base en sus conclusiones, se promoverá las modificaciones normativas a que haya lugar.

**Conectividad a Internet.** El Ministerio de Comunicaciones fortalecerá los programas de acceso universal a las TIC, promoviendo así el aprovechamiento de estas tecnologías en todas las regiones del país. En particular, el Programa Compartel continuará con el proyecto de conectividad a instituciones públicas, mediante el cual en 2010 tendrán acceso a Internet de banda ancha 22.406 instituciones públicas, entre sedes educativas, bibliotecas, y hospitales (Ver Anexo metas).

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Sena, diseñarán diferentes alternativas para que la conectividad en 8.886 escuelas oficiales, sea potenciada y estas instituciones educativas sean convertidas en centros de acceso comunitario a las TIC. De esta manera, en 2010 el país contará con 10.000 centros de acceso comunitario a Internet en aquellas zonas donde existe una oferta insuficiente de este servicio.

En la selección de los municipios beneficiados por estos proyectos, se considerará la importancia de adelantar inversiones sociales en las zonas de frontera, como herramienta para apoyar el desarrollo social y económico de la población que habita en estas regiones del país.

Así mismo, el Gobierno Nacional diseñará una política para que las Aseguradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y Empresas Promotoras de Salud (EPS) utilicen las TIC para tener información en tiempo real de todos los beneficiarios.

De otra parte, el Programa Computadores para Educar en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, continuará con la provisión de infraestructura computacional en las sedes educativas oficiales del país. Mediante este Programa, con el apoyo del sector privado y de los entes territoriales, se entregarán 187.810 computadores durante los próximos cuatro años (Ver Anexo metas). Al final del período, el 45% de los planteles educativos oficiales de todo el país, contarán con acceso a esta infraestructura, pasando de una cobertura actual de 48 alumnos por computador con corte a diciembre de 2006, a 20 alumnos por computador en el 2010.

**Nuevos programas de acceso universal a las TIC.** Como complemento a las anteriores políticas y considerando las condiciones cambiantes de los mercados, se evaluará la implementación de nuevos programas de acceso a las TIC en regiones apartadas, mediante la utilización de mecanismos competitivos para la asignación de los recursos públicos.

**Reducción de la brecha en apropiación de las TIC**

**Desarrollo de capacidades en TIC.** El desarrollo de competencias básicas que permitan a la población, más específicamente a estudiantes y docentes, apropiarse y utilizar adecuadamente la información y las TIC, es uno de los mayores desafíos en la reducción de la brecha digital.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación y cofinanciación con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena, adelantará un plan de alfabetización en TIC mediante el cual: (1) se definan las competencias básicas en TIC que serán necesarias en cada uno de los niveles de educación; (2) se promueva la incorporación de las competencias básicas en TIC en los programas educativos, y (3) se definan acciones para el fortalecimiento del bilingüismo en los alumnos y maestros de las instituciones públicas educativas. Adicionalmen-

---

89 Ecopetrol adelantó este programa de masificación de gas propano a nivel rural durante el período 2004-2005. El programa incluía la entrega a título gratuito de un equipo de cocción (estufa, regulador y cilindro de 33lb), una carga inicial y dos recargas adicionales a usuarios potenciales. A través del programa se entregaron 206,678 equipos de cocción, beneficiando a una población de 1.033.390 habitantes en 19 departamentos del país. Para el desarrollo del programa de GLP Rural, Ecopetrol S.A. contrató un esquema de gerencia que realizó las actividades de planeación, administración, ejecución, control y evaluación del programa.

90 Creada por el artículo 15 de la Ley 401 de 1997.

91 Durante el período 2000-2005, por cada línea que se instaló en los estratos 5, 6 y no residencial, entraron en servicio cuatro líneas de los estratos 1, 2 y 3.

92 El déficit acumulado del esquema de subsidios y contribuciones (1998-2004) alcanzó los 364.015 millones de pesos, según cifras del Fondo de Comunicaciones.

te, estas entidades acompañarán a escuelas oficiales con conectividad en el desarrollo de las habilidades en TIC de los alumnos y profesores.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Administrativo de la Función Pública, y el Sena promoverán acciones para el desarrollo de capacidades en TIC en los servidores públicos y en la población discapacitada del país. Así pues, se buscará capacitar a 11.615 servidores públicos a nivel Nacional.

Finalmente, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con Colciencias, liderará la propuesta de diseño de mecanismos de fomento para que el recurso humano altamente capacitado en el diseño y apropiación de TIC regrese al país. Así mismo, este Ministerio en articulación con el Icetex, entre otros, coordinará el diseño de una línea de crédito para facilitar el acceso a computadores personales a la población de bajos ingresos.

**Generación de contenidos locales.** El desarrollo de una oferta suficiente de contenidos y aplicaciones es otro elemento importante para el aprovechamiento de las TIC en los procesos de generación de conocimiento. Resulta imprescindible complementar la oferta de contenidos desarrollada en el nivel nacional, con una oferta de contenidos locales acordes con las necesidades e intereses de la población en cada región del país.

Para esto, el Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, en conjunto con las universidades promoverá la generación de contenidos locales en las instituciones públicas con conectividad a Internet de banda ancha[93]. Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones estudiará la creación de un programa de apoyo al desarrollo de portales especializados en diferentes sectores productivos y regiones del país.

**Aprovechamiento de la infraestructura de acceso universal a las TIC.** Aprovechando la conectividad instalada, el Programa Compartel creará un Programa de Promotores, mediante el cual se gestionará la incorporación de las TIC en las actividades cotidianas de producción, servicios y comercio en las diferentes regiones apartadas y de bajos ingresos, y en la población desplazada del país.

**Fortalecimiento de la radiodifusión sonora y televisión pública**

El Gobierno Nacional continuará transformando y fortaleciendo la radio nacional y la televisión pública en Colombia, bajo criterios de modernización tecnológica, integración de redes, convergencia, calidad en los contenidos e interactividad para los usuarios.

En este sentido, la prestación del servicio de radio y televisión pública se hará con base en los criterios de eficiencia y calidad, promoviendo la igualdad en el acceso y el apoyo al desarrollo económico del país. Así, se buscará incluir dentro de la programación contenidos orientados al desarrollo de competencias científicas, sociales, matemáticas, comunicativas, ciudadanas, y de bilingüismo en la población de todo el país. De esta forma, para 2010, Señal Colombia contará con 24.223 nuevos hogares de audiencia cautivos (Ver Anexo metas). Así mismo, mediante mecanismos coordinados y cofinanciados, las entidades del Estado que programen en los canales públicos nacionales, definirán los principios orientadores de su programación, para garantizar una producción de contenidos de alta calidad, considerando las necesidades de los habitantes del territorio nacional.

Adicionalmente, para un mayor desarrollo del servicio de radiodifusión, se adelantará una revisión al marco normativo vigente de este sector, y se realizarán procesos licitatorios para la radio comercial y la radio comunitaria en las ciudades capitales de los departamentos.

De otra parte, para el aseguramiento de la convergencia tecnológica, el Gobierno Nacional buscará que los servicios a través de los cuales se transmiten las señales de audio y video de manera simultánea y no radiodifundida, sean prestados por los operadores de servicios de telecomunicaciones a través de la red de telecomunicaciones del Estado, previa autorización por parte del Ministerio de Comunicaciones.

El Ministerio promoverá la eficiencia en la operación de las redes y diseñará un nuevo esquema de financiación que garantice la sostenibilidad de la radio nacional y de la televisión pública. Así, para garantizar nuevas fuentes de recursos y fortalecer la labor del operador público del servicio de televisión, el Gobierno Nacional promoverá la comercialización de su parrilla de programación hasta en un 30%. Adicionalmente, en la medida en que se adapte el marco normativo del sector, el Fondo de Comunicaciones financiará planes y programas de inversión de dicho operador y de los operadores regionales de televisión. Así mismo, este operador formulará una estrategia para la consecución de mayores ingresos.

En este contexto, el operador del servicio de televisión nacional invertirá los recursos que se destinen a la prestación de los servicios de radio y televisión pública teniendo en cuenta el siguiente orden de prioridades: (1) la operación, mantenimiento, expansión y modernización de la infraestructura técnica para la prestación del servicio de televisión; (2) el cubrimiento de los costos de transmisión y transporte de señal; y (3) la producción, emisión, realización, programación y fomento de la televisión pública. De esta forma para 2010, este operador presentará un índice de disponibilidad de la red de radiodifusión del 100%.

Finalmente, garantizando el cumplimiento de los mandatos constitucionales, el Gobierno Nacional promoverá una reforma a la Comisión Nacional de Televisión que permita adaptar dicha entidad al contexto convergente del sector de TIC en Colombia y que mejore las condiciones para la destinación de recursos de inversión al fortalecimiento de la televisión pública nacional.

**Territorios digitales y programas regionales de apropiación de TIC**

Las regiones colombianas deberán tomar conciencia del potencial de las TIC para el desarrollo, la competitividad y la reducción de la pobreza. Por esta razón, el Ministerio de Comunicaciones a través del Fondo de Comunicaciones, promoverá el desarrollo de departamentos y municipios digitales, en los que se aprovechen dichas tecnologías para articular al sector privado, la academia y la sociedad civil con el Estado, y así mejorar los procesos cotidianos de gobierno, producción, servicios y comercio. Con esto se buscará que Colombia se consolide como un país digital en América Latina.

En este marco, el Gobierno Nacional impulsará casos piloto en departamentos, ciudades y municipios del país en alianza con empresas del sector, operadores, gremios, autoridades departamentales y locales, universidades, centros de investigación y de desarrollo tecnológico, y otras instituciones reconocidas en las regiones. Así mismo, se extenderá inicialmente el apoyo a los Parques Tecnológicos existentes en el país.

Adicionalmente, el Ministerio de Comunicaciones acompañará a los departamentos en la definición de estrategias regionales de alfabetización, apropiación y uso de TIC, que dentro de una estrategia nacional de desarrollo y uso de TIC articulen los esfuerzos locales destinados al aprovechamiento de estas tecnologías. Estas acciones incluirán el desarrollo de mecanismos que fomenten el uso de las TIC en las zonas de frontera.

**El esquema de subsidios en servicios públicos domiciliarios**

Cabe anotar que durante los últimos años, se ha presentado un desbalance en este esquema para los servicios de energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, acueducto, alcantarillado y aseo, el cual ha aumentado en la medida en que se ha incrementado la población objeto de subsidios[94]. Adicionalmente, se ha detectado que en algunos casos los subsidios asignados no se han dirigido a la población de menores ingresos. Por esta razón, resulta también necesario optimizar la asignación de los subsidios, para que estos se dirijan a la población de menores recursos. Como parte de las acciones para una mejor focalización de los subsidios a los servicios públicos domiciliarios, el Dane definirá nuevas metodologías de estratificación socioeconómica que tengan en cuenta los resultados del censo de 2005. Adicionalmente, el Gobierno Nacional evaluará la posibilidad de complementar la herramienta

[93] Estos contenidos se refieren a información relevante para la ciudadanía sobre rendición de cuentas, procesos de contratación pública, trámites y servicios al ciudadano en líneas de información general sobre el municipio y los diferentes ámbitos de acción del mismo (agricultura, salud, educación, turismo, etc.).

[94] Estos desbalances se han mitigado parcialmente con la aplicación de los factores de la Ley 142 de 1994 y sus normas modificatorias, así como con la definición de estrategias de asignación eficiente de subsidios, definidas en el marco normativo y regulatorio de cada sector.

de estratificación con otras herramientas de focalización de modo que el instrumento final que se utilice para la clasificación de los usuarios permita de manera eficiente y eficaz evaluar las condiciones de vida de la población y clasificar de mejor manera a la población con base en rasgos característicos de sus condiciones de vida.

En el mismo sentido, se dará prioridad al otorgamiento de subsidios a los estratos 1 y 2. En el estrato 3, se evaluará la implementación de acciones complementarias para una mayor focalización en la asignación de subsidios. Este análisis deberá enmarcarse dentro de las políticas sociales de cada sector e igualmente reconocerá las características propias del mercado. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, el Gobierno Nacional desarrollará medidas para priorizar la focalización de subsidios a los consumos de subsistencia, para estratos 1 y 2, siempre y cuando no se comprometan las metas fiscales ni la suficiencia financiera de las empresas.

**3.7 Equidad en el campo**

El crecimiento de la producción es la fuente inicial de mayores ingresos y empleo en sector rural. Sin embargo, los altos índices de pobreza en el campo y los procesos a través de los cuales tiende a perpetuarse ("trampas de pobreza"), impiden que los campesinos puedan aprovechar adecuadamente las nuevas oportunidades que brinda el crecimiento. Por esta razón, es necesario adoptar políticas específicas dirigidas a mejorar la capacidad de los campesinos para generar ingresos y su calidad de vida, mediante: (1) el ordenamiento social de la propiedad para promover el acceso a la tierra; (2) el ajuste institucional del sector; (3) el mejoramiento de su capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos; (4) el desarrollo de programas de promoción social para la población rural a través del acceso a bienes públicos; y (5) la oferta de alternativas que permitan contrarrestar la expansión de los cultivos ilícitos.

**3.7.1 Avanzar en el ordenamiento social de la propiedad**

**Adjudicación y titulación de tierras**

La mejora de la capacidad productiva de los campesinos requiere, entre otras cosas, facilitar el acceso a la tierra y garantizar la propiedad de la misma como estímulo a su uso productivo sostenible, así como el acceso a los diferentes de recursos de producción.

El objeto de este programa es mejorar el acceso a la tierra de la población objeto de reforma agraria con el fin de mejorar su capacidad productiva. Para este fin se propone: (1) la adjudicación de tierras provenientes de los procesos de extinción de dominio; (2) la titulación de baldíos; (3) el subsidio integral de tierras; y (4) la defensa de la propiedad pública y la clarificación de los derechos de propiedad colectiva.

Durante este cuatrienio el Incoder adjudicará. 130.000 hectáreas provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), atendiendo la recomendación del Conpes 3400 de 2004. De este total se adjudicará el 50% del área para beneficiar 3.250 familias en condición de desplazamiento (equivalentes a 65.000 has), el 25% a 1.625 familias campesinas (equivalentes a 32.500 has) y el 25% a 1.300 familias de reincorporados a la vida civil, 163 familias afrodescendientes y 163 familias indígenas (equivalentes a 32.500 has). Para lograr que estas metas se cumplan adecuadamente, es necesario que la DNE efectúe las gestiones necesarias para que los predios de extinción de dominio queden libres de obstáculos jurídicos y gravámenes que impidan su adjudicación (anexo de metas).

Para la titulación de baldíos se culminará la sustanciación de la totalidad de los procedimientos agrarios pendientes de esta índole[95]. Así durante el próximo cuatrienio se resolverán los 46.070 expedientes heredados del Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) e identificados por la Procuraduría General de Nación y se atenderán los nuevos procesos de titulación que se presenten ante el Incoder.

A través del subsidio integral de tierras se adjudicarán 120.000 hectáreas de tierra a 12.000 familias campesinas, de ellas aproximadamente, 9.600 en condiciones de desplazamiento, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial. También, se promoverá el uso productivo de las tierras adjudicadas por el antiguo Incora y/o Incoder que no son explotadas por sus propietarios en la actualidad (anexo de metas).

Con el propósito fundamental de defender la propiedad pública y clarificar los derechos de propiedad colectiva, se continuará con la tarea de garantizar la seguridad jurídica de la propiedad rural del Estado, de los grupos étnicos y de la población vulnerable.

**Tierras para comunidades afrocolombianas e indígenas**

En el caso de las comunidades indígenas y afrocolombianas la tierra constituye un factor determinante en el desarrollo y la cohesión social de estos pueblos. Este programa tiene por objetivo atender los requerimientos y las necesidades de tierras por parte de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Con este fin se propone: (1) el diseño y la implementación del Plan Nacional de Tierras, basado en un estudio de tenencia y caracterización de las tierras indígenas, concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional. Se honrarán, en especial, los compromisos adquiridos en el departamento del Cauca; y (2) la titulación, a través de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, de 70.000 hectáreas de tierras baldías ocupadas ancestralmente en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, beneficiando a 3.500 familias afro-colombianas (anexo de metas).

**Compra de predios improductivos por valor catastral**

Para evitar la especulación en el precio de la tierra y fomentar el uso eficiente de la misma, se autorizará al Incoder a comprar predios que previamente se hayan calificado como improductivos pero que no estén abandonados, asignándole al Estado la primera opción de compra por el valor catastral de cada predio. Esta medida creará mejores condiciones para una distribución adecuada de la tierra, además de generar nuevas alternativas de acceso a la tierra para los productores agropecuarios que estén interesados en desarrollar proyectos productivos en dichos predios, así como para los campesinos sin tierra.

**3.7.2 Ajustes institucionales para el sector rural**

Este programa propone: (1) mejorar la gestión institucional del Incoder; (2) apoyar la ejecución de los planes de desarrollo territorial y (3) apoyar transformaciones institucionales para la reducción de la pobreza en el campo.

Durante este cuatrienio se fortalecerá la capacidad de coordinación y convocatoria del "Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural" y se diseñarán nuevos mecanismos y esquemas de transferencia de propiedad de las tierras, y de construcción, adjudicación y administración de distritos de riego.

Para mejorar la gestión institucional del Incoder y facilitar sus futuras reformas, el Instituto deberá evolucionar hacia una entidad promotora del desarrollo rural, dedicada a la cofinanciación y viabilización de propuestas originadas desde el sector privado que coadyuven al mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Con este propósito en este PNDAR se tiene previsto una reforma estructural de la institución.

El MADR, en consonancia con las políticas de desarrollo territorial del PND, continuará apoyando la formulación y ejecución de los planes de desarrollo territorial. A través del Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (Consa), se articularán los planes de desarrollo departamentales con los lineamientos de la política agropecuaria nacional y se fortalecerá el trabajo de los secretarios técnicos de las cadenas productivas bajo el enfoque de la Apuesta Exportadora.

De otro lado, el Ministerio de Agricultura y de Desarrollo Rural apoyará a la Presidencia de la República y al Departamento Nacional de Planeación en las transformaciones institucionales necesarias para reducir los niveles de pobreza en el campo, tal y como lo plantea la *Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad* (Merpd).

**3.7.3 Mejorar la capacidad de los pequeños campesinos para generar ingresos**

El medio más eficaz para la reducción de la pobreza es aumentar la capacidad de la población rural para generar sus propios ingresos. Para esto, dentro del marco de lo propuesto por la Red de Protección

[95] 46.070 identificados por la Procuraduría a finales de 2005.

Social, este Gobierno promoverá: (1) el fortalecimiento de los niveles de empresarización de los pequeños campesinos; (2) la promoción de la agroindustria y el turismo rural; y (3) el desarrollo de microfinanzas rurales.

Para el fortalecimiento de los niveles de empresarización de las actividades agropecuarias se implementará el "Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia" basado en la experiencia de Pademer, y se implementará la segunda fase del Proyecto de Apoyo a Alianzas Productivas, PAAP.

Con el "Programa para el Desarrollo de Oportunidades de Inversión y Capitalización de los Activos de las Microempresas Rurales de Colombia" se espera beneficiar a 28.800 familias rurales pobres, generando mayores ingresos y empleos. De la misma manera, se espera facilitar el acceso a 2.500 familias rurales a servicios de microcrédito; incentivar a 2.500 jóvenes rurales a participar en el Sistema Financiero Formal, mediante la apertura de cuentas de ahorro; incentivar la apertura y sostenimiento de seguros de vida a 2.500 microempresarios rurales; y fortalecer a 50 cooperativas e instituciones financieras para la atención especializada a familias rurales pobres. Con la segunda fase de PAAP se espera implementar 190 nuevas alianzas que beneficiarán a 17.500 familias y generarán 20.900 nuevos empleos (ver anexo de metas).

Para la promoción de la agroindustria y el turismo rural se continuará ofreciendo la línea de crédito de redescuento Finagro para el desarrollo de actividades rurales. En el caso de la agroindustria, dando prelación a los biocombustibles, se creará un Fondo de Capital de Riesgo.

Para imprimirle un mayor dinamismo a la política de microfinanzas, haciendo uso de la amplia red comercial de oficinas y sucursales del Banco Agrario, el MADR continuará adelantando el Programa Especial de Microcrédito para Población Vulnerable en conjunto con el Fondo Nacional de Garantías, la agencia Presidencial para la Acción Social y el Sena. El programa comenzará con un proyecto piloto a través del cual se financiarán los proyectos productivos de 10.000 desplazados en 10 ciudades del país. Una vez finalizado este piloto, el programa se extenderá al resto de ciudades del país.

Así mismo, a través de la Banca de las Oportunidades, se promoverá el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando la equidad social en el campo, utilizando una red de corresponsales no bancarios, a través de los cuales se podrán ofrecer algunos servicios financieros en lugares apartados en los cuales la operación bancaria a través de sucursales no es posible.

**3.7.4 Programas de Promoción Social para la Población Rural**

El alivio de la pobreza rural y el desarrollo de acciones concretas que ayuden a contrarrestar las "Trampas de las pobreza", son condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de los pobladores, en especial los más pobres y los que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Para esto es necesario garantizar un sistema de promoción social, en las zonas rurales, que facilite el acceso a bienes públicos tales como educación, salud, saneamiento básico y seguridad alimentaria, entre otros, siguiendo las estrategias planteadas en el capítulo de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad de este Plan de Desarrollo.

En lo que corresponde a la Política de Desarrollo Rural, en el marco del Programa para la superación de la Pobreza Extrema-PEP y la Red de Protección Social, se desarrollará: (1) el programa de vivienda de interés social rural y saneamiento básico; (2) la implementación de acciones concretas para la seguridad alimentaria y nutricional y (3) la focalización de esfuerzos para atender a la población desplazada y reincorporada.

El Programa de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) entregará, por una sola vez, un subsidio en dinero (entre 12 y 18 smmlv) para la construcción en sitio propio, el mejoramiento o la adquisición de vivienda nueva a personas de los niveles 1 y 2 del Sisbén, a población en condición de desplazamiento, reincorporada a la vida civil, damnificada de desastres naturales o calamidades públicas, beneficiarios de cadenas productivas, de subsidio integral de tierras de Incoder, de Pameder y de Alianzas Productivas y a personas que habiten en zonas de amortiguación de parques naturales y posadas turísticas. Durante este cuatrienio se asignarán recursos para beneficiar a 53.800 familias.

La política de agua potable y saneamiento básico para la zona rural está orientada a mejorar la calidad de vida de la población rural mediante el acceso a agua para consumo humano y saneamiento básico. Este objetivo se desarrollará en armonía con el manejo ambiental, garantizando el cumplimiento de las competencias de los niveles regionales y locales y con el apoyo del nivel nacional. Las estrategias para el desarrollo de estos objetivos están contempladas en el capítulo de *–Agua Para La Vida–* principalmente en las acciones relacionadas con el impulso de esquemas regionales de prestación de los servicios a través de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento Básico.

Para contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional de la población colombiana, este Gobierno diseñará e implementará el "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional", el cual será concertado con los diferentes actores de los sectores público, privado y sociedad civil, y será desarrollado en el período 2006-2015. También, se continuará fortaleciendo y mejorando el Programa Red de Seguridad Alimentaria, RESA. Este programa está dirigido a la población más vulnerable y busca impulsar proyectos productivos para la generación de alimentos para el autoconsumo y aquellos que buscan mejorar las condiciones de habitabilidad. En el programa RESA se prevé involucrar a 1,5 millones de familias campesinas y pobres urbanos en condiciones de pobreza.

Para atender a la población rural en condiciones de pobreza y facilitar la integración de la población desplazada y reincorporada a la sociedad y así evitar su migración hacia zonas urbanas, el MADR y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) focalizarán instrumentos estratégicos con el fin de atender a dichas poblaciones mediante el mejoramiento de la dotación inicial de activos y la generación de nuevas capacidades. De esta manera, 12.850 familias campesinas desplazadas por la violencia recibirán de manera preferencial tierras adquiridas directamente por el Incoder y de la DNE. Además, se entregarán a 1.300 familias de reincorporados, aproximadamente 26.000 hectáreas de la DNE. De igual manera, con los recursos destinados al subsidio de vivienda se espera beneficiar a 10.500 familias desplazadas (anexo de metas).

El Programa de Familias en Acción, en el marco del Programa para la Superación de la Pobreza Extrema, PEP, continuará con la entrega de subsidios para nutrición y educación a las familias de nivel 1 del Sisbén, población desplazada y reincorporada. Este programa se desarrollará principalmente en municipios rurales con menos de 100.000 habitantes. La meta para el cuatrienio es atender a 1,5 millones familias, de las cuales 1.200.000 corresponde al nivel 1 del Sisbén, 200.000 a desplazados y 100.000 a otra población, incluyendo a los reinsertados.

**3.7.5 Promover esquemas alternativos para la sustitución de cultivos ilícitos**

Este Gobierno promoverá el desarrollo de proyectos productivos y otras acciones que contrarresten la expansión de los cultivos ilícitos. Para esto será indispensable coordinar las políticas de desarrollo rural con las adelantadas por Acción Social, en particular el Plan Contra los Cultivos Ilícitos (PCI). En este aspecto es importante la coordinación de las acciones descritas. Adicionalmente se busca dicha promoción, se hará a través del fomento productivo, la gestión ambiental y el mejoramiento de la presencia institucional en las zonas de intervención.

Se fomentarán alternativas productivas en 88.000 nuevas hectáreas de cultivos lícitos al interior de la frontera agrícola y se apoyarán proyectos productivos sostenibles para las 50 mil familias guardabosques actuales. Lo anterior se hará a través de la cofinanciación de proyectos productivos económica y técnicamente viables. A través de la gestión ambiental, se mantendrán libres de cultivos ilícitos al menos 2.000.000 de hectáreas, se recuperarán al menos 100.000 hectáreas de bosque primario y secundario, y se atenderán cerca de 80.000 familias adicionales a través del Programa de Familias Guardabosques. Finalmente, a través de la organización comunitaria e institucional, se mejorará la presencia y la articulación interinstitucional en las Zonas de Intervención, se estructurará al menos un proyecto del Sena, Dansocial y del Ministe-

rio de Educación Nacional en cada zona. Adicionalmente, se firmarán convenios de cooperación técnica con los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para facilitar la implementación de los instrumentos de política.

**4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad**

**4.1 Consideraciones macroeconómicas**

Este capítulo desarrolla uno de los principales objetivos del Plan: lograr tasas de crecimiento altas que puedan ser mantenidas en el tiempo. Sin embargo, propone superar la tradicional disyuntiva entre crecimiento y bienestar y consecuentemente, persistir en una visión de crecimiento como herramienta fundamental para promover la equidad. Por tanto, el tipo de crecimiento con el cual el Gobierno Nacional está comprometido, es aquel en el que se crean las condiciones para que todos los colombianos, y particularmente los más pobres y vulnerables, tengan acceso a empleos de calidad, que les permitan generar ingresos sostenibles. En otras palabras, se requiere potenciar y desarrollar las capacidades productivas de los más pobres, para que superen su condición y puedan insertarse efectivamente en el círculo virtuoso de fortalecimiento del capital humano, crecimiento de la economía, generación de empleo formal, incremento del ingreso salarial de los colombianos y del recaudo tributario, mayor inversión social y mejor distribución de la riqueza entre todos los colombianos.

Los mayores niveles de crecimiento requieren la elevación de la tasa de inversión, de la productividad total de los factores y del empleo, lo que permitirá reducir la tasa de desempleo al 6% en 2019. Para los próximos cuatro años, se tiene como meta elevar el crecimiento promedio a una tasa no inferior al 5%, para lo cual la inversión deberá elevarse del 25,2% del PIB al 26,1% en 2010, lo que equivale a un crecimiento anual promedio de la inversión del 6,4% a partir del año 2007. El empleo por su parte, deberá crecer a una tasa promedio del 3,1% y la productividad a 0.5% anual. Dichas tasas de crecimiento y los niveles de inversión requeridos son igualmente consistentes con el balance macroeconómico que se presenta más adelante.

Así mismo, se requiere que la tasa de ahorro doméstico se sitúe entre los niveles del 22,4% y el 23,4% del PIB, el cual en un 75,2% se origina en el sector privado. A su vez, este nivel de ahorro deberá ser complementado con un ahorro externo del orden del 2,8% del PIB.

El crecimiento propuesto es consistente con una devaluación real acumulada del 5,1% y una inflación promedio del 3,3% (cuadro 4.1).

**Cuadro 4.1: Crecimiento del PIB 2006-2010**

| Concepto | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Producción** | | | | | |
| PIB efectivo | 319.435.802 | 335.557.990 | 352.208.653 | 369.941.191 | 388.517.718 |
| Crecimiento PIB efectivo (%) | 6,8 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Productividad | | | | | |
| Crecimiento PTF (%) | 1,5 | 0,6 | 0,4 | 0.4 | 0,4 |
| **Empleo** | | | | | |
| Crecimiento PET (%) | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 | 2,1 |
| TGP (%) | 59,9 | 59,9 | 59,9 | 59,9 | 59,9 |
| Crecimiento empleo (%) | 3,1 | 3,0 | 3,0 | 3,2 | 3,2 |
| Tasa de empleo (E/PEA) (%) | 88,8 | 89,4 | 90,0 | 90,6 | 91,2 |
| Tasa de desempleo (%) | 11,2 | 10,6 | 10,0 | 9,4 | 8,8 |
| **Capital** | | | | | |
| Inversión | 80.497.822 | 85.730.181 | 91.131.182 | 96.416.791 | 102.973.132 |
| Crecimiento de la inversión | 23,3 | 6,5 | 6,3 | 5,8 | 6,8 |
| Tasa de inversión (% PIB) | 25,2 | 25,4 | 25,6 | 25,7 | 26,1 |
| *Stock* de capital | 760.218.494 | 812.314.494 | 812.314.006 | 866.986.696 | 924.389.040 |
| Relación K/Y | 2,24 | 2,28 | 2,32 | 2,36 | 2,35 |
| Crecimiento de K (%) | 7.14 | 6,99 | 6,85 | 6,73 | 6,62 |

Fuente DNP-DEE.

Al tener en cuenta la apreciación de los últimos dos años, las proyecciones muestran un ajuste moderado en precios, que deberá ser consistente con un nivel de deuda pública sostenible.

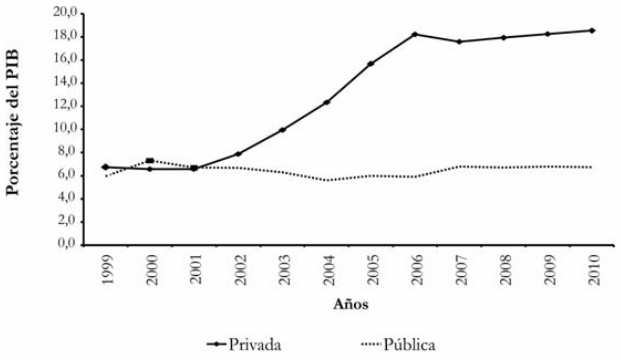
De esta forma, la sostenibilidad del crecimiento en los próximos años dependerá no solo de la acumulación de factores, del crecimiento de la productividad y del ahorro, sino también de la estabilidad macroeconómica. Sin esa estabilidad, será muy difícil contar con un clima favorable a la inversión nacional y extranjera y, como se dijo en el capítulo anterior, buena parte de las ganancias en productividad se verían neutralizadas afectando la tasa de crecimiento. De igual manera, el financiamiento externo se vería comprometido, lo cual ejercería una presión inconveniente sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el crecimiento. Esto, además encarecería y complicaría la financiación de programas de desarrollo nacional y territorial.

**4.1.1 Demanda**

El crecimiento por el lado de la demanda será sustentado a partir del comportamiento de las exportaciones, de la inversión y el consumo. El incremento de las exportaciones totales en promedio será del 8,5% anual, de tal forma que el coeficiente de apertura (importaciones más exportaciones) será del 37,8% del PIB. Las exportaciones no tradicionales, por su parte, tendrán un crecimiento promedio del 12,5% anual. La estrategia de profundización comercial será, entonces, fundamental para promover el crecimiento.

La recuperación de la inversión privada será consistente con la sostenibilidad de la deuda pública en el largo plazo y con el resto de variables macroeconómicas, como tasa de interés, tipo de cambio e inflación. La inversión pública tendrá un comportamiento muy positivo en términos reales. No obstante, esta crecerá mucho menos que la inversión privada por la participación que esta última tendrá en grandes proyectos de inversión pública y en aquellos que son propios del sector privado (figura 4.1).

**Figura 4.1: Proyecciones de la inversión privada y pública (% PIB)**




Fuente: DANE, cálculos DEE-DNP.

El consumo total, cuyo crecimiento ha estado en promedio en el 3% en los últimos 12 años, aumentará del 5,6% en 2006 a tasas que oscilan entre el 4,9% y el 5,0% en el período 2007-2010. A su vez, este crecimiento estará sustentado en el consumo privado, el cual históricamente ha aumentado a una tasa promedio del 2%, pero que en los últimos dos años lo ha hecho a tasas del 4,7% y el 5,9%. Se espera que el consumo privado continúe creciendo a tasas entre el 4,9% y el 5,1% entre 2007 y 2010. Por el lado del consumo público, se registraron tasas de crecimiento superiores al 15% entre 1994 y 1997, pero en los años posteriores solo llegó al 1,5% y se espera que aumente a tasas anuales entre el 3.8% y el 4,9% hacia 2010.

Por su parte, se estima un crecimiento de las importaciones promedio del 11,2% entre 2006 y 2010. En el período mencionado, las importaciones de bienes de consumo crecerán en promedio el 11,2%, las de bienes de capital, que sustentan la inversión, presentarán, tendrán un crecimiento promedio del 10%.

En consecuencia, la absorción en el período 2007-2010 crecerá en promedio a una tasa del 5,2%, destacándose que la inversión y el consumo público tendrán tasas de crecimiento muy inferiores a las del sec-

tor privado. Esto hará que la senda de crecimiento sea consistente y sostenible con un impacto muy positivo en la reducción de las tasas de pobreza, en la cual las reformas sectoriales serán fundamentales para elevar la productividad (cuadro 4.2).

**Cuadro 4.2: Proyecciones de crecimiento del PIB por componentes de demanda**

| Concepto | 2003(py) | 2004(py) | 2005(py) | 2006(py) | 2007(py) | 2008(py) | 2009(py) | 2010(py) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PIB** | **3,86** | **4,87** | **4,72** | **6.8** | **5,0** | **5,0** | **5,0** | **5,0** |
| Consumo total | 1,7 | 4,8 | 4,9 | 5,6 | 4,8 | 4,8 | 4,9 | 4,9 |
| Consumo privado | 2,4 | 6,0 | 5,0 | 6,7 | 5,1 | 5.0 | 4,9 | 4,9 |
| Consumo público | -0,3 | 1,1 | 4,3 | 2,1 | 3,8 | 4,1 | 4,8 | 4,9 |
| Inversión total | 14,7 | 15,6 | 18,7 | 26,9 | 6,5 | 6,3 | 5,8 | 6,8 |
| Inversión privada | 15,9 | 22,0 | 16,7 | 18,1 | 6,4 | 6,6 | 5,9 | 7,3 |
| Inversión pública | 14,0 | -7,9 | 28,2 | 17,7 | 4,9 | 5,1 | 5,2 | 5,3 |
| **Absorción** | **3,7** | **6,6** | **7,4** | **9,9** | **5,2** | **5,2** | **5,1** | **5,4** |
| Exportaciones totales | 5,7 | 10,0 | 7,0 | 7,9 | 7,5 | 7,5 | 9,5 | 9,5 |
| No tradicionales | -4,4 | 13,1 | 2,1 | 17,1 | 12,4 | 11,8 | 12,9 | 13,0 |
| Importaciones | 4,7 | 19,8 | 19,9 | 21,3 | 9,5 | 9,9 | 12,8 | 22,6 |
| Bienes de consumo | -6,2 | 16,2 | 20,3 | 11,9 | 21,1 | 8,7 | 8,7 | 9,9 |
| Bienes intermedios | 4,5 | 24,4 | 14,0 | 11,9 | 15,6 | 11,5 | 10,2 | 9,0 |
| Bienes de capital | 11,8 | 15,8 | 33,3 | 9,9 | 14,9 | 8,6 | 8,9 | 7,7 |

(p): provisional

(py): proyectado.

Fuente: Dane. Proyecciones: Departamento Nacional de Planeación-DEE.

### 4.1.2 Consistencia macroeconómica

El escenario macroeconómico para el período 2006-2010 tiene como meta que la inversión alcance un nivel del 26,1% del PIB al final del período, y el ahorro doméstico el 23,4%, ello será consistente con un déficit en la cuenta corriente del 2,7%

El comportamiento de la cuenta de capitales está basado principalmente en los flujos de inversión extranjera directa, de crédito externo neto del Gobierno y de financiamiento externo neto del sector privado. Los flujos de inversión extranjera directa oscilarán entre el 2,6% y el 3,1% del PIB –lo cual implica montos promedios de 4.000 millones de dólares por año–. Por su parte, los flujos de crédito externo neto del Gobierno serán de 2.300 millones de dólares en 2007, pero a partir de ese año estos serán del orden de los 1.000 millones de dólares. Finalmente, el financiamiento externo neto del sector privado será negativo y oscilará entre el 0% y el 1,2% del PIB en todo el período.

El sector privado será el gran protagonista en la ejecución de proyectos de inversión, dado que su participación en la inversión total se situará en promedio alrededor del 70,4% durante todo el período. Del mismo modo, el ahorro privado aumentará del 15,8% al 18,1% del PIB entre 2007 y 2010. La inversión pública aumentará entre el 4,9% y el 5,3% en términos reales y lo cual da lugar a una participación del 7,5% en el PIB en el mismo período. El ahorro público oscilará entre 5,2% y 6,6% del PIB. De esta forma, política fiscal de los próximos años estará más orientada a mejorar la calidad de lo realizado en años recientes y no a grandes reducciones del déficit consolidado.

**Cuadro 4.3: Balance macroeconómico y financiamiento**

**Porcentaje del PIB**

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **(A) Saldo en cuenta corriente[1/]** | **-1,6** | **-2,0** | **-2,8** | **-3,1** | **-2,9** | **-2,7** |
| **(B) Inversión[2/]** | **20,7** | **24,6** | **25,4** | **25,6** | **25,7** | **26,1** |
| (1) Privada (B)-(2) | 14,6 | 17,9 | 17,7 | 17,9 | 18,2 | 18,5 |
| (2.a) Pública[3/] | 6,0 | 6,6 | 7,5 | 7,5 | 7,5 | 7,6 |
| (2.b) Plan Colombia | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| **(C) Ahorro (A) + (B)** | **19,1** | **22,6** | **22,5** | **22,4** | **22,9** | **23,4** |
| (3) Privado (C)-(4) | 13,0 | 16,8 | 15,8 | 17,1 | 17,7 | 18,1 |
| (4.a) Público[3/] | 6,0 | 5,8 | 6,7 | 5,2 | 5,2 | 5,3 |
| (4.b) Transferencias Plan Colombia | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,0 | 0,0 |
| **(D) Financiamiento cuenta corriente** | **1,6** | **2,0** | **2,8** | **3,1** | **2,9** | **2,7** |
| (5) Cuenta de capital[1/] | 2,5 | 3,0 | 2,5 | 2,5 | 2,6 | 2,8 |
| (6) Errores y omisiones | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| (7) Cambio en reservas (5)+(6)-(D) | 0,9 | 1,0 | -0,3 | -0,6 | -0,2 | 0,1 |
| **Financiamiento del Balance (Inversión-Ahorro)** | | | | | | |
| **(E) Balance Privado (1)-(3)** | **1,6** | **1,1** | **1,9** | **0,8** | **0,6** | **0,4** |
| (8) Financiamiento externo[1/] | 5,0 | 1,8 | 1,9 | 2,9 | 2,7 | 2,6 |
| Inversión extrajera directa neta | 4,7 | 2,9 | 3,1 | 2,9 | 2,7 | 2,6 |
| Endeudamiento externo neto | 0,3 | -1,1 | -1,2 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| (9) Financiamiento interno (E)-(8) | -3,4 | -0,7 | -0,1 | -2,0 | -2,1 | -2,0 |
| **(F) Balance público (consolidado)** | **0,0** | **0,8** | **0,9** | **2,3** | **2,3** | **2,3** |
| (10) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc. [1/] | -1,7 | 0,8 | 1,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| (11) Financiamiento interno (F)-(10)-(12) | 1,6 | -1,0 | -1,0 | 1,5 | 1,5 | 1,6 |
| (12) Privatizaciones y concesiones[1/] | 0,1 | 1,1 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Financiamiento externo (8) + (10) + (12) | 3,3 | 3,7 | 3,7 | 3,7 | 3,5 | 3,3 |
| **Sostenibilidad de la deuda externa** | | | | | | |
| Crecimiento real del PIB (%)[2/] | 4,7 | 6.2 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |
| Inflación (%)[1/] | 5,0 | 4,5 | 4,0 | 3,5 | 3,0 | 3,0 |
| Deuda externa total de mediano y largo plazo[1/] | 31,1 | 30,5 | 29,2 | 28,9 | 28,6 | 28,2 |
| Sostenibilidad de la deuda con base en la cuenta corriente | | | | | | |
| (13) Saldo de la cuenta corriente | -1,6 | -2,0 | -2,8 | -3,1 | -2,9 | -2,7 |
| (14) Cuenta corriente que hace sostenible el saldo de la deuda | -2,3 | -2,2 | -2,1 | -2,8 | -2,6 | -2,6 |
| (15) Espacio (+)/Diferencia (-) (12)-(13) | 0,7 | 0,2 | -0,7 | -0,3 | -0,3 | -0,1 |

Balance privado, Balance público, Cuenta corriente como porcentaje del PIB.

Fuentes: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DGPM, DNP-DEE.

1/ Cifras de Balanza de pagos.

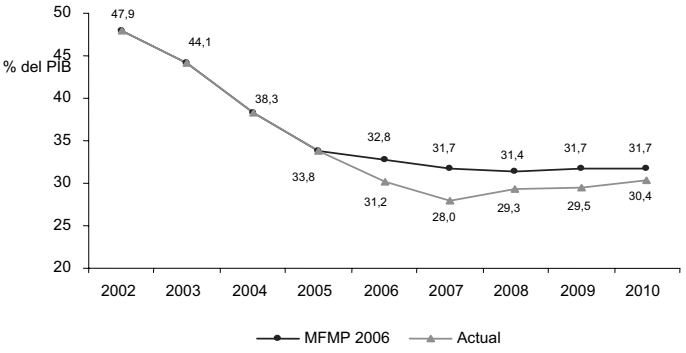
2/ Cifras de macroflujos.

3/ Cifras Confis.

Fuentes: Banco de la República, MHCP, DNP-Proyecciones de diciembre de 2006.

En términos de balances, el del sector público será negativo, y se situará entre 0.9% en el 2007 y 2,3% del PIB en el 2010[96]. Este déficit es consistente con el objetivo de mediano plazo de llevar la deuda pública neta de activos financieros a niveles inferiores al 30% en el 2015. A su vez, esta senda es consistente con una reducción de la deuda de 33.8% del PIB en el 2005 a 30.4% en el 2010. Este resultado registra un mejor desempeño que el previsto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2006[97].

**Figura 4.2: Deuda pública neta**




La meta de inflación para el período se reducirá de manera gradual del 4,0% al 3%, y el índice de tasa de cambio al final del período será del 130,6, producto de una devaluación real promedio anual del 1,14%. La meta del 3% de inflación es la considerada de largo plazo[98].

96 El cual es consistente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo de mayo de 2006 ajustado por el Confis en febrero 27 de 2007.

97 La definición de deuda acá utilizada corresponde a "deuda neta de activos financieros internos y externos" empleada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

98 Estas proyecciones están en línea con las metas del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**4.1.3 La consolidación de la estabilidad fiscal para los próximos años**

En el último lustro, a raíz de la crisis fiscal de 1996-2001, se efectuó un programa de ajuste fiscal que permitió reducir el déficit fiscal del sector público consolidado del 5,5% del PIB en 1999 al 0,8% en 2006 (0.0% del PIB en 2005). Estos ajustes estuvieron concentrados principalmente en el Gobierno Nacional central, los gobiernos regionales y la Seguridad Social. En efecto el balance fiscal de las entidades territoriales mejoró ostensiblemente, presentando hoy en día un superávit. De igual forma, se logró estabilizar el déficit del Gobierno Nacional central mediante la reducción del gasto público y el incremento en el recaudo tributario y, finalmente, se reformó el sistema pensional. A pesar de estos esfuerzos es necesario continuar con el proceso de saneamiento de las finanzas nacionales. Es importante anotar que el déficit de la Nación sería bastante menor si no fuera por dos decisiones responsables que adoptó el Gobierno. En primer lugar, se asumió el pago de las pensiones del ISS (1,3% del PIB) y, segundo, no se incluyeron las mayores utilidades de Ecopetrol como ingresos sino que se reinvirtieron en la misma empresa para garantizar su crecimiento. Estas dos acciones suman alrededor de dos puntos del PIB, lo que situaría el déficit de la Nación en niveles inferiores a los tres puntos del PIB.

Al tener en cuenta los objetivos fiscales plasmados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Gobierno deberá tomar las medidas necesarias para garantizar que la deuda pública neta de activos financieros se reduzca a niveles inferiores del 30% en el 2015. Entre los principales retos que enfrenta el Gobierno para cumplir con estos propósitos se destaca la necesidad de adoptar una estructura tributaria de carácter permanente que permita contar con un nivel de recaudo adecuado, consistente con las necesidades de gasto, y que además contribuya a elevar el ahorro y la inversión. Adicionalmente, en el Congreso se adelanta el trámite de un proyecto que reforma el Sistema General de Participaciones (SGP), con el fin de que estos recursos cumplan con los objetivos de universalización de las coberturas de salud y educación al mismo tiempo que se salvaguarda la sostenibilidad fiscal del Estado en el largo plazo.

Las proyecciones del balance del Sector Público Consolidado (SPC) incluyen el deterioro del balance petrolero, la mayor presión del gasto asociado a pensiones, y el efecto de adoptar el esquema actual de crecimiento del SGP aprobado en el Senado de la República. Consistente con los niveles de déficit total y deuda pública, el superávit primario del Sector Público No Financiero oscilará entre el 3,9% del PIB en 2006, 3.4% del PIB en 2007 y 2.0%, entre 2008 y 2010.

**Cuadro 4.4: Proyecciones del sector público consolidado**
**Porcentaje del PIB**

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| SPC | -0,8 | -0,9 | -2,3 | -2,3 | -2,3 |
| GNC | -4,1 | -3,5 | -5,0 | -4,8 | -4,9 |
| Deuda NAF | 31,2 | 28,0 | 29,3 | 29,5 | 30,4 |

NAF: Neta de Activos Financieros.

Fuente: Marco Fiscal de Mediano Plazo 2006-Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El contenido de las reformas está orientado a consolidar la estabilidad fiscal y generar la consistencia entre los mercados de trabajo, de capitales y la estructura tributaria, cuyo propósito final es lograr la mayor incidencia social con las asignaciones del gasto público. Estas reformas van en la dirección de consolidar la estabilidad macroeconómica y dar reglas claras y estables para la inversión, que son dos de los problemas más agudos en países en desarrollo como Colombia.

**Regla sostenible y estable para el sistema general de participaciones.** El SGP fue reformado por el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715 de 2001. Esta reforma desligó el SGP de los Ingresos Corriente de la Nación (ICN) y le otorgó estabilidad al crecimiento sostenido del orden del 2,5% real por un período de transición que va hasta el año 2009, sin desatender las necesidades de gasto en los sectores de educación y salud, como lo muestran los incrementos en cobertura desde 2002.

Al tener en cuenta que el Acto Legislativo 001 del 2001 era transitorio, se requiere garantizar la estabilidad de recursos para los entes territoriales y, simultáneamente, hacerlos sostenibles para el conjunto de las finanzas públicas. Por lo anterior, el Gobierno presentó un proyecto en el cual el sistema actual incrementa los recursos del Sistema General de Participaciones en términos reales entre 2 y 2,5 puntos. Este proyecto ya fue aprobado en primera vuelta en la Cámara y en el Senado con la siguiente regla: un crecimiento real de 4,0% en el período 2008-2009; 3,5% en el 2010 y de 3,0% entre el 2011 y el 2016. Si la economía crece por encima del 4%, el crecimiento adicional se incrementará a la fórmula de crecimiento de los recursos del SGP para la atención a la **primera infancia**. Esta regla mantiene el poder adquisitivo de los recursos para las regiones.

**Ajuste a la estructura tributaria.** En los últimos años se han efectuado varias reformas al sistema tributario con el fin de mejorar su estructura e incrementar el nivel de ingresos de la Nación. Sin embargo, por diversas razones estas no han logrado cumplir totalmente con estos objetivos, dando como resultado una estructura tributaria con problemas que son el reflejo de unas tasas de tributación elevadas a las empresas y bajas a las personas naturales. En el período 1998-2005 Colombia aumentó su carga tributaria total del 14,1% al 22,6% del PIB (aproximadamente 15% corresponde a la nación), producto de cuatro reformas tributarias, del aumento de las contribuciones a la seguridad social y otras rentas parafiscales, financiadas, en parte, con impuestos a la nómina. Este aumento en los recaudos se ha visto reflejado principalmente en el IVA y en la renta, afectando principalmente a las empresas quienes pagan cerca del 93% del recaudo de este impuesto[99].

**Cuadro 4.5: Carga tributaria**
**Porcentaje del PIB**

| Año | Impuestos nacionales | Impuestos territoriales | Parafiscales | Petróleo | Total |
|---|---|---|---|---|---|
| 1990 | 8,0 | 2,0 | 2,7 | 1,4 | 14,1 |
| 1991 | 8,7 | 2,0 | 2,6 | 1,2 | 14,5 |
| 1992 | 8,9 | 2,0 | 2,7 | 1,1 | 14,7 |
| 1993 | 9,7 | 2,1 | 2,8 | 1,1 | 15,6 |
| 1994 | 9,6 | 2,3 | 3,0 | 1,0 | 15,8 |
| 1995 | 9,7 | 2,3 | 3,4 | 1,1 | 16,4 |
| 1996 | 10,1 | 2,5 | 3,3 | 1,2 | 17,1 |
| 1997 | 10,8 | 2,6 | 4,3 | 1,0 | 18,6 |
| 1998 | 10,6 | 2,7 | 4,8 | 0,9 | 19,1 |
| 1999 | 10,6 | 2,8 | 4,5 | 1,0 | 18,9 |
| 2000 | 11,2 | 2,7 | 3,7 | 1,5 | 19,1 |
| 2001 | 13,2 | 2,7 | 3,7 | 1,4 | 21,0 |
| 2002 | 13,3 | 2,8 | 3,5 | 1,5 | 21,1 |
| 2003 | 13,9 | 2,8 | 3,3 | 1,5 | 21,5 |
| 2004 | 14,9 | 2,8 | 3,4 | 1,6 | 22,6 |
| 2005 | 14,9 | 2,8 | 3,3 | 1,6 | 22,6 |

Nota: Los cálculos para 2005 son estimaciones de las diferentes entidades.

Fuentes: Dian-DAF, DNP, Banco República. Cálculos: Erik Haindl Rondanelli.

Uno de los obstáculos más importantes para el crecimiento de la inversión son las elevadas tasas impositivas y la falta de estabilidad en las reglas tributarias. En este orden de ideas, el Gobierno presentó una propuesta de ley al Congreso de la República con el objetivo de simplificar el Estatuto Tributario y ajustar las tarifas y bases tributarias con lo cual se esperaba garantizar la equidad, la competitividad, la sostenibilidad y simplicidad de los recaudos tributarios. Este proyecto se discutió en el Congreso, y con las agremiaciones y la sociedad civil, y aunque

[99] Durante este período se crearon dos impuestos. El primero de ellos es el Gravamen a los Movimientos Financieros (GMF), el cual inicialmente estuvo destinado a financiar la crisis financiera de finales de los años noventa y el segundo fue el impuesto al patrimonio, el cual estuvo destinado a financiar la política de seguridad democrática. El primero se creó en 1999 y su producto anual ha oscilado entre el 0,6% y el 0,9% puntos del PIB, lo cual obedece al aumento de la tasa del 2 al 4 por mil. El segundo impuesto ha presentado un recaudo en términos del PIB que ha variado del 0,5% a 0,15%.

era muy conveniente en sus objetivos, al final el Congreso aprobó una propuesta más acorde con las restricciones estructurales de la sociedad colombiana.

En esencia, la propuesta aprobada avanza en el fortalecimiento del ahorro y la inversión, en el sentido de que hay una reducción de la tarifa de renta para las empresas, se elevó la exención por la reinversión de utilidades de 30% a 40%, las tarifas de renta para personas naturales quedaron inalteradas, hubo algunos ajustes en simplificación del IVA, se aprobó el impuesto al patrimonio para patrimonios superiores a los tres mil millones y se lograron avances en la simplificación del Estatuto. Por conveniencia se mantuvo el gravamen de los movimientos financieros.

Es importante reconocer que la estructura tributaria que se aprobó con el consenso entre el Gobierno y los distintos sectores políticos y sociales permite financiar el gasto social, las pensiones, los gastos asociados a la política de seguridad democrática, los gastos de inversión a cargo de la Nación necesarios para financiar las metas propuestas en este documento, sin comprometer la estabilidad macroeconómica y fiscal señaladas en las metas de déficit y la deuda pública previstas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Así mismo, se avanza en el fortalecimiento de los recursos para la modernización de la Fuerza Pública y la seguridad del país.

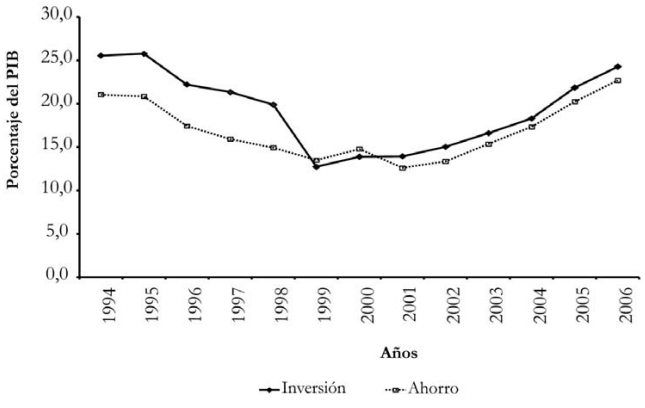
**Flexibilización del presupuesto nacional.** Uno de los grandes problemas de la asignación de recursos públicos es la inflexibilidad que tiene el presupuesto nacional. Algunos estudiosos han llamado la atención sobre este problema debido a la ineficiencia que le impone al desarrollo de las políticas públicas. Hay muchos casos en los cuales existen las fuentes de financiación para proyectos y programas para el desarrollo. Sin embargo, por la obligatoriedad legal de presupuestar otras obligaciones, son ejecutados en forma parcial generando ineficiencias y baja incidencia sobre los sectores que se pretende beneficiar. Por ello, se utilizarán muchos de los fondos existentes para financiar los proyectos y programas para los cuales fueron constituidos, sin que ello afecte la estrategia fiscal de mediano plazo.

4.1.4 Consideraciones acerca del crecimiento de largo plazo

A continuación se plantean cinco consideraciones metodológicas sobre el crecimiento, las cuales son de vital importancia si se desea que el crecimiento no solo sea alto sino sostenible en el tiempo.

La primera consideración es la necesidad de implementar un menú de políticas y acciones permanentes, en las cuales se debe buscar un incremento en la tasa de inversión de al menos el 26,1% del PIB en 2010; el elevado dinamismo en las exportaciones y en la inversión privada; el respaldo a sectores con claras ventajas comparativas; y la ampliación en la cobertura y la calidad de la educación. Para que todo lo anterior sea sostenible, las políticas a seguir deben estar regidas por un ambiente de estabilidad macroeconómica y fiscal que permita aumentar el ahorro interno; la creación de condiciones para atraer la inversión extranjera directa; y la consolidación de la seguridad legal y física.

**Figura 4.3: Evolución del ahorro y la inversión (% del PIB)**




Fuente: DANE-Banco República Cálculos DNP-DEE.

La segunda consideración señala que es posible crecer a tasas elevadas sin tener inicialmente listas todas las condiciones del crecimiento sostenido. Con solo algunas condiciones se puede tener un crecimiento importante, el cual más adelante se verá reforzado a medida que se alcance el resto de condiciones.

La tercera consideración consiste en activar dinámicas virtuosas de crecimiento en las cuales la consolidación de unas condiciones y la persistencia de las políticas propician la consolidación de otras condiciones y políticas favorables para el crecimiento acelerado. No obstante, es importante tener en cuenta que así como hay dinámicas virtuosas de crecimiento, también las hay viciosas, en las cuales el estancamiento y, aún el crecimiento, negativo, pueden ser la norma.

La cuarta consideración señala que el crecimiento económico es posible siempre y cuando se generen las condiciones necesarias para materializarlo. Por lo tanto, es factible que Colombia pueda acceder a una fase acelerada de crecimiento.

Por último, la quinta consideración señala que se requiere un consenso mínimo sobre metas de crecimiento, así como de otros objetivos sociales e institucionales y políticas para lograrlo, especialmente lo relacionado con la estabilidad macroeconómica. Ese consenso se ha logrado en otros países y sociedades y no existen razones para pensar que no es posible lograrlo en Colombia.

**4.2 Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo**

**El proceso de construcción de la Agenda Interna**

En 2004 se inició la construcción de la Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Mediante una metodología participativa, representantes del sector productivo, el sector público nacional y territorial, la academia, los trabajadores y la sociedad civil en general identificaron los encadenamientos productivos más promisorios en el contexto de la economía global. Se identificaron también las principales necesidades y las acciones o requerimientos para llevar a cabo las "Apuestas productivas" regionales así como "Estrategias competitivas" sectoriales.

Con este fin, se realizaron 96 foros y 1.638 reuniones regionales, con una participación de 36.651 asistentes, y 151 talleres sectoriales, a los que han asistido 3.427 personas.

Desde las perspectivas regional y sectorial fueron consolidadas más de 4.500 acciones concretas, con base en las cuales el Gobierno Nacional definió las líneas estratégicas transversales en materia de competitividad que, luego de ser validadas, nutren la estrategia de desarrollo productivo de este Plan de Desarrollo.

En el proceso de validación de las propuestas regionales de Agenda Interna y de las líneas de acción transversales sintetizadas por el Gobierno Nacional, se realizaron 13 talleres con la participación del 70% de los alcaldes y el 75% de los gobernadores de todo el país. Adicionalmente, con el propósito de recibir retroalimentación a las propuestas regionales previamente validadas, se llevaron a cabo 13 talleres regionales con la participación del 60% de los congresistas y de representantes de los entes territoriales, del sector privado y del Gobierno Nacional. Paralelamente, y en el marco de la Asamblea Anual de Afiliados de la Cámara de Comercio de Bogotá realizada el 7 de julio del 2005, se socializaron las propuestas de Agenda Interna Sectoriales con cerca de 3.400 empresarios.

Las acciones o requerimientos así definidos en esos procesos de consulta han sido el principal insumo para concebir los planes, programas y proyectos de política que el país debe emprender para consolidar el potencial de la actual estructura de producción y encaminarse, al mismo tiempo, hacia una transformación productiva.

Este proceso no concluye aquí. La Agenda Interna está concebida como una estrategia dinámica; esto significa que sus lineamientos y prioridades deben ser continuamente evaluados y enriquecidos por todos los que han participado en su construcción. Para ello, los esfuerzos del Gobierno Nacional deben ser complementados con iniciativas lideradas por el sector privado y los entes territoriales, trascender pro-

gramas particulares de Gobierno y contribuir a la consolidación de una política de Estado.

Con este fin, el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional de Competitividad (SNC) por medio del Documento de Política 3439 del Consejo Superior de Política Económica y Social (Conpes) y el Decreto 2828 de 2006. Este sistema articulará –bajo un esquema de compromisos, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas– la estrategia nacional y regional de competitividad y productividad, por medio de una instancia supraministerial, la Comisión Nacional de Competitividad, y de instancias regionales como las Comisiones Regionales de Competitividad[100].

**La estrategia de desarrollo productivo**

En los años posteriores a la apertura económica el aparato productivo nacional ha avanzado de manera significativa en la dirección de su modernización competitiva, mejorando en productividad, incorporando criterios de calidad y mayor valor agregado en sus productos. Las exportaciones crecen a una tasa históricamente nunca antes vista, hay evidencias de su diversificación y tanto en el sector privado como en el público se observa la consolidación de una cultura exportadora que permea buena parte de las decisiones productivas. No obstante estos avances, se requiere reducir más las brechas en materia de productividad y de calidad del empleo respecto de nuestros principales competidores y socios comerciales.

La política nacional de productividad y competitividad ha enfatizado la conquista de los mercados externos al tiempo que de manera implícita ha otorgado un grado menor de relevancia a las condiciones internas determinantes de la competitividad. Postuló, además, que la liberalización comercial y la desregulación bastarían para que los recursos productivos fueran reasignados por los inversionistas siguiendo las indicaciones de los precios del mercado.

De aquí que fuera dominante la concepción según la cual la política sectorial debiera limitarse al máximo y, en el mejor de los casos, ser de un estricto carácter transversal, esto es, afectar al sector productivo en su conjunto, sin distingo del tamaño, actividad específica, región o grado de desarrollo de la empresa afectada.

Hoy resulta evidente que ni la dotación inicial de factores, ni el stock tecnológico ni las relaciones de intercambio determinan de manera inequívoca el patrón de especialización de la economía. Esta misma dotación de condiciones iniciales permite la existencia de múltiples equilibrios de mercado asociados con distintos patrones de especialización. Al parecer, han sido las intervenciones exitosas de política, orientadas a acelerar la transición de un patrón de especialización a otro, las responsables de que dos países con condiciones iniciales similares presenten hoy en día situaciones tan disímiles de competitividad, tal como lo muestran, por ejemplo, Colombia y Corea o Colombia y Chile.

El nuevo escenario abierto por la adopción de Tratados de Libre Comercio de gran profundidad, la reducción de las barreras arancelarias en economías desarrolladas y cierta recomposición del proteccionismo mediante el uso de obstáculos técnicos al comercio, la irrupción de China e India en el mercado global y el hecho incontrovertible de que buena parte de nuestros competidores del mundo en desarrollo vienen adoptando políticas estratégicas de desarrollo productivo –con diverso grado de éxito–, sugiere que es oportuno repensar nuestra política de desarrollo productivo. Sobre la base de los avances alcanzados en las diversas estrategias emprendidas para mejorar la competitividad del país, especialmente en la Agenda Interna, el país esta en capacidad de comenzar un esfuerzo decidido y común por determinar cuál es la estructura productiva que mejor contribuye a su crecimiento sostenible.

Buena parte de los diagnósticos sectoriales y de las acciones demandas por los diversos actores del aparato productivo nacional durante el proceso de construcción de la Agenda Interna se orientan a mejorar la competitividad y, por tanto, a ampliar las oportunidades de acceso a los mercados globalizados a partir de la **plataforma productiva vigente**. En el mismo proceso, sin embargo, se evidenció que la visión a futuro, tanto pública como privada, es débil en cuanto a prever nuevos escenarios productivos.

La coexistencia de una visión fuerte en el corto plazo, pero aun ambigua en sus proyecciones futuras, explica algunas de las carencias en los componentes de mediano y largo plazo de la política nacional de productividad y competitividad. Hoy Colombia atraviesa por una coyuntura propicia para abordar una estrategia de desarrollo productivo que integre las acciones inmediatas sobre las apuestas productivas sectoriales de alto impacto priorizadas en Agenda Interna, con una política activa orientada hacia la necesaria **transformación productiva**. En otras palabras, se propone al país productivo estructurar un plan coherente e integral de política pública dirigido a ***producir más y mejor, que a la vez se oriente hacia una transformación productiva.***

***Producir más y mejor*** implica un esfuerzo sistemático por aprovechar las ventajas comparativas de que disponemos para mejorar el ingreso, reducir la pobreza y avanzar en las condiciones de equidad, mediante una creciente inserción competitiva en los mercados internacionales y una competencia eficiente en el mercado local, a partir de las condiciones productivas imperantes.

La ***transformación productiva***, por su parte, exige interiorizar en todos los actores de la producción de riqueza que sobre la base de las actuales ventajas comparativas, es imprescindible construir ventajas competitivas. No basta con la disponibilidad de recursos naturales y su aprovechamiento económico eficiente; no es sostenible una inserción en los mercados internacionales basada en bajos salarios y menos, en una competitividad fundamentada en rezagos cambiarios. El país no dejará de ser pobre, si persiste *ad infinitum* en producir bienes de país pobre.

Ese doble objetivo requiere un esfuerzo sistemático, explícito en sus componentes y objetivos y sostenido en el tiempo, que permita transitar desde una plataforma basada en las ventajas comparativas, a una competitividad sustentada en la creciente productividad de los factores, la elevada calificación de la mano de obra, el fortalecimiento de la infraestructura y los procesos logísticos, en una estructura arancelaria y de protección orientada hacia el futuro productivo deseado, más que a la salvaguarda permanente de los sectores menos eficientes y, de manera medular, a la innovación y el desarrollo tecnológico.

En esta perspectiva –producir más y mejor y orientar recursos públicos y privados hacia una transformación productiva– el Gobierno Nacional en conjunto con el sector privado y representantes regionales propondrá a la recientemente creada Comisión Nacional de Competitividad un conjunto de iniciativas jerarquizadas en todos los frentes determinantes de la competitividad.

La estrategia de desarrollo productivo se abordará de manera simultánea desde dos vertientes diferenciadas pero a la vez complementarias: ***una vertiente transversal y una estrategia de programas sectoriales de alto impacto.***

Estrategia transversal de desarrollo productivo

La vertiente transversal actúa sobre las necesidades que son comunes a todos los sectores productivos. El impacto de estas estrategias se verá reflejado en la sostenibilidad del crecimiento y en aumentos de la productividad y, directamente en la ubicación relativa del país en los *índices internacionales de competitividad.*

Las acciones estratégicas de tipo transversal prioritarias en materia de competitividad son el resultado del la consolidación y análisis de todas las acciones definidas en las apuestas productivas regionales y las estrategias competitivas sectoriales de la *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad.* Estas se agrupan en las siguientes líneas estratégicas:

1. Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico.
2. Ahorro, inversión y financiamiento.
3. Capital físico.
4. Capital humano.

[100] Se incluirá la variable ambiental como factor de competitividad en el SNC, en lo atinente a las instituciones y regulaciones ambientales, a los impactos sobre la base natural del país y a nuevas oportunidades de negocios, de acuerdo con lo contenido en el Capítulo 5.

**5. Instituciones para el desarrollo productivo**

**Programas sectoriales de alto impacto**

El segundo gran componente de la estrategia de desarrollo productivo focalizará los esfuerzos sobre las necesidades específicas de las apuestas priorizadas en el proceso de Agenda Interna.

Estas apuestas, entendidas como un producto, cadena, cluster, actividad o sector, se consideran prioritarias por cuanto reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y crean una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

La política pública de desarrollo productivo, junto con abordar estrategias transversales que demanda el necesario fortalecimiento competitivo de todos los sectores productivos, focalizará acciones activas específicas sobre las necesidades de aquellas apuestas productivas, sustentadas siempre en la medición de su impacto y la evaluación permanente de los resultados de la gestión. Para su buen desarrollo, se fortalecerá la capacidad pública y privada para prever los cambios del entorno nacional e internacional y adaptarse a ellos, permitir la movilidad de los recursos productivos, y reconocer a tiempo y corregir las fallas susceptibles de ser cometidas en la asignación de recursos colectivos.

**Estrategias Transversales**

**4.2.1 Desarrollo empresarial, innovación y desarrollo tecnológico**

La Política de Desarrollo Empresarial se fundamentará en cinco ejes principales:

1. Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad.

2. Competitividad asociada con la productividad empresarial.

3. Inserción internacional y facilitación del comercio.

4. Adecuado funcionamiento del mercado interno.

5. Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las Pymes.

***Fomento de la innovación y el desarrollo tecnológico para la competitividad***

El rápido cambio tecnológico por el cual atraviesa el mundo contemporáneo, con los acelerados avances en Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), así como en biotecnología y nuevos materiales, plantean una serie de oportunidades y desafíos a la sociedad y a la estructura productiva nacionales. El aprovechamiento de estas oportunidades permitirá generar un proceso de reducción de la brecha tecnológica que separa a Colombia de las economías altamente competitivas.

Dicho proceso debe partir del reconocimiento de la innovación como un factor de competitividad –de necesaria inclusión dentro de la agenda política y social del país–, y de la utilización de herramientas como prospectiva científica e inteligencia competitiva. En particular, será prioritario formular una política de propiedad intelectual, que acompañe los procesos generados en el sector productivo y permita promover la creación intelectual, fortalecer su protección y estimular su uso. Para hacer de la innovación un factor de competitividad del sector empresarial colombiano se adelantarán acciones en los cinco campos que a continuación se describen:

**Fortalecimiento de la articulación entre el sector educativo y sector productivo.** La contribución de la educación superior al desarrollo está dada, en gran medida, por la efectividad con que este aprendizaje se vincula al proceso de mejoramiento de la tecnología disponible en las empresas. Las universidades han contribuido a la innovación, sin embargo, es necesario fortalecer aun más los vínculos entre las empresas y las universidades con miras a profundizar y diversificar los campos de investigación. Para ello se hace necesario: (1) fomentar la creación de Oficinas de Transferencia de los Resultados de la Investigación (Otris), (2) ampliar la formación del personal en campos de la investigación aplicada y en la innovación, (3) fortalecer el Sistema de Información de Oferta y Demanda de Tecnología e Innovación (Servicol), (4) incentivar a docentes investigadores e integrantes de grupos de investigación para que participen en proyectos de innovación, (5) apoyar el desarrollo de pasantías de doble vía entre investigadores y personal de Investigación y Desarrollo (I&D) de empresas, y (6) facilitar la asociación entre las pymes para realizar investigación y desarrollo, propiciando el uso de infraestructura universitaria.

**Promoción del desarrollo institucional de las organizaciones prestadoras de servicios de CTI al sector productivo (centros de desarrollo tecnológico, etc.).** La infraestructura científica y tecnológica comprende el acervo de bienes muebles e inmuebles, así como los recursos materiales necesarios para la realización de actividades de I&D. Dado que el país no cuenta con un nivel adecuado de estos recursos, es necesario un esfuerzo importante para que las actividades de I&D se desarrollen conforme a normas y estándares de calidad internacional.

En varios campos de investigación, en particular en la básica, las universidades y empresas no pueden por sí solas sostener el esfuerzo de inversión necesario para establecer la infraestructura científica y tecnológica. Para solucionar esta deficiencia el Gobierno Nacional diseñará una estrategia que incluya la creación y equipamiento de centros de investigación y enseñanza; la promoción de la utilización racional de los recursos físicos, humanos y financieros, y el fomento de alianzas y cooperación entre actores.

**Apoyo directo a la innovación y el desarrollo tecnológico en empresas.** La innovación presenta características propias de bien público, de ahí que la intervención pública es un factor crucial para acercar a niveles socialmente óptimos la producción de conocimiento y tecnología.

Es necesario crear una cultura de la innovación y una estrategia de financiación de proyectos de innovación en condiciones atractivas. El Gobierno Nacional fortalecerá los actuales mecanismos de apoyo –créditos blandos y la cofinanciación, entre otros– y realizará evaluaciones periódicas sobre su efectividad e impacto.

**Fomento a la transferencia de tecnología.** El mercado internacional de transferencia de tecnologías incluye (1) las transacciones para el uso, difusión y creación de tecnologías, (2) la concesión de licencias y patentes, y (3) la transferencia de conocimientos que no son patentables o que no están patentados. En el país no se cuenta con las suficientes capacidades científicas e innovadoras para generar un mayor ritmo de cambio técnico, por lo que es necesario promover esta transferencia de tecnología del exterior. Para ello se promoverá una política que incluya el desarrollo de capacidades en negociación tecnológica, incentivos a la Inversión Extranjera Directa (IED), la concertación de inversiones de I&D con empresas transnacionales en campos de interés nacional y del sector productivo, y la combinación de grandes proyectos industriales con la creación y el fortalecimiento de la infraestructura nacional de I&D.

**Apoyo a procesos innovadores que generen transformaciones sociales, organizacionales y empresariales.** La incorporación del concepto de innovación tecnológica no se limita al sistema productivo y la competitividad sino, fundamentalmente, a la innovación en el proceso de transformaciones sociales, institucionales y empresariales. Es más, las transformaciones del sistema productivo no pueden operar y consolidarse sin transformaciones previas o paralelas en el sistema social. Así, es necesaria la incorporación de la innovación tecnológica para el desarrollo social y la modernización de las instituciones sociales y políticas y del sistema empresarial.

Entre los principales temas por trabajar se encuentran: (1) la promoción y el desarrollo de estímulos a la contribución del conocimiento científico y tecnológico a la solución de los problemas sociales críticos del país como la pobreza, (2) la orientación y motivación a los científicos y empresarios para que contribuyan a la búsqueda de las mejores soluciones para el desarrollo social, institucional y empresarial y, (3) el fomento a la educación y los círculos académicos, empresariales y políticos para vincular y articular el conocimiento científico y tecnológico al estudio y la solución de los problemas nacionales.

Para que la economía colombiana tenga un crecimiento anual del 6% o superior, tal y como se plantea en este Plan Nacional de Desarrollo, se debe establecer una mayor y más fuerte articulación entre conocimien-

to, producción y competitividad. Reconociendo este papel, se ha desarrollado como dimensión especial del desarrollo el tema de la ciencia, la tecnología y la innovación.

**Competitividad asociada con la productividad empresarial**

**Estabilidad jurídica para los inversionistas.** La existencia de reglas claras, predecibles y estables permite atraer nuevas inversiones, tanto foráneas como domésticas. La adopción en Colombia de los llamados contratos de estabilidad jurídica ha sido un vehículo idóneo para la atracción de nuevos inversionistas, por la vía de estabilizarles las normas determinantes de su inversión hasta por 20 años. Se dará continuidad a la estrategia de difusión de dicho instrumento, buscando estimular y aumentar su uso. Esta estrategia irá acompañada de una adecuada divulgación del portafolio de inversiones, y mejoras en la capacitación para la formulación de solicitudes y procedimientos para suscribir estos contratos.

La inserción internacional del país, por medio de la firma de nuevos acuerdos de integración, de promoción de inversiones y de prevención de la doble tributación, es otra estrategia conducente a garantizar un marco estable y duradero en las reglas de juego. Además, desde el Gobierno se impulsará la profundización del concepto de *responsabilidad fiscal*, que minimice la modificación de la normativa tributaria.

**Cultura y mejoramiento de la productividad.** Es necesario posicionar el tema de productividad como un componente fundamental para el mejoramiento de la competitividad de las empresas. Para ello se pondrán en marcha dos estrategias: (1) difusión y sensibilización al sector empresarial, mediante eventos académicos, publicación de documentos y capacitación en las técnicas de medición de la productividad a empresarios y funcionarios y, (2) promoción del mejoramiento de la productividad dentro de empresas agrupadas en conglomerados empresariales. Se conformarán 16 colectivos –240 empresas aproximadamente– a los cuales se les practicará la medición de su productividad, como paso previo al diseño de planes de mejoramiento de la productividad y la adopción de tecnologías de gestión que le ofrezcan al empresario resultados en el corto plazo en reducción de costos y aumentos de producción.

***Clusters* empresariales.** Se promoverá y apoyará el desarrollo y fortalecimiento de clusters industriales, teniendo como finalidad última la mejora de la competitividad y productividad del tejido empresarial e institucional del país. Los clusters permiten la generación de economías de escala, el impulso a la innovación a través de la colaboración entre empresas y entre estas y entidades de investigación, y el posicionamiento en los mercados. La promoción de clusters ayuda a superar la fragmentación de las labores que llevan a cabo diversas entidades de apoyo empresarial.

El Ministerio se concentrará en la promoción y desarrollo de una cultura del trabajo en clusters, y en el fomento y aplicación de mecanismos de cooperación entre las empresas, por medio de jornadas de trabajo que permitan el intercambio, difusión de las experiencias y desarrollo de proyectos. Se buscará apoyar el progreso competitivo de 30 *clusters* industriales, teniendo presente las apuestas regionales identificadas en el marco de la Agenda Interna; prestando apoyo a la formación de redes de expertos locales en la promoción y organización de clusters, que desarrollen habilidades para el manejo conceptual y de las herramientas respectivas en cada región, sector productivo, tipo de empresas y organización empresarial.

**Transporte y logística, facilitación de comercio y tecnologías de la información.** Un aumento persistente en los niveles de productividad exige brindar especial atención a ciertos factores de competitividad que impactan de manera directa en el desarrollo empresarial. Entre ellos están la flexibilización de las normas sobre transporte terrestre de carga por carretera; la promoción y adopción de mejores prácticas en logística empresarial; la racionalización de trámites e inspección simultánea en puertos; y la creciente sistematización de los procesos de gestión empresarial. Las estrategias específicas frente a cada uno de ellos quedan consignadas en otras secciones del presente capítulo.

**Regionalización de la política.** El reconocimiento de las diferentes condiciones de productividad y competitividad de las regiones, evidenciadas en las brechas de desarrollo económico entre ellas, plantean la necesidad de implementar estrategias regionales de competitividad y productividad. En el marco de la Agenda Interna y el Sistema Nacional de Competitividad se propone conformar comisiones regionales de competitividad, con participación pública y privada, que lideren la formulación de estrategias de desarrollo productivo. Esta estrategia se describe en la sección 4.2.5 "Instituciones para el desarrollo productivo".

**Inserción internacional y facilitación del comercio**

**Estrategia de integración económica.** La suscripción de acuerdos internacionales de comercio de última generación es una garantía para que los países que aún cuentan con un entorno jurídico relativamente inestable y en formación, ofrezcan a la inversión nacional y extranjera un margen de seguridad que permita adoptar decisiones de mediano y largo plazo con un mínimo de incertidumbre.

En esta materia, se continuará buscando que las negociaciones de la Ronda Doha para el Desarrollo de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conlleven a una reforma integral del comercio mundial de productos agrícolas; se continuará apoyando el proceso de integración de las Américas con miras a concretar el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). En relación con los países andinos, se definirá el alcance y profundidad que se espera para la Comunidad Andina bajo el entendido de que este espacio económico debe servir también como plataforma hacia una mayor integración con otras economías.

Frente a la decisión de Venezuela de retirarse de la Comunidad Andina, es prioritario para el Gobierno de Colombia lograr la adecuada reglamentación del Artículo 135 del Acuerdo de Cartagena que permite mantener hasta por cinco años el programa de liberación entre los países miembros de la CAN y la hermana República.

Con Mercosur, se profundizará el Alcance Parcial Núm. 59 en áreas de servicios, inversión y compras públicas; similarmente, se profundizará el Acuerdo de Complementación Económica Núm. 24 suscrito con Chile.

Estas acciones, junto con el acuerdo que existe entre Colombia y México, y las negociaciones inicialmente adelantadas con El Salvador, Guatemala y Honduras para mejorar la vinculación económica del país con los centroamericanos y del Caribe, ubicarán a Colombia como foco de atracción de inversión extranjera en la región.

Además, se buscará consolidar el acceso al mercado en otros continentes, así como diversificar la oferta exportable, en particular en nuevos productos agrícolas. En esta línea, con la Unión Europea y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se negociará para conseguir sendos Acuerdos de libre comercio que desmonten las barreras comerciales para nuestras exportaciones. Bajo las recomendaciones dictadas por el Consejo Superior de Comercio Exterior, también se buscará el inicio de negociaciones con Canadá y con Japón.

En cuanto a los países asiáticos, se desarrollará una estrategia para estimular el avance de las relaciones comerciales con esta región que permita, tanto la apertura de nuevos mercados, como el fortalecimiento de la inversión asiática en Colombia. En la misma línea, se propenderá por una participación activa del país en el Sistema Regional de Cooperación, compuesto por los foros: *Asia Pacific Economic Cooperation* (*Apec*)*, Pacific Economic Cooperation Council* (*Pecc*)*, Pacific Basin Economic Council* (*Pbec*) y, más recientemente, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (Focalae).

En materia de negociaciones internacionales de inversión y servicios se fortalecerán los estándares de protección ofrecidos a los inversionistas extranjeros y a inversionistas colombianos en el extranjero, a través de acuerdos sobre la materia: acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones y Tratados de Libre Comercio. Así mismo, se buscará establecer condiciones de certidumbre y transparencia que permitan mejorar el acceso de nuestros prestadores de servicios en los mercados extranjeros de interés para Colombia. Estas negociaciones mejorarían la competitividad de Colombia tanto en materia de atracción de inversiones extranjeras, como en las condiciones enfrentadas por inversionistas colombianos en el exterior.

**Fortalecimiento institucional y ajuste normativo para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales internacionales.** Para este propósito resulta fundamental que el Estado cuente con una estructura institucional eficiente: un servicio de aduanas que facilite el comercio, procedimientos administrativos y de contratación apropiados, un régimen fiscal transparente, un sistema financiero debidamente regulado y, en general, políticas regulatorias acordes con un entorno competitivo.

De la misma manera, los acuerdos comerciales internacionales profundos, que van mucho más allá que el solo comercio de bienes, implican un gran reto de modernización normativa a fin de asegurar su correcta implementación y una debida protección a productores, consumidores e inversionistas.

En la práctica, este ajuste normativo implicará reformas que tocarán aspectos puntuales del Código de Comercio, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Régimen Aduanero, la administración del sistema de propiedad intelectual, el Estatuto de Contratación Pública, el Estatuto de Protección del Consumidor, el Régimen de Arbitramento Comercial Internacional entre Privados y el Régimen de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones que se desarrollarán más adelante.

En materia de inversión, se implementará el programa de fortalecimiento del Estado en su capacidad para disminuir los riesgos de incumplimiento de las obligaciones internacionales adquiridas en materia de inversión (i.e. el respeto a los derechos de los inversionistas extranjeros y a sus inversiones) y para resolver controversias inversionista-Estado; se implementarán acciones de coordinación y capacitación interinstitucionales que redunden en una eficiente y eficaz defensa de Colombia en estas controversias y se implementarán instrumentos jurídicos de derecho interno que permitan detectar las modificaciones regulatorias o legales necesarias para mejorar el clima de inversión

**Estrategia de promoción de servicios**. Con el fin de promover los sectores de servicios de mayor potencial exportador del país y aprovechar las mejores condiciones de acceso a los mercados que ofrecen los acuerdos comerciales sobre servicios negociados por Colombia, se identificarán los sectores de servicios con mayor potencial de contribución al crecimiento de exportación de servicios de Colombia. Así mismo, se desarrollarán y orientarán hacia los sectores identificados los incentivos para su desarrollo.

**Estrategia de desarrollo de los servicios logísticos.** Con el fin de aprovechar las ventajas arancelarias derivadas de la suscripción de acuerdos de libre comercio, el país desarrollará iniciativas públicas y privadas para promover la modernización y diversificación en tres frentes asociados a la facilitación del comercio y del transporte: (1) infraestructura logística, (2) oferta de servicios logísticos, y (3) organización de los demandantes del servicio. Para esto se contará con el apoyo de la banca multilateral.

**Implementación de la Política Nacional de la Calidad.** El aseguramiento y promoción de una cultura de la calidad es un requisito indispensable para el exitoso desarrollo de la actividad comercial nacional e internacional, el fortalecimiento del aparato productivo, la protección de los derechos de los consumidores y el mejoramiento de la gestión pública. Para asegurar la calidad, los gobiernos de muchos países han desarrollado sistemas nacionales de la calidad con el objeto de ofrecer el apoyo y la coordinación necesarios.

En Colombia, el Sistema Nacional de la Calidad es el Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología (SNNCM), el cual ha tenido importantes logros; sin embargo, enfrenta importantes retos relacionados con la coordinación de las distintas entidades y el cumplimiento de compromisos internacionales.

Por lo anterior, se implementarán ocho estrategias para la reorganización del SNNCM: (1) ajuste institucional y normativo, para mejorar su coordinación e incorporar este sistema al Sistema Nacional de Competitividad; (2) organización y coordinación de la reglamentación técnica; (3) fortalecimiento de la normalización y participación efectiva y oportuna del país en los foros de normalización internacional; (4) conformación del Organismo Nacional de Acreditación con reconocimiento internacional; (5) implementación de una política para la designación de organismos de evaluación de la conformidad; (6) conformación del Instituto Nacional de Metrología con reconocimiento internacional (7) fortalecimiento de la metrología legal; y (8) coordinación del Subsistema Nacional de la Calidad y el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad de la Atención en Salud del Ministerio de la Protección Social.

**Adecuado funcionamiento del mercado interno**

**Promoción de la competencia.** La promoción de la competencia y represión de prácticas comerciales restrictivas es fundamental para evitar que los consumidores y empresarios se vean afectados por acciones realizadas por personas o empresas que tengan una posición dominante en el mercado nacional.

Estas actividades de promoción de la competencia y represión de prácticas comerciales restrictivas se realizan bajo un marco institucional en el cual existen vacíos respecto a las funciones de cada una de las autoridades, lo que ha causado problemas en la aplicación de la regulación. Por lo tanto, es necesario promover mejoras en el cumplimiento de dicha regulación. Para ello, se desarrollarán siete estrategias: (1) implementar un arreglo institucional que permita mejorar el cumplimiento de la regulación y centralice sus funciones; (2) elevar el monto de las multas impuestas a los que violan la normativa vigente; (3) aumentar el período para la prescripción de las investigaciones sobre prácticas regulatorias restrictivas; (4) disminuir el período de ofrecimiento de garantías por parte de los investigados y conceder recursos a la autoridad para que verifique su cumplimiento; (5) crear programas de delación; (6) agilizar el desarrollo de las investigaciones y; (7) ampliar el ámbito y eficacia de medidas cautelares.

**Protección al consumidor**. Con el fin de promover un desarrollo económico y social es necesario fortalecer las acciones y mecanismos gubernamentales destinados a la protección del consumidor. Se apoyará la creación y el fortalecimiento de sus asociaciones y ligas, se garantizará el respeto de sus derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, en cumplimiento de la directriz aprobada por la ONU y suscrita por Colombia (Resolución 39/248 de la Asamblea General del 9 de abril de 1985), a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello, se preservará a las asociaciones y ligas de consumidores los espacios consagrados en la Constitución y la Ley en Defensa de los Consumidores.

Las entidades estatales del orden nacional o territorial podrán celebrar convenios con instituciones sin ánimo de lucro y con organizaciones solidarias en especial Juntas de Acción Comunal, de las respectivas comunidades beneficiarias para lograr la máxima eficiencia del recurso público. Estos convenios permitirán impulsar programas y proyectos en actividades de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional y los Planes Territoriales de Desarrollo. Las entidades estatales, departamentales, distritales y municipales coadyuvarán al cumplimiento de lo consagrado en la Ley 1.086 de 2006, por medio de la cual se permite la realización de la Judicatura al servicio de las Ligas y Asociaciones de Consumidores.

Adicionalmente, para asegurar que los beneficios de la calidad lleguen a todos los consumidores del país, de conformidad con lo establecido en el Conpes 3446 de 2006, el Gobierno debe trabajar en la política de defensa de los intereses de los consumidores y proceder a la actualización del Decreto 3466 de 1982 a lo preceptuado por el artículo 78 de la Constitución Política de 1991, así como a las actuales realidades económicas y tecnológicas. Se elaborará e implementará una política para el fortalecimiento y desarrollo de la metrología legal, conforme a las recomendaciones internacionales sobre la materia, en especial de la Organización Internacional de Metrología Legal.

**Fortalecimiento de los procesos de reorganización y liquidación empresarial**. Para este propósito se reformará la Superintendencia de Sociedades con el fin de enmarcar sus actividades en un control objetivo, en la administración del Régimen de Insolvencia, y en la inspección de la información contable y financiera de las sociedades, de modo que los estados financieros reflejen su realidad económica.

**Racionalización y simplificación de trámites empresariales**. El Gobierno continuará implementando la estrategia de racionalización y automatización de trámites empresariales bajo la cual se han intervenido seis cadenas de ellos en las áreas de comercio exterior, pago de aportes a la seguridad social, creación de empresas y licencias ambientales. El énfasis de esta estrategia será la reducción de costos y plazos para los empresarios por medio del uso de tecnologías de la información.

**Estrategias específicas de productividad y competitividad para las microempresas y para las Pymes**

Las Mipymes juegan un importante papel en las economías de todos los países. Ellas generan gran parte del empleo y son consideradas como un factor vital de la competitividad y el crecimiento económico. En el caso de Colombia, las microempresas representan el 96,1% del universo empresarial, mientras que las pequeñas y medianas empresas tienen una participación de 3,7%. (Dane, Censo General de 2005). A pesar de la importancia del sector como fuente de generación de empleo, las estadísticas ilustran que un alto porcentaje de ese empleo es informal (ver seccion 3.2.2). Por eso, uno de los retos centrales de la política de desarrollo empresarial será consolidar el sector como una fuente de generación de ingresos y empleos de calidad, y mejorar su posición competitiva en los mercados nacionales e internacionales.

Reconociendo que existe una alta heterogeneidad dentro del sector Mipymes, el Gobierno diseñará un documento Conpes de política con estrategias de apoyo diferenciadas para las microempresas y para las pymes que responda efectivamente a las potencialidades y necesidades reales de los empresarios. Dicha política estará dirigida tanto a empresas de naturaleza comercial con ánimo de lucro, como a organizaciones de la economía solidaria que desarrollen actividades empresariales, y estará orientada a promover procesos de formalización al interior de aquellas empresas que requieran consolidar y/o expandir su actividad; a incrementar la productividad y la competitividad de las empresas; a eliminar barreras de acceso a mercados estratégicos* y a fomentar la asociatividad empresarial.

Con miras a lograr una intervención de amplio alcance y que responda a las necesidades de las empresas, se buscará canalizar los apoyos públicos con criterios de demanda. Adicionalmente, a través de los consejos regionales y superiores de las Mipymes –creados por la Ley 590 de 2000–, los comités asesores regionales de comercio exterior y mediante la realización de consultorios empresariales regionales, se generarán espacios de interlocución público-privada para readecuar permanentemente las políticas en función de los requerimientos de los empresarios. Finalmente, se contará con un observatorio de las Mipymes, que permita generar flujos continuos de información sistematizada y confiable sobre el sector.

Para garantizar la eficiencia de la gestión del Gobierno y lograr resultados de alto impacto, la política buscará ofrecer un apoyo integral a las Mipymes mediante la articulación de los diferentes instrumentos del orden nacional y regional. De igual forma, esta política contará con sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de impacto de los programas que permitan al Gobierno reajustar permanentemente sus estrategias de intervención, así como informar a los empresarios y a la ciudadanía en general acerca de los resultados de la gestión pública en esa área.

A partir de un proceso de concertación con diferentes actores del sector público y privado encargados del fomento del sector y respondiendo a las estrategias y apuestas productivas para las pequeñas y medianas empresas colombianas propuestas por el sector privado dentro del marco de la Agenda Interna para la Competitividad y la Productividad, se han identificado seis líneas de acción que harán parte de la política de apoyo a las Mipymes: (1) facilitar el acceso de las empresas a mercados financieros, (2) facilitar el acceso a servicios no financieros de desarrollo empresarial, (3) fomentar la asociatividad empresarial, (4) facilitar el acceso a las compras estatales, (5) promover y apoyar la cultura del emprendimiento, y (6) promover la vinculación de las empresas a mercados nacionales e internacionales.

* Mercados de insumos y productos así como mercados financieros, tecnológicos y de información.

**Acceso a servicios financieros**

Mediante la política de la Banca de las Oportunidades (ver sección 3.4) se facilitará y ampliará el acceso a las Mipymes a servicios financieros. Para ello, el Gobierno Nacional realizará convenios con la red de la Banca de las Oportunidades conformada por bancos, compañías de financiamiento comercial, cooperativas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y cajas de compensación familiar para el desarrollo de estrategias que permitan lograr, entre otros impactos, la colocación de 5 millones de créditos a microempresarios y la cobertura total del país en la oferta de servicios financieros.

De igual manera, el Gobierno Nacional capitalizará el Fondo Nacional de Garantías (FNG) con el objeto de continuar avalando el acceso de las Mipymes a recursos de crédito mediante el esquema de garantías de riesgo compartido.

Aparte de facilitar el acceso al crédito, el Gobierno apoyará y desarrollará mecanismos alternativos de financiación a través de las fiduciarias públicas y mediante acuerdos de cooperación con terceros. Dentro de estos mecanismos alternativos de financiación se destacan los fondos de capital de riesgo, los negocios fiduciarios generadores de economías de escala, los negocios fiduciarios con grandes empresas que vinculan proveedores y distribuidores Mipymes, los esquemas asociativos de financiamiento, y la estructuración de garantías no convencionales. En esta línea, Bancóldex impulsará la prestación de servicios complementarios al crédito, como son la promoción, participación y diseño de fondos de capital de riesgo, así como el apoyo para consolidar y diversifiar las exportaciones.

Finalmente, con el fin de potenciar el impacto de la banca de desarrollo[101] en proyectos productivos, el Gobierno Nacional fortalecerá e integrará las operaciones de la misma mediante procesos de racionalizacion del tamaño, funciones y número de entidades.

**Acceso a Servicios no Financieros de Desarrollo Empresarial (SDE).** Aparte de eliminar barreras de acceso de las Mipymes a mercados financieros, la política pública de apoyo al sector buscará potenciar las capacidades de los empresarios y sus trabajadores facilitando su acceso a servicios de desarrollo empresarial. Estos servicios estarán orientados a transferir y a desarrollar capacidades técnicas, tecnológicas y de gestión en las empresas; brindar asesoría para el acceso a mercados nacionales e internacionales; brindar apoyo en asuntos tributarios, financieros, contables, legales, y en general a ofrecer asistencia técnica y capacitación en diversas áreas tanto a trabajadores como a empresarios del sector. En este sentido, a través del Sena se ofrecerá un paquete de servicios de asesoría empresarial, asistencia técnica, formación gerencial, formación y asesoría a creadores de empresas e incubación empresarial y de capacitación en empresarismo y emprendimiento (ver sección 3.2.3).

De igual manera, a través del Fondo para la Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Mipymes (Fomipyme) se continuará apoyando proyectos, programas y actividades para el desarrollo tecnológico de las Mipymes. Para garantizar una intervención más efectiva en términos de cubrimiento regional y de impacto socioeconómico, el Fomipyme llevará a cabo un proceso de rediseño institucional orientado a simplificar su régimen operativo y funcional y a ampliar su radio de acción.

Por otra parte, bajo el liderazgo de Colciencias se promoverá la innovación y desarrollo tecnológico mediante la articulación del SNCTI para fomentar la transferencia de conocimiento al sector productivo.

Aunque en Colombia los mencionados instrumentos han tenido una larga trayectoria ofreciendo una amplia gama de programas orientados a fortalecer las capacidades de las empresas, aún subsiste el desafío de ampliar la cobertura, de garantizar una oferta diversificada e innovadora de SDE que responda a las exigencias del mercado moderno, de ofrecer servicios diferenciados por tipo de empresa, y de lograr un mayor conocimiento por parte de los empresarios acerca de la importancia de

[101] Actualmente está conformada por: Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter); Financiera Energética Nacional (FEN), Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (Finagro) y el Banco para el Desarrollo Empresarial y el Comercio Exterior (Bancóldex).

estos servicios. Por ello, se diseñarán mecanismos tendientes a: (1) coordinar, rediseñar y ajustar los instrumentos públicos de apoyo a las Mipymes, con una reorientación paulatina hacia un enfoque de demanda; (2) generar esquemas de incentivos para motivar a los oferentes de SDE a innovar, mejorar la calidad y desarrollar nuevos servicios; (3) fortalecer institucional y tecnológicamente a los proveedores de SDE; (4) suministrar información a los empresarios acerca de las características de los SDE existentes en el mercado; y, en general, (5) facilitar el acercamiento entre los empresarios y los oferentes de SDE.

**Fomento de esquemas asociativos.** Otro mecanismo que será utilizado para facilitar la transferencia de tecnología y conocimiento es el fomento de los esquemas asociativos entre las Mipymes y entre estas y las grandes empresas. Estos mecanismos de asociatividad permitirán además, que las empresas compartan activos, generen economías de escala y alcance, y logren mejorar su capacidad negociadora en el mercado. Por ello se promoverán los esquemas de subcontratación a escala nacional e internacional; los programas de desarrollo de proveedores que incluyan componentes de formación profesional, transferencia de tecnología, normalización técnica y gestión de la calidad; la realización de encuentros empresariales; los programas de cadenas productivas para microempresas; el desarrollo de sistemas de información para la subcontratación; y los esquemas de comercialización, entre otros.

**Acceso de las Mipymes a las compras estatales.** Como complemento a las políticas de apoyo a las Mipymes anteriormente mencionadas, se utilizarán las compras del sector público como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento del sector. Este instrumento ha sido utilizado por algunas instituciones públicas que han implementado programas para el desarrollo de proveedores, incorporando estrategias de mejoramiento de la productividad y transferencia tecnológica. Sin embargo, su desarrollo todavía es muy incipiente y no se cuenta con una política integral que permita aprovechar todo el potencial de este mecanismo de desarrollo empresarial. En términos normativos, la actual legislación de contratación pública tampoco ofrece incentivos significativos para que las instituciones públicas faciliten una mayor participación de las Mipymes en sus compras. Por lo anterior, el Gobierno Nacional continuará impulsando cambios normativos que permitan el uso de instrumentos como la reserva de procesos de selección por cuantía para Mipymes, mayores porcentajes de anticipo, y el establecimiento de requisitos mínimos proporcionales al tamaño y complejidad de la obra.

**Promoción y apoyo a la cultura del emprendimiento.** Las estrategias para el fomento del emprendimiento incluirán el estímulo de la vocación emprendedora, el desarrollo de redes y la promoción del trabajo en equipo, así como el diseño de nuevos programas de entrenamiento, asistencia técnica y tutoría, hechos a la medida de las necesidades de las nuevas empresas, e implementados por organizaciones con capacidad para atender a las firmas en sus etapas tempranas de desarrollo.

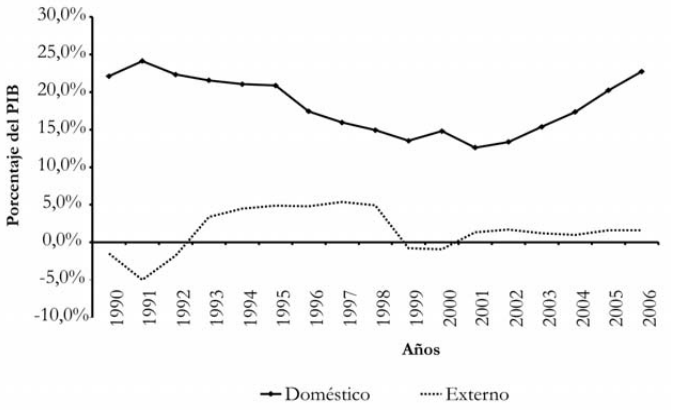
**Promoción de mercados nacionales e internacionales.** Además de los instrumentos de apoyo mencionados anteriormente, las empresas cuyo principal mercado sea externo podrán acceder a los mecanismos de apoyo ofrecidos por Proexport. Para estas y otras empresas que deseen ampliar sus mercados a nivel nacional e internacional, se brindará asesoría especializada en asuntos aduaneros y de comercio exterior, se suministrará información y asistencia en inteligencia de mercados, acceso a nuevos mercados y canales de distribución, se fomentará su participación en ruedas de negocios y ferias nacionales e internacionales y se facilitará la conformación de enlaces empresariales, entre otros aspectos.

#### 4.2.2 Ahorro, inversión y financiamiento

El ahorro ha sido históricamente bajo en Colombia y, además, tuvo una caída muy fuerte durante la crisis de finales de los años noventa; sin embargo, en los últimos años se ha recuperado y hoy representa cerca del 23% del PIB, luego de representar el 12% en 1999. El bajo ahorro es la más importante restricción al crecimiento en Colombia, por lo cual la estrategia de desarrollo requiere incentivos para incrementar la tasa de ahorro.

La recuperación del ahorro que se ha presentado en los últimos años se explica por el repunte del ahorro privado. El fortalecimiento de los Fondos de Pensiones a finales de la década de los noventa ha sido una parte importante en todo este proceso, al punto que el valor actual de los fondos representa más del 15% del PIB.

**Figura 4.4: Ahorro nacional y externo**




Fuente: DANE Banco República Cálculos DNP-DEE.

En términos generales, existe un círculo virtuoso entre el ahorro y el crecimiento económico. El ahorro depende positivamente del ingreso y, por lo tanto, todas las condiciones que aceleren el crecimiento lo favorecen, a su vez, el ahorro es necesario para un mayor crecimiento. Con la recuperación del crecimiento en los últimos años la tasa de ahorro ha subido desde el 11,9% en 1999 al 22,3% en 2006 y se espera que llegue al 23,0% en 2010. El ahorro público es un componente importante del ahorro total de la economía, razón por la cual el control de los gastos corrientes y los mayores recaudos públicos deben contribuir a una mayor tasa de ahorro.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que el ahorro también depende de una serie de variables microeconómicas y del funcionamiento de los mercados de capitales y financiero. Además de contribuir directamente a la generación de valor agregado, el sector financiero constituye una pieza clave para generar ahorro y canalizarlo hacia la financiación de proyectos de inversión y consumo de los agentes económicos.

**Sector financiero**

El sector financiero cumple un papel fundamental en el crecimiento económico de los países, además de su importante contribución en la generación de valor agregado, los servicios financieros son un insumo esencial para los procesos productivos de las demás ramas de la actividad económica. El sistema financiero canaliza eficientemente los recursos de la economía hacia la financiación de proyectos de inversión y consumo de sus agentes.

A pesar de que el crédito bancario viene creciendo en forma importante, una vez superada la crisis financiera de finales de los noventa, los niveles de la cartera crediticia no corresponden al tamaño de la economía del país figura 4.5. La profundización financiera en Colombia, entendida como la proporción del crédito doméstico al sector privado en el PIB, es baja, incluso para los estándares latinoamericanos. El indicador colombiano está alrededor del 26,5%, mientras que la profundización financiera en Brasil es del 30%; en Bolivia, del 45% y en Chile, del 65%. En economías en desarrollo exitosas como Tailandia, China y Malasia, dicha proporción es del 97%, el 120% y el 150%, respectivamente.

**Figura 4.5: Cartera como proporción del PIB**



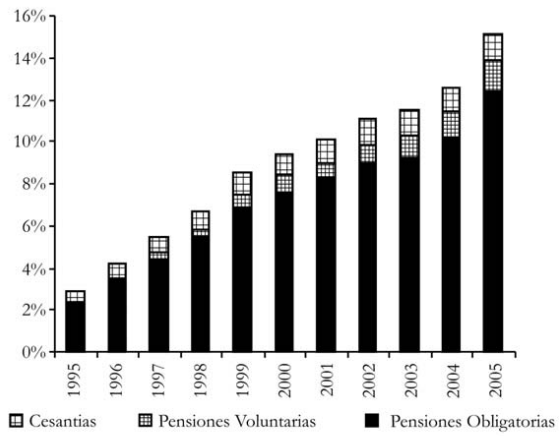

En este sentido, incrementar la profundización financiera debe ser un objetivo primordial dentro de la agenda de crecimiento económico a futuro, dado que la baja difusión del crédito se traduce en un serio obstáculo para el desarrollo. Por ello, es necesario ampliar la presencia del sector financiero en zonas que, por su ubicación geográfica, han tenido un acceso limitado a los servicios de intermediación. Es indispensable facilitar el acceso a programas de subsidios agrícolas, de vivienda de interés social, entre otros. En este sentido el Gobierno ha venido estructurando un sistema de garantías para lograr que el crédito llegue a los campesinos y poblaciones alejadas.

Uno de los principales retos del sector financiero es posibilitar que cada vez más agentes económicos tengan acceso a sus productos y servicios, lo cual requiere que asuma de manera más activa su función social. Así mismo, esto supone una mayor equidad en el acceso a los servicios ofrecidos por los intermediarios, incrementando su penetración en segmentos de mercado que por su tamaño pueden no contar con garantías suficientes, como las pymes, las microempresas y la vivienda de interés social.

**Fortalecimiento del ahorro pensional**

Los fondos de pensiones se han convertido en uno de los instrumentos más importantes para elevar la tasa de ahorro de los colombianos; su participación, tanto en pensiones obligatorias como en voluntarias, ha pasado del 2% del PIB a mediados de los años noventa al 16% del PIB en 2006, lo que indica un incremento en 13 puntos en once años. Este comportamiento es explicado por la dinámica de los fondos, dado que estos solamente están acumulando recursos y sólo tienen unos pocos pensionados, también debido a la contribución de las normas que hacen obligatoria la cotización al régimen de pensiones a muchos trabajadores que antes no lo hacían.

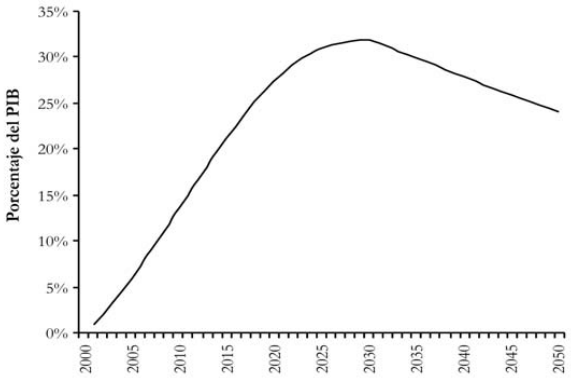
**Figura 4.6: Tamaño de los fondos de pensiones**




Fuente: Dane - Cálculos DNP.

De acuerdo con las proyecciones del DNP, los fondos de pensiones tendrán una participación en el PIB del 32%, una cifra significativa para los estándares del país. No obstante, en países como Chile este ahorro ha llegado a representar cerca del 60% del PIB.

**Figura 4.7: Proyecciones de ahorro en fondos de pensiones**




Fuente: DNP-DEE.

**Mercado de valores**

El mercado de capitales colombiano está rezagado frente al propio de los países desarrollados, e incluso frente al de los países de la región. El tamaño del mercado –representado por el nivel de capitalización como porcentaje del PIB–, es para el caso colombiano del 11,9%, mientras que el promedio para América Latina es del 27,4%, y para los países con ingreso alto es del 83,4%. Adicionalmente, el valor de las transacciones en nuestro mercado también es bajo, dado que las acciones transadas en bolsa apenas representan el 0,3% del PIB, cuando en Latinoamérica esta cifra es del 5,4% y en los países desarrollados del 145,2%.

Las perspectivas futuras de crecimiento requieren de alternativas de financiamiento empresarial que refuercen el papel que juegan los productos crediticios ofrecidos por los intermediarios financieros.

La baja profundización del mercado de valores colombiano también se refleja en el hecho de que el mercado bancario prevalece sobre el mercado de valores como fuente de recursos externos a las firmas. Del total de fondos destinados a la inversión sólo el 1,6% proviene de acciones y el 0,3% de bonos, de manera que la mayor parte de los recursos provienen del crédito financiero, y en menor proporción de las utilidades retenidas.

Este hecho evidencia la necesidad de crear canales de financiación alternos para el sector real, como la emisión de acciones y de bonos de largo plazo, e instrumentos estructurados y de cobertura. Con esto se abrirían las posibilidades de inversión de las empresas colombianas, y particularmente de las más pequeñas que, ante las deficiencias de información y la falta de garantías enfrentados por ellas, podrían disponer de productos de capital-riesgo para apalancar su funcionamiento.

Finalmente, es importante anotar que el mercado de valores depende fuertemente del mercado de deuda pública, pues cerca del 80% de las transacciones totales en el mercado de capitales corresponden a negociaciones de Títulos de Tesorería (TES). En este sentido el Gobierno, como emisor de papeles comerciales, debe ser responsable en su estrategia de financiamiento, y cuidadoso del riesgo de los tenedores de deuda pública. Esto supone diversificar la base de tenedores de TES, que actualmente se encuentran concentrados principalmente en entidades públicas.

Al tener en cuenta todo lo anterior, se espera que para los años venideros se logre una mayor la profundización del mercado de valores, de manera que el grado de capitalización bursátil alcance un nivel cercano al 28% del PIB, al tiempo que el valor de las transacciones en bolsa llegue a representar un 6% del PIB. Naturalmente, estas metas suponen una gran diversificación de los valores negociados en el mercado de capitales, lo cual implica por una parte, que cada vez más firmas encuen-

tren en la emisión de valores una opción de financiamiento y participen activamente en el mercado y, por otra, que el Gobierno continúe el sano ajuste de las finanzas públicas con el fin de inducir la financiación hacia actividades altamente productivas y de mayor incidencia social.

**Cuadro 4.6: Profundización del mercado de capitales**

| País | Capitalización Bursátil[1/] (%PIB) | Valor transacciones[2/] (%PIB) |
|---|---|---|
| Argentina | 100,9 | 1,3 |
| Brasil | 27,4 | 10,7 |
| Chile | 74,2 | 4,9 |
| **Colombia** | **11,9** | **0,3** |
| Ecuador | 7,2 | 0,1 |
| México | 16,2 | 4,4 |
| Perú | 23,7 | 2,0 |
| Venezuela | 4,2 | 0,1 |
| Latino América | 27,4 | 5,4 |
| Países ingreso bajo | 22,6 | 27,5 |
| Países ingreso medio-bajo | 36,6 | 20,8 |
| Países ingreso medio-alto | 33,0 | 7,1 |
| Países ingreso alto | 83,4 | 145,2 |
| **Colombia-2019** | **28,0** | **6,0** |

1/ La capitalización bursátil es el producto del precio de la acción por el número de acciones de las firmas registradas en la bolsa de valores de cada país.

2/ Valor de las transacciones corresponde al total de las acciones transadas en bolsa.

Fuente: WDI 2004, Banco Mundial.

**Necesidad de una reforma financiera**

Las principales modificaciones al marco regulatorio del mercado de valores deben propender por la homogenización de las normas que rigen los diferentes agentes del mercado, de manera que las reglas de juego sean claras y haya mayor seguridad y mitigación del riesgo. También, se deben mejorar las prácticas de gobierno corporativo, buscando la transparencia del mercado y optimizando la calidad y divulgación de la información financiera de las empresas. Se necesitan herramientas jurídicas que incrementen la protección del inversionista. Por este motivo uno de los principales objetivos de este Gobierno será el de reformar el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Del trabajo conjunto entre los gremios del sector financiero, entidades internacionales y el Gobierno, se han acordado estrategias para remover muchos de los cuellos de botella que enfrenta el sector financiero y el mercado de capitales en Colombia. De este trabajo se desprenden varias estrategias:

1. Aumentar la bancarización. Esto permitirá canalizar el ahorro de los hogares a través de medios formales y, a su vez, el acceso a los recursos de crédito a las personas y/o empresas que por cualquier motivo no han podido acceder a ellos. Actualmente ya se tienen adelantos en este sentido al aprobarse el desarrollo del programa de la Banca de las Oportunidades.

2. Mejorar la estructura del sistema financiero. Permitir que los bancos puedan prestar otro tipo de servicios financieros como el *leasing* y la banca de inversión.

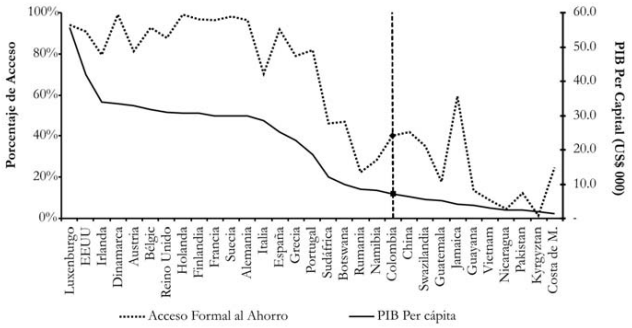
3. Incrementar el uso de los medios electrónicos de pago. Esto ayudará a disminuir los costos de transacción tanto para los usuarios como para los bancos, y permitirá tener un mayor control tributario.

4. Mejorar el sistema de información crediticia. Esto permitirá fortalecer las bases de datos crediticias en beneficio de los usuarios del sistema financiero y de las entidades bancarias.

**Estrategia de bancarización**

El bajo nivel de bancarización de la población colombiana se constituye en uno de los principales cuellos de botella para el desarrollo. De acuerdo con estudios del Banco Mundial existe una relación directa ente el nivel del PIB per cápita y el acceso a los servicios financieros (figura 4.8).

**Figura 4.8: Acceso formal al ahorro y PIB per cápita**




Fuente: Rajan Raghuram y Luigi Zingales :"Financial development and growth", en American Economic Review, 1998; Demirgüc-Kunt, Asli y Vojislav Maksimovic: "Financial Structure and Economic Growth: A cross-country comparison of banks" en Markets, and development, Cambridge, M.A: MIT Press.

Uno de los aspectos determinantes en el crecimiento económico es el acceso a los mecanismos de financiación, ya que permite mejor asignación de los recursos y diversificación de los riesgos en proyectos de inversión más eficientes. Dentro del proceso de profundización financiera, uno de los temas más relevantes se refiere a los mecanismos financieros que ayudan a la reducción de la pobreza. Estudios recientes del Banco Mundial analizan cómo las restricciones crediticias afectan el acceso al crédito. Tal como se aprecia en la cuadro 4.7, el acceso formal al ahorro en Colombia es de aproximadamente 40%, mientras en países con altos niveles de ingresos es en promedio 95%.

**Cuadro 4.7: Cobertura de la banca en Colombia**

| | Núm. de sucursales | Núm. De municipios CON | Población CON | Núm. de sucursales (%) | Núm. de municipios (%) | Población CON por categoría (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 0-10.000 | 218 | 194 | 1.294.137 | 5,5 | 49,1 | 55,2 |
| 10.000-50.000 | 681 | 474 | 10.859.629 | 17,2 | 79,8 | 84,1 |
| 50.000-100.000 | 265 | 68 | 4.642.866 | 6,7 | 93,2 | 93,6 |
| Más de 100.000 | 2.791 | 53 | 25.832.475 | 70,6 | 100,0 | 100,0 |
| **Total** | **3.955** | **789** | **42.629.107** | **100,0** | **70,8** | **92,6** |

Fuente: Cálculos con Base en Dane y Superintendencia Financiera, 2006.

Existen tres problemas que afectan el acceso de los servicios financieros en los sectores informales. En primera instancia, se encuentra el costo de la expansión geográfica de este tipo de servicios, situación que se agrava debido a los problemas de orden público.

El segundo problema se relaciona con el incremento de los costos operativos debido al crecimiento en la densidad de las operaciones de bajo monto; este incremento en los costos va en detrimento de la rentabilidad. Adicionalmente, el posible incremento de la demanda está acompañado de un aumento en los requerimientos de información de los perfiles de los deudores que le permita a las instituciones financieras evaluar el riesgo de sus operaciones.

El tercer problema son los costos de transacción que deben pagar los usuarios por acceder a los servicios financieros. Dichos costos por comisiones y transacciones, más impuestos distorsionantes hacen que los sectores informales prefieran hacer sus transacciones con dinero en efectivo en vez de utilizar el sistema financiero[102].

En este contexto el Gobierno ha formulado una política para desarrollar la banca de las oportunidades con el fin de facilitar el acceso al sistema financiero formal a aquellos sectores que han sido excluidos del mismo. La estrategia incluye todos los instrumentos financieros que utilizan las familias y los hogares para adelantar sus transacciones,

[102] Adicionalmente, el incremento de requisitos para los segmentos de más bajos ingresos, reduce el acceso de estos al sistema.

como son pagos, transferencias, envío y recepción de remesas, crédito, ahorro, entre otros.

La política comprende reformas al marco regulatorio con el fin de incentivar el acceso a los servicios financieros, con la creación de instrumentos como los "corresponsales no bancarios", las cuentas de bajo monto exentas del gravamen a los movimientos financieros, ajustes al régimen de garantías, fortalecimiento de la regulación y de las centrales de riesgo. Estos elementos deberán ser complementados con la promoción y desarrollo de incentivos por parte del Estado y la formulación de acuerdos con los intermediarios financieros[103].

**4.2.3 Capital físico**

La infraestructura, entendida como el conjunto de equipamientos empleados en los sectores de transporte, telecomunicaciones y minas y energía, representa un soporte fundamental para el desarrollo económico, por ser motor de crecimiento de otros sectores y servir de base para el desarrollo de la actividad económica, en condiciones eficientes de costos de transacción, producción, comunicación, transporte e insumos.

Dadas las características de la geografía y la dispersión de la población, además de otros rasgos del territorio como la localización y el clima, el país se ha enfrentado históricamente a importantes limitaciones para la provisión de los servicios de infraestructura. Una mejor infraestructura es necesaria para reducir las barreras de comunicación y para impulsar el transporte y el intercambio; incrementa la productividad y mejora las condiciones para competir a escala regional y global.

En el contexto regional, Colombia ha sido uno de los países que ha invertido sostenidamente en infraestructura, a niveles que superan 2% del PIB (ver Banco Mundial, 2004)[104]. Lo anterior si se considera que el sector privado se ha convertido en un protagonista importante en la provisión y el financiamiento de la infraestructura, dejando espacio para que el sector público se especialice en el diseño de políticas y la regulación.

Los flujos de inversión han sido motivados, entre otras razones, por cambios estructurales en los esquemas de prestación de servicios en los diferentes sectores de infraestructura. En el sector transporte se ha dado un fuerte impulso a la política de concesiones, el cual ha permitido desarrollar de manera integral las actividades de operación y mantenimiento, con las de construcción, mejoramiento y rehabilitación de vías, puertos y aeropuertos. En telecomunicaciones, se pasó de un esquema monopólico en telefonía local y larga distancia a uno mixto en competencia; además, la apertura de nuevos mercados como el de telefonía móvil y el de valor agregado. En energía eléctrica se fomentó la participación privada en las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización, así como los procesos de la exploración y producción, y de transporte y distribución en los sectores de hidrocarburos y minería.

Los sectores de infraestructura de servicios públicos domiciliarios[105] cuentan con un sólido fundamento legal. La estructura industrial en cada uno de los sectores es heterogénea: los servicios de energía y gas y telefonía pública básica conmutada están a cargo de empresas privadas y públicas; de estos prestadores públicos se presenta una participación de empresas públicas del orden territorial.

En el sector hidrocarburos se destaca la separación de los papeles del Estado en sus funciones de regulación, prestación y de vigilancia y control, definida mediante la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en 2003. En ese mismo año se realizó la transición de un contrato de asociación para la exploración y producción a uno de concesión moderna, donde Ecopetrol participa como un agente de mercado.

El esquema legal, regulatorio e institucional del sector de transporte presenta un menor nivel de desarrollo. La normativa existente no cuenta con una clara delimitación de las funciones. Lo anterior se ha debido a la complejidad y diversidad de las estructuras de mercado y arreglos institucionales existentes dentro de cada uno de los subsectores. No obstante, se han presentado avances significativos durante la última década, especialmente en los regímenes de concesión de los sectores portuario, vial, férreo y sistemas integrados de transporte masivo.

De esta manera, al considerar los logros de los últimos años, aún existen cuellos de botella y brechas en la prestación y cobertura de algunos servicios, que indican la necesidad de definir políticas para mejorar la provisión de capital físico. Dado los altos niveles de inversión requeridos para este rubro en el corto plazo, en adelante debe existir una mayor eficiencia de la inversión, así como en la identificación de nuevas fuentes de financiamiento[106]. Mientras el papel del sector privado continuará siendo esencial en el desarrollo de los sectores de infraestructura, el rol del Estado deberá continuar enfocándose en temas de regulación, control y promoción, y en el desarrollo de componentes de la red de transporte nacional.

**Infraestructura de transporte**

Históricamente, la provisión de servicios de infraestructura en Colombia ha enfrentado importantes limitaciones geográficas. Colombia, posee una de las geografías más accidentadas del planeta[107], así mismo se distingue por tener un patrón de localización de la población muy especial; cerca de la mitad del territorio se encuentra prácticamente despoblado, en tanto que en la parte más densamente poblada, los índices de dispersión de la población son los más altos de la región latinoamericana. Estás características, además de otros rasgos del territorio –como la localización y el clima– han tenido fuertes implicaciones en la provisión de infraestructura, especialmente la de transporte.

Adicionalmente, las actividades económicas están concentradas en la región Andina, relativamente alejada de los puertos. El 75% del valor agregado –todos los sectores excluido hidrocarburos y minería–[108] es generado en la región Andina del eje Bogotá-Medellín-Cali; mientras que la región de la costa Atlántica, produce un 15% y el restante 10% se genera en el resto del territorio. Así mismo, el 80% del comercio exterior, está concentrado en cinco ciudades y su área de influencia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena)[109]. Es así como, en el contexto de América Latina, Colombia presenta una de las distancias más altas de los centros industriales a los puertos marítimos (Banco Mundial, 2006, p. 13).

En Colombia existe una gran concentración de la red vial en la zona Andina, costa Atlántica y el piedemonte de la Orinoquia; sin embargo, extensas áreas de la costa del Pacífico, el Magdalena Medio, la misma Orinoquia y la Amazonia, presentan deficiencias en sus vías de comunicación (Ospina, 2004, p. 48).

En este contexto, el mejoramiento del sistema de transporte y de la infraestructura física asociada, son actividades claves para aumentar la competitividad del país, fomentar la integración regional y promover la prestación de servicios de calidad. Así mismo, como parte del desarrollo de los proyectos de infraestructura de transporte, la socialización y difusión de los mismos será una estrategia prioritaria para el Gobierno Nacional

**Infraestructura para la competitividad.** La creciente participación del comercio exterior en el Producto Interno Bruto (PIB) y el aumento

103 Ver documento Conpes 3424 "La banca de las oportunidades una política para promover el acceso al crédito y a los demás servicios financieros buscando equidad social" Mayo 16 de 2006.

104 Este indicador no incluye hidrocarburos y minas y energía.

105 Según la Ley 142 de 1994, los servicios públicos domiciliarios son los siguientes: acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.

106 Durante el presente cuatrienio las empresas del sector de minas y energía con capital accionario de la Nación continuarán adelantando las actividades definidas por el marco normativo vigente, de acuerdo con la orientación de sus juntas directivas.

107 De acuerdo con el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Harvard, en una muestra de 155 países, Colombia tiene la geografía más abrupta y accidentada.

108 Los hidrocarburos y la minería dan cuenta del 75% del comercio exterior en volumen y 18% en valor (en el año 2004).

109 Los departamentos que concentran las actividades económicas concentran también la población.

esperado de los flujos comerciales, establecen presiones sustanciales en la infraestructura de transporte del país.

Los corredores internos, por los cuales circulan los flujos del comercio exterior, abarcan diversos tipos de infraestructura y servicios. Las carreteras, que constituyen las principales arterias de circulación, presentan necesidades de modernización y ampliación de capacidad en diversos segmentos, principalmente en los accesos a las ciudades principales, los puertos y los pasos de frontera.

Los ferrocarriles, actualmente concentrados en transportar carbón de exportación, tienen desafíos en materia de infraestructura y una necesidad de adecuar su reglamentación para orientarla hacia la prestación de sus servicios a otros productos.

El transporte fluvial utilizado para movimiento de hidrocarburos, presenta un potencial relevante en el mediano y largo plazo, particularmente en el río Magdalena. En este río se requieren obras de infraestructura de integración entre modos con una fuerte participación del sector privado.

De esta manera, mejorar la infraestructura para la competitividad y facilitar su operación se convierte en uno de los principales retos que afronta el país en este cuatrienio. Para este fin se han definido cinco estrategias:

**Nuevas autopistas para la competitividad.** De acuerdo con estudios recientes (Banco Mundial, 2006, p. 3), los principales corredores de comercio exterior presentan problemas de capacidad y niveles de servicio[110]. Con el fin de atender esta problemática y preparar al país para los efectos derivados de los tratados comerciales, el Gobierno Nacional desarrollará proyectos estratégicos en estos corredores, con la activa participación del sector privado.

Actualmente se encuentra en ejecución el Programa para el Desarrollo de Concesiones de Autopistas 2006-2014, cuyo objetivo es mejorar la capacidad de la infraestructura de transporte y adaptarla a las exigencias que impone la dinámica de los flujos de comercio internacional, a través de la participación del sector privado (DNP, 2006, p. 2). Este programa identificó proyectos a desarrollar y definió los lineamientos de política para su ejecución.

Así mismo, el Gobierno Nacional analizará otras alternativas para la ampliación de la capacidad de la red vial a través de la participación privada, y adelantará las acciones para su estructuración. En ese sentido, continuar con la ejecución de la construcción, operación y mantenimiento de los proyectos de concesión existentes, representa una herramienta para cumplir este propósito.

Adicionalmente, se han identificado algunos proyectos que dan acceso a los principales puertos marítimos, que serán desarrollados a través de participación público-privada.

Esta estrategia se enfoca en la ampliación de la capacidad en doble calzada de los siguientes corredores viales, con un alcance de mediano plazo (10 años):

• Bogotá-Buenaventura.

• Ruta del Sol: Bogotá-Caribe.

• Ruta Caribe: Cartagena-Barranquilla-Santa Marta.

• Transversal Central: Eje Cafetero-Valle de Aburrá-Río Magdalena-Santander-Norte de Santander.

• Bogotá-Villavicencio.

• Troncal de Occidente: Nariño-Cauca-Valle del Cauca-Eje Cafetero. Córdoba-Sucre-Bolívar.

• Bogotá-Tunja-Sogamoso.

• Eje Bananero: Valle de Aburrá-Urabá.

• Corredor del Huila.

• Marginal del Caribe: Turbo-Necoclí-Montería-Sincelejo-Cruz de Viso.

• Arteriales del Llano: Villavicencio-Granada-La Uribe, Granada-San José del Guaviare-El Retorno, Villavicencio-Puerto López-Puerto Gaitán, Villavicencio-Yopal-Hato Corozal-Tame, Tame-Saravena, Tame-Arauca.

**Corredores arteriales complementarios de competitividad.** Debido a la configuración geográfica del país, el sistema de carreteras se ha consolidado parcialmente en el eje norte-sur, a través de las vías troncales. Sin embargo, en el sentido este-oeste, la red vial no ofrece una articulación que complemente la red troncal.

En este sentido, la estrategia para el desarrollo de nuevos proyectos viales está encaminada a consolidar una red de transporte articulada y eficiente, a partir del cubrimiento de las necesidades de movilidad de pasajeros y productos, buscando niveles de servicio y capacidad acordes con las características de cada zona y del mercado.

Dentro de este contexto, el Ministerio de Transporte dará continuidad a corredores que facilitan la movilidad interna, realizando inversiones de alto impacto social y mejorando las características de la infraestructura productiva, por medio de la estructuración del programa de corredores arteriales complementarios de competitividad. De igual manera, identificará las fuentes de financiación para este tipo de proyectos y establecerá sistemas de ejecución escalonados aunando esfuerzos para que las inversiones sean eficaces y oportunas, estos proyectos se listan en el cuadro 4.8:

**Cuadro 4.8: Corredores arteriales complementarios de competitividad**

| CARRETERA | DESCRIPCIÓN | TRAMO POR DESARROLLAR |
|---|---|---|
| Mocoa-San Miguel | Mocoa-San Miguel | Mocoa-Puerto Asís-Santa Ana-San Miguel |
| Panamericana del Darién | Lomas Aisladas-Cacarica-Palo de Letras | Lomas Aisladas-Cacarica (Incluido Puente Atrato) |
| Cúcuta-La Fría (Venezuela) | Agua Clara-Guarumito | Agua Clara-Guarumito |
| Tumaco-Esmeraldas | La Espriella-Candelillas-Río Mataje | K 14+900-Río Mataje (Incluidos 5 puentes) |
| Villavicencio-El Retorno | Villavicencio-San José del Guaviare-El Retorno | Granada-San José del Guaviare-El Retorno |
| Transversal de la Mojana | San Marcos-Majagual-Achí-Magangué | Majagual-Magangué |
| Longitudinal de Bolívar | Yondó-Cantagallo-San Pablo-Simití-San Martín de Loba-Magangué | Yondó-Cantagallo-San Pablo-Simití |
| Longitudinal del Oriente | El Porvenir-San José del Fragua-San Vicente de Caguán-Neiva | San José del Fragua-Florencia-San Vicente del Caguán |
| Corredor del Piedemonte Llanero | Yopal-Hato Corozal-Tame-Arauca | Yopal-Arauca |
| Transversal de la Macarena | Baraya-Colombia-La Uribe-Villavicencio | Baraya-Colombia-El Dorado |
| | | La Uribe-San Juan de Arama |
| Transversal de Boyacá | Sogamoso-Aguazul | El Crucero-Toquilla-Aguazul |
| Vía alterna al Llano | El Sisga-Machetá-Guateque-Sta. María-El Secreto | El Sisga-Machetá-El Secreto |
| Marginal del Caribe | San Bernardo del Viento-Santa Lucia-Arboletes-Necoclí | San Bernardo del Viento-Moñitos-Puerto Escondido-Arboletes-Necoclí |
| Transversal Cafetera | Honda-Manizales | Honda-Manizales |
| Corredor de La Guajira Central | Riohacha-La Florida-Cuestecitas-Maicao | Riohacha-La Florida-Tomarrazón-Cuestecitas-Maicao |
| Transversal del Catatumbo | Cúcuta-Tibú-El Tarra-Convención-La Mata | Tibú-Convención-Ayacuho-La Mata |
| Troncal del Viento | Manaure-Cabo de la Vela | Manaure-Cabo de la Vela |
| Troncal del Nordeste | Vegachí-Zaragoza | Vegachí-Segovia-Zaragoza |
| Longitudinal de Magdalena | El Burro-Tamalameque-El Banco-Guamal Santa Ana-La Gloria | El Burro-Tamalameque (Puente en Construcción) |
| | | Santa Ana-La Gloria |
| Transversal del Carare | Landázuri-Cimitarra | Landázuri-Cimitarra |
| Corredor Brasil-Pacífico (Pasto-Mocoa) | Pasto-Encano-Santiago-San Francisco (Variante de San Francisco)-Mocoa | Pasto-Encano-Santiago-San Francisco (Variante de San Francisco)-Mocoa |
| Troncal Norte de Nariño | Pasto-Buesaco-El Empate-La Unión-Higuerones-Mojarras | Buesaco-El Empate-La Unión-Higuerones |
| Transversal Central del Pacífico | La Virginia-Las Ánimas-Nuquí | La Virginia-Las Ánimas-Nuquí |
| Troncal Central del Norte (Tunja-Cúcuta) | La Palmera-Málaga-Presidente | La Palmera-Málaga-Presidente |
| Transversal de Boyacá | Chiquinquirá-Pauna-Borbur –Otanche-Dos y Medio-Puerto Boyacá | Chiquinquirá-Pauna-Borbur –Otanche-Dos y Medio-Puerto Boyacá |

[110] Niveles de servicio: Metodologías internacionales utilizadas por Invías que definen los niveles de servicio de una vía incorporando los criterios de geometría, tráfico y estado de la vía. Estos niveles se clasifican entre A y F (A, el mejor y F, el peor).

| CARRETERA | DESCRIPCIÓN | TRAMO POR DESARROLLAR |
|---|---|---|
| Transversa Medellín-Quibdo | C. Bolívar-Tutunendo-Quibdo | C. Bolívar-La Mansa-Tutunendo-Quibdo |
| Transversal del Sur | Popayán-Totoró-Inza-La Plata | Popayán-Totoró-Inza-La Plata |
| Anillo del Macizo Colombiano | Rosas-La Sierra-La Vega-Santiago-Bolívar-La Lupa | Rosas-La Sierra-La Vega-Santiago-Bolívar-La Lupa |
| Carretera de la Soberanía (Cúcuta-Arauca) | La Lejía-Saravena | La Lejía-Saravena |
| Carretera La Virginia-Irrá | La Virginia-La Miranda-Irrá | La Virginia-La Miranda-Irrá |
| Transversal Sahagún-La Unión | Sahagún-La Unión | Sahagún-La Unión |
| Transversal del Pacifico Caucano | El Plateado-Belén | El Plateado-Belén |

**Mantenimiento óptimo de la red vial de transporte existente.** El Ministerio de Transporte ha desarrollado esquemas de intervención para el mantenimiento de la red vial existente y de la infraestructura que la compone, con el fin de ofrecer su óptimo funcionamiento y fomentar su consolidación como medio para minimizar los costos de operación asociados al transporte. Es por esta razón, que se constituye una necesidad de continuar con el desarrollo de una red vial articulada y homogénea, capaz de ofrecer excelentes condiciones de servicio y potencializar los corredores de comercio exterior.

Para ello, se debe adelantar estrategias de mantenimiento que garanticen niveles óptimos de la superficie de rodadura de la red, debido a que este elemento tiene una fuerte incidencia en los costos de operación de los vehículos, los tiempos de desplazamiento y la accidentalidad. En este sentido, el Gobierno Nacional, a través del Instituto Nacional de Vías (Invías), continuará con la ejecución de iniciativas como el Programa de Rehabilitación y Mantenimiento Integral y los Programas de Microempresas Asociativas y Administradores Viales.

**Consolidación del sector férreo.** Durante las últimas décadas el modo férreo ha encontrado en el ámbito mundial, nichos de mercado en el transporte de carga. Colombia no ha sido ajena a esta tendencia, debido a que el transporte de carbón ha representado durante los últimos cinco años, en promedio, el 99% de la carga transportada por este modo. Por lo tanto, el modo férreo ha sido fundamental para el desarrollo de la industria carbonífera del país, sin embargo enfrenta desafíos en materia de infraestructura (particularmente ante el crecimiento de las exportaciones de ese producto) y una necesidad de adecuar su reglamentación para orientarla hacia la prestación de sus servicios a otros productos de vocación férrea.

En este sentido, el Gobierno Nacional fomentará el desarrollo de un sistema operativo eficiente, competitivo y de acceso universal, a través de la vinculación de inversionistas privados para llevar a cabo las actividades de (1) construcción, rehabilitación, mantenimiento, operación y explotación de la red férrea, buscando asegurar la funcionalidad en el largo plazo de los corredores económicamente viables y financieramente sostenibles, como en la región del Altiplano Cundiboyacense y del Magdalena-Caribe; (2) la definición de reglas claras para la ejecución y operación de proyectos férreos, garantizando la accesibilidad a través de esquemas tarifarios que incentiven la utilización de este modo; y, (3) la definición de estándares mínimos de nivel de servicio de forma tal que se le garantice al sector productivo frecuencias y calidad en el manejo de sus mercancías.

**Consolidación del transporte fluvial.** Actualmente el volumen de carga movilizado por este medio es bajo, sin embargo representa una alternativa viable para la movilización de productos de vocación fluvial. En este sentido, el Gobierno Nacional apoyará el desarrollo de proyectos en los principales corredores fluviales, a través de la ejecución de acciones para el control de inundaciones y sedimentación, mantenimiento de las condiciones de navegabilidad y expansión de infraestructura portuaria.

Dentro de este marco, con el propósito de consolidar el río Magdalena, incluyendo el Canal del Dique y la región de La Mojana, como una hidrovía navegable es necesario impulsar y apoyar los proyectos que Cormagdalena ha priorizado a través de programas tales como el mantenimiento del canal, la adecuación y/o construcción de instalaciones portuarias, la protección de orillas, control de inundaciones, entre otros.

Así mismo, el río Meta, el cual hace parte del corredor Orinoco-Meta-Pacífico, es considerado como una de las principales arterias fluviales de la región de la Orinoquia colombiana. En este contexto, el Gobierno Nacional continuará con el desarrollo del proyecto para la Recuperación de la navegabilidad del río Meta, como un corredor intermodal estratégico para el comercio exterior de productos y la integración regional.

Otro corredor estratégico, es el Amazonas-Putumayo-Pacífico, del cual hace parte el río Putumayo, se constituye en una importante vía de comunicación que propicia una mayor integración con Ecuador, Perú y Brasil. Es por esta razón que el Gobierno Nacional impulsará el proyecto para la recuperación de la navegabilidad del río Putumayo con el fin de aumentar el comercio entre los países de América del Sur[111].

Adicionalmente, se estudiará la factibilidad del desarrollo del corredor fluvial del Eje Atrato-San Juan, como alternativa para el transporte de carga y pasajeros, y su complementariedad con el Canal de Panamá.

**Nodos de transferencia.** Los nodos de transferencia son todos aquellos puntos de la red que se constituyen puertas de entrada y salida del comercio exterior. Se consideran como nodos de transferencia los puertos marítimos, los aeropuertos y los pasos de frontera y dada su función, establecen una herramienta fundamental para la competitividad del país.

El impacto esperado ante los escenarios comerciales que se avecinan es muy alto, incluyendo posibles cuellos de botella en terminales y accesos, lo cual afectará de manera directa la calidad del servicio y por ende la competitividad del país (Banco Mundial, 2006, p. 37). Con el fin de afrontar esta situación se han definido tres estrategias:

**Ampliación de la capacidad portuaria.** La participación de las importaciones del país a través de los puertos marítimos, durante la última década, ha oscilado entre el 86% y el 91%. En el caso de las exportaciones la variabilidad de la participación es menor y oscila entre el 96% y el 98%.

En el tema portuario, el Ministerio de Transporte encaminará acciones tendientes hacia el desarrollo equilibrado y sostenible del sistema de puertos del país, a través de la prestación de servicios que respondan en forma ágil a los requerimientos de eficiencia, capacidad y la promoción para el desarrollo económico y social de sectores productivos en su área de influencia. Estas acciones, se sustentan en la transformación para el aprovechamiento de la inversión privada y de las condiciones geoestratégicas y naturales para el incremento de la oferta portuaria con la facilitación y el acompañamiento por parte del Estado.

En ese sentido, existen iniciativas para el desarrollo de nuevos proyectos portuarios tanto en la Costa Atlántica, como a lo largo de la Costa Pacífica (Bocas de Ceniza, Buenaventura, Tribugá, Málaga, entre otros), alternativas que deben ser evaluadas, lideradas y desarrolladas por el sector privado.

**Infraestructura aeroportuaria.** La evolución del movimiento de carga por modo aéreo y la creciente participación de esta en el valor del comercio exterior, evidencia la importancia que este medio de transporte ha adquirido en los últimos años.

De esta manera, las acciones relacionadas con la infraestructura aeroportuaria, se enfocan hacia el mejoramiento en el sistema de transporte aéreo de carga y pasajeros, a través de la intervención sobre terminales aéreos y pistas en aquellos nodos de importancia estratégica para la competitividad nacional y/o regional.

En este sentido, el Gobierno continuará con la implementación de los programas de participación privada para la administración y modernización de infraestructura aeroportuaria y la orientación de las inversio-

[111] IIRSA tiene como misión coordinar a los Gobiernos, a las Instituciones Financieras Multilaterales y al Sector Privado para articular planes y proyectos de inversión, bajo la visión política y estratégica de la región. IIRSA ha priorizado los corredores Orinoco-Meta-Pacífico y Amazonas-Putumayo-Pacífico, como proyectos para la integración regional.

nes en este tipo de proyectos, de acuerdo con los volúmenes de tráfico. Así mismo, elaborará planes de articulación eficiente y armónica de los aeropuertos que optimicen la operación de estos con el marco territorial y/o regional de los cuales hacen parte.

Adicionalmente, la Aeronáutica Civil implementará programas orientados a generar recursos financieros provenientes de actividades relacionadas con la prestación del servicio de transporte aéreo, tales como la explotación comercial de los terminales y servicios de aeronavegación.

**Infraestructura en los pasos de frontera.** Los pasos de frontera son un conjunto de aspectos físicos, y administrativos necesarios para que las personas, los productos y los vehículos, puedan atravesar los límites entre países, cumpliendo con los requisitos y controles impuestos por las autoridades nacionales.

En la actualidad hay cuatro pasos de frontera operando entre Colombia y sus países vecinos. Con Venezuela están habilitados los pasos de Paraguachón, el Puente Internacional Simón Bolívar, entre San Antonio y Cúcuta, y el Puente Internacional Francisco de Paula Santander entre Ureña y Cúcuta. Con Ecuador el paso de frontera está localizado en el Puente de Rumichaca[112] entre Ipiales y Tulcán.

Al tener en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional promoverá la modernización y adecuación de los pasos de frontera de Cúcuta y Rumichaca que en la actualidad concentran los mayores flujos de comercio exterior en términos de transporte terrestre. De la misma manera, se adelantará el desarrollo físico de Paraguachón, Puerto Páez, Puerto Carreño, Leticia, San Miguel y Mataje, así como también la armonización de los procedimientos de control.

**Integración y cohesión territorial.** El transporte cumple una función estratégica en la integración de las regiones, es por esto que en las últimas décadas, la mayoría de los recursos de inversión en infraestructura vial se han concentrado en la construcción y conservación de los corredores viales arteriales, mientras que los corredores vasculares, en su mayoría a cargo de los entes territoriales[113], han presentado un nivel de deterioro generalizado.

Dentro de este esquema, es fundamental para el país continuar con las acciones desarrolladas por los entes territoriales y el Gobierno Nacional sobre la infraestructura a su cargo, para lo cual se cuenta con los siguientes programas:

**Gestión vial de la red vascular.** Con el fin de fortalecer la gestión de los entes territoriales en la administración, mejoramiento, mantenimiento y sostenibilidad de la red, el Gobierno Nacional ha decido adelantar programas de acompañamiento a la gestión vial regional a través de crédito externo hasta por US$1,000 millones en cabeza de las entidades territoriales con la garantía soberana, que permitirán optimizar las inversiones y una mayor conectividad con la red principal del país a través de programas que contemplan asistencia técnica e institucional a los entes territoriales.

Por medio de procesos participativos los entes territoriales podrán identificar los principales proyectos a ser desarrollados facilitando la articulación con la red vial arterial del país para fomentar el flujo de mercancías desde las zonas de producción hasta las vías troncales y de estas hacia los puertos y pasos de frontera, generando beneficios económicos.

En este sentido, los programas a implementar por el Ministerio de Transporte permitirán que la infraestructura vial brinde mayor accesibilidad a la población y a los sectores productivos, a través de esquemas alternativos para la ejecución de los proyectos en las diferentes regiones del país.

**Accesibilidad territorial.** Adicional a la gestión vial de la red territorial, es necesario implementar estrategias enfocadas al desarrollo de la red de ríos, caños y esteros, de sistemas alternativos de transporte y de la infraestructura aeroportuaria y aeronáutica en zonas apartadas y de difícil acceso, con el fin de conectar a la población rural con la infraestructura de transporte para la competitividad. Estas estrategias se desarrollan en el capítulo de Reducción de pobreza y promoción de la equidad.

**Sistemas de transporte**

Los sistemas de transporte, consisten en los servicios necesarios para la operación y utilización de la infraestructura física, la calidad y eficiencia[114], de estos servicios son esenciales para la competitividad del país, que en la actualidad se afianza en los procesos de integración económica. Por lo cual, es necesario que el país formule e implemente una política integral para el desarrollo del sistema de transporte que, además de atender la infraestructura, cree el marco institucional y de incentivos económicos adecuados para promover la eficiencia y calidad de los servicios de transporte.

La política deberá estar orientada a crear condiciones para que la industria del transporte, provea servicios a menores costos y de mayor calidad. Para ello, las medidas que se adopten deberán promover el desarrollo sistemático de capacidades de los agentes que participan en la prestación de los servicios.

La conformación de sistemas de transporte competentes, complementarios, orientados al servicio e integrados a la economía global, son esenciales para el desarrollo social y económico, en este sentido se adelantarán acciones en aspectos regulatorios, logísticos y tecnológicos, entre otros.

**Regulación, inspección, control y vigilancia**

**Regulación.** La regulación económica del transporte debe establecer el marco de referencia para la organización y operación de los participantes y definir las reglas de juego que garanticen la competitividad. Por su parte, la regulación técnica del transporte debe fijar los estándares de equipamiento y operación necesarios para garantizar dicha competitividad.

El Gobierno debe crear el marco legal y regulatorio que promueva la eficiencia en la prestación de los servicios a lo largo de la cadena de transporte bajo los siguientes principios: claridad en las reglas de participación de todos los actores; impulsar prácticas competitivas; regular monopolios naturales; facilitar entrada de operadores; y desarrollar alianzas con el sector privado para promover el crecimiento y desarrollo.

Para ello, el esquema regulatorio de transporte debe orientarse hacia el fortalecimiento empresarial, el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías, el aprovechamiento de las economías de escala, la especialización en la prestación de servicios, la conformación de redes de cooperación, la eliminación de distorsiones y la reducción de costos de transacción.

El Ministerio de Transporte, identificará las acciones necesarias para revisar la regulación actual y formular un marco regulatorio que incentive la operación eficiente de las empresas de transporte con esquemas óptimos, criterios de logística y reducción de costos de transporte. En este sentido, se adelantarán las siguientes acciones:

Compilar y modernizar la regulación de los diferentes modos de transporte.

Fortalecer la prestación de servicios de transporte moderno, seguro y eficiente.

Modernizar la estructura empresarial en los sistemas de transporte de carretera, ferroviario y fluvial.

Desarrollar la prestación del servicio de pasajeros y carga a través de la modernización de la estructura de la prestación del servicio, incluyendo la integración de sistemas.

**Supervisión.** En Colombia, el sector transporte cuenta con la supervisión integral (vigilancia, inspección y control) de su actividad y

---

[112] Además de este paso, se encuentra habilitada la frontera en el puente de San Miguel, pero este cruce no está operando.

[113] La distribución de competencias sobre la red vial en Colombia obedece a un proceso de descentralización de las labores de construcción y mantenimiento de la red, establecida a partir de 1993 mediante la expedición de la Ley 105, donde se determinaron las competencias sobre la red nacional de transporte y la red de transporte a cargo de los entes territoriales.

[114] Eficiencia se refiere a menores costos, y calidad incluye: oportunidad (tiempos), seguridad (que no se pierdan ni dañen las mercancías), flexibilidad, diversidad en la oferta de servicios de agregación de valor y su impacto ambiental (emisiones).

operación, a través de la Superintendencia de Puertos y Transporte, la cual ejerce funciones de supervisión sobre la prestación y prestadores de servicios públicos de transporte en sus medios, modos o nodos, la gestión de la infraestructura y el Sistema Nacional de Transporte.

Para fortalecer al Estado en sus funciones de inspección, vigilancia y control se proponen las siguientes estrategias:

Revisión de competencias entre las entidades del sector.

Fortalecer la protección al usuario de los servicios de transporte.

Implementar un modelo de gestión por resultados en todo el sector transporte.

**Nodos logísticos.** Las plataformas logísticas son áreas de ruptura de las cadenas de transporte en donde se concentran actividades técnicas y de valor agregado, dedicadas generalmente a la logística de mercancías. Las plataformas presentan importantes beneficios que se traducen principalmente en la optimización del uso del espacio y la posibilidad de ampliación de la capacidad de la infraestructura; contribución a la actividad económica regional generando actividades adicionales intensivas en mano de obra; y atracción de los usuarios constituyendo una interfaz de servicios entre la carga y el medio de transporte.

Las terminales interiores y puertos secos tienen por función la concentración de servicios y de cargas con características industriales combinadas con actividades logísticas vinculadas a los servicios y modos de transporte.

Dentro de este marco, el Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de las plataformas logísticas, puertos secos y terminales interiores en coordinación con las autoridades departamentales, municipales y el sector privado, mediante la optimización de operaciones logísticas que involucren exportadores, intermediarios e importadores, con el fin de reducir los costos logísticos y mejorar los actuales niveles de servicio.

Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional está adelantando la estructuración de los siguientes programas:

**Revisión, inspección y manejo de carga.** Los procedimientos de control en los nodos de transferencia en Colombia, están a cargo de cuatro agencias del orden público nacional: la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), la Policía Antinarcóticos, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima). Estos organismos tienen a su cargo la inspección física de las mercancías y la verificación de la documentación requerida en los procesos de comercio exterior.

Este proceso incluye la participación de un gran número de agentes, requiere la existencia de un proceso coordinado y ágil donde las inspecciones físicas realizadas por los distintos organismos estatales estén armonizadas y donde los requerimientos de documentación e información se encuentren estandarizados.

En este marco, el Gobierno Nacional desarrollará mecanismos de armonización de forma tal que el impacto sobre el flujo físico de los bienes y el costo asociado a estos procesos sea el mínimo posible. Así mismo, establecerá condiciones que faciliten y promuevan el comercio exterior bajo esquemas óptimos de control, dado el incremento de transporte de carga y las expectativas de comercio.

Con el objetivo de mejorar la coordinación entre las entidades con funciones en la inspección de mercancía en los nodos de transferencia, se requiere continuar con el proceso de unificación de procedimientos de inspección que adelantan las entidades competentes. Para esto, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, coordinará y concertará el plan de acción de implementación del modelo de inspección simultánea en los nodos de transferencia, con el apoyo de la DIAN, Invima, ICA y de la Policía Antinarcóticos.

Así mismo, la DIAN con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público coordinará con las entidades competentes la evaluación operativa, técnica, tecnológica y financiera, así como los modelos de asignación de riesgos, para la adquisición de un sistema uniforme de inspección no intrusiva, la definición de procedimientos y la trazabilidad de la mercancía que se justifique implementar en los nodos de transferencia como puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

**Sistemas de información en línea.** Los nodos de transferencia requieren sistemas de información avanzados, con capacidad para procesar la documentación generada por las transacciones. Las denominadas "infoestructuras" son cada vez más relevantes; estas se refieren a sistemas de información que interconectan a los miembros de la comunidad logística, optimizando el intercambio de documentación, reduciendo el volumen de datos a reingresar en diferentes sistemas y permitiendo perfeccionar el seguimiento de una operación hasta su cierre, con los movimientos de fondos asociados.

Con este fin, el Gobierno Nacional adelantará un proceso de evaluación y diagnóstico de las tecnologías y plataformas instaladas y generará una estrategia que unifique redes y permita el uso eficiente de la información. Lo anterior permitirá, entre otras cosas, eliminar los procesos de documentación física y de está manera se avanzará en un sistema electrónico que integre los actores de los nodos de transferencia.

**Equipamiento.** Las características del mercado del transporte de carga y transporte urbano han traído como consecuencia que en los últimos años, la situación económica para la mayoría de los operadores se haya deteriorado, así como la calidad de servicio para los usuarios, desbalances entre la oferta y demanda, y tendencia al cambio en la composición del parque por tipo de vehículo[115].

Ante esta situación, el Gobierno Nacional desarrollará el marco institucional y de incentivos económicos para:

Impulsar la modernización del equipamiento en el transporte de pasajeros con criterios de reposición y de reducción de sobreoferta.

Desarrollar mecanismos de financiamiento competitivo y accesible para los pequeños transportadores.

Reducir niveles de contaminación por mejoramiento de tecnología y la promoción de combustibles alternativos no contaminantes.

Mejorar las condiciones de seguridad por efecto de mejores condiciones técnico mecánicas.

Fomentar la creación y fortalecimiento de formas de organización y de gobierno corporativo para la provisión de servicios de transporte carretero de carga en el marco de la cadena de valor de la operación logística.

Asegurar la eficiencia en el funcionamiento del mercado de transporte de carga, por medio de la creación de condiciones apropiadas para la generación y difusión de información, y de la reducción sistemática de costos de transacción.

**Seguridad aeronáutica.** El sistema de vigilancia que hace parte de la infraestructura aeronáutica del país cumple una función primordial para la prevención de accidentes y la seguridad y control del espacio aéreo nacional.

Es por esto que el Gobierno fortalecerá los sistemas satelitales, a través de inversiones en redes de comunicación, navegación y vigilancia y la ejecución del plan de transmisión CNS/ATM que permitan aumentar la cobertura del sistema[116].

Las acciones de la Aerocivil al respecto estarán enmarcadas en los siguientes aspectos:

Mantener los equipos y sistemas existentes: radar, radioayudas, comunicaciones, sistemas aeroportuarios, meteorológicos, equipos de extinción de incendio búsqueda y rescate, equipo aéreo, equipos de seguridad y sanidades aeroportuarias.

---

115 Los vehículos de transporte público urbano tienen una edad promedio muy superior a los estándares internacionales, para Bogotá entre 10 y 18 años. En cuanto a los vehículos de carga, el parque tiene una edad promedio superior a los 24 años. Es importante mencionar que en Colombia existe la práctica de repotenciación de los vehículos.

En cuanto a la propiedad del parque, en general, las empresas de transporte no utilizan vehículos propios. En el transporte de carga existe una alta atomización de la propiedad del parque, las empresas propietarias de vehículos son un bajo porcentaje (entre el 3% y el 5%). La mayor parte de la carga se moviliza en camiones articulados (70% del total de la carga); esto, a pesar de representar sólo el 15% del total del parque.

116 CNS/ATM: Sistemas satelitales de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo.

Mantener y mejorar los cerramientos e instalaciones donde se ubican los equipos y sistemas de vigilancia y navegación aérea.

Garantizar el mantenimiento preventivo y correctivo de los equipos y sistemas aeroportuarios y aeronáuticos instalados asegurando el funcionamiento óptimo en la operación y control de la seguridad.

Aumentar la cobertura en la renovación tecnológica de equipos y sistemas aeroportuarios y aeronáuticos.

**Abastecimiento energético**

La consolidación de una política energética de largo plazo es una tarea estratégica para asegurar el abastecimiento de energéticos, factor de producción fundamental en la economía. Adicionalmente, permite fortalecer el ambiente microeconómico en el cual el sector real toma decisiones eficientes de localización, inversión, producción y expansión, contribuyendo a aumentar la productividad de la economía y por lo tanto a la competitividad del país.

En este orden de ideas, la política de abastecimiento energético tendrá como principios los siguientes: (1) fortalecimiento de la seguridad energética del país; (2) promoción del uso eficiente de la canasta energética; y (3) consolidación de la integración regional.

El fortalecimiento de la seguridad energética vincula dos categorías. De un lado, la confiabilidad operativa del sistema en el corto plazo, entendida como la capacidad y desempeño del sistema para equilibrar oferta y demanda en tiempo real, dadas las facilidades existentes. De otro lado, la oferta adecuada en el largo plazo, la cual se fundamenta en la provisión de incentivos económicos para atraer flujos de inversión para la expansión de capacidad de los sistemas de producción, transporte, distribución y adecuación de los sistemas de medición y control de la infraestructura energética, en el tiempo y localización óptima, minimizando el costo de largo plazo de abastecimiento energético (Joskow, 2005, p. 6)

La promoción del uso eficiente de la canasta energética hace referencia a incentivar la sustitución eficiente en la producción y el consumo de energéticos a partir de la formación de precios de los distintos productos mediante esquemas de mercado.

Finalmente, la consolidación de la integración regional hace referencia al aprovechamiento de la canasta regional de energéticos, mediante la armonización de los marcos regulatorios y la promoción de la interconexión con países vecinos, bajo esquemas de competencia.

**A. Hidrocarburos y carbón**

Recientemente el Gobierno Nacional inició un proceso de ajuste normativo e institucional del sector de hidrocarburos, con el objetivo de cambiar la tendencia decreciente en las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural. Entre las medida adoptadas se destacan: (1) la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) a través del Decreto-ley 1760 de 2003, para que asumiera la función de administrador integral de los recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; (2) el desarrollo de un nuevo esquema contractual de concesión moderna, basado en un sistema de regalías, impuestos y participaciones extraordinarias, por parte de la ANH; (3) el fortalecimiento de la Empresa Colombiana de Petróleos S. A. (Ecopetrol S. A.) para ajustar sus condiciones de producción, asegurar su viabilidad financiera y preparar la empresa para competir en igualdad de condiciones con las demás compañías que actúan en el mercado nacional e internacional; (4) la capitalización con recursos del sector privado de la refinería de Cartagena, en el año 2006; (5) la liberación de los intercambios comerciales internacionales de gas natural a partir de 2003; (6) el avance en el proceso de enajenación de la participación estatal en Ecogas; y (7) la protocolización del inicio de la construcción del gasoducto binacional con Venezuela y el inicio de gestiones para el desarrollo de la interconexión gasífera con Panamá.

El subsector carbón ha continuado con un crecimiento sostenido como consecuencia de: (1) la enajenación de la participación estatal en empresas dedicadas a la explotación de este mineral; y (2) el flujo de inversiones privadas en bienes de capital requeridos para la explotación minera eficiente y de gran escala. No obstante lo anterior, es previsible que ajustes en el marco normativo e institucional del sector permitan aumentar la producción nacional de carbón.

Por otra parte, durante los últimos años se ha impulsado la utilización de combustibles limpios como medida para asegurar el abastecimiento energético del país y mitigar los efectos ambientales del consumo de combustibles fósiles (calidad del aire[117]). Así, se ha incentivado la masificación del Gas Natural Vehicular (GNV) y en los principales centros poblados del país se ha establecido la mezcla de biocombustibles, tales como los alcoholes carburantes con los combustibles de origen fósil, en desarrollo de la Ley 693 de 2001.

Al tener en cuenta la necesidad de asegurar el abastecimiento energético del país y tomando en consideración los avances experimentados en esta materia como resultado de las políticas públicas adoptadas durante los últimos años, en el período 2006-2010 el Gobierno Nacional implementará las acciones orientadas a: (1) continuar promoviendo la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón; (2) promover la formación de precios de energéticos mediante la adopción de esquemas de mercados; y (3) promover la consolidación de la regulación del sector de hidrocarburos.

**1. Exploración y explotación de hidrocarburos y carbón.** En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional pondrá en marcha las siguientes estrategias y acciones:

**Aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos.** El Gobierno Nacional avanzará en la consolidación del marco institucional del sector. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía revisará el alcance del Decreto-ley 1760 de 2003, buscando fortalecer la separación de competencias en materia de formulación de políticas públicas, regulación, ejecución y control de las actividades sectoriales. Así, la ANH mantendrá entre sus funciones las relacionadas con su objetivo de administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, incluyendo aquellas relacionadas con el control y la fiscalización de las operaciones petroleras del país. Por su parte, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las acciones necesarias para asumir las funciones que le fueron asignadas a la Agencia mediante el Decreto-ley 1760 de 2003 y que tienen relación con la regulación de precios y formulación de políticas públicas sobre abastecimiento energético[118].

En este sentido, la ANH intensificará las labores de promoción y asignación de áreas para la exploración y producción de hidrocarburos. Así mismo, proseguirá monitoreando la viabilidad de las operaciones que desarrolla la industria petrolera en el país, dando continuidad a las estrategias de seguridad y a mecanismos como el acuerdo Gobierno-Industria. De esta manera, se tendrán las siguientes metas para el presente cuatrienio: (1) suscribir, en promedio, 30 nuevos contratos anuales de exploración y producción; (2) adquirir en promedio 32,000 km equivalentes de sísmica 2D; y (3) lograr la perforación de, en promedio, 40 nuevos pozos exploratorios por año (pozos A-3). De otro lado, la financiación y puesta en marcha de proyectos de *upgrading* y transporte de crudos pesados, y de explotación incremental de reservas de crudo en campos maduros, descubiertos no desarrollados o inactivos, serán desarrolladas por inversionistas estratégicos. (Ver anexo de metas).

Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía promoverá el desarrollo de proyectos de explotación integrada de campos de producción de gas, para lo cual estudiará ajustes en las regalías aplicables a este tipo de proyectos, en especial en lo relacionado con la inyección de gas entre campos para optimizar la explotación del recurso. En todo caso, se tendrán en cuenta el propósito de asegurar que con las reservas probadas de gas natural se atienda prioritariamente la demanda interna regulada de gas, respetando los costos de oportunidad de los productores de gas y crudo.

---

117 El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fijaron como meta para el 31 de diciembre de 2010, que los combustibles líquidos utilizados en el territorio nacional contengan un máximo nivel de azufre en porcentaje de masa de 0,03% para gasolina y 0,05% para diésel.

118 Este puede ser el caso de los numerales 5, 12, 13 y 14 del artículo 5°, de los numerales 8, 9 y 10 del artículo 8 y del numeral 4 del artículo 13 del Decreto-ley 1760 de 2003.

Por otra parte, la Empresa Colombiana de Petróleos S. A. (Ecopetrol S. A.), en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pondrá en marcha las actividades tendientes a capitalizar la empresa hasta en un 20% de su valor patrimonial, con el fin de destinar prioritariamente esos recursos a la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos. Es importante destacar que para el presente cuatrienio Ecopetrol S. A. ha previsto un aumento considerable en su presupuesto de inversión, con miras a consolidar sus posibilidades de competir con las compañías que actúan en el mercado nacional e internacional.

Una vez se consolide este proceso de capitalización, la empresa tendrá una nueva estructura societaria, lo cual hará necesario adoptar medidas que permitan continuar dinamizando el desarrollo de la empresa y el del sector. Por lo anterior, Ecopetrol S. A. no podrá incluir dentro de su estado de resultados el reconocimiento de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos, ni el de los subsidios a los combustibles utilizados para la generación de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas[119]. Adicionalmente, el cambio en la composición accionaria de Ecopetrol S. A. también hará necesario el análisis de posibles modificaciones en las líneas de negocio de la compañía.

**Marco institucional y normativo del subsector carbón.** El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de fortalecimiento del marco institucional y normativo del sector minero, orientando la acción del Estado hacia la promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera. Los detalles de este proceso se desarrollan en el capítulo de Política Minera.

**Coordinación de la exploración geológica básica.** La ANH y el Ingeominas (Servicio Geológico), bajo el liderazgo del Ministerio de Minas y Energía, pondrán en marcha un proceso de coordinación de sus actividades de exploración geológica básica y administración de la información geológica[120]. De esta manera se buscará la generación de sinergias y el aprovechamiento de economías de alcance en la promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos y carbón.

**Intercambios comerciales internacionales de gas natural.** En desarrollo de la política de promoción de la exploración y explotación de hidrocarburos, el Gobierno Nacional dará continuidad a su política de libertad de los intercambios comerciales internacionales de gas natural. Con esta medida se buscará continuar dinamizando la actividad exploratoria tanto en el interior del país como en las áreas costa afuera, así como el desarrollo de proyectos de integración regional, particularmente con Venezuela y Mesoamérica. De manera similar, la implementación de esta política incentivará el desarrollo de proyectos de Gas Natural Licuado por parte de inversionistas estratégicos.

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía definirá los lineamientos para: (1) disponer de la información sobre las reservas probadas de gas natural y divulgar esta información; y (2) establecer los mecanismos que aseguren el abastecimiento nacional de este combustible, respetando el equilibrio económico de los contratos existentes, en concordancia con las políticas de gobierno definidas para el cuatrienio anterior. En línea con lo anterior, la ANH desarrollará los mecanismos contractuales correspondientes.

**2. Formación de precios de energéticos.** El Gobierno Nacional impulsará estas estrategias y acciones:

**Desmonte de subsidios a combustibles líquidos.** Durante el período 2006-2010 el Gobierno Nacional avanzará en el proceso de desmonte de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos (gasolina corriente y diésel), con el propósito de incentivar la competencia y la inversión en la industria de refinación e importación de estos combustibles, lo cual permitirá asegurar el abastecimiento de estos energéticos en el mediano plazo. De otro lado, esto incentivará la conversión de vehículos a Gas Natural Vehicular, teniendo como meta para el cuatrienio la conversión de 160.000 nuevos vehículos. (Ver anexo de metas).

Para esto, el Ministerio de Minas y Energía: (1) establecerá una nueva metodología para el cálculo del ingreso al productor, que tomará como referencia precios de mercado de productos derivados del petróleo comercializados en la costa del Golfo de Estados Unidos, ajustados según la calidad del producto nacional; y (2) con el fin de mitigar el impacto del proceso de ajuste de precios, definirá sendas de desmonte de los subsidios implícitos.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, liderará la modificación de la estructura tributaria de los combustibles líquidos[121], eliminando las distorsiones existentes en los marcos tributarios de estos combustibles, sin generar un impacto fiscal negativo sobre los municipios, los departamentos y la Nación. Adicionalmente, en el transcurso del desmonte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público continuará las gestiones necesarias para apropiar en el Presupuesto General de la Nación los recursos requeridos para cubrir los subsidios implícitos a los combustibles líquidos. Una vez concluyan los períodos de desmonte, el Ministerio de Minas y Energía evaluará la liberación de los precios de la gasolina corriente y el diésel. Como complemento de lo anterior, el Gobierno Nacional evaluará la viabilidad de implementar mecanismos que permitan mitigar los efectos de la volatilidad de los precios. Uno de tales mecanismos será la creación del Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC), el cual busca proteger al consumidor nacional de la fluctuación de los precios de los combustibles en los precios internacionales.

**Regulación de precios del gas natural en puntos de entrada al Sistema Nacional de Transporte.** Con el objeto de promover el uso eficiente de los diferentes sustitutos energéticos, la CREG evaluará e implementará los mecanismos regulatorios necesarios para que los precios de gas natural incentiven el abastecimiento de este energético, en concordancia con las políticas públicas definidas por el Gobierno Nacional.

**Competencia en el mercado de biocombustibles.** El Gobierno Nacional promoverá la competencia entre los diferentes biocombustibles, con criterios de sostenibilidad financiera y ambiental, y abastecimiento energético. Para estos efectos, el Ministerio de Minas y Energía evaluará la viabilidad y conveniencia de liberar los precios de los biocombustibles y eliminar los aranceles a estos productos en un término de tiempo que no supere al plazo establecido para el desmonte de los subsidios implícitos a los combustibles líquidos, considerando en todo caso el esquema actual de fijación de precios basados en costos de oportunidad de estos energéticos, de sus sustitutos y de las materias primas utilizadas en su producción. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía adoptará las medidas necesarias para establecer en todo el país la mezcla de biocombustibles con combustibles de origen fósil, de manera que la gasolina contenga un 10% de alcohol carburante y el diésel un 5% de biodiésel, y evaluará la conveniencia y viabilidad técnica de incrementar estos porcentajes[122]. (Ver anexo de metas).

**3. Regulación del sector de hidrocarburos**

**Confiabilidad en el suministro y/o transporte de gas natural.** La CREG diseñará e implementará un mecanismo regulatorio que promueva la inversión en facilidades para el suministro y/o transporte de gas para períodos de contingencia, con el objeto de asegurar la continuidad del servicio. Este mecanismo tendrá en consideración un análisis costo beneficio para la inclusión de dichas facilidades en el sistema de distribución o transporte de gas natural.

**Distribución de combustibles líquidos.** Durante el presente cuatrienio el Ministerio de Minas y Energía avanzará en la expedición de: (1) las reglas de acceso a la infraestructura para la importación y el transporte de combustibles líquidos; y (2) los reglamentos técnicos de la cadena de distribución de combustibles. Así mismo, avanzará en el desarrollo y puesta en operación de un sistema de información que in-

[119] Zonas No Interconectadas son las áreas geográficas donde no se presta el servicio de energía eléctrica a través del sistema interconectado nacional.

[120] La entidad que se consolide como administradora de los recursos mineros de propiedad de la Nación también participará en este proceso de coordinación.

[121] Se revisarán los aranceles, el IVA, el impuesto global y la sobretasa a los combustibles líquidos.

[122] Para agosto de 2010 se prevé que en 26 departamentos la gasolina corriente contendrá al menos un 10% de alcohol carburante y el diésel contendrá por lo menos un 5% de biodiésel.

tegre las actividades de todos los agentes que conforman la cadena de distribución de combustibles[123].

Adicionalmente, el Gobierno Nacional dará continuidad a la estrategia de control contra el hurto de combustibles líquidos, de tal forma que el hurto se reduzca en 400 barriles promedio por día con respecto al hurto reportado como promedio de enero a agosto de 2006 (1.000 barriles diarios)[124] . En el mismo sentido, el Gobierno Nacional, bajo el liderazgo de la DIAN, fortalecerá la estrategia de control en materia de contrabando de combustibles, teniendo como meta para el cuatrienio una reducción del contrabando en 4.800 barriles promedio por día frente a las estadísticas de 2006 (12.000 barriles diarios).

Por otra parte, dado que el régimen especial para los combustibles líquidos en zonas de frontera no ha sido un mecanismo eficaz para evitar el comercio ilícito entre fronteras y generar el desarrollo económico y social de esas zonas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, evaluará un nuevo mecanismo que propenda por el logro de los objetivos planteados.

**Industria del Gas Licuado de Petróleo.** Con el objetivo de promover el desarrollo de la industria del gas licuado de petróleo y de esta manera fortalecer la canasta de energéticos disponible en el país, el Ministerio de Minas y Energía evaluará e implementará un esquema de regulación técnica y económica que permita impulsar los usos alternativos de este energético, siempre y cuando se asegure el abastecimiento de la demanda domiciliaria.

Por otra parte, la CREG establecerá un esquema de responsabilidad que haga posible identificar el prestador del servicio para que este garantice la calidad y seguridad del combustible distribuido. En concordancia con lo anterior, la CREG establecerá el mecanismo apropiado para garantizar la reposición y mantenimiento de los cilindros de gas, buscando la eliminación del margen de seguridad[125].

**B. Energía eléctrica**

En cumplimiento de lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, durante los últimos años el Gobierno Nacional ha adoptado medidas orientadas continuar el proceso de integración de las redes de transmisión eléctrica con los países vecinos y avanzar en la liberalización del mercado eléctrico. Entre las acciones gubernamentales se pueden resaltar: (1) el establecimiento del marco regulatorio sobre transacciones internacionales de electricidad de corto plazo; (2) el avance en el proceso de armonización del marco regulatorio para intercambios comerciales de energía eléctrica con Panamá; (3) el fortalecimiento del esquema de garantías para transacciones en la bolsa de energía; y (4) la expedición del marco regulatorio del nuevo cargo por confiabilidad.

En aras de avanzar en su propósito de asegurar el abastecimiento de energía eléctrica del país en el mediano y en el largo plazo, durante el presente cuatrienio el Gobierno Nacional emprenderá acciones orientadas a: a) establecer mecanismos para el desarrollo de intercambios comerciales de energía eléctrica con los países de la Comunidad Andina y Mesoamérica; y b) consolidar el proceso de fortalecimiento del mercado de energía eléctrica. Así mismo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Minas y Energía, continuará impulsando el uso racional de la energía, por medio de estrategias orientadas a optimizar la demanda de energéticos[126].

**1. Desarrollo de intercambios comerciales internacionales de energía eléctrica.** El Gobierno Nacional avanzará en la consolidación de las siguientes acciones y estrategias, que permitirán al país optimizar el aprovechamiento de sus recursos energéticos y los disponibles en países de la región.

**Proyectos de interconexión eléctrica con países vecinos.** El Ministerio de Minas y Energía y la CREG establecerán los mecanismos para el desarrollo de una infraestructura que permita la interconexión eléctrica entre la Comunidad Andina y Mesoamérica, tomando en consideración los siguientes criterios: (1) expandir la infraestructura bajo el criterio económico de eficiencia; y (2) promocionar el intercambio comercial guiado por el criterio de ventaja comparativa. Para este cuatrienio se tiene por meta la interconexión con al menos 1 país bajo un esquema de intercambios de mercado[127]. La interconexión entre Mesoamérica y la Región Andina contribuirá a optimizar el aprovechamiento de los recursos energéticos disponibles en ambas regiones y la complementariedad hidrológica entre las mismas. (Ver anexo de metas).

**Proceso de armonización del marco regulatorio en la región.** El Ministerio de Minas y Energía, en conjunto con la CREG, liderará el proceso de diseño e implementación del esquema de armonización regulatoria para el desarrollo de la interconexión eléctrica con Panamá, tomando en consideración el acuerdo marco de interconexión energética incluido en el Plan Puebla Panamá. Adicionalmente, el proceso de armonización del marco regulatorio de intercambios comerciales con Panamá estará plasmado en la agenda regulatoria de la CREG.

Este proceso es relevante en la medida que el marco regulatorio-comercial servirá como referencia para la toma de decisión por parte de inversionistas para la expansión y ubicación de la nueva capacidad de generación en el largo plazo, que a su vez incidirá en los intercambios internacionales de energía eléctrica entre ambas regiones. Así, estos intercambios tienen una alta dependencia de la definición regulatoria-comercial que se implemente.

**2. Fortalecimiento del mercado de energía eléctrica.** La consolidación del proceso de fortalecimiento de la industria de energía eléctrica asegurará la eficiencia en la oferta de generación del sistema mediante la formación de precios bajo esquemas de mercados en competencia. La eficiencia requiere que la energía, la capacidad disponible de generación y los servicios complementarios del mercado mayorista de energía eléctrica sean de mínimo costo, pero a precios que permitan un nivel de inversión adecuada proveniente de flujos de financiación realizada por inversionistas estratégicos.

Para tal fin, el Gobierno Nacional adelantará las siguientes estrategias:

**Marco regulatorio de cargo por confiabilidad.** La CREG consolidará la implementación del nuevo marco regulatorio del cargo por confiabilidad mediante la estructuración de las subastas de energía en firme para la asignación del mencionado cargo. Con la entrada en vigencia de dicho esquema se asegurará la consolidación de nuevos proyectos de generación que fortalecerán el mercado de energía eléctrica y la confiabilidad del mismo en el largo plazo. Así, se espera que para el año 2010 el indicador definido como la relación entre la energía firme y la demanda de energía sea mayor a 1[128]. (Ver anexo de metas).

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía impulsará los cambios normativos para definir, con base en criterios objetivos y de eficiencia económica, los mecanismos de contingencia orientados a asegurar la entrada en operación de nuevos proyectos de generación, en caso que los mecanismos de mercado no lo incentiven.

**Mecanismos de mercado que remuneren otros servicios prestados por las plantas de generación.** La CREG liderará el proceso de expedición de un marco regulatorio que sustituya los mecanismos vigentes basados en formación de precios fuera de mercado para la re-

123 Se entiende por agentes de esta cadena el refinador, el importador, el almacenador, el distribuidor mayorista, el transportador, el distribuidor minorista y el gran consumidor. Se exceptúa de esta definición a los distribuidores del Gas Licuado de Petróleo.

124 Reducción en 6.600 barriles diarios frente a las estadísticas de hurto de 2002. (Anexo de metas).

125 Administración del margen de seguridad al que hace referencia el artículo 23 de la Ley 689 de 2001.

126 Para estos efectos, el Ministerio de Minas y Energía iniciará una labor de promoción de este proceso dentro de las entidades del Gobierno Nacional, teniendo como meta para el cuatrienio una reducción del 10% en el consumo de energía eléctrica de las entidades gubernamentales del orden nacional.

127 Para estas inteconexiones será necesaria la construcción de redes de alta tensión con una longitud aproximada de 1,000 km, con una capacidad de transmisión a países vecinos de 550 MW. Adicionalmente, para concluir estos proyectos de expansión eléctrica del sistema de transmisión nacional se prevé la terminación de la construcción de 1,443 km. de red de alta tensión (500 kv).

128 Para la estimación de la energía firme y de la demanda de energía se tendrán en cuenta los lineamientos establecidos por la CREG, en la definición de cargo por confiabilidad.

muneración de servicios complementarios prestados por las plantas generadoras, tales como generaciones por restricciones y/o seguridad.

**Coordinación entre gas y electricidad.** La CREG y el Ministerio de Minas y Energía evaluarán las reformas regulatorias necesarias para optimizar el proceso de coordinación entre el despacho eléctrico y la nominación de gas, asegurando la continuidad y confiabilidad de estos servicios.

**Aprovechamiento de energía eléctrica de procesos de cogeneración y autogeneración.** El Ministerio de Minas y Energía continuará adelantando las gestiones necesarias para aclarar el alcance de las disposiciones legales vigentes que limitan el desarrollo de proyectos de cogeneración. Adicionalmente, la CREG, con base en los lineamientos de política del Ministerio de Minas y Energía, impulsará las reformas regulatorias que: (1) incentiven la venta de excedentes de energía por parte de cogeneradores en igualdad de condiciones frente a los demás participantes del mercado de energía; y (2) permitan la venta de energía por parte de autogeneradores ante eventos de restricciones en el sistema.

**Política Minera**

El Ministerio de Minas y Energía se ha concentrado en las actividades de formulación de políticas públicas, reglamentación de la actividad minera y seguimiento al ejercicio de las funciones que ha delegado en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) y en seis gobernaciones[129], instituciones encargadas de la administración de los recursos mineros. La separación de roles de la industria, eliminando la actividad empresarial del Gobierno Nacional, entre otros, ha favorecido el aumento de las inversiones privadas en el sector, las cuales se han incrementado constantemente desde 1996.

Si bien el país cuenta con una actividad de minería formal, moderna y de gran escala, centrada en los proyectos de carbón y níquel ubicados en La Guajira, Cesar y Córdoba, en el resto del territorio nacional esta actividad se lleva a cabo a menor escala y se caracteriza en muchos casos por un perfil informal y de subsistencia, alrededor del cual existen interrogantes en términos de rentabilidad, sostenibilidad y competitividad.

Para el desarrollo del potencial minero del país se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales, y de otra, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros. Para el efectivo cumplimiento de estos objetivos, la política minera se fundamentará en los principios de: (1) aumento de la productividad minera con criterio de sostenibilidad[130]; y (2) eficacia, coordinación y complementariedad de la gestión estatal. Así, durante el presente cuatrienio el Gobierno Nacional impulsará una política de promoción de la exploración y explotación eficiente de los recursos minerales dentro de un concepto integral de desarrollo sostenible. En desarrollo de esta política, el Gobierno Nacional implementará las reformas institucionales y normativas, así como las demás estrategias que se describen a continuación.

**Marco institucional del sector minero.** El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de fortalecimiento del marco institucional del sector minero, con el fin de consolidar la separación de competencias en materia minera y aumentar la eficiencia de los procesos desarrollados por las instituciones públicas.

En este marco, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las reformas necesarias para fortalecer la acción del Estado en materia de promoción de la inversión privada en la exploración y explotación minera. Así, pondrá en marcha las acciones que le permitan transformar o reestructurar al Ingeominas como administradora de los recursos mineros, y concentrar las acciones de esta entidad en: (1) la evaluación de las condiciones y el potencial geológico del país, teniendo como meta para el período 2006-2010 el desarrollo de actividades de exploración geológica en 120,000 km$^2$, geoquímica en 120,000 km$^2$ y geofísica en 90,000 km$^2$; (2) la promoción de la exploración y explotación de áreas con potencial minero[131]; y (3) la administración del recurso minero, incluyendo el desarrollo de las actividades de asignación, titulación, fiscalización y recaudo y distribución de regalías, entre otros[132]. (Ver anexo de metas).

Como complemento de lo anterior, el administrador de los recursos mineros, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, desarrollará nuevos mecanismos para otorgar áreas mineras para la exploración y explotación por parte de inversionistas estratégicos considerando el establecimiento de requisitos que aseguren la exploración y explotación eficiente y con criterio de sostenibilidad de los yacimientos mineros. Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las gestiones necesarias para ajustar las funciones y competencias de la UPME, eliminando las asignadas a esta entidad en materia de planeación minera. Finalmente, el Ministerio de Minas y Energía promoverá la consolidación de un Acuerdo Gobierno-Industria para el sector minero, espacio que permitirá mejorar el ambiente de inversión a partir de un trabajo conjunto entre la industria y entidades de Gobierno relacionadas con la actividad minera[133].

**Productividad de explotaciones legales.** El Ministerio de Minas y Energía implementará acciones orientadas a promover un aumento en la productividad de las explotaciones mineras legales. En este sentido, el Ministerio pondrá en marcha actividades de: (1) planeación de estrategias para fomentar la asociación de los mineros legales de los distritos identificados por la UPME[134] y priorizados por el Ministerio de Minas y Energía; esto permitirá impulsar la inversión eficiente de recursos de capital en las actividades de exploración y explotación de recursos minerales, así como aprovechar economías de escala en estas actividades; y (2) coordinación entre el Ministerio de Minas y Energía y otras entidades privadas y gubernamentales[135], nacionales y multilaterales, con el fin de facilitar el acceso de los mineros tradicionales legales a programas de capacitación, asistencia empresarial y financiación, entre otros; esto permitirá a los mineros tradicionales el desarrollo de actividades de encadenamiento y agregación de valor.

Para la puesta en marcha de las acciones descritas, el Ministerio de Minas y Energía definirá las estrategias para al menos el 50% de los distritos mineros y adelantará las gestiones definidas para al menos 4 de esos distritos, como proyectos piloto que podrán ser replicados en otros distritos mineros del país. Así mismo, el Ministerio adelantará las acciones necesarias para promover los cambios normativos que permitan financiar estas actividades con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Regalías orientados a fomentar los proyectos y Programas de Promoción de la Minería[136]. Finalmente, el administrador de los recursos mineros analizará la viabilidad de promover la vinculación de inversionistas privados a aquellas explotaciones que se hayan beneficiado de los programas de gobierno planteados en este inciso, con el objeto de fomentar una explotación de áreas mineras a mayor escala (Ver anexo de metas).

**Código de Minas y la normativa relacionada.** El Ministerio de Minas y Energía liderará un proceso de ajuste del Código de Minas[137], de

129 Gobernaciones de los departamentos de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander.

130 Sostenibilidad técnica, económica y ambiental.

131 Con la puesta en marcha de estas medidas se espera: (1) incrementar el área contratada en un 50% frente a las cifras de julio de 2006; (2) incrementar la producción de carbón, superando 100 millones de toneladas por año en 2010; y (3) generar un crecimiento en el valor absoluto del PIB minero, superando $11.9 billones en el mismo año (pesos constantes de 2006).

132 Para el presente cuatrienio se espera que el tiempo de respuesta en los procesos de contratación de concesiones se reduzca a 30 días y la fiscalización se amplíe al 100% de los títulos mineros.

133 Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas y vinculadas, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Corporaciones Autónomas Regionales, Ministerio de Defensa y sus entidades adscritas y vinculadas, y Ministerio del Interior y de Justicia, entre otros.

134 Unidad de Planeación Minero-Energética. "Distritos Mineros: Exportaciones e Infraestructura de Transporte". Bogotá, 2005.

135 Entre otras entidades, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y el Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancoldex).

136 Ley 756 de 2002, artículo 3°.

137 Ley 685 de 2001.

manera que esta norma sea consistente con las reformas institucionales e iniciativas de promoción minera planteadas en los anteriores incisos.

Además, el Ministerio de Minas y Energía realizará un estudio para elaborar un modelo que determine los porcentajes óptimos de regalías a ser cobrados para cada uno de los minerales, así como el esquema y el procedimiento para fijar el precio con el cual se liquiden las regalías. Con base en los resultados de este estudio se analizará la conveniencia de realizar cambios normativos.

**Desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte.** El Ministerio de Transporte, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, promoverá el desarrollo de proyectos de infraestructura de **transporte** que permitan optimizar la comercialización de minerales explotados en el territorio nacional. Para estos efectos, el Ministerio de Transporte podrá: (1) adelantar esos proyectos con recursos de la Nación; (2) evaluar la viabilidad de desarrollar esos proyectos con el apoyo de capital privado; y (3) adoptar las medidas tendientes a asegurar el acceso a terceros a la infraestructura pública de transporte que sea construida, operada y mantenida por parte de inversionistas privados.

**Programa de legalización de minas.** El Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con el administrador de los recursos mineros, adelantará las gestiones necesarias para concluir el programa de legalización de minas a que hace referencia el Código de Minas. Lo anterior con el objetivo de generar las condiciones apropiadas para promover la exploración y explotación legal de recursos minerales en aquellas regiones ocupadas por explotadores de minas de propiedad estatal sin título inscrito en el Registro Minero Nacional.

**Aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicaciones**

Las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC), pueden ser aprovechadas para impulsar el desarrollo económico, al ser el motor de crecimiento de otros sectores y servir de base para la construcción de la Sociedad de la Información. Este impacto se ve reflejado fundamentalmente en dos frentes: el mejoramiento de la infraestructura social de la Nación y el incremento en la competitividad a través de la generación de ventajas comparativas en el sector productivo. Particularmente, a través de las TIC, es posible mejorar el acceso a la información y al conocimiento, reducir costos de producción y de transacción en la economía, crear nuevos vínculos sociales y generar mayores posibilidades de competir a nivel regional y global.

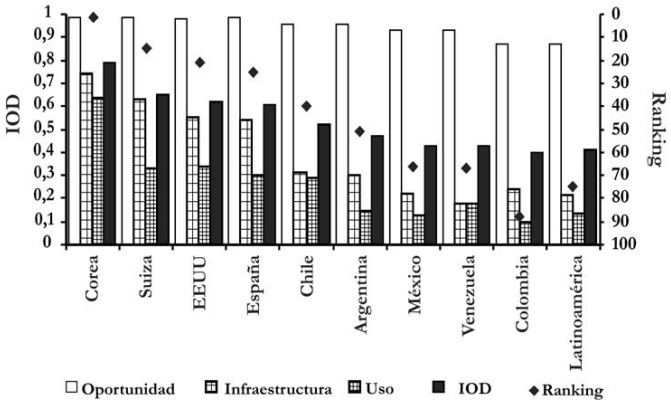
De esta manera, las TIC pueden dinamizar los procesos de crecimiento económico y globalización. No obstante, existe un relativo rezago por parte de las economías en desarrollo en la incorporación de las TIC como instrumento para el fortalecimiento del sector productivo[138], de la administración pública, y para el mejoramiento de los procesos educativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Ginebra-2003 y Túnez-2005) los países miembros de la UIT, entre ellos Colombia, establecieron la visión general para la reducción de las brechas digitales y para el aprovechamiento de las TIC como plataforma de desarrollo económico. Esta visión incluye el diseño de políticas nacionales y regionales incluyentes, orientadas al acceso universal a estas tecnologías, que promuevan el desarrollo de infraestructura y servicios financieramente asequibles.

Las iniciativas desarrolladas hasta el momento, han tenido énfasis en el mejoramiento de las condiciones existentes en infraestructura, en la generación de capital humano capacitado en TIC, y en el desarrollo de la estrategia Gobierno en Línea, liderada por el Ministerio de Comunicaciones. No obstante, a pesar de los avances alcanzados en los últimos años, Colombia se encuentra en una posición media-baja a nivel internacional, con respecto a la implementación y el aprovechamiento de las TIC.

En la figura 4.9 se presenta los resultados de la medición del Indice de Oportunidad Digital (IOD)[139] para Colombia, en comparación con otros países. Como se observa, Colombia presenta un IOD de 0.38, calificación baja en el contexto mundial. Así mismo, se observa que el mayor rezago del país se presenta en el uso y aprovechamiento de estas tecnologías[140].

**Figura 4.9: Indice de oportunidad digital 2005**




En cuanto a la provisión de infraestructura adecuada en TIC, durante los últimos años, el desarrollo del sector de telecomunicaciones ha posibilitado un mayor acceso a los servicios por parte de la población colombiana. El servicio de telefonía móvil, por ejemplo, presentó altos crecimientos durante los últimos tres años (72% en 2004, 110% en 2005 y 48% en 2006), llegando a tener una penetración del 70,2% en 2006, una de las más altas en Latinoamérica. Sin embargo, uno de los componentes principales de la infraestructura de TIC, el acceso a las tecnologías de banda ancha[141], sigue siendo bajo de acuerdo con los estándares internacionales[142].

A partir de este panorama, Colombia tiene el reto de implementar las acciones que posibiliten la masificación de la banda ancha y el mayor aprovechamiento y uso de las TIC, para que estas se conviertan en una efectiva plataforma de crecimiento y de inserción en la economía global, avanzando de esta manera hacia la Sociedad de la Información. Adicionalmente, el país puede aprovechar las TIC como instrumento para el cumplimiento de las Metas de Desarrollo de la Declaración del Milenio (2000).

**TIC para el desarrollo**

**Acceso a las TIC.** El primer requerimiento para que el país aproveche las TIC es masificar el acceso a las mismas, en especial a la banda ancha, promoviendo de esta manera la inclusión digital de la población. Para esto, como se mencionó en el documento Visión Colombia II Centenario: 2019, se desarrollará la migración hacia un marco normativo e institucional que incentive aún más la competencia, reconociendo la convergencia

138 A manera de ejemplo, un estudio reciente de IDC en Colombia muestra que el total de conexiones de Internet de banda ancha en el país, el 81% se encuentran en los hogares (343.132 conexiones), el 18% en las pequeñas empresas (75.693 conexiones), y el 1% en las medianas empresas (3.786 conexiones).

139 UIT (2006). World Information Society Report 2006. Este índice fue creado durante el Foro Mundial de la Sociedad de la Información, adelantada en Túnez en el 2005, con el fin de contar con una herramienta que permitiera básicamente medir el desempeño de los países hacia la Sociedad de la Información.

140 Fuente: UIT, World Information Society Report 2006; Ministerio de Comunicaciones; DNP-STEL. Los valores para América Latina corresponden al promedio del resultado de los países, ponderado por la población.

141 La definición de Banda Ancha en Colombia se relaciona con los lineamientos de la Unión Internacional de telecomunicaciones, UIT y consiste en la "técnica de transmisión que mediante el uso de tecnologías digitales permite la telecomunicación, entre otras, de voz, sonidos, datos, imágenes y video, por un mismo canal, con velocidades que garantizan calidad de servicio, y que proporciona la integración de facilidades de telecomunicación y el acceso a la información". Artículo 2°, Resolución 2064 de 2005 Fuente: Ministerio de Comunicaciones.

142 La penetración de Internet por banda ancha es de 15,9%, equivalente a 6.700.000 usuarios de cable y xDSL, (CRT, Dic 2006). Esta cifra constituye un valor cercano al promedio mundial, equivalente al 16,6%, y sitúa a Colombia como el quinto país de Latinoamérica, por debajo de Chile, Argentina, Uruguay, Brasil, y en el mismo lugar de Perú. En el caso de los países desarrollados como Corea y España se tienen penetraciones de 24,9% y 8,4% respectivamente.

tecnológica y la globalización. Todo esto con el fin de estimular la inversión y generar los mayores beneficios sociales en términos de precios, coberturas y calidad de los servicios asociados a las TIC.

En este sentido, se deberán realizar los desarrollos normativos pertinentes que permitan incorporar los conceptos de convergencia, competencia y globalización, obteniendo como resultado una visión y gestión integral del sector. A través de estos desarrollos normativos se promoverá el acceso a los mercados y la competencia, se revisará la clasificación de los servicios y las condiciones de licenciamiento, se continuará promoviendo el uso eficiente de los recursos escasos y el acceso a los mismos mediante mecanismos competitivos.

El nuevo marco regulatorio incorporará adicionalmente, temas de alto impacto para el sector, como la desagregación efectiva de las redes en los casos pertinentes, la reventa, la interconexión de redes privadas y operadores virtuales, la portabilidad numérica, la voz sobre IP, la promoción de tecnologías alternativas para la provisión de banda ancha, entre otros. Adicionalmente, para acelerar la expansión de las TIC, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) y la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG), según sea el caso, definirán las condiciones para que los propietarios de infraestructura (Postes, Ductos y Torres) de Servicios Públicos Domiciliarios y de las Empresas Prestadoras del Servicio de Televisión por Cable, permitan su uso siempre y cuando se tenga la disponibilidad correspondiente, sea técnicamente viable y exista previo acuerdo entre las partes sobre la contraprestación económica y condiciones de uso.

De manera complementaria, se adaptará el marco institucional del sector, promoviendo el desarrollo de una mejor planificación, regulación y control. En especial, se definirá la instancia de coordinación para el desarrollo y masificación de las TIC en el país y se simplificará el marco institucional de regulación, vigilancia y control.

Con estos lineamientos, el Ministerio de Comunicaciones migrará hacia un Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones. Por su parte, se buscará que la CRT sea fortalecida para que esta oriente el marco regulatorio a la convergencia tecnológica, las necesidades de los usuarios y los postulados de la Sociedad de la Información. Se buscará también que esta entidad migre hacia una Comisión de Regulación de Comunicaciones incorporando dentro de sus funciones la regulación del sector postal. Así mismo, se adelantarán las acciones correspondientes para que exista una única entidad encargada del control y vigilancia del régimen de protección a los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones y del régimen de competencia.

Por otra parte, en concordancia con el principio de *TIC asequibles* de la Sociedad de la Información, se revisará el marco arancelario de este sector, buscando incorporar medidas que contribuyan a la masificación de estas tecnologías. Para esto, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público evaluarán diferentes mecanismos para la reducción de los aranceles en hardware de cómputo y telecomunicaciones, partes y equipos, de acuerdo con los acuerdos ITA de la Organización Mundial de Comercio.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá y concertará con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación el "Plan Nacional de TIC" que permitirá definir una visión común en la sociedad para el aprovechamiento de estas tecnologías, considerando aspectos como el entorno requerido, la infraestructura necesaria y los mecanismos de apropiación de las TIC por parte de ciudadanos, sector productivo, academia y sector público. Este Plan, definirá adicionalmente, el marco institucional que deberá ser implementado por el Gobierno Nacional para adelantar las acciones previstas en este, y para realizar las actividades de promoción y monitoreo.

La política de aprovechamiento de las TIC seguirá también los principios de: i) igualdad de oportunidades para las micro, pequeña y mediana empresa, ii) competitividad y libertad de mercado, iii) acceso simétrico a los recursos del Estado y iv) políticas regulatorias que otorguen igualdad de oportunidades a las empresas del sector.

**Incorporación de nuevas tecnologías.** El nuevo marco normativo, regulatorio e institucional, así como la gestión de las entidades que intervienen en este sector, facilitarán la incorporación al país de nuevas tecnologías que impulsen la masificación del acceso y uso de las TIC.

El Gobierno Nacional, con el liderazgo del Ministerio de Comunicaciones y en coordinación con las entidades pertinentes, definirá el estándar más apropiado para la incorporación de la televisión digital al país. Previo a esta definición, se requerirá una evaluación de viabilidad y conveniencia técnica, económica y social, que permita contar con los elementos necesarios para la toma de decisiones. Una vez definido el estándar apropiado para el país, el Gobierno Nacional definirá la respectiva ruta de migración.

**El comercio electrónico.** Las TIC tienen la capacidad de transformar los mercados globales y locales, contribuyendo a una mayor transparencia y eficiencia. Esta transformación puede suceder de tres maneras[143]: (1) modificación de los procesos mediante los cuales se realizan las transacciones; (2) desarrollo de nuevos productos y servicios y (3) creación de nuevos mercados en tiempo y espacio, generando nuevas oportunidades comerciales y laborales.

Al tener en cuenta la creciente importancia del comercio electrónico en la nueva economía, Colombia tiene el reto de desarrollar este tipo de transacciones, en beneficio del sector productivo y de la población. Para esto, en el marco de la Ley 527 de 1999 el Gobierno Nacional, el Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y los entes territoriales definirán los mecanismos para la promoción de las transacciones electrónicas en Internet. Para este fin, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, establecerán estándares mínimos de seguridad para este tipo de comercio, y revisarán la regulación vigente para la protección de los consumidores.

Adicionalmente, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, revisará la regulación vigente para promover una mayor competencia en la actividad de certificación para comercio electrónico, en el marco de la Ley 527 de 1999.

Por su parte, el Programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones, y el Programa de Renovación de la Administración Pública del Departamento Nacional de Planeación, continuarán con la implementación del Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Este sistema se constituirá en el instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, impulsando la rápida adopción de las TIC en las entidades del Estado e incentivando al sector privado a adoptar herramientas y procedimientos compatibles que contribuyan a desarrollar el comercio electrónico en el país.

Por último, el Gobierno evaluará la creación de mecanismos de crédito o cofinanciación para la implementación del comercio electrónico en el sector productivo, con especial énfasis en los productos de potencial exportador en Pymes.

**Apropiación de las TIC para el mejoramiento de los procesos educativos y de investigación.** Dentro de los compromisos adquiridos por Colombia en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, se encuentra el de facilitar el uso de las TIC en los procesos educativos y de investigación, creando esquemas y ambientes educativos para estimular las habilidades en resolución de problemas e identificación de contenidos relevantes, que fortalezcan la capacidad de reflexión, y que ayuden a desarrollar la creatividad.

De esta manera, el Ministerio de Educación Nacional fortalecerá el uso de las TIC en los procesos educativos y promoverá el desarrollo de contenidos integrados a nuevos ambientes virtuales de aprendizaje, que apoyen la enseñanza y el aprendizaje en diferentes áreas del conocimiento. Consistente con estos lineamientos, el Ministerio de Educación Nacional destinará recursos para incentivar la producción y uso de contenidos educativos.

Adicionalmente, en coordinación con las Secretarías de Educación, el Ministerio de Educación Nacional diseñará y pondrá en marcha me-

143 Hanna, N. (2003), "Why National Strategies are needed for ICT-enabled Development;" ISG Staff Working Papers, Num. 3. Information Solutions Group.

canismos de promoción para que los docentes contribuyan a una nueva oferta pedagógica en estos ambientes. En el mismo sentido, se continuará con la implementación de aplicaciones y contenidos para la mejora y monitoreo en línea de la gestión educativa y se desarrollará en conjunto con los entes territoriales estrategias de apropiación de las TIC en el sector educativo de todo el país. Bajo estas circunstancias, resulta necesario fortalecer el portal *Colombia Aprende* ampliando su capacidad y su oferta de contenidos, y promoviendo la incorporación de los mismos en los procesos cotidianos de aprendizaje.

Así mismo, el programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional continuará con la vinculación de instituciones de educación superior (IES) y/o centros de investigación a la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (Renata). Se espera que en 2010, 75 IES y/o centros de investigación se encuentren conectados a dicha red, y al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

**Desarrollo de aplicaciones y contenidos en TIC.** El desarrollo de una oferta suficiente de contenidos y aplicaciones es otro elemento importante para el aprovechamiento de las TIC y para la generación de conocimiento. Por esta razón, el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información estableció como una de las diez metas, complementarias de las Metas de Desarrollo del Milenio, la de promocionar la elaboración de contenidos, especialmente en las lenguas propias de cada país.

Siguiendo estos lineamientos, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones y del Ministerio de Cultura, promoverá el desarrollo de nuevos contenidos y aplicaciones de TIC en el país, para el fortalecimiento de la cultura nacional. En particular, el Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Educación Nacional, continuará fortaleciendo mediante el uso de las TIC, los programas de lectura y bibliotecas públicas del país.

El Ministerio de Educación Nacional a través de sus programas orientados al uso de nuevas tecnologías, radio y televisión dentro de los procesos de aprendizaje, trabajará en el fortalecimiento institucional para el mejor aprovechamiento y uso significativo de las TIC en los diferentes niveles de educación y en la construcción y el desarrollo de nuevas aplicaciones. Por otra parte, el Ministerio de Educación Nacional en asocio con el Programa Computadores para Educar y entes privados tanto nacionales como internacionales (por ejemplo, la red latinoamericana de portales educativos), continuará promoviendo la generación y uso de contenidos de calidad y espacios de interacción e intercambio que fomenten la construcción de conocimiento y el desarrollo de competencias a través del Portal *Colombia Aprende*.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con el Sena diseñará mecanismos de promoción para la conformación de alianzas entre los empresarios que faciliten la implementación de contenidos y aplicaciones que faciliten los procesos de gestión y de comercialización de los bienes y servicios del sector productivo, y para la conformación de empresas que desarrollen las aplicaciones de acuerdo con las necesidades propias de cada sector.

El Ministerio de la Protección Social continuará con el fortalecimiento del sistema de información puesto en marcha para el mejoramiento de la gestión de la salud pública, la difusión de información y estadísticas particulares del sector, y la asistencia técnica proporcionada en las entidades territoriales. Adicionalmente, promoverá el desarrollo de contenidos y aplicaciones en telemedicina y ayudas diagnósticas en IPS y EPS, para el mejoramiento de la calidad del servicio de salud prestado a la población, a un costo eficiente.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural continuará implementando contenidos y aplicaciones de TIC en línea y en sus respectivos programas de capacitación. En particular, fortalecerá el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para modernizar los procesos operativos de las autoridades nacionales sanitarias, y mejorar la coordinación entre las diferentes entidades encargadas de sanidad e inocuidad. Adicionalmente, a través de la Red de Información Agraria Nacional (Agronet), el Ministerio liderará el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información para mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial (estadísticas básicas del sector, el sistema de precios e inteligencia de mercados). Esta red generará adicionalmente, políticas para la generación confiable de la información. Por último, el Ministerio realizará las actividades pertinentes para desarrollar e implementar un sistema de información georreferenciado para el mejor uso del suelo.

De otro lado, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, revisará y fortalecerá la regulación sobre protección a los derechos de autor en relación con los contenidos y aplicaciones de TIC desarrollados en el país.

**TIC para la productividad y competitividad**

**Apropiación de las TIC en el sector productivo.** Para que las TIC dinamicen los procesos de crecimiento económico y globalización en las dimensiones productivas, financieras y comerciales, es necesario que el Estado amplíe sus perspectivas de acción y sea un líder en los procesos de apropiación de dichas tecnologías por parte del sector productivo y de la sociedad civil en general.

El liderazgo del sector público debe estar basado en la efectiva coordinación con el sector productivo principalmente en: la identificación de los requerimientos tecnológicos de las empresas para hacer frente a la competencia nacional y global y la promoción del sector exportador basado en segmentos específicos del desarrollo de las TIC.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de la Protección Social, Sena y el Ministerio de Comunicaciones, diseñarán y pondrán en marcha incentivos para que las empresas, especialmente las Pymes, implementen las TIC en los diferentes eslabones de la cadena de producción, y accedan a los servicios financieros a través de estas tecnologías. Adicionalmente, las instituciones públicas vinculadas al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, articularán los programas orientados a promover la apropiación de las TIC en el sector productivo, incentivando la *asociatividad* de las empresas en la implementación de estas tecnologías.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, en coordinación con el Sena y las Cajas de Compensación Familiar, identificará las necesidades de capacitación en TIC en el sector productivo. A partir de esto, el Sena y las Cajas de Compensación Familiar concertarán programas de entrenamiento laboral con los gremios, de acuerdo con la normatividad vigente para la educación no formal.

Así mismo, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Comunicaciones, coordinarán la reglamentación del teletrabajo como alternativa laboral para la población de menores ingresos.

**Aprovechamiento de las TIC para el comercio internacional.** Existe consenso alrededor del hecho que las TIC pueden ser utilizadas para facilitar el comercio internacional, al reducir los costos de las transacciones, reducir los tiempos de envío y facilitar las actividades logísticas. Bajo este lineamiento, el Gobierno Nacional revisará el estado de la conectividad y de la implementación de las TIC en las zonas de infraestructura estratégicas para el comercio internacional, como los puertos, aeropuertos, centros logísticos y pasos de frontera, y definirá medidas e incentivos para un mayor aprovechamiento de estas tecnologías en la mejora de los procesos propios de estas zonas.

**Competitividad de la industria de las TIC.** La transición del país hacia la sociedad de la información necesita del desarrollo de una industria nacional de hardware, software y servicios conexos, capaces de proporcionar soluciones tecnológicas integrales a los ciudadanos y a las empresas[144].

Considerando que el país tiene importantes ventajas comparativas en la prestación de estos servicios, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el Sena, continuarán fortaleciendo las relaciones universidad-empresa, incen-

144 Actualmente el país dispone de más de 4.000 empresas en desarrollo de software, comercialización de hardware, servicios de consultoría en tecnología y canales de distribución, y cerca de 75.000 empleos calificados en tecnologías de información (Microsoft, 2005).

tivando así el desarrollo de productos innovadores. En particular, se buscará que el Fondo de Comunicaciones destine al menos el 2% de su apropiación presupuestal a proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, en el marco de las políticas y directrices planteadas por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Adicionalmente, en el marco de la reorganización del Sistema Nacional de Normalización, Certificación y Metrología, el Gobierno Nacional promoverá que la acreditación en el país de los estándares correspondientes en la industria de TIC, tenga reconocimiento internacional. En particular, la certificación de los estándares internacionales presentes en la industria de software podrá realizarse en Colombia, disminuyendo los costos de transacción habitualmente asociados a este tipo de certificación. Además, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo promoverán la adopción voluntaria de estos estándares de calidad y su certificación, para las empresas que producen hardware, software y servicios conexos.

De manera complementaria el Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, y Proexport, crearán y promoverán la marca Hecho en Colombi@ para los productos y servicios que cumplan con los estándares internacionales en términos de disponibilidad, homogeneidad, calidad y confianza que exigen los mercados internacionales.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias coordinarán la definición de incentivos para la conformación y consolidación de *clusters* tecnológicos regionales donde concurran los centros de investigación, centros regionales de productividad, incubadoras de empresas, y las empresas del sector con vocación exportadora.

Así mismo, el Ministerio de Comunicaciones promoverá la creación del Programa Colombi@ puerto de la información, el cual buscará que el país sea líder en América Latina en la provisión de los servicios de información, ensamblaje de computadores, desarrollo de software especializado, centros de contacto, productos audiovisuales, análisis de imágenes diagnósticas remotas, centros de ayuda especializada, entre otros. En este marco, para promocionar la inversión extranjera en estas actividades, el Gobierno Nacional adecuará el régimen de protección de datos a los estándares internacionales. Adicionalmente, para fomentar el mejoramiento de la oferta de servicios de telecomunicaciones en Colombia, el Ministerio evaluará mecanismos de promoción para la ampliación y reducción de costos de la conectividad internacional.

**Reestructuración del Sector Postal.** Los servicios postales tienen el potencial de contribuir al crecimiento y al desarrollo económico, al facilitar las comunicaciones y el comercio. El sector postal colombiano se caracteriza por una activa competencia entre operadores, lo cual ha permitido el desarrollo de una amplia gama de productos, según la demanda del mercado. No obstante este sector también presenta altos niveles de informalidad como consecuencia, entre otras razones, de algunos vacíos en el marco normativo y de la fragilidad en las herramientas de regulación, inspección, vigilancia y control.

Esta situación ha afectado la prestación del servicio postal universal en el país, en términos adecuados de cobertura y calidad, dificultando así las comunicaciones escritas en las regiones de menores ingresos. Lo anterior también ha dificultado que el sector postal se integre a la economía global y que se posicione como plataforma para el desarrollo del comercio electrónico en el país.

Por esta razón, el Gobierno Nacional continuará con las acciones emprendidas para la consolidación de este sector. Para esto, el Ministerio de Comunicaciones, en articulación con el Programa de Renovación de la Administración Pública, impulsará la reforma al marco normativo, regulatorio e institucional del sector postal colombiano; en el mismo sentido, este Ministerio promoverá la ejecución del Plan Integral de Desarrollo PIDEP diseñado en coordinación con la Unión Postal Universal.

Mediante este Plan se fomentará la competencia entre operadores, se promoverá la prestación de mejores servicios y se asegurará la financiación, prestación eficiente y sostenible del servicio postal universal en el país. Adicionalmente, la nueva reglamentación postal, definirá competencias entre las entidades gubernamentales involucradas en el sector en materia de regulación, fortalecerá las herramientas legales para el cumplimiento de la función de inspección, control y vigilancia, y definirá las políticas públicas necesarias para optimizar la especialización en la prestación de estos servicios.

De otra parte, el Ministerio de Comunicaciones promoverá las acciones tendientes a su fortalecimiento institucional en los asuntos postales y al mejoramiento de la gestión operativa y comercial de los servicios postales a cargo de la Nación, promoviendo altos estándares de cobertura y calidad, con el fin de potenciar el impacto social de los mismos de acuerdo con los avances tecnológicos disponibles.

Por último, el Ministerio de Comunicaciones liderará en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco de sus competencias, la evaluación de la conveniencia y viabilidad de vincular un operador estratégico a la prestación de los servicios postales a cargo de la Nación, que tenga capacidad tecnológica para mejorar la calidad del servicio, que contribuya a garantizar la viabilidad financiera de la empresa, que promueva la oferta de nuevos servicios y la modernización de los productos tradicionales, y que se encargue de la operación y prestación de los servicios postales – incluido el servicio postal universal – para asegurar la continuidad y mejoramiento en su prestación.

**La participación privada**

La participación privada en infraestructura se constituye en una importante fuente de financiación y juega un papel importante en la introducción de eficiencia en la provisión de servicios. Esto, en contraposición al papel del Estado, ya que por su naturaleza difícilmente puede estar en sintonía con las fuerzas del mercado y aislar sus decisiones empresariales.

En este sentido se fortalecerán los programas de participación privada en los sectores de infraestructura bajo diversas modalidades, considerando experiencias sectoriales e instrumentos empleados como contratos de prestación de servicios, contratos de concesión, capitalización de empresas, procesos de democratización de acciones o enajenación de activos.

Por otra parte, la eficiencia que puede introducir el inversionista privado no repercute en beneficios para la sociedad si no se cuenta con un adecuado marco regulatorio. Por tal razón, la participación del sector privado en infraestructura es efectiva si da lugar a la participación de numerosos actores de forma tal que promueva la formación de mercados competitivos.

En aquellos servicios que por sus características constituyen un monopolio natural y requiera contar con tarifas reguladas, dicha participación es efectiva si se promueve en un ambiente de competencia por el mercado y se cuenta con rigurosos estándares de calidad y con los mecanismos institucionales para hacerlos cumplir.

La consolidación de un entorno normativo y regulatorio previsible es un elemento esencial para atraer recursos de inversión en activos de infraestructura que se caracterizan por ser inamovibles, carecer de mercados secundarios, no tener usos alternativos y rendir beneficios a largo plazo. Así mismo, estos desarrollos se complementan por parte de las instituciones, en respuesta a la dinámica de la inversión privada y a la oferta de nuevos proyectos e inversiones en términos de definición de políticas, regulación, control y ejecución.

Como complemento al marco normativo y regulatorio, en los casos en que la participación del sector privado en infraestructura tenga lugar mediante mecanismos contractuales, el desarrollo de instrumentos contractuales claros minimiza futuros conflictos y facilita el buen desarrollo de los proyectos. Aspectos como la asignación de riesgos y obligaciones entre las partes, son criterios definitivos del manejo contractual de los proyectos. En este contexto, gracias a la experiencia en procesos de participación privada, el Estado cuenta con las políticas marco que

definen los parámetros y condiciones bajo las cuales se asignan y administran los riesgos, así como las contingencias del Estado[145].

De esta manera, es responsabilidad de las entidades ejecutoras definir contratos en donde la estructura de asignación de riesgos considere:

1. Libertades a contratistas privados sobre los riesgos que tienen mayor capacidad de control, mitigación y/o de diversificación.

2. Incentivos adecuados para reducir los riesgos y costos de quien tenga mayor capacidad para hacerlo, y

3. Condiciones para disminuir la percepción del riesgo por parte de los inversionistas.

Si bien el mercado ofrece diferentes opciones de financiación para inversionistas privados en proyectos de infraestructura, a través de variadas estructuras y mecanismos financieros, las condiciones de mercado de financiamiento local e internacional para mercados emergentes, han ocasionado restricciones en cuanto a la disponibilidad y oferta de dichos mecanismos en los procesos licitatorios. Por tal motivo es necesario promover escenarios de competencia para la oferta de los mecanismos de financiación.

Por tanto, se impulsarán los programas de participación privada en infraestructura y se fortalecerán las reglas de juego para los agentes económicos, con el objetivo de:

1. Fomentar la eficiencia en la construcción y operación de proyectos y servicios.

2. Promover la competencia.

3. Minimizar la presión fiscal que genera la financiación y operación pública de los proyectos y servicios.

4. Aumentar los flujos de inversión local y extranjera

5. Aumentar los flujos de financiación local y extranjera, y

6. Promover la democratización de la propiedad y el desarrollo del mercado de capitales.

**4.2.4 Capital humano**

**Salud**

El aporte del sector salud para el crecimiento y competitividad se enfoca desde la perspectiva de capital humano (población sana para la producción) y desde el ámbito de las ventajas comparativas y del desarrollo de estrategias para la investigación y el desarrollo competitivo.

Si bien la salud es constitutiva de la vida y del bienestar, también puede ser vista como base de la productividad económica del individuo y la sociedad. Una persona enferma tiene menor rendimiento laboral que una que no lo está, ya sea por ausencias laborales, incapacidades o por trabajar en esa condición.

La evidencia internacional muestra que los países con peores condiciones de salud y educación son los que más dificultades tienen para lograr un crecimiento sostenido. Más de la mitad del diferencial de Africa con relación a los países de alto crecimiento de Asia oriental podrá explicarse estadísticamente por la carga de morbilidad, la demografía y la geografía, más que por las variables macroeconómicas.

Adicionalmente, la experiencia internacional resalta como necesidades la maximización de la productividad de los empleados, reconociendo que el nivel de productividad alcanzado es altamente determinado por los problemas físicos y mentales de los individuos. Entre los factores que afectan la productividad negativamente, los empleadores señalan que el estrés, el agotamiento y otros temas relacionados con la salud de sus empleados son aspectos decisivos.

Uno de los factores que afecta la productividad es la incidencia de la enfermedad profesional. En Colombia la afiliación al Sistema General de Riesgos Profesionales sólo alcanza el 25% de la población ocupada. El número de diagnósticos de enfermedad profesional realizados por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) presenta un incremento constante, al pasar de 507 casos en el año 2000 a 1.790 casos en 2002, evidenciando que el número de diagnósticos de enfermedades profesionales se ha incrementado en 253% durante estos tres años, captados a través del Régimen Contributivo de Salud.

Con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, la consulta por prevención en el total de los afiliados se realizó en el 62,3% de los casos, tanto para los ocupados como para los no ocupados. Entre regímenes se encuentra que de los ocupados, los afiliados a regímenes especiales son los que más tienden a consultar una vez al año por prevención (71,4%), seguidos de los afiliados al régimen contributivo (69,8%) y por último los afiliados al régimen subsidiado (47%). El 47% de los trabajadores respondieron que aunque estaban enfermos no dejaron de asistir al trabajo y el 47% respondieron que dejaron de asistir entre 1 y 15 días a sus sitios de trabajo. Sólo el 4,5% respondió que dicha enfermedad representó entre 16 y 30 días de incapacidad laboral, y el 1,5% respondió que estuvo incapacitado para trabajar por más de 30 días. Los afiliados al régimen subsidiado son los que más reportaron una incapacidad de entre 1 y 15 días (53,1%), seguidos de los afiliados al régimen contributivo (45%).

Es importante resaltar, de los anteriores resultados, que si bien los trabajadores reportan enfermedades, una gran porción de ellos asisten a sus lugares de trabajo y continúan con sus actividades normales. Lo anterior hace pensar que el fenómeno de "trabajar enfermos" puede ser altamente recurrente en la vida laboral de los ocupados, con los consecuentes costos en productividad que ello acarrea.

En la población ocupada no afiliada a ningún régimen en salud, se encuentra que el 67,8% no consulta por prevención. Lo anterior implica que es necesario promover tanto la afiliación al régimen de salud como la afiliación al Sistema de Riesgos Profesionales, además de promover el uso de servicios de salud y de los programas de prevención y promoción entre la población aún no afiliada.

De otra manera, la búsqueda del incremento del capital de salud se debe iniciar desde el momento de la concepción, dado que la adecuada alimentación de la madre en estado de gestación impacta las condiciones físicas y nutricionales del recién nacido. Teniendo presente que la buena nutrición es un elemento clave para el desarrollo de las capacidades cognoscitivas del menor, para adquirir conocimientos en el futuro y para obtener mayor salud en el largo plazo.

En este contexto es innegable la importancia del sector salud en la sociedad. La inversión en salud impulsa el desarrollo humano, reduce la pobreza (entendida esta bien sea como carencia de ingresos o carencia de capacidades fundamentales), al tiempo que impulsa el crecimiento económico.

Por otra parte y desde la perspectiva empresarial, la exportación de servicios de salud inició en Colombia hacia finales de la década de 1990, favorecida principalmente por la disponibilidad a costos competitivos de servicios de alta calidad, y la creciente disponibilidad para la práctica de procedimientos de alta complejidad en importantes clínicas y hospitales del país. A esto se suma el buen desempeño relativo del sistema de salud colombiano.

A pesar de ser considerados hasta hace poco tiempo como una actividad estrictamente local, de forma progresiva los servicios de salud han venido ganando participación en el comercio mundial. La particular sensibilidad de la medicina a los avances científicos y tecnológicos, han contribuido a la rápida difusión de conocimientos, productos, tecnologías y prácticas médicas que se traducen en nuevos patrones de consumo de bienes y servicios de salud. Esto a su vez ha dado paso a la aparición de nuevos nichos de mercados encaminados a satisfacer esas nuevas demandas y a generar una mayor heterogeneidad de la atención en salud a la cual tienen acceso diferentes grupos de la población.

El comercio internacional de servicios de salud se origina en la demanda de agentes particulares que buscan la maximización de la relación beneficio/costo del servicio adquirido, teniendo en cuenta los servicios y precios disponibles localmente y en el exterior. En el caso de los consumidores de países industrializados, los altos costos de tratamientos especializados y atenciones médicas en su país de origen desplazan el interés de los pacientes hacia países en desarrollo capaces de proveer servicios de calidad a precios competitivos. Por su parte, los

[145] Se cuenta con la Ley 448 de 2001, por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales.

pacientes de países en desarrollo buscan el acceso a la medicina de países avanzados motivados principalmente por el deseo de aprovechar los adelantos científico-tecnológicos disponibles exclusivamente en países industrializados, aunque a costos considerablemente altos.

En el mundo son varios los países que con procesos de construcción de ventajas competitivas en forma de clusters han sabido aprovechar la demanda internacional de servicios de salud. Estas actividades son vistas no sólo como una oportunidad para la generación de divisas, sino también como una alternativa para el mejoramiento de los sistemas de salud disponibles para sus respectivas poblaciones.

En Colombia existen iniciativas en marcha encaminadas a la conformación-consolidación de clusters de salud en varias ciudades del país. En Bogotá y Cundinamarca, la Cámara de Comercio de Bogotá, junto a la Alcaldía Mayor y Proexport lideran el desarrollo del Programa Salud Capital. En Medellín, Pro Antioquia lidera el Programa Salud sin Fronteras. En Cali la Universidad Javeriana de esa ciudad estimula el desarrollo de un Proyecto de Capacidades Competitivas en Salud para la región conocida como Valle de la Salud, mientras que en Santander el CARCE ha propuesto el desarrollo de un Proyecto de Exportación de Salud en el departamento a través de la iniciativa Salud Santander. Por fuera de estas iniciativas, existen otras entidades hospitalarias que de forma independiente llevan a cabo proyectos para exportar servicios de salud en el Viejo Caldas, Barranquilla y Cartagena.

**Metas y acciones requeridas**

El Plan Nacional de Desarrollo con el fin de fortalecer el capital humano y crear las condiciones de desarrollo sostenible junto al desarrollo empresarial del sector salud, se concentrará en:

Programas de Nutrición y Promoción de Hábitos Saludables en la Población General. La nutrición juega un papel determinante en el logro de mejoras en la productividad futura. Las estrategias en este sentido son recogidas en la política de seguridad alimentaria y nutricional (ver capítulo de Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad).

Aumentar la cobertura y acceso al Sistema General de Riesgos Profesionales. En este sentido resultan necesarias varias acciones:

Programas de difusión del conocimiento de los trabajadores sobre sus derechos y deberes con relación a las enfermedades profesionales.

Mejorar los procesos de interacción administrativa de las entidades de la seguridad social como son las Empresas Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado, en aras de facilitar el tratamiento a sus afiliados.

Fortalecer la inspección, vigilancia y control de todos los actores institucionales y procesos relacionados con la calificación del origen de los eventos, reconocimiento y pago de prestaciones y la prevención de las enfermedades profesionales.

Implementar sistemas de información que consoliden los datos sobre enfermedad profesional como una forma para fortalecer el diseño de políticas, por medio de la consolidación de los registros, reportes y análisis de la morbilidad profesional.

**Agenda interna sectorial**

La agenda interna propone tener un sector con altos estándares de calidad, investigación y desarrollo, para que garantice atención integral en salud para los colombianos y que sea competitivo en el contexto internacional.

Para el efecto es necesario que las entidades territoriales tengan claridad sobre la importancia de tener una población sana y que invertir en salud se convierte en determinante del desarrollo y del crecimiento económico.

En este sentido es necesario que el Ministerio de la Protección Social divulgue la política nacional de prestación de servicios, con especial énfasis en el componente del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC). Será prioritario para lograr competitividad internacional que el país cuente con un SOGC que permita acreditar a los prestadores de salud internacionalmente. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo conjuntamente con el MPS, deben desarrollar las acciones que correspondan para lograr en 2010 contar con los instrumentos que permitan a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y aseguradoras tener reglas claras que les permitan insertarse en el mercado internacional.

Así mismo, dado que esta política contempla, dentro de sus estrategias, el fortalecimiento de procesos de evaluación e incorporación de tecnología biomédica a través del desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación Tecnológica en Salud, y el apoyo a la implementación de la Política Farmacéutica Nacional, se deberá lograr a 2010 tener la evaluación y una política sobre la incorporación de tecnología biomédica en el país. De igual manera, será prioritario para el sector salud bajo el liderazgo del MPS y Colciencias, definir una Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Salud.

En relación con la Investigación y Desarrollo (I+D) el país debe incentivar la participación activa del sector privado. Para el efecto el MPS y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo diseñarán una estrategia para que las empresas y agentes del sector salud inviertan en I+D. Se deberá buscar la cofinanciación de proyectos de investigación en salud con el sector privado, a través de universidades, centros de productividad y de desarrollo tecnológico; la conformación de centros de investigación científica y de biotecnología asociada a tratamientos en todas las áreas y la dotación de equipos de alta tecnología. Se deberá desarrollar una estrategia que incentive a las universidades públicas y privadas a realizar mayores esfuerzos en I+D.

Así mismo, el sector debe considerar desarrollar acciones conjuntas con el sector turismo, para complementar su estrategia comercial para la exportación de servicios de salud. Esto implica adelantar campañas de promoción de la imagen del país y sus fortalezas.

Se busca, también, promocionar y consolidar los clusters de salud regionales que permitan el fortalecimiento interno y que a su vez favorezca la exportación de servicios de salud. El establecimiento de clusters está dirigido al afianzamiento y desarrollo de factores como la asociatividad empresarial, la productividad, la investigación y el desarrollo, y la comercialización. Además resulta indispensable la homologación de protocolos de servicios, la implementación de un sistema único de acreditación y la articulación con las redes empresariales de industrias complementarias para la consolidación de los clusters. Adicionalmente, se debe incrementar la productividad a través de la aplicación y desarrollo de soluciones tecnológicas y la implementación de Programas de Actualización del Talento Humano.

Esta estrategia se desarrolla mediante la formulación y articulación de proyectos orientados a incentivar la exportación de servicios de salud con estándares internacionales de calidad. Así mismo, con base en la definición de especialidades médicas en las diferentes regiones, considera necesario convocar y sensibilizar a los diferentes actores para crear una oferta coordinada en la prestación de servicios que permita aprovechar las ventajas relativas de cada uno.

En el caso particular del desarrollo y mejoramiento de talento humano para el sector salud, el Gobierno Nacional propone a través de la Política Nacional de Prestación de Servicios de Salud la implantación de un Sistema de Recertificación y Registro Unico Nacional del Personal de Salud. Además considera necesaria la definición e implantación de los criterios de calidad para los escenarios de práctica y hospitales universitarios, así como la definición de una cultura ética a partir de la iniciativa del Programa Nacional de Bioética.

La política debe incluir la formulación de un sistema de incentivos para el talento humano del sector, así como el reconocimiento de los logros en calidad a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y aseguradoras. El Gobierno evaluará la asignación de líneas de créditos blandas que impulsen la reposición de tecnología biomédica.

**Educación y formación para el trabajo**

La educación cumple un papel estratégico en el desarrollo económico y social de los países. Muchos autores han estado interesados en cuantificar y demostrar los efectos de las inversiones en capital humano y cómo la educación influye en el bienestar de las personas al aumentar sus capacidades para contribuir y aprovechar las oportunidades del desarrollo.

En la actualidad la educación, reflejada en la adquisición de conocimientos, competencias y habilidades productivas, es uno de los factores que determinan el grado de competencia que está en capacidad de afrontar un país, dado el auge del comercio internacional. Lo anterior obliga a los países a incrementar el número de personas capacitadas en áreas especializadas de acuerdo con las necesidades del sector productivo. Adicionalmente, las naciones deben contar con el capital humano necesario para generar desarrollo científico y tecnológico, aspecto medular cuando se trata de crear capacidad nacional para la innovación, adaptar la tecnología y hacer frente a los riesgos del cambio tecnológico.

A través de las inversiones en educación se observan mayores niveles del desarrollo económico en los países que han puesto gran énfasis en las políticas que impulsan la educación. Igualmente, se le otorga un gran papel en términos de mejorar los niveles de equidad de las sociedades.

El énfasis que da la economía a la educación, a pesar de que ha sido una preocupación desde Smith hasta nuestros días, se desarrolla con el concepto de capital humano que fue inspirado en sus inicios por los trabajos de Schultz (1963) quien analizó el gasto en educación como una inversión y Becker (1964) quien desarrolló propiamente una teoría sobre formación de capital humano y analizó la tasa de retorno de las inversiones en educación.

El concepto de capital humano desarrollado por Schultz, se relaciona con el hecho de que los seres humanos realizan inversiones en sí mismos por medio de la educación, el entrenamiento y otras actividades, las cuales incrementan su ingreso a través del aumento de la remuneración a su trabajo.

Uno de los principales enigmas de la economía ha sido encontrar la fórmula que permita conocer qué factores inciden más decisivamente en el crecimiento económico. Después de muchas investigaciones, se llegó a la conclusión de que, más allá del crecimiento de los factores (capital de trabajo), la principal contribución proviene del *cambio técnico* y la educación.

La contribución de la educación al crecimiento se presume sucede a través de su habilidad para incrementar la productividad del empleo incorporado en el proceso de producción, a través de la educación formal o el entrenamiento técnico; sin embargo no se conoce exactamente cómo ni con qué intensidad se da esta relación.

Los principales obstáculos para la cuantificación del impacto de la educación sobre el crecimiento y la productividad incluyen la indeterminación de la causalidad crecimiento-educación ya que muchos países con alto ingreso tienen también altos niveles de escolaridad, mientras gran cantidad de países, en desarrollo, que han logrado aumentar rápidamente su nivel de educación no muestran un nivel de crecimiento que permita encontrar una causalidad directa. Adicionalmente, existen restricciones para cuantificar las variables.

Aunque parece tarea esquiva encontrar los efectos directos de las inversiones en educación sobre el crecimiento, lo cierto es que muchos estudiosos del tema recomiendan que los países menos favorecidos aumenten su stock de capital humano acompañado de inversiones igualmente importantes en términos de capital físico y desarrollos tecnológicos. Estas recomendaciones se soportan en el hecho de que en la dinámica del proceso de producción no interviene exclusivamente el capital humano, sino que, por el contrario, este se liga a los demás componentes produciendo así la mejor combinación.

La complementariedad entre tecnología y destrezas es un tema muy importante y se recomienda por tres motivos:

1. Se necesitan trabajadores calificados para implementar nuevas tecnologías porque ellos son más aptos para enfrentar los cambios.

2. El cambio tecnológico dirigido requiere una mayor velocidad en la elevación de los niveles de educación en los países en desarrollo, puesto que la naturaleza del cambio tecnológico intensivo en destrezas tiende a perpetuarse, y

3. Se requieren trabajadores, ingenieros y científicos calificados para producir adaptaciones importantes de las tecnologías existentes y, aún más, para crear nuevas.

Sin embargo, superar la brecha de educación y tecnología requiere que el país realice grandes inversiones en educación. Tal como lo dice el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La transformación tecnológica actual depende de que cada país tenga capacidad para liberar la creatividad de sus habitantes y posibilite que estos comprendan y dominen la tecnología, introduzcan innovaciones y adapten las tecnologías a sus propias necesidades y oportunidades.

No hay que olvidar que, junto con las inversiones en educación, la promoción de la creatividad requiere, además, contar con ámbitos económicos flexibles, competitivos y dinámicos, inversiones en capital y tecnología, entre otros. Pero el aspecto medular para fomentar la creatividad es la ampliación de las aptitudes humanas. El cambio tecnológico aumenta pronunciadamente la importancia que cada país debe asignar a las inversiones en educación para el desarrollo de las aptitudes de sus habitantes.

Uno de los sectores donde mejor se reflejan los impactos del rezago educativo que aún se observa en el país, es el mercado laboral. Existe una gran porción de la fuerza laboral en el país que no tiene las herramientas básicas para insertarse con éxito en el mercado de trabajo ni para contribuir con el aumento de la productividad y competitividad que el país requiere. En 2005, el 44% de la fuerza laboral contaba con secundaria incompleta o completa y en el año 2003 sólo un 24% de los jóvenes entre 18 y 23 años accedieron a un nivel de possecundaria.

De acuerdo con las cifras de la ECV de 2003, el porcentaje de personas que tienen o asisten al nivel técnico o tecnológico, con respecto al total de la población mayor de 12 años tan sólo llega a un 3,8%, en el universitario a 7,8% y en posgrado 1,5%. Sólo el 9,8% de la misma población de referencia asistía o había recibido algún tipo de formación para el trabajo, de los cuales el 17% fue impartido por el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena). Estos resultados están relacionados con los problemas de acceso a capacitación en el nivel técnico o tecnológico, la imposibilidad de continuar en el sistema formal de educación, y la ampliación de las diferencias entre el perfil del recurso humano existente y la posibilidad de vinculación al mercado laboral.

De otra parte, existen en el país múltiples entidades que prestan de forma independiente servicios de formación y capacitación, diseñan sus programas desde ópticas distintas y sus instrumentos y procedimientos de evaluación obedecen a parámetros diversos, frecuentemente aislados de la realidad del sector productivo. La principal característica de este universo de instituciones y modalidades educativas es su alto nivel de dispersión, heterogeneidad y falta de interrelación. A esto se suma la ausencia de un sistema de equivalencias que permita a las personas moverse entre el proceso de formación y el mundo laboral. Sus modelos, basados en la mayoría de los casos en la transferencia de conocimientos, no corresponden con las necesidades del mundo del trabajo actual, que impone la necesidad de incorporar el desarrollo de competencias laborales.

Adicionalmente, las funciones de definición de políticas, inspección, vigilancia y control de la oferta de capacitación está dispersa: la educación básica y media técnica es dirigida por el Ministerio de Educación Nacional (MEN). La educación no formal, es regulada por las secretarías de educación departamentales, municipales y distritales; la Formación Profesional por el Sena y el Ministerio de la Protección Social (MPS); la educación técnica profesional y tecnológica por el MEN; y la capacitación de origen empresarial por el Sena y el MPS. Además, diversos ministerios y agencias sectoriales intervienen en procesos relacionados como la transferencia de tecnología.

Es necesario mejorar el esquema estructural y operativo del Sistema de Información y de Creación de Incentivos que ofrezcan la credibilidad necesaria para que tanto empresarios como trabajadores realicen un vínculo eficaz entre la oferta y demanda de trabajo.

En el mercado laboral, las barreras de acceso al sistema educativo tradicional y la baja pertinencia y cobertura de la capacitación se ma-

nifiestan en tasas de desempleo más altas en la población con bajos niveles de educación, sobre todo aquellos con enseñanza secundaria completa o incompleta. Estos últimos constituyen más del 57% de los desempleados.

Así mismo, en la medida en que el desempleo sea mayor para las personas con bajos niveles de educación, se presentan efectos distributivos a favor de los trabajadores más educados, lo que explica que el salario relativo de los trabajadores con educación universitaria haya crecido de modo sistemático.

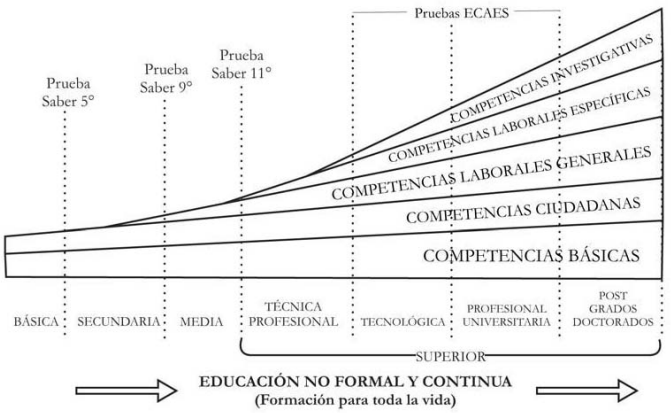
**Metas y acciones requeridas**

Dado lo anterior, la propuesta para el cuatrienio 2006-2010 tendrá como fundamento un sistema de formación de capital humano integral a partir del fortalecimiento y la articulación de todos los niveles, desde la educación inicial hasta la educación superior y con la formación para el trabajo. Dentro de esta articulación se incluirá el desarrollo, adquisición y fortalecimiento de competencias básicas, ciudadanas, generales, laborales específicas e investigativas.

Con el desarrollo de las competencias ciudadanas en todos los niveles educativos, se busca promover la formación integral de los educandos en valores, principios, derechos y deberes. Además, en las instituciones educativas tanto de carácter público como privado, el estudio, la comprensión y la práctica de la Constitución, de la instrucción cívica así como la educación para la justicia, la paz, la democracia, la solidaridad, la confraternidad, y en general la formación en valores humanos, son considerados de enseñanza obligatoria.

La formación por competencias estará acompañada del desarrollo de un esquema de evaluación de la calidad por medio del cual se pondrá a prueba la adquisición de las competencias acumuladas en cada uno de los niveles. Estas competencias deberán constituir el núcleo común de los programas académicos en todos los niveles desde la educación inicial hasta la educación superior, la formación para el trabajo, y serán el fundamento sobre el cual se construyen aprendizajes a lo largo de la vida (figura 4.10).

**Figura 4.10: Modelo de formación por competencias**

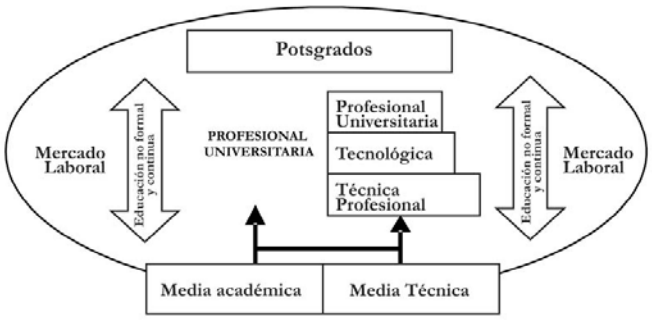



Fuente: MEN-DNP.

La estrategia permitirá una mayor definición del perfil laboral de los egresados de cada nivel, que junto con los esfuerzos por dar mayor pertinencia a los programas académicos, mejorará la inserción laboral de los jóvenes que culminan la educación básica y media. De igual manera, incentivará un mayor direccionamiento de la educación superior y la formación para el trabajo, al definir y acoger los perfiles laborales que el país requiere para el fortalecimiento del sector productivo y por ende el que se logre un mayor crecimiento económico.

El modelo se concibe como un sistema flexible a partir del nivel de educación media, más integrado con el sector productivo al permitir la entrada y salida de estudiantes del sistema educativo hacia y desde el mercado laboral. Además, se plantea el fortalecimiento y la articulación de la educación para el trabajo y el desarrollo humano con el resto del sistema para garantizar que la fuerza de trabajo se capacite y actualice sus conocimientos de forma permanente.

**Figura 4.11: Articulación del sistema de formación de capital humano**




Fuente: MEN

**Desarrollo de competencias en todo el ciclo de formación de capital humano**

Dado que el sistema educativo que se propone incluye una articulación de todos los niveles, es necesario que se fomente y apropie el enfoque de formación por competencias acumuladas, con base en los estándares definidos en el cuatrienio pasado los cuales se revisarán y actualizarán para 2010, partiendo del desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas en preescolar y primaria, incorporando competencias laborales generales en la secundaria y algunas específicas en la media, de manera que en el nivel de educación superior se profundice en cada una de estas competencias, se potencie la capacidad de investigación científica y tecnológica, y finalmente el país cuente con profesionales capaces de dar solución a los problemas.

Lo anterior convertirá el nivel de educación media en una primera etapa con el fin de que resulte más atractivo para los jóvenes que tienen mayores restricciones económicas. Igualmente, debe garantizarse que la educación proporcionada en este nivel, se encuentre en total concordancia con las necesidades del sector productivo y la educación superior mediante la actualización periódica de los contenidos. Este esquema estará articulado con el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT).

Para 2010 todas las instituciones educativas de media académica deberán haber incorporado competencias laborales generales y 80 mil jóvenes de la media técnica harán parte del proceso de articulación que se propone entre la educación media y la educación superior.

**Mejoramiento de la Calidad y Competitividad en el Sistema Educativo**

Las estrategias para lograr una educación de calidad para la competitividad son:

• **Apropiación de estándares en el Sistema Educativo.** El mejoramiento de la calidad de la educación requiere de la formulación de estándares y condiciones mínimas, que establezcan diferencias entre los distintos niveles de la educación. Igualmente, estos estándares y condiciones mínimas deberán cambiar, conforme evolucionan las metodologías de aprendizaje junto con la incorporación de nuevas tecnologías.

En ese sentido, el Gobierno Nacional impulsará la identificación y definición de las competencias para la primera infancia y continuará promoviendo estrategias que permitan que las instituciones educativas se apropien de los estándares y construyan, con base en ellos, currículos, planes de estudio y estrategias pedagógicas y de evaluación en el aula.

Para 2010, el Ministerio de Educación habrá revisado y actualizado la totalidad de los estándares en competencias básicas y adelantado procesos eficientes para la apropiación de los estándares formulados en 78 Entidades Territoriales certificadas.

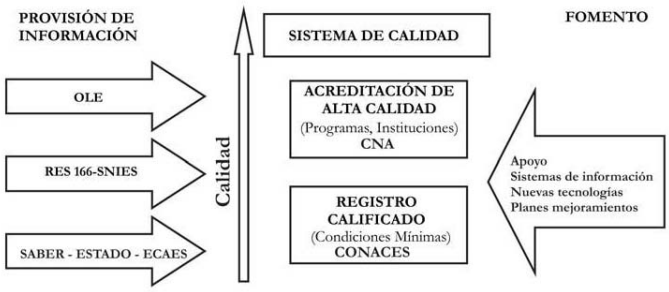
En el nivel superior, se iniciara la implementación de los estándares de competencias a partir de los ya establecidos para los niveles de básica y media. Estos estándares deberán incorporarse en el proceso formativo y evaluarse a través de los ECAES. De esta forma las competencias laborales generales se integran a este núcleo común desde la educación básica secundaria y las específicas se desarrollan en el nivel superior y en la capacitación laboral.

**• Fomento y aseguramiento de la calidad para la educación básica, media y superior.** Partiendo del convencimiento de que la implementación exitosa del ciclo de calidad depende de la capacidad de las instituciones educativas para formular, ejecutar y hacer seguimiento a los resultados de sus planes, durante el siguiente cuatrienio se continuarán implementando estrategias de aseguramiento de la calidad y de mejoramiento continuo en las instituciones educativas.

En este sentido, los entes territoriales seguirán ejerciendo su función de acompañamiento y asistencia técnica para el mejoramiento de la calidad de las instituciones. Para ejercer esta función de manera acertada deberán elaborar un mapa educativo del territorio que contenga información acerca de los proyectos educativos rurales y urbanos así como de las instituciones educativas oficiales y privadas, que permita definir los diferentes énfasis educativos del territorio y las características poblacionales del mismo. La información contenida en el mapa educativo servirá como criterio para la distribución de la planta docente y de los recursos con que cuenta el ente territorial y será el insumo fundamental para la elaboración de los Planes de Apoyo al Mejoramiento de las Secretarías.

Igualmente, el Ministerio acompañará a las instituciones educativas de bajo logro en la formulación y ejecución de planes de mejoramiento institucional, y asesorará a las entidades territoriales en la elaboración de planes de apoyo al mejoramiento, a partir de la información obtenida en la georreferenciación.

**Figura 4.12: Sistema de Aseguramiento de la Calidad**




Para 2010, se llegará a 58 entidades territoriales con planes de apoyo pertinentes en ejecución, al 100% de establecimientos educativos de bajo logro acompañadas en la formulación y ejecución de sus planes de mejoramiento, y a 15.723 ejecutando sus planes de mejoramiento institucional.

Adicionalmente, el Ministerio de Educación establecerá un sistema de aseguramiento de la calidad de los servicios educativos prestados por las instituciones oficiales y privadas de básica y media, así como por operadores de modelos flexibles, instituciones formadoras de docentes y oferentes de asistencia técnica a los centros. Para ello, se apoyará la conformación de una oferta certificada de servicios y programas de apoyo al mejoramiento de la gestión dirigidos a las instituciones educativas, con participación de organizaciones especializadas, universidades y empresas del sector productivo. La meta es que para el 2010, 30 entidades territoriales estén apoyando procesos de certificación de calidad de Instituciones Educativas.

En la educación superior se ha privilegiado la noción de aseguramiento de la calidad, entendida como el conjunto de acciones orientadas a promover, gestionar y mejorar permanentemente la calidad de los programas. El sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior está conformado por tres subsistemas información, calidad y fomento.

Lo anterior implica que a partir de la información suministrada por el esquema de evaluación de competencias acumuladas, los sistemas de información de matrícula y de mercado laboral, se contará con los insumos para evaluar y otorgar licencias de funcionamiento, registro calificado y certificados de acreditación de calidad de todas las instituciones pertenecientes al sector. De igual forma, este sistema diseñará y coordinará las actividades de fomento tendientes a mejorar la recolección de la información que alimenta el sistema y los planes de mejoramiento para el logro de los certificados de calidad.

Adicionalmente, las recomendaciones y observaciones resultantes de los procesos de evaluación tanto de registro calificado como de acreditación de excelencia, deben involucrar el diseño e implementación de planes de mejoramiento en las instituciones de educación superior. Para esto se buscará que los sistemas de información que soportan el sistema de aseguramiento de la calidad (Observatorio, SNIES y resultados ECAES) y las evaluaciones de programas brinden herramientas para apoyar los procesos de autoevaluación permanente.

**Educación básica y media**

La política de mejoramiento de la calidad se desarrollará a través de la evaluación de competencias acumuladas obtenidas por los estudiantes en los diferentes niveles educativos, el desempeño de los docentes y demás actores que intervienen en el proceso educativo, la implementación de planes de mejoramiento, así como la capacitación de los docentes.

Un segundo elemento esencial en el tema de la calidad de la educación es el mejoramiento sistemático de la pertinencia de la educación, por esta razón se seguirán políticas que conduzcan a lograr una educación acorde con las necesidades del sector productivo, los sectores estratégicos, el desarrollo de la ciencia y tecnología y la conservación y transferencia de los aspectos más destacables de nuestra cultura.

Entre las estrategias y programas que se ejecutarán en el período de Gobierno se destacan las siguientes:

1. Evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación. En el próximo cuatrienio se realizarán evaluaciones, constantes, de los resultados alcanzados por los estudiantes para ir ajustando los campos de acción y las estrategias para mejorar la calidad y en el caso del grado de transición se describirá el nivel de desarrollo de las competencias básicas con que los niños inician el proceso escolarización. Estos resultados deberán ser difundidos a la sociedad con el fin de que esta participe en la formulación de estrategias para el mejoramiento continuo. Las herramientas con que se mida la evolución de los resultados deberán ser comparables año a año y responderán a los estándares establecidos en los procesos de aprendizaje y Así mismo, se fortalecerá la cobertura de las pruebas para todos los alumnos de 5º, 9º y 11º. Adicionalmente, los estudiantes participarán continuamente en pruebas internacionales de evaluación de competencias.

A continuación se plantean las metas para 2010:

- 20% de los colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño alto y 14% en desempeño superior y muy superior en las pruebas de Estado-Icfes.

- El país superará la media regional y se acercará a la media internacional en las pruebas internacionales de calidad.

Así mismo, se dará continuidad a los planes de mejoramiento de los establecimientos educativos oficiales que se elaboran a partir de los resultados en las evaluaciones de los estudiantes. Estas evaluaciones constituyen un insumo importante para que los establecimientos formulen nuevas estrategias pedagógicas que permitan aumentar los niveles de logro de los estudiantes. Para el año 2010 se espera que el 100% de los establecimientos educativos oficiales se encuentren desarrollando planes de mejoramiento.

2. Implementación de herramientas y estrategias innovadoras para la formación en TIC. Al tener en cuenta la necesidad que tiene nuestro país de fundamentar el crecimiento del desarrollo científico y tecnológico,

el sistema educativo debe jugar un papel fundamental en la apropiación social de estos componentes y en el proceso de instaurar una cultura científica. Un primer paso en este camino es el fomento del uso de TIC en la educación básica y media para el desarrollo de competencias tecnológicas, las cuales se convierten en herramientas claves para que los estudiantes puedan aprovechar las oportunidades el desarrollo científico y tecnológico que se observa a nivel mundial. Para este propósito, debe intensificarse la capacitación de alumnos y docentes en estas tecnologías, así como el acceso de los estudiantes a los equipos de cómputo y herramientas de conectividad. Igualmente, debe intensificarse el uso de la televisión, radio y materiales educativos, principalmente en las zonas apartadas del país para el desarrollo de competencias básicas.

De otro lado, el personal docente, con apoyo de las entidades territoriales y del Gobierno central podrá elaborar material audiovisual que facilite la incorporación de los conocimientos por parte de los alumnos e incluso se pueda utilizar para el aprendizaje autónomo. A su vez, estos medios pueden ser los más eficaces para la difusión y apropiación de los estándares de calidad y las competencias mínimas a desarrollar en la educación básica y media.

Las metas que se proponen a 2010 son:

- 100% (16.019) de los establecimientos educativos beneficiados con computadores.

- 20 estudiantes por computador.

- 90% de los establecimientos educativos conectado a Internet.

- 70% de los docentes capacitados en uso de TIC para el desarrollo de competencias.

**Cuadro 4.9: Metas en calidad de educación básica y media**

| Meta | Situación Actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Puntaje promedio nacional en las pruebas SABER | 57,5 | 60,5 |
| Porcentaje de colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño alto en las pruebas de Estado-Icfes | 13% | 20% |
| Porcentaje de colegios oficiales ubicados en categoría de desempeño superior y muy superior en las pruebas de Estado-Icfes | 3% | 14% |
| Puntaje promedio nacional en cada área del núcleo común de la prueba de Estado del Icfes | 44,5 | 48,5 |

Fuente: Icfes-Pruebas Saber. Cálculos DDS-SE.

**Dominio de idioma extranjero**

La capacidad de comprender y redactar textos sencillos y coherentes, y sostener una conversación básica en idioma inglés son elementos esenciales para el mejoramiento de la calidad de la educación. Se propone que al año 2010, 30% de los alumnos de grado 11 deben alcanzar el nivel B1 en la prueba de inglés de las pruebas de estado. Para lograr esta meta, es necesario intensificar el número de horas de capacitación desde el inicio del ciclo escolar y contar con un número importante de docentes capacitados para la enseñanza del inglés en todos los niveles. Estos docentes deben ser evaluados constantemente con el fin de conocer sus niveles de actualización y fomentar su capacitación continua. Para esto último, los docentes podrán acceder a programas de créditos y becas que otorgue el Icetex. Otras metas que se proponen para 2010 es que el 28% de los docentes de inglés alcanzan el nivel B2 en la prueba de inglés.

La meta en educación superior para el 2010 es que el 100% de los estudiantes de programas de idiomas y el 40% de los estudiantes de los programas diferentes a estos se clasifiquen en el nivel B2 y el 100% alcancen el nivel B1.

**Capacitación docente para el mejoramiento de la calidad de la educación**

Los avances del conocimiento y la tecnología requieren la actualización de los docentes. Para esto, se podrá acceder a programas de crédito o becas otorgados por el Icetex. De igual forma, se deberán fortalecer los vínculos de cooperación con otros países para la capacitación e intercambio de docentes de todos los niveles. Igualmente, debe existir un mejoramiento de la calidad de los programas ofrecidos por las facultades de educación, tanto a nivel de pregrado como de actualización o postgrado. Por otra parte, se implementarán metodologías de apoyo a los docentes que atienden población en condición de desplazamiento en las áreas de atención sicoafectiva, derechos humanos y valoración de la diversidad.

Para el caso de la educación superior, se implementará un Fondo para el Fomento de la Calidad en las Instituciones de Educación Superior, el cual será manejado a través del Icetex y busca cofinanciar proyectos de mejoramiento de la calidad que incluyan mejoramiento de la infraestructura física y tecnológica y formación docente.

**Mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura escolar**

Para complementar la estrategia de construcción, mantenimiento, mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura y dotación educativa se desarrollará un programa de adquisición y renovación de la dotación escolar como laboratorios, talleres, bibliotecas, y tecnologías de informática. Este programa priorizará la inversión en las zonas con menor acceso a este tipo de herramientas y con presencia de población en condición de desplazamiento.

En desarrollo del Capítulo II de la Ley 115 de 1994 y del artículo 5.3 de la Ley 715 de 2001, el Gobierno Nacional asignará recursos para financiar programas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, a través de proyectos de formación, capacitación y actualización de docentes, dotación de materiales pedagógicos y asistencia técnica, de acuerdo con el proyecto que para tal efecto registre y ejecute el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas, quienes velarán porque los efectos del proyecto lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de responsabilidad y conciencia de su autonomía, con respeto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales, con capacidad crítica y propositiva.

**Educación superior**

El mejoramiento de la calidad de la educación superior en el próximo cuatrienio se convierte en uno de los principales retos para el desarrollo del país puesto que es en este ciclo educativo es en el que se adquieren los conocimientos y destrezas propias de una fuerza laboral competitiva. Por lo tanto, el Estado debe promover el aseguramiento de la calidad de los contenidos ofrecidos por los programas académicos de educación superior para que sean pertinentes con las necesidades del sector productivo en el ámbito regional, nacional e internacional.

Para el 2006-2010, se espera desarrollar los siguientes programas:

**Seguimiento al mercado laboral**

Con el fin de apoyar al sistema de educación superior, en torno a la pertinencia de los programas ofrecidos, deben fortalecerse los mecanismos de información del comportamiento y requerimientos del mercado laboral de manera que el sistema educativo pueda realizar periódicamente ajustes a los contenidos. Uno de estos mecanismos es el Observatorio Laboral para la Educación, a cargo del Ministerio de Educación Nacional.

**Aseguramiento de la calidad de la educación superior**

Es necesario continuar con la evaluación de programas académicos para lograr que en 2010 el 100% cuenten con condiciones mínimas de calidad. De igual forma, se buscará aumentar a 900 el número de programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad. En cuanto a las Instituciones de Educación Superior que cuentan con acreditación institucional se procurará que este número se incremente a 20 en 2010 con respecto a las 12 acreditadas actualmente.

Cuadro 4.10: Metas 2010: Aseguramiento de la calidad de la educación superior

| Meta | Situación Actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Número de programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad. | 480 | 900 |

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

En lo que respecta a la evaluación de núcleos básicos del conocimiento que se desarrollan a través de las pruebas ECAES y que actualmente se aplican a 55 programas académicos, se procurará que en 2010 el 50% de los estudiantes alcance una categoría de desempeño alto en comprensión lectora y que la prueba sea comparable en cada uno de los años de su aplicación. Adicionalmente, se adecuarán los ECAES a fin de que estos evalúen competencias generales por Núcleos Básicos del Conocimiento NBC, los cuales deben ser articulados con los NBC identificados en Básica y Media y de esta forma hacerlos comparables.

Así mismo, se impulsará el sistema de evaluación profesional continuo que permita conocer el nivel de actualización de los trabajadores y profesionales.

**Investigación y formación avanzada**

La formación avanzada y la investigación tienen efectos positivos en la acumulación de capital humano y en la generación y acceso al conocimiento por parte de la sociedad. Así mismo, contribuyen al desarrollo de los países, por cuanto proveen las herramientas para la apropiación de los productos científicos y tecnológicos.

Por lo anterior, la estrategia buscará fomentar la investigación, generando incentivos, tales como el reconocimiento a los grupos de investigación; destinando mayores recursos para esta actividad y fomentando el sector de Ciencia y Tecnología, a través de estrategias como la consolidación del nuevo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; acrecentando la cultura científico-tecnológica de la sociedad colombiana; desarrollando el capital humano para la ciencia, la tecnología y la innovación; impulsando el conocimiento en áreas estratégicas para el desarrollo competitivo del país como la biodiversidad y los recursos genéticos, la biotecnología e innovación agroalimentaria y agroindustrial, las enfermedades infecciosas prevalentes en áreas tropicales, los materiales avanzados y la nanotecnología, las telecomunicaciones, la metalmecánica y la electrónica; y consolidando capacidades de CTI en todas las regiones.

De igual manera, se fomentará la investigación en las instituciones de educación superior, así como la participación del sector privado en la financiación de la misma, teniendo en cuenta los aportes en términos de experiencia, conocimientos técnicos y facilidades en infraestructura que posea. Igualmente, se incentivará la realización de prácticas de investigación dentro de las empresas.

Se propondrá además, un esquema de incentivos, a través del sistema de acreditación para que las instituciones de educación superior logren establecer vínculos con otros países, el cual otorgará mayor puntaje a las instituciones que logren homologar sus programas con los de sus pares en universidades extranjeras de alto nivel.

Para fortalecer la investigación y la formación avanzada en las IES se proponen las siguientes metas al 2010:

- 15% de los profesores de tiempo completo deben contar con título de doctorado.

- 30% de los profesores con doctorado deben estar participando directamente en actividades de investigación.

- Aumentar a 10 el número de Centros de Investigación de Excelencia.

- 2.000 nuevos doctores vinculados a universidades.

- Mejoramiento y uso eficiente de la infraestructura.

- Un elemento muy importante para aumentar la calidad es el mejoramiento de la infraestructura y dotación con la que cuentan algunas instituciones de educación superior. Estas deben disponer de los recursos necesarios para poner en contacto a los estudiantes con las herramientas básicas. A través de los programas de mejoramiento de la calidad de la educación superior deben estipularse los requerimientos mínimos en el tema de infraestructura y dotación con la que deben contar las instituciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional fomentará la firma de convenios entre las instituciones de educación superior con el fin de compartir los recursos educativos tales como laboratorios, talleres y simuladores. Así mismo, se fomentarán convenios entre las instituciones de educación superior con empresas que permitan la utilización de su infraestructura como campo experimental para el aprendizaje. Finalmente, se fortalecerán las líneas especiales de crédito del Icetex para el mejoramiento de infraestructura.

**Formalización de un Sistema para el Ejercicio Profesional**

Los nuevos retos que le impone al país la economía internacional hacen necesario un sistema para el ejercicio profesional, el cual deberá contemplar como mínimo los requisitos necesarios para que los profesionales ingresen al mercado laboral y asegurar su actualización permanente a través de mecanismos de recertificación profesional. En este sentido, se expedirá una ley marco que incluya las disposiciones necesarias para la organización de este sistema y permita la movilidad internacional de profesionales, el fortalecimiento y articulación de los consejos profesionales y el sistema de educación superior como piezas fundamentales en la estructuración de este sistema. Así mismo, se incorporaran las disposiciones que permitan a los profesionales extranjeros establecerse temporalmente en nuestro país.

**Fortalecimiento del vínculo universidad-empresa**

La pertinencia de la educación debe ir acompañada del fortalecimiento del vínculo universidad-empresa. Para lo anterior las instituciones de educación superior fomentarán la implementación de pasantias con el sector productivo como forma de acercar a los estudiantes al mundo laboral.

Se plantea como meta elaborar e implementar un marco normativo y la realización de pasantias empezando por las licenciaturas de tal manera que los futuros profesores puedan prestar su servicio social obligatorio, apoyando los proyectos de ampliación de cobertura del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales. Para lo anterior, se propone como meta la creación de 30 alianzas sectoriales para el fortalecimiento del vínculo universidad-empresa.

**Fortalecimiento del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT)**

Con el propósito de mejorar las dotaciones de capital humano en el sentido de generar las condiciones de calidad, pertinencia y continuidad de la capacitación para el trabajo a lo largo de la vida, como principal mecanismo que permiten una mejor inserción de las personas en el mercado de trabajo, un incremento de la productividad y competitividad del sector productivo fue necesario establecer los lineamientos para ordenar, racionalizar y fortalecer los esfuerzos del Sistema de Educación Formal y el SNFT.

Durante el anterior cuatrienio, el país apostó por el diseño y la puesta en marcha de una estructura ordenada y coherente de esquemas regulatorios e incentivos para articular, integrar y dinamizar toda la oferta de formación para el trabajo alrededor del SNFT, que establece claramente los roles de diseño y promulgación de políticas, acreditación, estándares, regulación, financiación y provisión de la formación en diferentes actores del Sistema, plasmados en el Conpes Social 81 de 2004. Para ello, puso en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social la responsabilidad de llevar a cabo sus recomendaciones relacionadas con la consolidación del SNFT. Se establecieron los lineamientos de transición para la consolidación de la estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo en diferentes componentes de tal manera que la asignación de recursos y funciones sea mas transparente y eficiente: regulación del sistema, acreditación de entidades y programas de formación para el trabajo, pertinencia de la formación, normalización de competencias laborales, certificación de competencias laborales y provisión de la capacitación para el trabajo.

A su vez, durante el período 2002-2006, se estructuró el Sistema de Información de Instituciones y Programas de Educación No Formal; se elaboró el documento base de diagnóstico de la educación formal en Colombia y se expidieron los Decretos 3616 de 2005, por el cual se establecen las denominaciones de los auxiliares en las áreas de salud, se adoptan sus perfiles ocupacionales y de formación y los requisitos básicos de calidad.

Por otra parte, de acuerdo con la Ley 1064 de 2006 se reconoció la educación para el trabajo y el desarrollo humano como factor esencial

del proceso educativo de la persona y componente dinamizador en la formación de técnicos laborales y expertos en las artes y oficios.

Un avance importante en la consolidación del SNFT fue la aprobación del Decreto 2020 de 2006, por el cual se organiza el Sistema de Calidad de la Formación para el Trabajo. Allí se creó la Comisión de la Calidad de la Formación (CCAFT) e incluyó la participación de otros organismos en la promoción y cumplimiento de las condiciones y los mecanismos requeridos para desarrollar la certificación de los programas y entidades de formación para el trabajo. Por consiguiente, se debe avanzar sistemáticamente en la implementación del decreto y, en particular en la introducción efectiva de mayores competencias dentro del SNFT acorde con las metas establecidas en el Conpes Social 81.

En lo que corresponde al MEN, en su calidad de Unidad Sectorial de Normalización de la Calidad de Formación para el Trabajo, a través de la Comisión de Calidad, adoptará las normas, guías y especificaciones de calidad en las 9 áreas de desempeño, que se basan en el tipo de trabajo ejecutado acorde con la Clasificación Nacional de Ocupaciones, y que deberán ser objeto de verificación por parte de los organismos certificadores para la obtención de la certificación de calidad por parte de las instituciones y programas. Los referidos organismos, no oferentes del servicio educativo, serán reconocidos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Por su parte, el MPS tendrá dentro de sus metas la formulación y el diseño de un proyecto piloto de acompañamiento en el proceso de certificación y acreditación al que se vincularán más de 450 entidades pertenecientes al mercado de formación para el trabajo, para lo cual incluirá su estructura, el Programa de Incentivos y su Operativización.

Otra de las metas importantes será la certificación de 500 instituciones para lo cual se adelantarán procesos de promoción del sistema, capacitación y evaluación de condiciones de calidad. Adicionalmente se montará un sistema de información y comunicación pública del SNFT.

Otra de las metas importantes será la vinculación de 450 entidades a un programa piloto de acompañamiento en el proceso de certificación y acreditación de formación para el trabajo, para lo cual se diseñará un programa de incentivos.

En materia de pertinencia existen alcances en la creación de normas y titulaciones de competencias laborales por parte del Sena que desde el año 2003 han comenzado a integrarse paulatinamente en todo el país a la oferta de formación, las cuales han sido elaboradas y sustentadas en trabajo conjunto con las mesas sectoriales a nivel nacional. Sin embargo, durante el presente cuatrienio el MPS y el MEN harán la evaluación a la estructura y operatividad de este mecanismo de tal manera que se determine su efectividad y sea potenciado como estrategia de mejoramiento de la calidad y productividad del desempeño de los trabajadores.

En el mismo sentido, el MPS y el MEN deberán definir las estrategias y mecanismos de coordinación y articulación de los temas e información que proveen los observatorios laborales y el Sistema de Información para el Empleo como insumos que soporten el funcionamiento de un sistema de pertinencia que de cuenta de las tendencias de las necesidades del sector productivo, la orientación de los perfiles de formación que ofrecerá el SNFT y su impacto sobre el mercado laboral. Se debe entonces fortalecer e implementar nuevos y modernos sistemas de redes, a través de la integración y coordinación del Servicio de Empleo Público del Sena, Cajas de Compensación, los Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo y servicios privados de búsqueda de empleo, todo esto en el marco de la estrategia de consolidación del SNFT. Este sistema de información permitirá una intermediación laboral eficiente y oportuna que reduzca el tiempo de búsqueda de trabajo.

Dentro de las metas de cumplimiento de la agenda de implementación del SNFT durante este cuatrienio, el MPS en conjunto con el MEN y el Sena están gestionando el diseño de la regulación y el plan de articulación de la cadena de formación y sistema de equivalencias entre la educación formal y la formación para el trabajo, basado en el enfoque de formación por competencias. Esta tarea exige adecuar la reglamentación existente y desarrollar nuevos instrumentos que permitan la movilidad educativa a lo largo de toda la cadena de formación. La política para este cuatrienio promoverá la articulación de este tipo de educación con la media y la técnica profesional, la asistencia técnica a las secretarias de educación para implementación y reforma de programas con base en competencias laborales, y la cualificación del recurso humano de las instituciones. Para adelantar este proceso será necesaria la acción conjunta y decidida del MPS y del MEN con la participación del Sena y el apoyo decidido de los Gobiernos nacional y territorial, de las instituciones educativas, el sector productivo y la clase política.

En cuanto a la ejecución de los Programas de Formación, el Sena hará parte del conjunto de actores y entidades que conforman la oferta de capacitación para el trabajo siguiendo el esquema de incentivos y mecanismos que establezca el Gobierno de tal manera que garantice tanto el crecimiento de la cobertura, la calidad y la pertinencia de sus servicios, como el logro de los objetivos que contribuyan al fortalecimiento del SNFT.

**Cuadro 4.11: Metas 2010: Sistema Nacional de Formación para el Trabajo**

| Meta | Situación Actual | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Aumentar el cubrimiento en la nueva estructura del SNFT de los capacitados | 15% | 25% |

Fuente: Cálculos DNP - SES con base en ECV (2003).

### 4.2.5 Instituciones para el desarrollo productivo

#### Una visión general

Las instituciones, definidas en su forma más general, son las restricciones concebidas que dan forma a la interacción humana (North 1990). Unas instituciones que protegen los derechos de propiedad y garantizan el cumplimiento de los contratos incentivan a que los individuos emprendan actividades productivas. Unas instituciones que no lo hacen incentivan las actividades predadoras y la búsqueda de rentas.

Las instituciones son mucho más importantes, al momento de influir en el desempeño económico de largo plazo, que la cultura o la geografía. Por lo tanto, unas buenas instituciones son una condición necesaria para sostener el crecimiento en el largo plazo. ¿Pero qué define a unas buenas instituciones? Rodrik (2004) ofrece la siguiente taxonomía con respecto a las funciones que deben cumplir unas buenas instituciones:

**• Instituciones creadoras de mercados.** El punto de partida es que los mercados no surgen espontáneamente. Su existencia presupone la existencia de derechos de propiedad y de, al menos, algún mecanismo que garantice el cumplimiento de los contratos. Aunque en un principio estas instituciones pueden tener un carácter informal (confianza, interacción repetida), a medida que los mercados crecen y se profundizan se requiere de instituciones de carácter más formal (sistemas jurídicos, tribunales de arbitramento).

**• Instituciones reguladoras del mercado.** Aunque se protejan los derechos de propiedad y se garantice el cumplimento de los contratos, aún pueden presentarse fallas de mercado. Estas pueden surgir como consecuencia de un gran poder de mercado por parte de alguien, las asimetrías de información o la presencia de externalidades.

**• Instituciones estabilizadoras del mercado.** Ante la inestabilidad del ciclo económico, aparece la necesidad instituciones fiscales y monetarias que lo suavicen y que controlen el delicado balance entre desempleo e inflación. Se requiere de instituciones para la regulación preventiva y la supervisión, particularmente en el sector financiero, el cual, como lo muestra la experiencia colombiana, puede llegar a ser una fuente de inestabilidad.

**• Instituciones legitimadoras del mercado.** Los resultados del mercado, aún si son eficientes, no son necesariamente justos. Los perdedores del mercado pueden ser entonces una fuente de inestabilidad política, a no ser que la sociedad cuente con instituciones que otorguen la suficiente participación política y la suficiente compensación económica. La democracia y la existencia de una red amplia y eficiente de seguridad social son elementos que legitimizan y llenan los huecos que deja el mercado.

La literatura sobre instituciones, desafortunadamente, trabaja con un alto nivel de generalidad y no da mucha orientación con respecto a la formulación de políticas. Esta otorga información con respecto a las funciones que deben cumplir unas buenas instituciones, pero no con respecto a la forma que deben tener.

Pero precisamente la lección de la historia es que las instituciones pueden adquirir múltiples formas y, sin embargo, pueden cumplir con las mismas funciones. El contexto y el pasado de una Nación determinan distintas trayectorias institucionales. La complementariedad entre las instituciones formales e informales juega un papel fundamental en este proceso. Las dificultades subyacen en que la transformación de las instituciones formales implica altos costos fijos, aunque bajos costos marginales, mientras que la transformación de las instituciones informales implica bajos costos fijos pero altos costos marginales.

El carácter interdependiente de las instituciones da lugar a una sugerencia con respecto a lo que no se debe hacer con respecto a la formulación de políticas: estas no deben desbordar la institucionalidad. Las políticas asumen formas distintas -desde el liberalismo de Hong Kong hasta el intervencionismo surcoreano- con el fin de satisfacer las restricciones institucionales existentes, las cuales, a su vez, van siendo transformadas por el desempeño económico.

**Situación en Colombia.** Los indicadores de desarrollo institucional como los del Foro Económico Mundial, los de la Heritage Foundation sobre libertades económicas o los del Banco Mundial (Kaufmann) -basados en encuestas de percepción con empresarios- presentan, en general, una situación institucional desfavorable en el contexto internacional. Sin embargo, este tipo de indicadores están basados más en consideraciones de corto plazo que tienden a captar la crisis de Colombia de años anteriores (1996-2001). En todo caso, siempre se reconoce la gran estabilidad institucional de Colombia como un activo de gran valor.

Lo que estos indicadores no captan es el hecho de que las instituciones se sobrepusieron a la crisis, y que se han fortalecido, sin que se pueda negar que subsistan muchos problemas. Entre los aspectos positivos se destaca que se ha planteado la necesidad de introducir algunos cambios relacionados con las condiciones de remuneraciones de los comisionados, la transparencia y la consulta pública de algunas decisiones y la introducción de mayores elementos de control político.

En el último cuatrienio el país logró ubicarse por encima de la mitad de los países en materia de efectividad del Gobierno, regulación y control de la corrupción. Esto es un indicador con respecto a las mejoras del Estado en lo que respecta a la transparencia, la rendición de cuentas y la ejecución de políticas por parte del Gobierno. No obstante, importantes desafíos permanecen en estas áreas, particularmente a nivel regional. En las zonas más deprimidas, la corrupción y el clientelismo hacen que las políticas públicas no sean ni eficientes ni efectivas, por lo cual se hace más difícil escapar de las trampas de pobreza.

Con respecto a las instituciones fiscales y monetarias, el país cuenta con un banco central independiente de amplia trayectoria y reconocimiento y con un problema fiscal parcialmente resuelto. Además, la adopción de medidas para afrontar las contingencias que deterioran el balance fiscal todavía está en la agenda de Gobierno. Igualmente, la estabilidad macroeconómica hace parte de las estrategias orientadas al crecimiento descritas en el capítulo II.

Otro reto del Gobierno es la consolidación de la democracia, el cual va más allá del logro de la paz. Su sostenibilidad depende de que el Estado sea capaz de satisfacer las demandas sociales y económicas de los más pobres. La focalización del gasto público, la reducción del desempleo y la ampliación y mejor focalización del sistema de seguridad social son estrategias que se enmarcan dentro de este objetivo.

Por último, es importante resaltar que el marco normativo de Colombia, pese a todos los problemas que presenta, es aceptable para la inversión privada gracias a que el país ha contado con una gran estabilidad política, que históricamente es caracterizada por tener una de las tradiciones electorales más largas del mundo, el menor número de años bajo dictaduras militares en América Latina en el siglo XX y el menor número de constituciones desde 1880 en la región. Adicionalmente, Colombia puede preciarse de tener una Constitución en la cual se defienden los derechos de propiedad, y sociales básicos de los individuos. Además, la Carta Constitucional autoriza expresamente la participación privada en la provisión de servicios públicos domiciliarios y se ha consolidado un marco jurídico para la inversión.

En consecuencia, teniendo muchas áreas para mejorar, puede afirmarse que el marco normativo y regulatorio es en general aceptable, siendo el régimen tributario el que demanda intervenciones con mayor urgencia.

**Elementos a tener en cuenta en las estrategias.** A continuación se relacionan, dentro del campo institucional, algunos elementos que es importante tener en cuenta por parte del Estado para tener una trayectoria alta de crecimiento y de desarrollo en el largo plazo.

1. El mejoramiento de las condiciones de seguridad física es y debe seguir siendo una prioridad en la estrategia de crecimiento, no sólo por sus implicaciones sobre la actividad productiva actual, sino por el potencial de negocios y recursos que deja de percibir el país por cuenta de la actividad criminal.

2. La inserción del país en el comercio internacional genera presiones, tanto para el Estado como para los privados, de desarrollar y mejorar su marco institucional. La firma del TLC con Estados Unidos es un paso adelante en esta dirección. Sin embargo, el éxito del país en un mundo globalizado dependerá de que este pueda superar estos retos institucionales, para lo cual se requiere una mayor participación política y un amplio consenso social.

3. A nivel de la rama ejecutiva, la tributación es una herramienta que se apropia de parte de los retornos que obtienen los empresarios e individuos con el fin de proveer bienes públicos. Las reglas de juego con respecto a la tributación deben ser predecibles.

4. El desarrollo de instituciones laborales y financieras más eficientes con toda seguridad contribuirá a corregir las fallas en los mercados donde la asimetría de la información es más aguda. La formalización del mercado laboral debe permitir la suficiente adaptabilidad para que la contratación pueda tomar formas que además de disminuir el desempleo, garanticen la sostenibilidad de la seguridad social. En este sentido es importante fortalecer el sistema de información laboral tanto por el lado de las variables de oferta, como de demanda.

5. Las asimetrías de información en el mercado de trabajo son más agudas al inicio del ciclo laboral, pues las firmas tienen más dificultades para identificar las habilidades de quien nunca ha trabajado. Para superar la resistencia de las firmas a la contratación de empleados sin experiencia, se debería considerar la profundización de mecanismos ya existentes para las firmas que contratan a alguien por primera vez.

6. Los entes encargados del control y regulación de actividades como las telecomunicaciones, los hidrocarburos y la salud tienen una reglamentación heterogénea y dispersa. Para solucionar este problema, el objetivo es eliminar la participación de grupos de interés particulares dentro de los estamentos encargados de la formulación de las políticas, lo que ya se ha logrado en los temas relacionados con infrestructura.

7. La consolidación de un estado democrático y transparente hace parte de una estrategia integral de desarrollo. Dentro de este contexto, la rendición de cuentas, la gestión por resultados y la separación entre la ejecución y la evaluación de las políticas deben ser principios rectores.

En síntesis, la consolidación institucional resume las estrategias orientadas al desarrollo: crecimiento sin pobreza, reducción de la desigualdad, seguridad y fortalecimiento de la democracia, transparencia y efectividad del Estado. Más importante aún, esta agenda no parte desde cero: parte de las fortalezas institucionales del país y de la identificación de las debilidades que hoy posee.

**Las modificaciones institucionales para el desarrollo productivo**

El papel del Estado es definitivo en la competitividad de las empresas y en sus decisiones de inversión, al ser el encargado de establecer las reglas de juego (normas) que rigen el entorno en el cual se desenvuelve la actividad productiva. A partir de la construcción de la Agenda Interna se dio un proceso de reflexión conjunto en el que participaron diversas

instancias públicas y privadas del orden nacional y regional, con el fin de determinar las acciones que se debían desarrollar en busca de la competitividad del país. En este contexto, el Gobierno Nacional identificó los principales cuellos de botella en la institucionalidad del Estado que tienen impacto directo sobre la actividad productiva en Colombia.

Las acciones expuestas a continuación se refieren a los ajustes que el Estado debe emprender para fortalecer su gestión y fomentar la competitividad del aparato productivo.

**Gerencia pública.** En primera instancia y siguiendo los lineamientos del Programa de Renovación de la Administración Pública, se continuará con el fortalecimiento institucional de las entidades que formulan y ejecutan políticas a nivel nacional, departamental y municipal. En particular, para el tema de competitividad se trabajará en el desarrollo y fortalecimiento de las habilidades, competencias y conocimientos de funcionarios públicos y en el mejoramiento de los sistemas de información con los que cuentan las entidades públicas para el desarrollo de sus procesos organizacionales y para la toma de decisiones. De acuerdo con los compromisos adquiridos en convenios internacionales y Tratados de Libre Comercio, se fortalecerán y adaptarán instituciones como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; la Superintendencia de Industria y Comercio; el Departamento de Impuestos y Aduana Nacionales (DIAN); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima); el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), y Proexport, entre otras.

Así mismo, para orientar hacia el logro de resultados la gestión pública asociada con la competitividad del país, se incorporarán dentro del esquema de seguimiento a los resultados de gestión del Gobierno, metas, objetivos, estrategias e indicadores de competitividad en cada uno de los sectores y factores que tienen incidencia determinante en la materia. Estos indicadores permitirán hacer seguimiento a la gestión realizada, a los resultados alcanzados bajo esa gestión y al impacto generado. El esquema de seguimiento estará soportado en su totalidad en los sistemas de información de las entidades públicas y en el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (Sigob) de forma tal que se facilite, por medio de la transparencia y la visibilidad, el control de los diferentes grupos de interés a la gestión del Gobierno Nacional.

**Sistema Nacional de Competitividad.** Con el propósito de corregir los cuellos de botella en la gerencia de los factores prioritarios en la competitividad en los ámbitos nacional y regional, el Gobierno Nacional, por medio del Conpes 3439 y el Decreto 2828 de 2006, creó el Sistema Administrativo Nacional de Competitividad y determinó las funciones de la Comisión Nacional de Competitividad como entidad de coordinación interinstitucional en la formación y ejecución de políticas así como como de su evaluación y seguimiento.

**Comisiones Regionales de Competitividad.** Como componente fundamental del Sistema Nacional de Competitividad, el Gobierno Nacional apoyará la conformación de Comisiones Regionales de Competitividad, las cuales articularán la institucionalidad regional existente, y harán parte integral del Sistema Nacional. Estas comisiones se construirán con regiones que tengan las siguientes características:

1. Patrones comunes de producción, transformación y comercialización.

2. Dotaciones compartidas en los factores productivos.

3. Elevadas interdependencias, y

4. Alto compromiso en la realización de proyectos de interés común para construir ventajas competitivas. Se trabajará con estrategias apropiadas para cada nivel de desarrollo, procurando reducir los desniveles regionales, y se promoverá la conformación de alianzas intermunicipales e interdepartamentales de escala regional y subregional. En este sentido, se buscará fomentar relaciones enriquecedoras de complementariedad entre regiones aledañas de alta y baja competitividad, de forma que las regiones más competitivas jalonen el desarrollo de las otras.

Por medio de las Comisiones Regionales de Competitividad se fomentará y facilitará el replanteamiento de las relaciones entre lo local y lo nacional, para asignar un papel protagónico a los territorios como gestores de su desarrollo, abiertos al intercambio y la interdependencia. En ese sentido, se promoverá en los entes territoriales el desarrollo de dinámicas productivas que potencien las capacidades de desarrollo endógeno y generen entornos innovadores y competitivos. Para ello, se apoyará el proceso de formación de redes de actores regionales, como CARCE, Cámaras de Comercio, Agendas Regionales de CyT, Fomipyme, Comités Intergremiales, Universidades, Centros de Investigación, ONG, etc., alrededor de la figura de Comisiones Regionales. También se transferirán, de lo nacional a lo local, competencias para el desarrollo económico y se dará un paso hacia un régimen de transferencias con crecimiento real y constante, lo que facilitará los procesos de planeación regional, asegurará coberturas plenas en educación, salud y saneamiento básico, y fortalecerá el seguimiento, el control a la gestión y la asignación eficiente y eficaz del gasto público de los departamentos y municipios.

Igualmente, el Gobierno Nacional, por medio de la Comisión Nacional de Competitividad, apoyará la gestión de las Comisiones Regionales de Competitividad y trabajará con las regiones en los siguientes objetivos:

1. Proveer metodologías y lenguajes comunes sobre los temas de productividad y competitividad.

2. Potenciar la capacidad de los territorios para crear un eficiente ambiente institucional para la formulación, ejecución y seguimiento a planes, programas, proyectos y demás iniciativas que permita el mejoramiento de factores determinantes para su competitividad, como lo son la infraestructura (transporte, telecomunicaciones y energía), la educación y formación para el trabajo y el equipamiento productivo, entre otros.

3. Fortalecer la descentralización y el desarrollo local, y

4. Trabajar en la definición de un ordenamiento productivo regional. De otro lado, las Comisiones Regionales de Competitividad tendrán como funciones principales la coordinación de los ejercicios de planeación estratégica regional para la competitividad, la articulación y el seguimiento a la implementación de proyectos y la rendición de cuentas sobre su gestión y resultados a la Comisión Nacional.

Por último, con el apoyo de la institucionalidad establecida, las regiones deberán:

1. Definir el ordenamiento productivo regional (competencias, responsabilidades y roles del sector público nacional, regional y municipal, el sector privado, la academia y demás grupos de interés).

2. Facilitar la organización territorial y la localización e interrelación espacial de los eslabones productivos y el uso adecuado y sostenible del suelo.

3. Fomentar la conformación de relaciones regionales que pueden trascender los límites político-administrativos de las entidades territoriales, y

4. Ajustar los planes departamentales y municipales de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial a las necesidades y acciones identificadas como prioritarias en las propuestas de Agenda Interna regionales. Todo lo anterior, con miras a aumentar la productividad de las regiones y a mejorar las condiciones que ellas ofrecen para la inversión y el desempeño de sus empresas.

**Generar condiciones necesarias para fomentar la competitividad, en el marco del proceso de internacionalización de la econo-**

**mía colombiana.** Para aprovechar las oportunidades derivadas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y cumplir con las obligaciones adquiridas en él, se realizarán en un plazo menor a dos años los ajustes institucionales expuestos a lo largo de esta sección: Productividad y competitividad (la AI). En línea con lo anterior, se fortalecerán las entidades del Estado que serán claves en la implementación del tratado, como el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Protección Social; el Ministerio de Educación; el Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN); el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA); el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima) y las entidades de regulación y control (Superintendencias), entre otras. Se implementará un nuevo esquema en la institucionalidad técnica en materia de medidas sanitaria y fitosanitaria, estándares y cultura de la calidad y propiedad intelectual. También se trabajará en la capacitación y la modernización de entidades públicas para el correcto uso de algunas herramientas incluidas en el tratado, como son la defensa comercial, el mecanismo de solución de controversias del tratado entre el inversionista y el Estado, entre otros.

Por último, y en línea con las estrategias que se exponen a lo largo de este Plan de Desarrollo, se trabajará en el diseño e implementación de ajustes institucionales que progresivamente se reflejen en: reducción de los costos de transacción, rapidez y efectividad en la resolución de conflictos contractuales, disminución de las asimetrías de información y mayor estabilidad normativa y regulatoria.

**4.2.6 Programas sectoriales de alto impacto: apuestas productivas**

La mayoría de economías exitosas en cuanto a su capacidad de inserción competitiva en los mercados globalizados ha implementado algún grado de política productiva de tipo estratégico o selectivo. Este tipo de políticas complementa las necesarias acciones orientadas a mejorar las condiciones macroeconómicas y del medio ambiente de los negocios, así como las acciones transversales que impactan sin distinción sobre el conjunto del aparato productivo, con actuaciones específicas sobre unas pocas áreas claves y estratégicamente identificadas para conducir de manera secuencial al aparato productivo nacional por una senda de transformación productiva.

La selectividad de la política de desarrollo productivo implica que en el marco de unas estrategias generales, se conciban expresiones específicas de política de acuerdo a una combinación particular de al menos cuatro factores o dimensiones: el sector productivo propiamente dicho (un cluster, un encadenamiento productivo particular, un sector productor de un determinado bien), la actividad sobre la cual se focaliza la política (vr.gr. emprendimiento, incubación, innovación, asociatividad, etc), el territorio que alberga el respectivo proceso y el nivel de intervención de la política pública (el instrumento de la política pública).

Los sectores o encadenamientos productivos de mayor contenido de conocimiento y desarrollo tecnológico, a menudo denominadas actividades innovadoras, son las de mayor crecimiento en el comercio mundial y deberían ser el sujeto prioritario de la política selectiva de desarrollo productivo.

No obstante, tal como lo demostró el ejercicio de Agenda Interna, actividades de mediano e incluso bajo contenido de desarrollo tecnológico, también pueden ser consideradas como prioritarias porque reportan un elevado potencial de generación de empleo e ingreso, una amplia cobertura espacial en el territorio nacional, un evidente potencial de inserción competitiva en mercados globalizados y crean una demanda derivada con fuertes efectos multiplicadores sobre el resto de la economía.

Algunos de estos sectores consolidados en la plataforma productiva vigente, no siendo en la actualidad de alto contenido tecnológico y/o de conocimiento, tendrán prioridad en la política de desarrollo productivo para aprovechar al máximo su potencial actual mejorando sus condiciones competitivas a corto plazo, de manera de servir de soporte a la estrategia de innovación, emprendimiento y de desarrollo productivo regional esbozada en el Plan de Desarrollo.

Ambas tipologías sectoriales serán objeto de las apuestas productivas en el marco de la estrategia de desarrollo productivo. Las apuestas de mayor contenido tecnológico y de conocimiento priorizadas en Agenda Interna disponen ya de un cuerpo estructurado de políticas específicas, registran algún grado de desarrollo en el país y poseen la particularidad de que su propio fortalecimiento contribuye al desarrollo de otros sectores promisorios, tanto industriales como primarios, aun cuando estos últimos no estén en la frontera del comercio mundial.

Como punto de partida a esta estrategia, el Gobierno Nacional identifica los siguientes sectores o encadenamientos productivos como prioritarios, sobre los cuales se estructurarán programas sectoriales de alto impacto: algunas producciones específicas de la agroindustria, Turismo, Artesanías, Tecnologías de la información y comunicaciones y desarrollo de software, transporte y logística, servicios profesionales (salud en primera instancia) y, dentro del sector manufacturero tradicional, se propone en principio desarrollar programas de alto impacto en cadenas de mediano contenido tecnológico y de conocimiento, con potencial de expansión en el comercio mundial.

**Agroindustria.** En el proceso de Agenda Interna todos los departamentos y regiones partícipes le apostaron a la agroindustria (el 61% de las apuestas priorizadas son agroindustriales). Para responder a los sectores agroindustriales priorizados en la Agenda Interna, el Ministerio de Agricultura[146], en la Apuesta Exportadora Agropecuaria tiene previsto un conjunto de estrategias para fortalecer el potencial exportador de encadenamientos productivos cuyo eslabón primario sean: cultivos de tardío rendimiento, frutas y hortalizas, forestales, tabaco, algodón, papa amarilla, carnicos bovinos y lácteos, acuicultura, cafés especiales, caña de azúcar, flores, plátano y banano, y/o biocombustibles. Dentro de estas estrategias, se destaca el Incentivo a la Capacitación Rural por medio del cual se apoyarán: proyectos de pequeños y medianos productores para fortalecer procesos de transformación primaria y comercialización, inversión en maquinaria, ampliación o integración de plantas extractoras de palma de aceite, dotación de infraestructura poscosecha y transporte en frío con atmósfera controlada para frutas y hortalizas e inversión en redes de frío y transporte de productos procesados para leche y carne, especialmente. También, en el Programa Agro Ingreso Seguro se tiene previsto un componente de apoyos para la competitividad de carácter sectorial y de fondos concursales con el mismo objeto. De forma complementaria, la aplicación de la Política Sanitaria, la Política Nacional de Calidad y los programas de Agrocadenas, Cadenas Productivas y Distritos de Riego; serán determinantes para facilitar la inserción de estos productos a los mercados internacionales.

**Turismo.** Todos los departamentos y regiones partícipes en la Agenda Interna priorizaron el turismo en sus apuestas. La política dará un mayor énfasis al mejoramiento del producto y a la promoción nacional e internacional, en este último caso para la captación de más turistas con mayor capacidad de gasto. Así, esta política estará encaminada a consolidar los procesos regionales de turismo para disponer de una oferta de productos altamente competitivos para los mercados nacionales e internacionales. Lo anterior permitirá afianzar la industria turística como motor de desarrollo de las regiones, y fuente generadora de empleo y de divisas.

Se implementarán siete estrategias que se desarrollarán en el Plan Sectorial de Turismo 2007-2010, estas son: el mejoramiento y consolidación de la competitividad, incluyendo la calidad de los destinos y productos turísticos; propender por el mejoramiento de la infraestructura turística; el fortalecimiento del mercadeo, la promoción y la comercialización; la creación de un sistema de información turística; la búsqueda de una mejor y mayor conexión de nuestros destinos turísticos por vía aérea; la implementación de estímulos a la demanda y a la oferta turística, incluyendo la hotelería de alto nivel, y; la educación para cimentar una cultura turística. Los proyectos se priorizarán y viabilizarán coordinando la ejecución de la política del sector entre los niveles nacional y regional.

[146] La Apuesta Exportadora Agropecuaria se detalla en el numeral XX "Consolidar el Crecimiento del Sector Agropecuario".

Para el mejoramiento y consolidación de la competitividad de los destinos turísticos el Gobierno promoverá la declaración de Zonas de Desarrollo Turístico Prioritario, incluyendo entre otras, la Isla de Barú en el Distrito de Cartagena, algunas zonas del Golfo de Morrosquillo en los departamentos de Sucre y Córdoba, el frente de Playa de San Andrés Isla y las zonas que se determinen en el departamento de La Guajira. Además con el fin de desarrollar la costa Pacífica se elaborará un estudio para establecer un Plan Maestro. Por otro lado, se creará el Sistema de Información Turística, SITUR, para lo cual el Dane incluirá al sector turismo en las encuestas anual y trimestral de servicios, tomando entre las fuentes de información el Registro Nacional de Turismo, el registro hotelero de huéspedes y el Sistema de Indicadores de Competitividad Turística, debiéndose producir la información de las cuentas satélites de turismo. Se solicitará al Banco de la República desagregar la información sobre ingresos y egresos por turismo.

Para mejorar la conexión de nuestros destinos turísticos, se implementará efectivamente la política de cielos abiertos en los destinos de Cartagena, Santa Marta, San Andrés y Armenia, y se promoverá la inclusión de Barranquilla en esta política. Asimismo, la negociación de los acuerdos bilaterales aeronáuticos buscará fortalecer la demanda turística. En lo referente al fomento de una cultura turística, se buscará incluir una asignatura de turismo en los estándares curriculares de educación básica primaria y secundaria.

**Artesanías.** El sector de artesanías, además de tener importancia en el desarrollo cultural del país, es relevante en términos de generación de empleo e ingresos para segmentos especiales de la población. En la dimensión regional de Agenda Interna, ocho departamentos le apostaron a las artesanías: Bolívar, Boyacá, Cauca, Córdoba, Guaviare, Nariño, Quindío y Sucre. Lo anterior, amerita la existencia de una política especialmente dirigida hacia este sector. En efecto, estimaciones realizadas por Artesanías de Colombia revelan que en el país aproximadamente 350 mil personas se dedican a la producción de artesanías y cerca de un millón dependen de dicha actividad. Aparte de esta importante participación en términos de generación de empleo -que corresponde a 15% del empleo total manufacturero-, el sector artesanal constituye un espacio significativo para la construcción de cohesión social y en muchas zonas indígenas esta actividad es el único medio para generar valor con destino al intercambio.

Para el cuatrienio 2006-2010, se tienen previstas acciones orientadas a consolidar la actividad artesanal como fuente generadora de mejores empleos y mayores ingresos; consolidar la oferta artesanal exportable con productos diferenciados en calidad, diseño y precio; e incrementar su participación en la economía nacional.

A través de la labor de gestión y promoción desarrollada por Artesanías de Colombia y el uso de los instrumentos de desarrollo empresarial existentes, la política pública de apoyo al sector artesanal se dirigirá a:

1. Facilitar la comercialización de las artesanías en los niveles nacional e internacional, acompañando a los productores y comercializadores para incrementar sus niveles de competitividad y su participación en el mercado.

2. Garantizar el intercambio de experiencias, conocimientos y técnicas que faciliten el desarrollo artesanal de manera conjunta con entidades nacionales e internacionales

3. Ampliar las fuentes de conocimiento y de generación y adecuación de nuevas tecnologías, y

4. Institucionalizar las políticas de desarrollo para el sector artesanal en los departamentos y municipios.

**Energía eléctrica.** Con base en las acciones incluidas en las propuestas regionales y sectoriales de Agenda Interna y teniendo en cuenta que la electricidad es un bien intermedio y primordial para todo el aparato productivo, durante el período 2006-2010 el Gobierno Nacional continuará incentivando la vinculación de inversionistas estratégicos responsables de aumentar la cobertura y mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica. Para estos efectos, se continuará consolidando el marco normativo e institucional, con el fin de focalizar la acción del Estado en el desarrollo de las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control y brindar mayor estabilidad a los agentes del sector de energía eléctrica. Las acciones previstas en este sentido, se desarrollan en el numeral de "Capital Físico".

**Minería.** En el proceso de construcción de la Agenda Interna, la actividad minera y carbonífera fue priorizada en las zonas de frontera y en departamentos como Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Cundinamarca, Huila y Santander. En un estudio realizado recientemente por Fedesarrollo[147] se identificaron ocho productos mineros con potencial competitivo en las corrientes mundiales del comercio. Los productos calificados como competitivos según el indicador de ventaja comparativa revelada (IVCR)[148] son: carbón, coque, ferroníquel, esmeraldas, cemento, creta, derivados de la arcilla y platino.

En línea con lo anterior y con miras a desarrollar el potencial minero del país, se requiere la consolidación de una política que permita, de una parte, incentivar la participación de inversionistas estratégicos en la exploración, explotación y desarrollo sostenible de los yacimientos mineros, y de otra, aumentar la productividad de las explotaciones mineras tradicionales legales. Las acciones de política minera son desarrolladas con mayor detalle en el numeral de "Capital Físico".

**Energías alternativas.** En el proceso de construcción de las Agenda Internas regionales Bolívar, Caldas, Casanare, Cundinamarca-Bogota, Magdalena, Meta, Orinoquia-Amazonas, Santander, Tolima y Valle del Cauca, le apostaron a la producción de energías alternativas. El Gobierno Nacional promoverá la producción de energéticos basados en fuentes de energía alternativa que permitan mitigar los efectos ambientales del consumo de combustibles fósiles. Para estos efectos, invitará a participar en el mercado nacional a instituciones e inversionistas estratégicos reconocidos que estén desarrollando estas tecnologías.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional promoverá la competencia entre los diferentes biocombustibles, con criterios de sostenibilidad financiera y ambiental, y abastecimiento energético. Así mismo, adoptará las medidas necesarias para aumentar el mercado de biocombustibles. Estas acciones se indican con mayor detalle en el numeral de "Capital Físico".

De otro lado, el Gobierno Nacional promoverá, para las zonas no interconectadas, el diseño y la ejecución de proyectos piloto de generación de energía eléctrica que estén soportados en la implementación de tecnologías que utilicen fuentes de energía alternativa. De la misma manera, impulsará para dichas zonas el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica basados en energías alternativas que permitan incentivar el desarrollo económico de las regiones. Estas estrategias se explican con mayor detalle en el numeral de "Acceso a los servicios de energía eléctrica y gas".

**Tecnologías de la información y comunicaciones y desarrollo de *software*.** El desarrollo de las TIC tiene efectos multiplicadores en el crecimiento económico y en la competitividad de todo el aparato productivo, pues su uso facilita el manejo de la información y disminuye los costos de transacción. Reconociendo la importancia de este sector en el desarrollo económico del país y de acuerdo con las más de 4.500 acciones propuestas en la Agenda Interna, se han diseñando un conjunto de estrategias encaminadas a fortalecer el desarrollo y uso de las TIC en el país. Para la creación de ventajas comparativas en la industria de TIC, el Gobierno Nacional diseñará mecanismos para el fortalecimiento de la relación Universidad-Empresa y el desarrollo de productos innovadores, en el marco de las políticas planteadas por el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Adicionalmente, mediante el programa Colombi@ puerto de la información, se buscará que el país sea líder en América Latina en la provisión de los servicios de informa-

147 Fedesarrollo, "El sector minero-energético en las negociaciones comerciales regionales", Bogotá, 2004.

148 Según Fedesarrollo, "el IVCR se usa para determinar la competitividad relativa de un país a nivel de sectores o productos, y compara la participación del producto en las exportaciones del país respectivo con la participación de las exportaciones mundiales del producto en las exportaciones mundiales totales. El índice siempre tiene un valor mayor a cero. Si el índice es mayor que 1, el país tiene una ventaja comparativa en el producto analizado, y si es menor que 1, el país tiene una desventaja comparativa en el producto. (Fedesarrollo, 2004, pág. 33).

ción, desarrollo de software especializado, centros de contacto, productos audiovisuales, análisis de imágenes diagnósticas remotas, centros de ayuda especializada, entre otros. Así mismo, el Gobierno Nacional fomentará la acreditación en el país de los estándares correspondientes en la industria de TIC, con reconocimiento internacional.

Igualmente, de acuerdo con lo expuesto en el numeral de "Capital Físico", el Gobierno Nacional promoverá una mayor competencia en el sector de telecomunicaciones, a través de la adaptación del marco normativo e institucional reconociendo la convergencia tecnológica y la globalización. De otro lado, se promoverá la inclusión digital de las empresas, en especial mipymes, mediante el desarrollo de políticas orientadas a facilitar el acceso, la apropiación y el uso de estas tecnologías y el desarrollo de una industria nacional exportadora competitiva en segmentos específicos de TIC. Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá los mecanismos para la promoción del comercio electrónico a través de Internet, diseñará y pondrá en marcha incentivos para que las empresas implementen las TIC en los diferentes eslabones de la cadena de producción, fomentará la actualización en TIC del recurso humano vinculado a las empresas, y facilitará la implementación de las TIC en las zonas de infraestructura estratégicas para el comercio internacional. De forma complementaria, el Gobierno Nacional promoverá la apropiación efectiva de las TIC en la gestión pública con estándares mínimos de calidad y de seguridad de la información, de acuerdo con lo establecido en el capítulo de "Gobierno Electrónico".

**Logística y transporte.** La globalización de las economías es una realidad latente que exige de los países un esfuerzo para optimizar los procesos productivos, concentrándose en las actividades que se pueden desarrollar de forma más eficiente. En este sentido, la infraestructura es fundamental para el desarrollo económico al ser motor de crecimiento de otros sectores, servir de base para el desarrollo de la actividad económica, reducir costos de transacción, incrementar la productividad y mejorar las condiciones para competir a nivel regional y global. Lo anterior se evidenció en el proceso construcción de la Agenda Interna, en el cual más del 20% de las acciones propuestas respondían a necesidades asociadas a la construcción y el mejoramiento de la infraestructura de transporte (terrestre, marítimo, fluvial y aéreo) y a la adecuación del marco regulatorio del sector. Adicionalmente, los departamentos de Amazonas, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Magdalena, Risaralda y Valle del Cauca le apostaron al sector logística y transporte en sus propuestas de Agenda Interna. En concordancia con lo anterior, el Gobierno Nacional durante el período 2006-2010 ha iniciado la definición de una política, enfocada hacia el aumento de la competitividad del país a través del mejoramiento del sistema de transporte y de la infraestructura física asociada, con la activa participación del sector privado. Las definiciones iniciales al respecto se encuentran en el numeral de "Capital Físico".

**Servicios profesionales.** Los servicios profesionales incluyen asesorías en diseño, arquitectura, publicidad, ingeniería, tecnología, y servicios médicos, empresariales, contables y legales, entre otros. El comercio transfronterizo de servicios ha adquirido una participación creciente en el mercado mundial. El desarrollo del sector de servicios profesionales está sujeto a la capacidad de ofrecer costos más bajos, capital humano altamente calificado, altos estándares de calidad y eficiencia y un marco regulatorio consolidado, especialmente en el manejo de la propiedad intelectual. Colombia tiene grandes oportunidades en este sector, por ello durante el período 2006-2010 se implementarán políticas que apuntan a fortalecer aquellos factores determinantes en la consolidación del sector y se concertará una estrategia para su promoción.

Inicialmente, en el marco de la Agenda Interna, se han identificado importantes potencialidades para la exportación de servicios de salud. En este sentido, el Gobierno Nacional promoverá, por medio del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad, el mejoramiento en la gestión, la eficiencia y la competitividad de las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud. Se contemplarán algunos incentivos económicos, como las "zonas francas" dentro del sistema de salud y se establecerán mecanismos que permitan avanzar en el desarrollo y mejoramiento del talento humano en salud, a través de un sistema de certificación, recertificación y registro único nacional. Igualmente, se buscará avanzar en actualización tecnológica y en el desarrollo de la telemedicina, de acuerdo con una política de tecnología biomédica, y en la implementación de un sistema de información para el sector salud con miras a mejorar su eficiencia. Lo anterior se expone con mayor detalle en el numeral de "Capital Humano".

**Manufacturas.** Durante el proceso de Agenda Interna once departamentos y dos regiones le apostaron a uno u otro sector de la manufactura tradicional: Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cundinamarca-Bogotá, Norte de Santander, Quindío, Región Orinoquia-Amazonia, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. También, se construyeron las propuestas de Agenda Interna de sectores manufactureros como: textil, algodón, fibra y confecciones; cuero, manufacturas y calzado y joyería. Con base en este ejercicio y reconociendo la importancia del sector manufacturero en la generación de ingreso y empleo y el espacio que el comercio internacional de manufacturas ofrece para su expansión, el Gobierno Nacional avanzará en la definición de políticas que promuevan el posicionamiento de la industria manufacturera colombiana en los mercados internacionales basadas en la diferenciación de productos, la creciente incorporación de valor agregado y el aprovechamiento de nichos estratégicos en el comercio mundial.

**4.2.7 La Agenda Interna Regional**

El Gobierno Nacional reconoce la necesidad de implementar acciones particulares en las regiones en reconocimiento de las diferencias y especificidades de sus condiciones de productividad y competitividad.

En el marco de la Agenda Interna y el Sistema Nacional de Competitividad se conformarán Comisiones Regionales de Competitividad, con participación pública y privada, quienes liderarán la formulación de estrategias de desarrollo productivo locales e implementarán estrategias de creación de capacidades institucionales, evaluación de la competitividad regional y de las estrategias desarrolladas para estimularla, metodologías para selección de nuevas apuestas productivas y la aplicación de políticas públicas para su desarrollo.

**4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario**

**4.3.1 Diagnóstico**

Entre 1998 y 2005, la contribución del sector agropecuario al PIB total representó un 14%, en promedio, y el valor de las exportaciones agropecuarias fue, en promedio, el 25% del total exportado. Esta participación ha permitido que el sector mantenga una balanza comercial positiva y que sea uno de los principales generadores de empleo, con una participación promedio de 21% entre 2001 y 2005[149]. Las tasas de crecimiento anual promedio del PIB agropecuario, entre 1998 y 2005, han sido del 3%, con años muy sobresalientes como 2003 y 2004 con tasas de 4 y 5%, respectivamente.

A partir del año 2000, el sector agropecuario ha recuperado su crecimiento, después del período de crisis que lo afectó entre 1997 y 1999, cuando se presentaron contracciones en el PIB sectorial. Esta recuperación del sector agrícola se ha observado, principalmente, en el crecimiento de las áreas sembradas, la producción, las exportaciones y el empleo.

Entre 1998 y 2005, las áreas sembradas pasaron de 3,8 a 4,3 millones de hectáreas, lo que representó un crecimiento de 13%.Para el mismo período, el volumen de la producción pasó de 19,0 a 24,6 millones de toneladas con un crecimiento de 26% y el valor de la producción agrícola sin cultivos ilícitos creció de 26,2 a 31,3 billones de pesos de 2006, equivalentes a un incremento del 19%.

Por su parte, el valor de las exportaciones agrícolas aumentó de 3,7 a 4,1[150] miles de millones de dólares FOB entre 1998 y 2005, equivalentes a un crecimiento del 10%, con una participación del 30% en productos considerados de alto valor (*high value products*). Este comportamiento es consistente con la tendencia de los mercados internacionales, en donde estos productos vienen ganando un mayor espacio.

[149] No se tuvo en cuenta el período 1998-2005, porque la metodología de cálculo cambia a partir de 2000.

[150] Este valor incluye las partidas de la 06 a la 24, excepto la 16, y la 52.

Por ejemplo, el valor de las importaciones de frutas en Estados Unidos y Europa ha crecido más de 90% entre el 2001 y 2006[151]. En cuanto al empleo agrícola directo, este pasó de 1.993.921 ocupados en 1998 a 2.241.216 en 2005, implicando un crecimiento del 12,4%[152].

El sector pecuario presentó un crecimiento en el valor de la producción de 12% entre 1998 y 2005. Este dinamismo se debió, en buena medida, a que las exportaciones del sector pecuario, excluyendo animales vivos, pasaron de 184 a 247 millones de dólares FOB en dicho período, registrando, de esta manera, un crecimiento de 34%. Este comportamiento también es consistente con las tendencias de los mercados internacionales en donde los productos como las carnes rojas, los crustáceos, las aves y los lácteos han ganado un espacio importante.

Este dinamismo de la actividad rural se ha traducido en una mejora en los indicadores de pobreza. Las cifras disponibles hasta el momento muestran que la pobreza rural ha disminuido en 7,2 puntos porcentuales, pasando de 75,4% en 1998 a 68,2% en 2005. Sin embargo, el nivel actual de pobreza del sector rural exige especial atención.

La recuperación del sector ha mostrado indicios de conversión tecnológica de algunos cultivos, lo que se evidencia en una mejora de los rendimientos. A manera de ejemplo, los cultivos que en el período 1998-2005 presentaron incrementos significativos en sus rendimientos fueron maíz con 69%, papa con 44%, plátano con 32%, café con 29%, tabaco negro de exportación con 27%, azúcar (crudo) con 23% y palma de aceite con 15%.

Los últimos cuatro años han dejado resultados positivos para el sector agropecuario lícito. Entre 2002 y 2006 fueron cultivadas 382.533 nuevas hectáreas. Los cultivos permanentes aumentaron en 214.618 hectáreas, los de ciclo corto en 91.710 hectáreas y la reforestación creció en 76.205 hectáreas. Adicionalmente, se adecuaron 148.608 hectáreas en otros proyectos de pequeña y mediana escala, para un total de 188.000 hectáreas adecuadas con riego. Por otra parte, el Gobierno, a través del Incoder, adjudicó entre agosto de 2002 y octubre de 2006, 62.793 hectáreas de las 150.000 propuestas, beneficiando a 4.298 familias.

La cartera agropecuaria creció un 125% entre 2002 y 2006, pasando de 1,05 billones a 2,36 billones de pesos, mientras los créditos otorgados con líneas preferenciales redescontadas a través de Finagro crecieron un 97%, pasando en el mismo período de 905 mil millones a 1,79 billones de pesos. Por su parte, el valor de los créditos garantizados por el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), en el 2005, fue de 1, 25 billones de pesos, más de 6 veces la suma garantizada en el 2002.

De igual manera, los incentivos y compensaciones a rubros de producción específicos se incrementaron sustancialmente entre 2002 y 2006, hasta sumar 1,1 billones de pesos. Dentro de este rubro vale la pena destacar los recursos destinados al fomento al uso de coberturas a la tasa de cambio y al precio.

El presupuesto de inversión del MADR se incrementó un 108,4% entre 2003 y 2006, pasando de 299.266 a 623.678 millones de pesos de 2006. Dentro de este presupuesto, los recursos destinados a ciencia y tecnología se incrementaron 44% en dicho período.

Particularmente para el sector cafetero, durante el cuatrienio anterior se apropiaron recursos por 300 mil millones de pesos para los incentivos directos a la actividad cafetera. Gracias al Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN) se refinanciaron más de 58.000 obligaciones financieras. También, se destinaron recursos por 18.200 millones de pesos para la cofinanciación de programas de asistencia técnica e investigación científica. Adicionalmente, el Gobierno Nacional otorgó la garantía de la Nación al Banco Agrario para suscribir un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el proyecto "Modelos Innovadores de Intervención para el Sector Cafetero".

**4.3.2 Lineamientos de política**

La agricultura colombiana ha mostrado entre 2001 y 2005 una fuerte tendencia de recuperación, luego del período de recesión profunda que la afectó en la segunda mitad de los años 90. El potencial del sector y las políticas implementadas muestran que esta tendencia de recuperación se puede consolidar, que algunos de los indicadores de crecimiento se pueden mejorar aún más, y que es posible contribuir a reducir los preocupantes índices de pobreza que afectan al sector.

Es claro que los objetivos de crecimiento y desarrollo del sector dependen fundamentalmente de una mayor inserción en los mercados internacionales y de una ampliación del mercado interno. De la misma manera, estos objetivos dependen de un incremento de la competitividad de la producción nacional. La Visión 2019 y la Agenda Interna, para aprovechar el "Potencial del Campo", plantean la necesidad de orientar los esfuerzos de los sectores público y privado a la mejora de la competitividad, partiendo de aprovechar las ventajas comparativas del sector.

Aun cuando la competitividad de la producción agropecuaria depende de un conjunto amplio de factores, de manera más estructural se fundamenta en la mejora de la productividad y en la capacidad para cumplir con las normas sanitarias y técnicas exigidas en los mercados. En el corto plazo, los movimientos de precios y las distorsiones del mercado afectan la rentabilidad y la competitividad de la producción, por lo tanto, deben existir herramientas adecuadas para enfrentar estos problemas y proteger los ingresos de los productores, a riesgo de que por razones coyunturales se haga inviable la producción. Sin embargo, solo una tendencia sostenida de incrementos en la productividad, que se traduzca en menores costos de producción unitarios, permite enfrentar con mayor eficiencia los comportamientos adversos del mercado.

Por su propia naturaleza, la productividad de la producción agropecuaria está determinada, de una parte, por la calidad, disponibilidad y uso de los recursos básicos de producción: suelos, agua (adecuación tierras), material reproductivo y condiciones climáticas; buena parte de las ventajas comparativa de la agricultura colombiana residen en el potencial de una abundante disponibilidad natural de estos recursos. De otra parte la productividad, también, depende de un proceso sostenido de innovación tecnológica en los sistemas de producción, lo que permite hacer un uso eficiente de los recursos naturales básicos e insumos modernos a través de la introducción constante de nuevas tecnologías y procesos, que son el medio que define la capacidad de competir en los mercados.

En consecuencia, para consolidar el proceso de recuperación y de crecimiento del sector se proponen un conjunto de estrategias orientadas a promover el mejoramiento de la productividad y la eficiencia de la producción, teniendo al mismo tiempo objetivos en cuanto a la protección de los ingresos de los productores. Las estrategias que describen estos propósitos son las siguientes:

1. Proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de la producción: Programa Agro Ingreso Seguro (AIS).

2. Racionalizar los costos de producción.

3. Ampliar la disponibilidad, el acceso y mejorar el uso de factores productivos básicos (suelo, agua y recursos genéticos) incluyendo los servicios ambientales.

4. Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica.

5. Mejorar el estatus sanitario. Adicionalmente, se requiere un conjunto de estrategias transversales que apuntan a mejorar el funcionamiento de los mercados agropecuarios y a crear un ambiente más atractivo para las inversiones en el sector.

6. Abrir nuevos mercados.

7. Mejorar la información sectorial.

8. Garantizar la seguridad jurídica de las inversiones, y

9. Fortalecer el financiamiento del sector.

De la misma manera, una política comprehensiva para el desarrollo agropecuario y rural requiere desarrollar estrategias específicas que tengan por objetivo reducir la pobreza en el campo. Si bien es cierto que el crecimiento es fuente de nuevos ingresos y empleos para el sector, en el corto plazo es necesario desarrollar estrategias que de manera urgente

[151] Eurostat-USITC

[152] Calculados utilizando la metodología propuesta por el MADR con base en las áreas sembradas reportadas por las Fuentes: ENA, EVA, DCP y Gremios de la Producción.

busquen eliminar las trampas que tienden a perpetuar la pobreza en el campo. Este componente será desarrollado en Capítulo 3 del PND "Reducir la pobreza y promover la equidad".

**4.3.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del Sector**

**Proteger los ingresos de los productores y mejorar la competitividad de la producción: Programa Agro Ingreso Seguro (AIS)**

La internacionalización de la economía colombiana implica una progresiva disminución de la protección en frontera. En este contexto, se hace necesaria la implementación de una política pública interna que le permita al sector productivo agropecuario enfrentar los retos derivados de la mayor exposición a la competencia externa, y al mismo tiempo promover el desarrollo rural sostenible, generando las condiciones para que existan fuentes de ingreso estables para los productores rurales y para una mejora de la competitividad sectorial. Con este propósito se ha diseñado el Programa "Agro Ingreso Seguro" (AIS).

Los dos grandes componentes de este Programa son:

1. Apoyos para la competitividad (APC) para todos los productores, especialmente pequeños y medianos, orientados a la mejora de la productividad y la competitividad, y

2. Apoyos económicos sectoriales (AES), especialmente para aquellos cultivos que por cambios drásticos en las políticas comerciales se verán más expuestos a la competencia.

Los APC buscan elevar la productividad y la eficiencia de las explotaciones agropecuarias ambientalmente sostenibles y está dirigido a cualquier tipo de explotación productiva. Estos apoyos incluyen: financiamiento para reconversión productiva, cofinanciación del riego, asistencia técnica, incentivo al cambio tecnológico, fortalecimiento sanitario, apoyo a inversiones de capital de riesgo, promoción de la asociatividad e incentivos para la compra de cosecha nacional.

El financiamiento para la reconversión y el mejoramiento de la actividad productiva se hará a través de líneas preferenciales de crédito con tasa blandas. Se espera colocar 563 mil millones de pesos durante el cuatrienio. El riego será apoyado a través de un fondo concursal para la cofinanciación de proyectos que diseñen e implementen sistemas de riego intrapredial, captación y conducción. Por su parte, la asistencia técnica se estimulará por medio del subsidio a la demanda de este servicio por parte de pequeños productores y a la certificación de los prestadores de los mismos. Para facilitar el cambio tecnológico, el Incentivo para la Capitalización Rural (ICR) se fortalecerá con mayores recursos, ampliando su cobertura y creando nuevos campos de aplicación. (Anexo de metas).

El Gobierno, a través de un fondo de capital de riesgo, invertirá en proyectos innovadores y estratégicos que hoy tienen limitaciones de acceso al crédito y al capital privado, que requieren una alta inversión inicial y cuyos retornos se darán en el largo plazo.

También, se incentivará la integración de empresas campesinas en busca de una mayor empresarización a través de la organización y asociación de los campesinos. Adicionalmente se diseñará un sistema de subastas para incentivar la compra de cosecha nacional cuando las circunstancias lo ameriten. Con este instrumento, los compradores recibirán un incentivo económico por la compra de cosecha nacional (anexo de metas).

Por su parte, los AES buscan que los productores de maíz amarillo, maíz blanco, fríjol, sorgo, soya, arroz, trigo y cebada puedan realizar las inversiones necesarias para mejorar la productividad de los cultivos y fortalecer sus ingresos desde antes que entre en vigencia el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

**Racionalizar los costos de la producción agropecuaria**

Obtener precios de producción y comercialización competitivos tiene como base costos unitarios de producción relativamente bajos. En un escenario de costos bajos, es posible fortalecer la posición competitiva y enfrentar las oscilaciones adversas de precios en el mercado en mejores condiciones. El costo unitario de producción y comercialización está determinado de una parte, por los costos de los insumos y servicios correspondientes, y de otra, por los rendimientos y la productividad de los sistemas de producción.

**Reducción de costos de producción**

Un obstáculo para la reducción permanente de los costos unitarios de producción y para mejorar la competitividad es la inflexibilidad de la estructura de costos de producción, introducida por los precios de los insumos y los servicios. Esta inflexibilidad se espera cuando el crecimiento de los precios de los insumos está por encima del crecimiento de los rendimientos.

Con el fin de reducir los costos de producción se trabajará en las siguientes líneas de acción:

1. Una política para asegurar la libre competencia en el mercado de los insumos agropecuarios.

2. El fomento a la producción, comercialización y uso de insumos agroquímicos genéricos.

3. Desarrollo y comercialización de bioinsumos

4. Equipamiento agrícola.

5. Fomento al uso eficiente de los insumos, y

6. Mejoramiento de la infraestructura de poscosecha y de transporte.

La política para asegurar la libre competencia en el mercado de los insumos agropecuarios se apoyará en instrumentos que eviten prácticas restrictivas a la libre competencia y que creen inflexibilidad en la estructura de costos de producción de los productos agropecuarios. Uno de estos instrumentos es el régimen de libertad vigilada de precios y la reducción de aranceles para la importación de insumos.

El MADR continuará fomentando la producción y uso de plaguicidas genéricos**.** Así mismo, se promoverá el desarrollo y comercialización de bioplaguicidas y biofertilizantes. En este sentido, se apoyarán las actividades de Vecol S. A. orientadas a ampliar la comercialización de los genéricos y de los bioinsumos especialmente aquellos desarrollados a través de los programas de investigación de Corpoica.

Se apoyará la compra de maquinaria agrícola, a través de la línea especial de Finagro, que permitirá fortalecer el equipamiento agrícola con la constitución de 140 bancos de maquinaria nuevos, y la compra de 2.800 tractores y 360 combinadas (anexo de metas).

En busca de un uso más eficiente de los insumos agropecuarios, en especial de los fertilizantes, los plaguicidas y la maquinaria, se brindará asistencia técnica a los productores agropecuarios a través de programas de transferencia tecnológica en manejo integrado de plagas, manejo ambiental y buenas prácticas. De la misma manera, se promoverá la investigación y la divulgación de nuevas dietas en alimentos balanceados, con el fin de crear alternativas de menor costo con respecto a las dietas tradicionales.

En cuanto a la mejora de servicios poscosecha, el Gobierno fomentará la construcción y adecuación de centros de acopio y de higienización por parte de agentes privados a través de líneas de crédito en condiciones preferenciales y ampliará el ICR para grandes productores.

Para mejorar la infraestructura de transporte, el Gobierno Nacional ha planteado en el mediano y largo plazo una "Política Integral de Infraestructura Vial", dentro de la cual se considera un programa de infraestructura vial de integración y desarrollo regional. Estos esfuerzos deben ser compartidos con las entidades territoriales, a fin de alcanzar mejores desarrollos en obras de tercer nivel.

Adicionalmente, el Gobierno en el marco de la Estrategia de Superación de la Pobreza que adelanta la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, participará en el desarrollo de proyectos de transporte rural multimodal que acerquen a la población rural a los centros urbanos y reduzcan los costos de transporte. Las metas concretas se desarrollarán en el capítulo de Infraestructura.

**Mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso de factores productivos básicos**

Los incrementos en la productividad son el factor más decisivo en la obtención de costos unitarios más competitivos; un incremento suficiente en la productividad permite inclusive contrarrestar las alzas en los precios de los insumos. En los sistemas de producción agropecuarios la productividad depende en primer lugar, de la calidad de los recursos naturales básicos: riego, suelo y semillas o material de reproducción, y de las condiciones climáticas y ambientales; y en segundo lugar, de las innovaciones tecnológicas que permitan hacer un uso cada vez más eficiente de los recursos disponibles. La disponibilidad y las características de estos recursos naturales son la base de las ventajas comparativas de que goza la agricultura nacional.

**Disponibilidad, acceso y uso eficiente del suelo y riego**

Colombia dispone de una amplia oferta de suelos con vocación para diferentes usos agropecuarios y abundantes fuentes de agua. Sin embargo, la cobertura del riego es abiertamente insuficiente, solo cubre el 13% de tierra regable[153], y la localización de los sistemas de producción presenta diversos grados de conflicto con la vocación del suelo, por ejemplo de las tierras con vocación predominantemente agrícola se usa máximo el 40%[154]. Estos fenómenos limitan el crecimiento de la productividad y en general, el aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Este programa tiene como objetivo mejorar la disponibilidad, el acceso y el uso eficiente del suelo y los recursos hídricos. Para cumplir con estos objetivos se propone:

1. Ampliar la cobertura y el acceso al riego.

2. Incentivar el uso eficiente del suelo, y

3. Dinamizar el mercado de tierras.

Para ampliar la cobertura y el acceso al riego, durante este cuatrienio, se avanzará en la construcción de la presa el Cercado y las conducciones principales del distrito de riego de El río Ranchería. El 100% de la construcción de la presa y las conducciones se tendrá ejecutado al finalizar el cuatrienio. También, se adecuarán 24.607 hectáreas a través del distrito de riego de Triángulo del Tolima. Adicionalmente, se adecuarán y/o rehabilitarán 16.000 hectáreas con distritos de riego o drenaje de pequeña y mediana escala (anexo de metas).

De otra parte, se estudiarán mecanismos para atraer la inversión privada en obras de adecuación de tierras, tales como concesiones, con el fin de superar las limitaciones fiscales para su financiamiento y de promover formas eficientes de construcción y administración de las obras. Además, los proyectos que demuestren mayor eficiencia, rentabilidad e impacto serán cofinanciados a través de fondos concursales. Esta iniciativa será complementada con los Fondos Concursales del Programa AIS para pequeña irrigación.

Para promover el desarrollo de proyectos productivos en tierras aptas para cultivos de tardío rendimiento y cultivos para la producción de biocombustibles, el MADR fomentará el desarrollo de núcleos productivos y el banco de tierras. Este instrumento permitirá identificar los predios superiores a las 205 hectáreas que pertenezcan a propietarios interesados en aportarlas para conformar alianzas con inversionistas nacionales o extranjeros.

De otra parte, para incentivar el uso eficiente del suelo se apoyará la gestión del IGAC en la actualización de mapas de uso actual y potencial del suelo a escala 1:100.000 teniendo en cuenta no sólo criterios agroecológicos, sino de sostenibilidad ambiental y socioculturales definidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Adicionalmente, para dinamizar el mercado de tierras se buscará mejorar recaudo del impuesto predial en los diferentes municipios mediante la actualización el avalúo catastral de los predios rurales, el mejoramiento de los mecanismos de cobro y el aumento de la tasa efectiva del impuesto predial por parte de los municipios.

Finalmente, para garantizar un uso eficiente de los recursos naturales suelo y agua, durante este cuatrienio, se mejorará la gestión institucional del Incoder buscando una mayor transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos públicos.

**Promoción del desarrollo y el aprovechamiento de bienes y servicios ambientales en la agricultura**

Cada vez se reconoce más que los servicios ambientales como la regulación del clima, la oferta de agua y la calidad de los recursos básicos, etc., son determinantes de la productividad y la sostenibilidad de la agricultura en el largo plazo. Como consecuencia han surgido, también, nuevas oportunidades de mercado para productos y servicios que demuestren su calidad ambientalmente favorable. Finalmente, del mantenimiento de los agroecosistemas, en buena medida, depende la sostenibilidad de las ventajas comparativas de la agricultura colombiana.

Con el objetivo de promover el desarrollo y el aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales en la agricultura se propone:

1. Fomentar el desarrollo de sistemas productivos que mejoren la oferta de servicios ambientales; y

2. Incrementar la oferta de productos agropecuarios ecológicos.

Para fomentar el desarrollo de sistemas productivos que mejoren la oferta de servicios ambientales, en especial el control de la erosión, la oferta de agua, la salinización, la sodificación, la contaminación de los suelos, el mantenimiento de la biodiversidad y la captura de carbono, se desarrollará el Programa Nacional de Agrobiodiversidad, se promoverá conjuntamente con el MAVDT el Sistema de Incentivos para el fomento de la Producción Ecológica-ECOS y se apoyarán los esfuerzos en la formulación de proyectos de reducción de emisiones de gases efecto invernadero que puedan acceder al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL)[155], entre los que se destaca el Fondo de Inversión para proyectos forestales.

Para incrementar la oferta de productos agropecuarios ecológicos y atender la creciente demanda de dichos productos, se fortalecerá el Programa Nacional de Agricultura Ecológica y el Sistema de Control de la producción, comercialización y certificación ecológica. Además, se apoyará el Plan Nacional Estratégico de Mercados Verdes del MAVDT.

**Impulsar la investigación, la transferencia y la innovación tecnológica**

La innovación tecnológica es el medio más importante para lograr incrementos en la productividad, para aprovechar las ventajas comparativas y en últimas para mejorar la competitividad de la producción. Muchos de los patrones de producción y de cambios en los mercados, tienen su origen en el uso extensivo de nuevos insumos y de nuevos sistemas de producción; la biotecnología en sus distintas aplicaciones, es el paradigma que ilustra ese fenómeno en la agricultura.

Por esta razón, es necesario impulsar los procesos de investigación, innovación y transferencia de tecnología a nivel de la finca. Con este fin se propone:

1. El desarrollo de agendas de investigación.

2. El fortalecimiento de las instituciones de investigación sectoriales.

3. La incorporación de nuevas tecnologías en los sistemas productivos, en especial las tecnologías más limpias.

4. El fomento de la asistencia técnica preferentemente para los más pobres.

5. El fortalecimiento de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial (CPGA), y

6. El fomento al uso de semilla certificada y material reproductivo de alta calidad.

Para el desarrollo de agendas de investigación se apoyarán las estrategias dirigidas a mejorar la productividad de las cadenas productivas, en particular las incluidas en la Apuesta Exportadora (anexo de metas). De la misma manera, se apoyarán los esfuerzos dirigidos a fortalecer la capacidad científica del sector mediante el desarrollo de tecnologías

153 Banco Mundial, "Colombia: Competitividad Agrícola y Rural", diciembre de 2003.

154 IGAG - Corpoica 2002.

155 Ver capítulo sectorial Promover un Desarrollo Ambientalmente Sostenible.

genéricas, como es el caso de la biotecnología incluyendo estudios genómicos aplicados al café y a otros productos prioritarios, y al aprovechamiento de la biodiversidad y los recursos genéticos. El mecanismo propuesto para este fin será el fortalecimiento de los fondos concursales y de las instituciones de investigación sectoriales.

Para el fortalecimiento de las instituciones de investigación sectoriales, el MADR continuará apoyando las actividades de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica) y de programas de investigación forestal, como un medio para asegurar los procesos de investigación de largo plazo. Estos recursos estarán vinculados a programas de investigación orientados a la obtención de resultados específicos (anexo de metas). De la misma manera, se continuará trabajando con los Fondos Parafiscales para lograr aumentar los recursos que estos destinan a investigación, innovación tecnológica y sanidad agropecuaria.

Para agilizar los procesos de innovación tecnológica en los sistemas productivos, se ampliará la cobertura y los fondos del ICR, con apoyo de los recursos previstos en el AIS.

De igual manera, se fortalecerán los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial -CPGA- buscando una modernización de los sistemas productivos. Se espera durante el cuatrienio tener 120 CPGA con planes de asistencia técnica, 120 con planes financiados y 770.000 usuarios atendidos (ver anexo de metas).

El uso de semilla certificada, tanto convencional como orgánica, y material reproductivo de alta calidad, se estimulará a través del crédito, y además, se ofrecerán alternativas para facilitar el acceso a recursos financieros para las empresas productoras de estos insumos. Complementariamente, el Gobierno seguirá fomentando las nuevas siembras comerciales de cultivos transgénicos; para el año 2010 el 60% del área cultivada de algodón y el 30% del área cultivada de maíz estará sembrada con variedades transgénicas. Se fortalecerá la capacidad técnica nacional en bioseguridad en el marco del Protocolo de Cartagena en Seguridad de la Biotecnología.

**Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria**

La competitividad de la producción agropecuaria no está determinada únicamente por el precio del producto, sino además, por su estatus sanitario. Es decir, su capacidad para cumplir con medidas sanitarias y normas técnicas exigidas para acceder a cada mercado. Independientemente del precio, un producto agroalimentario no puede entrar a un mercado si no cumple con estas normas.

El objetivo de este programa es mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria colombiana, siguiendo los lineamientos de política establecidos en los Conpes 3375 y 3376. Con este fin se propone:

1. El fortalecimiento institucional del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SMSF).

2. El mejoramiento de la capacidad técnica, operativa y científica, y

3. La gestión de la admisibilidad sanitaria.

Para el fortalecimiento institucional del SMSF, en el corto plazo, se espera lograr la modernización de la organización y de los procesos operativos de las autoridades nacionales sanitarias, particularmente el ICA y el Invima. Así mismo, se fortalecerá la capacidad de los ministerios que integran el SMSF, Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social, Ambiente y Vivienda y Desarrollo y de Comercio, Industria y Turismo. Se mejorará la coordinación y el apoyo a los entes territoriales para atender sus competencias en materia de sanidad e inocuidad. En general, se apoyará la ampliación de la cobertura de las acciones MSF mediante el mejoramiento de los sistemas de información y la tercerización de los servicios donde sea posible. Finalmente, la articulación y armonización de las políticas y actividades del sistema se asegurarán mediante el fortalecimiento de la Comisión Intersectorial MSF.

Particularmente en el caso del ICA, el fortalecimiento institucional se realizará a través del rediseño institucional de las áreas técnicas que son responsables de los procesos MSF, orientadas bajo el enfoque de análisis, gestión y comunicación del riesgo.

Para la gestión de la admisibilidad sanitaria, se establecerán planes de acción orientados al reconocimiento internacional del Sistema MSF y del estatus sanitario de la producción nacional.

Como metas prioritarias de mejoramiento de estatus sanitario se encuentran entre otras, la declaración de país libre de fiebre aftosa y peste porcina clásica, así como el establecimiento de zonas y predios libres de otras enfermedades, y planes regionales de racionalización de plantas de beneficio animal. En materia fitosanitaria, se desarrollarán campañas para las principales especies de producción agrícola del país, y se adoptarán medidas de mitigación, tales como el enfoque de sistemas (*System Approach)*, zonas de baja prevalencia de plagas y tratamientos cuarentenarios. Finalmente, en materia de inocuidad se establecerá un sistema de registro de plaguicidas y monitoreo de límites máximos de residuos, se pondrá en marcha el programa nacional de control de patógenos y el plan de residuos de medicamentos veterinarios y contaminantes químicos. Además, se adoptarán sistemas de inspección, vigilancia y control para carne, leche y otros insumos, materias primas y alimentos de mayor y menor riesgo en salud pública (anexo de metas).

**Abrir nuevos mercados**

El crecimiento y el desarrollo del sector rural dependen de la posibilidad de acceder, ojalá en condiciones preferenciales, a nuevos mercados, especialmente a nivel internacional. Teniendo en cuenta, la necesidad de diversificar la producción y las tendencias de los mercados agropecuarios, se ha identificado un potencial muy alto en "nuevos productos" (*high value products*), tales como frutas, carnes, hortalizas, crustáceos, pescados, cafés especiales, biocombustibles, etc.

**Agenda de negociaciones internacionales**

El país debe avanzar en la conquista de nuevos mercados, dadas las enormes ventajas comparativas en muchos productos de demanda internacional y las implicaciones que tiene esto en el crecimiento del sector. El acceso permanente a los mercados externos permitirá que la creciente producción de los agricultores colombianos sea absorbida por un mercado amplio, diverso y próspero.

Con este propósito el Gobierno continuará trabajando para culminar las fases pendientes del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y continuar con la suscripción de acuerdos comerciales, con Guatemala, Honduras, El Salvador, Chile, Cuba, México, Venezuela, Canadá, Unión Europea y los países de la Cuenca del Pacífico.

**Apuesta exportadora**

Con el objetivo de abrir nuevos mercados y de diversificar las exportaciones, se focalizará los esfuerzos gubernamentales en un grupo de productos seleccionados por su alto potencial comercial.

Estos esfuerzos gubernamentales cubrirán un conjunto de instrumentos tales como líneas preferenciales de crédito, desarrollo de nuevos rubros del ICR, desarrollo de agendas de investigación incluyendo estudios de mercado, estímulo al uso de Buenas Prácticas Agrícolas, Ganaderas, etc., y el estímulo al desarrollo de núcleos productivos ("*clusters")*.

Enmarcado en la *Visión 2019 II Centenario* y en las Apuesta Regionales de la Agenda Interna, se identificaron diez grupos de productos de mayor potencial para la exportación, entre los que se destacan los frutales, las hortalizas, la palma de aceite, los forestales, la carne, los camarones, la tilapia, entre otros[156]. De acuerdo con las metas trazadas, entre 2006 y 2010, el área sembrada de cultivos con potencial exportable crecerá en 421 mil hectáreas, pasando de 1.981 mil hectáreas a 2.403 mil hectáreas en dicho período. (Anexo de metas).

Este incremento en la superficie cultivada estará fundamentado de una mejora en los rendimientos, resultante de la adopción generalizada de nuevas tecnologías en las diferentes etapas de la actividad productiva. En consecuencia, la producción de los cultivos agrícolas con potencial exportable aumentará 1.694 miles de toneladas pasando de 7.611 miles en 2006 a 9.305 miles de toneladas en 2010[157]. (Anexo de metas).

156 Para ver la totalidad de los cultivos consultar la Apuesta Exportadora Agropecuaria.

157 Este cálculo no incluye caña de azúcar (material verde), fruto de palma y producción en el componente forestal.

En cuanto a la producción pecuaria, incluida en la Apuesta Exportadora, entre 2006 y 2010 se espera un aumento de 21 mil toneladas (33%) en acuicultura, y 333 mil toneladas (20%) en carne y leche bovinas. (Anexo de metas).

**Mejorar la información sectorial y desarrollar un ambiente adecuado para las inversiones**

El crecimiento de la agricultura requiere un clima adecuado para las inversiones en el sector agropecuario y unas reglas de juego claras que faciliten la toma de decisiones y la interacción de los distintos agentes en los mercados agropecuarios. Dos de los elementos fundamentales para alcanzar estas condiciones son la información oportuna y confiable y un marco normativo que brinde seguridad jurídica.

**Confiabilidad y oportunidad de la información sectorial**

Sobre la base de que la información oportuna y confiable es una condición necesaria para facilitar las transacciones de los mercados y la toma de decisiones, el MADR liderará el fortalecimiento y modernización de los sistemas de información.

Este programa tiene como objetivo mejorar la confiabilidad y oportunidad de la información sectorial y facilitar su interpretación por parte de la población rural. Con este fin se propone:

1. La consolidación de la Red de Información Agraria Nacional (Agronet), y

2. El fortalecimiento de los subsistemas de estadísticas básicas, evaluaciones por consenso y sistemas de precios.

Agronet servirá como mecanismo para la definición y gestión de la política de información sectorial, a través de la integración, acceso, procesamiento e intercambio de información. Este mecanismo facilitará a los productores rurales el uso de las tecnologías de información y la interpretación de contenidos. Para fortalecer los subsistemas de estadísticas básicas y sistemas de precios se desarrollarán estrategias para ampliar el tamaño de las muestras, incorporar tecnología de punta para la captura y procesamiento de la información y fortalecer el análisis y difusión de la información generada.

La articulación de la información del sector agropecuario se desarrollará a través del comité interinstitucional de política y gestión de la información agropecuaria Coinfoagro, el cual estará conformado por el MADR, el Dane, el DNP, Gremios y otras entidades, bajo los lineamientos de política establecidos por el Dane como ente rector de la política de información.

**Seguridad jurídica para las inversiones del sector**

Se requiere contar con un marco legal oportuno y estable, que reduzca la incertidumbre asociada al sector de forma tal que las decisiones de inversión sean más confiables.

Este programa tiene como objetivo resolver algunas de las restricciones más importantes de la normatividad que causan inseguridad jurídica en las actividades e inversiones del sector. Para esto se propone:

1. La reglamentación de la Ley Forestal.

2. La revisión de la Decisión Andina 391 sobre acceso a los recursos genéticos, y

3. La ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO.

De acuerdo con lo anterior, bajo el marco forestal Ley 1021/2006, se requiere la adopción de procesos normativos, regulatorios y ajustes institucionales orientados a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades pertenecientes a la red sectorial agropecuaria.

De igual manera, conjuntamente con el MAVDT, se ajustará el marco jurídico para el acceso y aprovechamiento de los recursos genéticos, con el objeto de asegurar la protección de los derechos de la Nación sobre los mismos y de facilitar las actividades de aprovechamiento tanto en el campo científico como industrial y comercial. La ratificación del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO garantizará el acceso del país a los recursos genéticos básicos para el mejoramiento de su agricultura.

**Mejorar el financiamiento del sector**

El mantenimiento de un clima adecuado para las inversiones, el cual es necesario para el crecimiento, la competitividad y el desarrollo del sector rural, requiere un flujo de recursos financieros que permitan la ampliación y la modernización de la producción agropecuaria y de los bienes y servicios complementarios.

Este programa tiene por objeto mejorar el financiamiento de las actividades agropecuarias y rurales. Con este fin se propone:

1. La profundización del financiamiento para el sector y la diversificación de los servicios bancarios.

2. El mejoramiento del acceso a través de mayores colocaciones y del fortalecimiento del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).

3. El fortalecimiento de los instrumentos de la Bolsa Nacional Agropecuaria (BNA).

4. El desarrollo de las microfinanzas.

5. El fortalecimiento de las inversiones forestales, y

6. La modernización, el mejoramiento de la eficiencia en las instituciones financieras del sector.

Para la profundización financiera se buscará la diversificación de las fuentes de recursos de Finagro para crédito, a través de la captación de ahorro interno y externo o de la obtención de recursos del mercado de capitales. Así mismo, se promoverá la diversificación de servicios bancarios adecuados para las necesidades rurales como las cuentas de ahorro y los seguros, entre otros.

Para mejorar el acceso al financiamiento, el Gobierno Nacional seguirá apoyando a través de las líneas especiales de crédito de Finagro, la irrigación de recursos financieros hacia el sector agropecuario. La meta del Gobierno es colocar recursos del orden de 11,5 billones de pesos entre 2007 y 2010, de los cuales 3,4 billones serán colocados en cartera para pequeños productores y 2,2 billones en créditos asociativos. Estas metas, se alcanzarán gracias a las tasas preferenciales de los créditos de redescuento de Finagro y a las garantías ofrecidas a través del FAG. Durante el cuatrienio 2006-2010, el FAG tiene como meta garantizar por 5,1 billones de pesos, con lo cual se apalancarán créditos cercanos a los 6,8 billones de pesos. Además, se espera que el número de certificados FAG para pequeños productores sea de 323.139 y que el valor garantizado pase de 1.123 miles de millones de pesos en el 2007 a 1.428 miles de millones de pesos en el 2010[158] (anexo de metas).

Se fortalecerán los instrumentos de la BNA, a través de alianzas con el Banco Agrario, Finagro y la Banca Privada, estableciendo avales de crédito sobre los instrumentos que se transan en la BNA. Además, se efectuará una transformación de los actuales contratos a término de productos específicos hacia contratos de financiamiento agropecuario genéricos. Estos últimos contarán con una mayor gama de productos agropecuarios objeto de financiación, con plazos acordes con su ciclo productivo.

Así mismo, la capitalización que se tiene planteada para la BNA, permitirá fortalecer patrimonialmente a la Cámara de Compensación de la BNA (CCBNA), permitiendo que se convierta en una entidad más robusta para el manejo del riesgo de contraparte.

El Gobierno Nacional, continuará apoyando los programas encaminados a fomentar el uso de estas coberturas, a través de un subsidio transitorio de una porción del valor de la prima adquirida por los productores. El proyecto de Gobierno consiste en diseñar más estrategias de coberturas de precios y tasa de cambio para un mayor número de productos.

Para facilitar el acceso a la población excluida del sistema financiero y promover la utilización de servicios financieros integrales se desarrollará la Política de la Banca de Oportunidades. Esta Política se desarrolla con mayor detalle en el capítulo "Reducción de la Pobreza y Promoción de la Equidad".

158 El número de certificados para pequeños productores en el 2005 fue de 144.503 certificados. El valor garantizado en el 2005 para pequeños productores fue de 498.009 millones de pesos.

Se promoverá el Fondo de Inversión Forestal para canalizar recursos al establecimiento y aprovechamiento de plantaciones forestales. Para ello se cuenta con los recursos destinados por Finagro para la reforestación comercial, que permitirían establecer 40.000 hectáreas de plantaciones comerciales en especies como la teca, melina, acacia, eucalipto, en los próximos cinco años. Así mismo, se fortalecerá el Certificado de Incentivo Forestal con mayores recursos durante el próximo cuatrienio (anexo indicadores y metas).

Con los recursos del Fondo, de la cooperación técnica y financiera internacional, las inversiones privadas y el CIF, se contribuirá a la ampliación de 141.613 hectáreas de base forestal para fines comerciales, pasando de 218.284 hectáreas en 2006 a 359.897 hectáreas en 2010 (anexo de metas).

Finalmente, para propender por eficiencia en las instituciones financieras del sector, se desarrollarán acciones tendientes a la modernización del Banco Agrario y la BNA, y al mejoramiento de los procedimientos operativos de Finagro.

**5. Una Gestión Ambiental y del Riesgo que promueva el Desarrollo Sostenible**

**5.1 Introducción**

Desde 1991, la Constitución Política de Colombia le otorgó una importancia fundamental al tema ambiental, al establecer como principio la *obligación del Estado de proteger las riquezas naturales de la nación*[159]. Asimismo determinó que el Estado colombiano debe proteger tanto la diversidad como la integridad del medio ambiente y planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, con el propósito de garantizar el desarrollo sostenible, previniendo y controlando factores de deterioro ambiental[160].

Por lo tanto, con el fin de cumplir con el mandato constitucional, el proceso de desarrollo de Colombia debe sustentarse en la articulación adecuada de sus dimensiones económica, social y ambiental. Dicha articulación permitirá sentar las bases para avanzar hacia el desarrollo sostenible, entendido como aquel "…que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas…"[161].

Consecuente con lo anterior, el desarrollo sostenible debe forjarse en función de garantizar unas condiciones adecuadas y seguras de calidad de vida de los habitantes y las condiciones propicias para el crecimiento económico. Lo anterior implica integrar las consideraciones ambientales y del riesgo en los procesos de planificación, de manera que se promueva la adopción de modalidades sostenibles de producción y consumo, así como la reducción del riesgo y, la prevención de la degradación ambiental.

La degradación ambiental y la ocurrencia de desastres de origen natural, que resultan como una de sus consecuencias, son manifestaciones de un inadecuado proceso de desarrollo. El aumento de las condiciones de vulnerabilidad ante ciertas amenazas, intensificadas en algunos casos por la degradación ambiental y que se manifiestan en escenarios de desastre, es una ratificación más de la necesidad de integrar la gestión ambiental[162] y del riesgo, promoviendo su articulación con los diferentes sectores de la economía. Así, estas gestiones se constituyen en herramientas estratégicas para la promoción de un desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva, la degradación ambiental y los desastres deben asumirse como problemas no resueltos del desarrollo y como el resultado de un proceso construido socialmente que debe ser estudiado e intervenido.

Por lo tanto, la gestión ambiental y del riesgo en Colombia, deben hacer parte fundamental de la construcción social del territorio, entendida como la relación que las personas establecen con su comunidad y con el medio en el que habitan, relación en la que configuran y reconfiguran los espacios geográficos de la Nación[163]. Así, ordenar el territorio implica, ante todo, ordenarlo ambientalmente, garantizando la seguridad, el bienestar y la calidad de vida de las comunidades y el mantenimiento de una base de recursos que permita su desarrollo sostenible. Este uso racional de los recursos requiere la evaluación de los riesgos que se ciernen sobre el territorio, es decir, conocer las amenazas y las vulnerabilidades (existentes y potenciales) e incorporarlas como determinantes fundamentales de los procesos de desarrollo y de ocupación del territorio.

En este capítulo se presentan las estrategias que orientarán la gestión ambiental y del riesgo para la promoción del desarrollo sostenible que, durante el próximo cuatrienio, le permitirán al Estado armonizar, en sus diferentes niveles, las acciones y los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad ambiental de las estrategias de desarrollo económico y social del país consignadas en el presente plan de desarrollo y para reducir o minimizar los impactos ambientales que de ellas se deriven. .

Estas estrategias están en consonancia con aquellas que se proponen para promover la sostenibilidad ambiental en el marco de la "Visión Colombia II Centenario: 2019" y constituyen un primer desarrollo específico en el camino de alcanzar la visión propuesta[164].

**5.2 Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible**

**5.2.1 Situación actual**

El territorio de Colombia está constituido por 1.141.748 km$^2$ de territorio continental y 988.000 km$^2$ de territorio marino. Como resultado de su ubicación tropical y de su diversidad climática y topográfica, el país cuenta con una enorme riqueza de ecosistemas y de especies que lo posicionan como uno de los países más diversos del mundo. Sin embargo, el crecimiento de la economía en los últimos 50 años, y el consecuente aumento del bienestar social, ha estado acompañado de un deterioro ambiental, que afecta la base natural necesaria para el desarrollo de los sectores productivos, y que genera la pérdida del potencial económico de la biodiversidad del país.

Así, por ejemplo, si bien cerca de 55 millones de hectáreas del territorio de Colombia (48,71% del territorio nacional) están cubiertas por bosques naturales, esta cobertura se ha reducido en los últimos años (1994-2001) a una tasa anual del 0,18% (promedio nacional)[165], correspondiente a unas 101.303 hectáreas, por causas asociadas a los procesos de ocupación del territorio, la expansión de la frontera agrícola, el uso de leña, explotación maderera y la ocurrencia de incendios forestales.

Por otro lado, es importante señalar que la pérdida de cobertura vegetal, especialmente la boscosa, además de generar la desregulación de la recarga de acuíferos y la pérdida de biodiversidad, pone también en riesgo la adecuada prestación de otros servicios ambientales, lo cual se traduce en daños a obras de infraestructura, pérdida de cultivos, de bienes productivos y de vidas humanas[166].

En materia de recursos hídricos, Colombia cuenta aún con una rica oferta, estimada en 2,1 billones de m$^3$ anuales. Esta riqueza está representada por la extensa red de corrientes superficiales que drena el territorio, por los humedales, ciénagas, lagunas y por los acuíferos que almacenan las aguas subterráneas.

Sin embargo, la heterogeneidad de las condiciones hidroclimáticas y económicas del territorio hace que existan enormes diferencias interre-

---

159 Artículo 8° de la Constitución Política de Colombia de 1991.

160 Capítulo 3 De los Derechos Colectivos y del Ambiente.

161 Nuestro futuro común: Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland), 1987.

162 Conjunto de políticas, regulaciones, estrategias, procesos, flujos, acciones e inversiones realizadas por los distintos segmentos de la sociedad (sector público, sector privado, comunidades) y que, directa o indirectamente, tienen efectos sobre el medio ambiente.

163 Minambiente, 1998.

164 Documento propuesto por el DNP actualmente en discusión.

165 Ideam, 2004.

166 En el período diciembre de 2002, abril de 2004, bajo condiciones climáticas normales, se tiene un reporte de 124 eventos, los cuales ocasionaron 84 muertos, 692 heridos, 15.783 familias damnificadas, 96.329 personas damnificadas, 3.168 edificaciones destruidas y 5.410 averiadas, 592 cierres parciales o totales de vías, 77 puentes destruidos, afectó 4 centros de recreación, 55 centros de educación, daños en servicios públicos domiciliarios (acueductos, líneas de conducción y poliductos). Durante este período, 18 de los 33 departamentos han presentado deslizamientos, siendo el departamento de Caldas el de mayor frecuencia con 32 eventos, seguido por Cundinamarca (16), Antioquia (15), Valle del Cauca (12), Santander (10), Norte de Santander (9) y Boyacá con 5 deslizamientos.

gionales en cuanto a su disponibilidad y su uso. Además, muchas de las principales cuencas abastecedoras de agua presentan problemas de vulnerabilidad por factores tales como clima, erosión, cobertura vegetal, estabilidad del relieve y presión antrópica, que pueden llegar a limitar severamente la disponibilidad de agua, la regularidad de la oferta y su calidad. De acuerdo con el Ideam, el 40% de las grandes cuencas del país presenta una vulnerabilidad entre moderada y media, por lo cual una proporción importante de municipios, enfrentan serios problemas de escasez de agua, los cuales tienden a agravarse[167,168].

Otros ecosistemas muy importantes para Colombia son los páramos y los humedales. Los primeros cubren 1.902.783 hectáreas y representan el 1,7% de la extensión continental del país, y los segundos, excluyendo los sistemas marino-costeros, abarcan un área de 20.252.500 hectáreas[169]. Tanto páramos como humedales tienen un gran valor estratégico relacionado con las funciones ambientales, culturales y económicas que prestan, especialmente aquellas que tienen que ver con el suministro de agua (para el desarrollo de las actividades económicas y para consumo humano), el abastecimiento de los centros urbanos, la producción agrícola e industrial, y la generación hidroeléctrica.

Sin embargo estos ecosistemas están fuertemente degradados, por diferentes causas asociadas a los cultivos de papa, a la actividad minera[170], a la ocupación del espacio físico, a la introducción y trasplante de especies invasoras, así como la construcción de obras civiles para la contención, conducción o evacuación de aguas, la contaminación, la remoción de sedimentos y la expansión de la frontera agrícola y ganadera.

Para avanzar en la protección de los ecosistemas y de la biodiversidad en general, en Colombia se han desarrollado importantes acciones alrededor del tema de la conservación *in situ* en áreas protegidas (cuadro 5.1); sin embargo muchas de estas áreas del orden regional y local no cuentan aún con una reglamentación clara, ni con una estrategia financiera que asegure su sostenibilidad en el largo plazo, igualmente los objetivos de conservación para Colombia están aún por definirse. Todo lo anterior refleja la necesidad de continuar con la formalización del Sistema Nacional de Areas Protegidas (Sinap), como una de las estrategias más importantes para la conservación de la biodiversidad.

**Cuadro 5.0.1: Algunas figuras de protección de los recursos naturales en Colombia**

| Tipo de Areas | Número | Superficie (ha) |
|---|---|---|
| Areas del Sistema de Parques Nacionales Naturales | 51 | 11.345.224,9 (1) |
| Reservas Protectoras | 52 | 463.000 (2) |
| Reservas Naturales de la Sociedad Civil | 217 | 49.000 (3) |
| Distritos de Manejo Integral | 50 | 536.869 (4) |
| Corredores Biológicos | 3 | 66.508 (4) |
| Parques Naturales Regionales | 91 | 7.197.333 (4) |
| Distritos de Conservación de Suelos | 2 | 385.300 (4) |
| Reservas Forestales Municipales | 443 | 1.902.194 (4) |
| Reservas Forestales Regionales | 60 | 1.177.985 (4) |

Fuente:(1) Parques Nacionales Naturales.

(2) Conservación Internacional-Colombia.

(3) Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

(4) Ideam.

Adaptado por GPADS - DNP. Visión Colombia II Centenario: 2019.

A pesar de los importantes avances para proteger la alta biodiversidad presente en el territorio colombiano, actualmente hay en el país 377 especies de fauna y 254 especies de flora[171] dentro de alguna categoría de amenaza, por factores derivados de la destrucción y fragmentación de hábitats, de la contaminación, la cacería y el tráfico ilegal de especies silvestres que se traduce, por ejemplo, en que el 42% de la madera utilizada en el país, sea extraída ilegalmente de los bosques naturales[172]. Esta situación pone en evidencia la necesidad de adelantar estrategias de conservación complementarias que tengan como objetivo principal la recuperación de las especies amenazadas.

Dos aspectos más de la gestión de la biodiversidad, que se encuentran estrechamente relacionados son su conocimiento y utilización sostenible. Aunque en Colombia existen aportes significativos en el conocimiento de la biodiversidad en algunos grupos, como aves y plantas, es alarmante el desconocimiento en otros, como peces dulceacuícolas, microorganismos e invertebrados. Lo mismo ocurre con el conocimiento de los componentes de la biodiversidad en las diferentes regiones del país y con el conocimiento de los procesos ecológicos que la generan; lo anterior dificulta no sólo la formulación de estrategias adecuadas para su uso sostenible, sino también para su conservación.

Estas situaciones mencionadas, ponen en riesgo la posibilidad de aprovechar sosteniblemente una ventaja comparativa del país, y de aprovechar las oportunidades comerciales en mercados internacionales de bienes y productos. Los datos más recientes indican que Colombia exporta US$17 millones en algunos productos de la biodiversidad nativa[173]. Sin embargo, y de acuerdo con la dinámica del mercado mundial de estos productos, Colombia tiene aún un gran potencial por explorar.

Los procesos de degradación ambiental del país, no sólo comprometen su desarrollo sostenible sino que lo enfrentan al pago de importantes costos sociales, estimados en cerca de 5,3 billones de pesos anuales (alrededor de 2,8% del PIB),[174] asociados principalmente con la contaminación del agua y del aire, las inadecuadas prácticas de saneamiento e higiene y la degradación del suelo.

Los problemas de sobreutilización o uso inadecuado del suelo se expresan generalmente en procesos de degradación como la erosión, los fenómenos de remoción en masa, la desertificación, la salinización, la compactación y la contaminación con agroquímicos. Aunque la información cuantitativa sobre la erosión es escasa, se reporta que las cuencas que presentan las mayores tasas de erosión son las de la Alta Guajira, Baja Guajira, Norte de la Sierra Nevada, Alto Patía, Bajo Patía, Medio Cauca, Alto Meta, Alto Magdalena y Medio Magdalena y las de los ríos Cesar, Catatumbo, Micay y Sogamoso. En todos estos casos se ha estimado que las pérdidas de suelo son mayores de 25 t/ha/año[175].

La desertificación es otro problema de deterioro de los suelos, que afecta principalmente a las zonas secas, que representan el 21,5% del territorio; el 78,9 % de ellas presentan desertificación derivada, principalmente, de fenómenos como erosión, salinización, compactación y contaminación[176]. El 42% de las zonas con procesos de desertificación en marcha se localizan en la región Caribe, el 32% en la Orinoquia (sabanas de Meta, Arauca y Vichada), el 24% en la zona Andina (valles interandinos de los ríos Magdalena y Cauca, los Santanderes y los Altiplanos Cundiboyacense y Nariñense) y el 1% en la Amazonia[177]. La gravedad del problema radica en que afecta, fundamentalmente, a

167 Tomado de: Consolidar una Gestión Ambiental que promueva el Desarrollo Sostenible (propuesta para discusión). Visión Colombia II Centenario. 2019.

168 El 84% de los municipios que representan el 67% de la población nacional, presentan una amenaza entre media a muy alta de desabastecimiento de agua en años de condiciones hidroclimáticas medias. Esta amenaza se incrementa en años secos, para los que se estima que 14 millones de habitantes pueden sufrir desabastecimiento de agua. De continuar la tendencia actual, se estima que en el año 2025 la población amenazada se incrementará a 29 millones concentrada en 240 municipios. Ideam. 2001. Perfil del Estado de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente en Colombia. Bogotá D.C.,

169 En total entre ciénagas y otros cuerpos de agua similares existen 5.622.750 de hectáreas, las cuales se encuentran principalmente en los departamentos de Bolívar y Magdalena. Las lagunas presentan cerca de 9.255.475 de hectáreas, ubicadas en los departamentos del Amazonas, Guainía y Guaviare. Los bosques inundables representan aproximadamente 5.351.325 de hectáreas y se localizan principalmente en la Orinoquia, Amazonia, Bajo Magdalena y en menor medida en la zona Pacífica. Política Nacional de Humedales Interiores.

170 Según el MAVDT los distritos de páramo que pueden ser afectados por esta actividad productiva y extractiva son: Páramos de los Santanderes, Páramos de Boyacá, Páramos de Cundinamarca, Páramos Viejo Caldas - Tolima, Páramos Valles del Tolima, Páramos de Serranía de Perijá y los Páramos Macizo Colombiano.

171 Resoluciones 584 de 2002 y 572 de 2005.

172 Contraloría General de la República. 2005. Estado de los recursos naturales y del medio ambiente 2004-2005. Bogotá, Colombia.

173 Díaz, 2006.

174 Larsen, 2004. Cost of Environmental Damage: A Socio-Economic and Environmental Health Risk Assessment.

175 Pérez, S. 2001. Modelo para determinar la erosión hídrica de Colombia utilizando Sistemas de Información Geográfica. Tesis de Especialización en Ingeniería Ambiental. Escuela de Ingeniería, Universidad Industrial de Santander.

176 Diagnóstico y recomendaciones de acción para ser incluidos en El Plan Nacional de Acción en la Lucha contra la Desertificación y Manejo de Ecosistemas de Zonas Secas en Colombia (PAN). Fase I. Ideam, Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Bogotá.

177 Ideam. 2004. Op. cit.

las principales zonas agrícolas y pecuarias del país y a los suelos con la mayor oferta de nutrientes para una agricultura industrial sostenible.

Un efecto más de la degradación ambiental se refleja en la contaminación del aire, que es un problema sobre cuya importancia existe una amplia conciencia social en Colombia[178, 179] y que preocupa, sobre todo, por los efectos nocivos sobre la salud, el bienestar y la productividad de las personas, afectando de manera más severa la salud de los niños y los ancianos. Las pérdidas causadas anualmente en Colombia por la contaminación local del aire se estiman en 1,5 billones de pesos[180].

El cambio climático es otra consecuencia del inadecuado proceso de desarrollo global de actividades como el consumo de combustibles fósiles, la tala y la quema de los bosques, la ganadería, la agricultura y los rellenos sanitarios, que afecta negativamente a nuestro país. El Ideam[181] señala que el volumen de emisiones nacionales totales de GEI[182], incluyendo $CO_2$, pasó de cerca de 130 millones de toneladas anuales, en 1990, a 150 millones, en 1994, un valor de todas maneras bajo cuando se compara con el volumen total de emisiones del planeta. Es previsible que desde 1994, fecha del último inventario realizado en el país, las emisiones hayan continuado creciendo paralelamente a las tasas de crecimiento de la economía nacional, y que en 2004 hayan sido de unos 182,5 millones de toneladas[183]. De todas formas, en términos de reducción de emisiones, el país ha avanzado en la implementación de políticas y estrategias que, si bien inicialmente fueron concebidas con propósitos diferentes, actúan como estrategias para reducir las emisiones de GEI.

Por lo tanto, son muchos los retos que debe afrontar la gestión ambiental para lo cual Colombia cuenta con el Sistema Nacional Ambiental (Sina), estructura innovadora y descentralizada encargada de realizar la gestión ambiental del país y de articular la gestión de diversos actores en diferentes ámbitos sectoriales y territoriales, públicos y privados, con autonomía financiera y presupuestal. Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, le corresponde ser el rector del Sina, así como el orientador y formulador de su política; por su parte, las autoridades ambientales regionales y de los grandes centros urbanos son ejecutoras de esta política; cinco institutos de investigación apoyan la tarea del MAVDT y de las entidades del Sina, mejorando el conocimiento respecto a los recursos naturales renovables y al estado del ambiente en el país, como soporte para la toma de decisiones.

Sin embargo, a pesar del progreso en materia de protección ambiental del país en las últimas décadas y a los esfuerzos del Gobierno Nacional por mejorar la eficiencia y la transparencia de las entidades del Sina, todavía quedan algunos problemas por resolver. La estructura descentralizada e intersectorial del Sina impone retos importantes para lograr una coordinación institucional más efectiva, mejorar su capacidad administrativa y técnica, proveer regulaciones más eficientes, contar con más y mejor información, mejorar la formulación y evaluación de sus políticas, y fortalecer los mecanismos de participación pública y rendición de cuentas.

A continuación se presentan los principios, criterios y estrategias que, durante el próximo cuatrienio, le permitirán al Estado y a la sociedad colombianos armonizar acciones y recursos para afrontar los principales problemas ambientales del país.

178 De hecho este es el problema ambiental que más preocupa a los colombianos Lemoine, Carlos. 2004. Prioridades Ambientales Colombianas. Informe de Consultoría. Banco Mundial.

179 Cerca del 35% de las quejas que recibió el Departamento del Medio Ambiente de Bogotá (DAMA) en el año 2003 se relacionaron con problemas de contaminación del aire y su número crece año tras año. Informe de Gestión 2001- 2003. 2003. DAMA. Bogotá.

180 Larsen, Bjorn. 2004. Cost of Environmental Damage. A study of Colombia. Bogotá, Colombia.

181 Primera Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Ideam, 2001.

182 Gases Efecto Invernadero.

183 Las emisiones colombianas de $CO_2$ en 2000 alcanzaron únicamente un 0,26% de las emisiones globales.

**5.2.2 Principios y criterios orientadores de la gestión ambiental**

La gestión ambiental se realizará con base en los siguientes principios: *Transparencia*, que busque generar legitimidad institucional para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad ambiental; *Eficiencia,* que optimice los recursos técnicos, financieros y humanos disponibles para el cumplimiento de los objetivos; *Articulación interinstitucional,* que integre la gestión individual de los distintos actores del Sina, para que sea explícitamente complementaria y asegure que se profundicen su efectividad y su eficiencia; *Participación,* que propicie la concurrencia de voluntades de los actores del Sina en el diseño, instauración y desarrollo de procesos para garantizar su apropiación y sostenibilidad; *Sostenibilidad ambiental*, que garantice el mantenimiento de una base de recursos naturales como sustento del desarrollo económico y social; *Enfoque territorial*, que se articule a las dinámicas particulares de desarrollo de cada territorio y que reconozca la diversidad natural y cultural de los mismos, de tal manera que se generen impactos reales en el bienestar económico y social de la población; *Visión ecosistémica*, que incorpore estrategias de manejo integrado de tierras, extensiones de aguas y recursos vivos que promuevan la conservación y utilización sostenible, de modo equitativo y *Equidad*, que reconozca las prioridades de los distintos segmentos de la sociedad y garantice la protección de los intereses de los grupos sociales más vulnerables.

La gestión de los distintos actores del Sistema Nacional Ambiental (Sina), en el marco de sus respectivas funciones y competencias y de su escala territorial de actuación, ha de orientarse bajo los siguientes criterios en aras de garantizar una unidad de propósitos en la acción:

**• La gestión ambiental ha de estructurarse en torno a la gestión integral del agua,** en tanto es el elemento vital en los ciclos y procesos naturales de la estructura ecológica y del hombre y determinante de los procesos de ocupación del territorio y del desarrollo de las actividades productivas de la sociedad. Por tanto, es necesario establecer acciones que orienten la gestión del recurso hídrico, teniendo en consideración los ecosistemas y su funcionalidad en los procesos productivos, los recursos naturales, las necesidades humanas, así como los aspectos sociales, económicos y culturales del desarrollo.

La gestión ambiental ha de contribuir a reducir la vulnerabilidad de los grupos más pobres y a crear oportunidades para mejorar el nivel de vida de la población, manteniendo o aumentando las posibilidades de ingreso y empleo, incrementando la calidad del entorno, mejorando los niveles de salud y disminuyendo la vulnerabilidad al riesgo.

**• La gestión ambiental ha de contribuir a que el país aproveche las oportunidades que ofrece un mundo en transformación,** creando las condiciones para impulsar procesos productivos competitivos y, a la vez, proteger y conservar los recursos naturales y el medio ambiente que los soportan, promoviendo la socialización de los beneficios que trae consigo la inserción en la economía mundial, en especial los derivados de los acuerdos comerciales multilaterales**.**

**• La gestión ambiental ha de reconocer los privilegios que provee la oferta ambiental del territorio,** utilizándola como soporte y alternativa de desarrollo nacional, regional o local, sobre los cuales se debe generar una base de conocimiento que permita establecer acciones de conservación y aprovechamiento sostenible.

**• La gestión ambiental ha de ser coherente con las necesidades de una población y una economía en transición**, derivadas del patrón de crecimiento del país en los últimos cuarenta años, que se ha dado en dirección a un ámbito urbano, y que se ha traducido en una mayor demanda de bienes y servicios ambientales por parte de las estructuras urbanas y en una mayor presión sobre los recursos naturales renovables.

**5.2.3 Componentes y Estrategias**

A partir de los anteriores principios y criterios la gestión ambiental se orientará alrededor de los siguientes 6 temas estructurales:

Planificación ambiental en la gestión territorial.

Gestión integrada del recurso hídrico.

Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles.

Prevención y control de la degradación ambiental.

Fortalecimiento del Sina para la gobernabilidad ambiental.

Planificación ambiental en la gestión territorial

La planificación ambiental en la gestión del territorio contribuye a garantizar el funcionamiento y la sostenibilidad de los sistemas naturales que soportan el crecimiento poblacional y los procesos sociales y económicos que este conlleva y tiene como objetivo principal promover, apoyar y fortalecer procesos sostenibles de desarrollo regional basados en patrones de uso y ocupación del territorio acordes con la biodiversidad, la población, la cultura y el potencial de desarrollo propios de cada uno.

**Incorporación de los determinantes ambientales y culturales en las decisiones de uso y ocupación del territorio**

Los procesos de ordenamiento territorial deben partir del reconocimiento de las particularidades de los ecosistemas y las condiciones culturales de los territorios como factores condicionantes de las decisiones de uso y ocupación. Este propósito necesariamente requiere un trabajo que vincule espacios de participación donde pueda realizarse la toma de decisiones conciliadas sobre el territorio, reconociendo la diversidad étnica y cultural de los diferentes grupos poblacionales asentados en él.

Con el apoyo y orientación del MAVDT y de las autoridades ambientales regionales y locales se trabajará de manera conjunta y concertada en la definición de las determinantes ambientales para el ordenamiento territorial, a partir de las cuales se definirán las estructuras ecológicas, los elementos de la biodiversidad, la oferta de recursos naturales y las condiciones de riesgo como soporte para el ordenamiento territorial. Estas determinantes deberán incluir además de aquellas señaladas por el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, las unidades ambientales costeras, los resguardos indígenas, los territorios y las reservas colectivas y campesinas, así como los planes que regulan y guían el uso, protección y manejo de los recursos naturales al interior de ellos, propiciando la articulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con otros instrumentos de planificación local, regional y sectorial.

Se promoverá la formulación de los lineamientos de política de manejo del recurso suelo y del estatuto de uso del suelo, como herramientas prioritarias para el manejo y uso eficiente de este recurso natural, así como su implementación y aplicación en los municipios que, de acuerdo con lo establecido en la Ley 388 de 1997, adelanten procesos de revisión y ajuste de sus POT durante el cuatrienio.

El MAVDT apoyará a las autoridades ambientales regionales en la formulación y adopción de:

1. Los 33 planes generales de ordenación forestal que señala la Ley 1021 de 2006.

2. Los planes de manejo de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras nacionales.

3. Los planes de ordenación y manejo de las Unidades Ambientales Costeras[184].

4. Y los planes de zonificación y ordenamiento en 500.000 hectáreas de zonas secas. Para la formulación de todos estos planes se definirán criterios que permitan detallar aquellas áreas sobre las cuales se trabajará prioritariamente y se garantizará la participación de las autoridades locales en todos estos procesos. El MAVDT, en coordinación con el IGAC, adelantará la delimitación y registro de las áreas de reserva forestal nacional.

Igualmente se promocionarán y consolidarán los procesos de planificación y gestión en regiones estratégicas, cuya prioridad deberá ser definida por las entidades del Sina, que convoquen y cohesionen la voluntad de los actores y autoridades étnicas, locales, regionales y nacionales. Especial atención se le dará a las regiones de La Mojana, el Macizo Colombiano, y la Sierra Nevada de Santa Marta. En áreas fronterizas de interés estratégico y en las fronteras marítimas, se promoverán la planificación y el desarrollo de acciones conjuntas con los países vecinos, a través de mecanismos de cooperación internacional.

[184] Definidas en la Política Nacional Ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia.

En las regiones estratégicas del país se apoyará la formulación de agendas ambientales conjuntas con pueblos indígenas, comunidades negras y campesinas, las cuales se constituirán en el referente para potenciar los procesos de conservación y desarrollo sostenible, contribuyendo a la resolución de conflictos socioambientales. En atención a la función ecológica de los resguardos y en concordancia con las estrategias específicas de que trata el componente de diversidad étnica del presente Plan de Desarrollo, también se promoverá la articulación interinstitucional, a través de la formulación de agendas conjuntas entre el MAVDT, el Ministerio del Interior y de Justicia y el Incoder.

Los centros urbanos del país albergan cerca del 75% de la población nacional, lo que hace que la ocupación del suelo urbano requiera la inclusión de parámetros de calidad ambiental que propicien mejores condiciones de habitabilidad. Así mismo, es necesario establecer criterios que racionalicen las decisiones de expansión urbana con una visión regional, que garantice la generación de bienes y servicios ambientales como soporte fundamental de estas estructuras. Al interior de las ciudades es necesario establecer las posibilidades de desarrollo de los sectores productivos, en función de la ubicación de los asentamientos, con lo cual se minimizarán los efectos de los procesos de contaminación derivados. Para este propósito el MAVDT formulará la Política Ambiental Urbana, definirá las competencias de las Autoridades Ambientales Urbanas y las Corporaciones Autónomas Regionales para su ejecución y los mecanismos para propiciar su articulación con la Política de Gestión Ambiental Urbano Regional en el marco de los lineamientos de la política de Ciudades Amables.

**Incorporación y manejo del riesgo de origen natural y antrópico en los procesos de ordenamiento**

La identificación y el manejo adecuados del riesgo hacen parte fundamental de los procesos de planificación ambiental en la gestión territorio. Se hace necesario contar con procesos e instrumentos de planificación integrados y fortalecidos que, además de reconocer las características naturales propias de cada región y sus potencialidades, faciliten la identificación de los riesgos de origen natural y antrópico inherentes a cualquier actividad que se planee realizar.

Por ello, se continuará con los procesos de incorporación del riesgo en los POT, incluyendo la identificación de riesgos potenciales asociados a los usos del suelo, a la provisión de bienes y servicios ambientales y a las diferentes actividades económicas de las regiones y del país. El riesgo deberá ser considerado un determinante ambiental más dentro de los procesos de planificación y al momento de definir los usos del suelo.

Se coordinará a través de la Comisión Nacional Asesora para la Prevención y Mitigación de Incendios, las autoridades ambientales regionales y con el apoyo de la Dirección de Prevención y Atención de Desastres -DPAD-, la puesta en marcha del Plan Nacional de Prevención y Control de Incendios Forestales y Restauración de Areas Afectadas; y la consolidación de planes de contingencia nacional, regional y local para la prevención y control de incendios forestales. Igualmente se fortalecerán las acciones regionales ante la ocurrencia de tales eventos y se publicará y socializará el protocolo de restauración de las coberturas vegetales afectadas por estos eventos. En esta misma materia se apoyarán proyectos piloto de restauración de áreas degradadas, priorizando la intervención en el Parque Nacional Natural Los Nevados, gravemente afectado por este fenómeno en 2006; para lo anterior será necesario, entre otras acciones, que las entidades territoriales al igual que las empresas de servicios públicos de carácter estatal procedan a adquirir los predios de propiedad privada y las mejoras al interior del parque.

Se fortalecerán las acciones que permitan el manejo adecuado del riesgo por sequía, tema dentro del cual reviste especial importancia el Fenómeno de El Niño que incide periódicamente sobre el clima del país; el MAVDT y el Ideam apoyarán la realización de mapas de riesgo sectoriales, que deberán ser elaborados por cada sector para diseñar, a partir de ellos, planes de reducción de la vulnerabilidad y planes de contingencia para atender sus consecuencias.

En relación con el cambio climático, bajo la coordinación del MAVDT y el Ideam, y con la participación del DNP, y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo Rural, Minas y Energía, de la Protección Social y Transporte, se elaborará la Segunda Comunicación Nacional sobre Cambio Climático en el marco de la cual se establecerán opciones de estrategias para la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), se adelantarán estudios de vulnerabilidad, se definirán medidas específicas de adaptación y mitigación de los efectos, y se formulará una Política Nacional de Cambio Climático y un Plan Integral de Acción Nacional sobre el tema. La política definirá el marco institucional necesario para coordinar las acciones que en ella se propongan.

En el marco del Plan de Acción Nacional de lucha contra la Desertificación y la Sequía en Colombia, se apoyará la implementación de programas y proyectos regionales de lucha contra la desertificación y la sequía, a través de los cuales se desarrollarán medidas "preventivas" en zonas que aun no han sido afectadas por este problema o que solo lo han sido levemente; medidas "correctivas" para mantener los procesos hidrológicos, ecológicos, la productividad y la diversidad biológica de las tierras desertificadas en grado moderado; y medidas de "rehabilitación" para recuperar las tierras gravemente o muy gravemente desertificadas. De igual manera, se avanzará en la zonificación y ordenación de zonas secas en el territorio nacional.

**Gestión integrada del recurso hídrico**

Dando continuidad al Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006, en este nuevo plan se plantea el reto de garantizar la sostenibilidad del recurso, entendiendo que se deriva del ciclo hídrico que vincula una cadena de interrelaciones entre diferentes componentes naturales y antrópicos. En consecuencia, se requiere abordar el manejo del agua como una estrategia de carácter nacional desde una perspectiva ambiental e integral que recoja las bondades de la diversidad regional y las potencialidades de la participación de actores sociales e institucionales.

**Ordenamiento y planificación para la conservación del recurso**

El MAVDT, en coordinación con el DNP y el Ideam, y con la participación de otros actores relevantes, formulará y adoptará por Conpes una Política Hídrica Nacional, como instrumento direccionador de la gestión integral del recurso incluyendo las aguas subterráneas, en la cual se establezcan los objetivos y estrategias del país para el uso y aprovechamiento eficiente del agua, así como el manejo del recurso por parte de todos los sectores, que incluya objetivos de política para la prevención de la contaminación hídrica y de la calidad, considerando la armonización de los aspectos sociales, económicos y ambientales y el desarrollo de los respectivos instrumentos económicos y normativos. Para su formulación se hará uso de los resultados proporcionados por las evaluaciones ambientales estratégicas relacionadas que se prevé realizar.

Como estrategia fundamental para garantizar la sostenibilidad y el manejo de la oferta de agua en el país, se iniciarán o continuarán los procesos para la formulación e implementación de los planes de ordenamiento y manejo de las cuencas abastecedoras de agua (Pomca), prioritariamente para capitales de departamento y municipios con poblaciones mayores de 50.000 habitantes, que presenten índices de escasez entre media y alta. Para ello, el MAVDT reglamentará los consejos de cuenca, su conformación y la participación de los distintos miembros; serán conformados por las autoridades ambientales competentes con la participación de las entidades territoriales, las entidades públicas con representación en la zona, los usuarios de la cuenca, los grupos étnicos, la academia y los centros de investigación; estos consejos actuarán como órganos consultivos en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Pomca. En concordancia con lo establecido en el Capítulo "Desarrollo Urbano: ciudades compactas y sostenibles, Agua para la Vida", se diseñará la reglamentación pertinente, a fin de establecer la participación de las empresas prestadoras del servicio de agua potable en la ejecución de los Pomca. Se dará especial importancia a la solución de los problemas de las cuencas que tributen a los ríos Magdalena y Cauca, para lo cual el MAVDT priorizará las acciones a desarrollar.

El establecimiento de 120.000 hectáreas de reforestación protectora se orientará principalmente a cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales en las zonas de conservación definidas por los respectivos planes de ordenamiento y manejo de cuencas y teniendo en cuenta las directrices del MAVDT.

En regiones donde es indispensable el aprovechamiento de aguas subterráneas, el Ideam coordinará con el Ingeominas la realización de inventarios regionales detallados, tanto de la oferta como de los tipos y la intensidad del uso del recurso, y se formularán por parte de las autoridades ambientales competentes los correspondientes planes de manejo para orientar su uso y aprovechamiento sostenible.

Se formularán planes de manejo ambiental, en 13 páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos, y en sitios en donde por las características de los suelos y sus procesos de deterioro, se ha evidenciado el avance de procesos de desertificación. Adicionalmente, se contribuirá a la recuperación y conservación de los humedales a través de la definición y determinación de sus zonas de protección, de mantenimiento de su conectividad y de las zonas importantes para la recuperación de su sistema hídrico. Se definirán zonas de protección en complejos de humedales de la Depresión Momposina en los municipios de Majagual, Sucre y Guaranda y en los municipios de Magangué, Achí y San Jacinto del Cauca en Bolívar; y se formularán los planes de manejo para los humedales de Zapatosa, Delta del río Baudó y Fúquene. Como herramienta para conservar y restaurar los humedales del país se revisará, actualizará y adoptará por Conpes, la Política Nacional de Humedales Interiores.

El MAVDT fortalecerá y consolidará los instrumentos económicos y financieros relacionados con el recurso hídrico y propenderá por su armonización con los instrumentos de planificación, regulatorios y de administración del recurso, de tal manera que se eliminen los conflictos en su aplicación y permitan la concurrencia de distintas fuentes de recursos para la financiación de los Pomca. Además, se ajustará la estructura organizativa y funcional del Viceministerio de Ambiente para garantizar el cumplimiento de los propósitos aquí enunciados en torno a la gestión integral del recurso hídrico.

**Uso eficiente del agua**

El uso eficiente del agua, garantizará mediante la promoción de mecanismos intersectoriales de coordinación, como las agendas ambientales sectoriales, las evaluaciones ambientales estratégicas, los convenios de producción más limpia, las comisiones técnicas intersectoriales y los consejos de cuencas, y el ajuste de los incentivos que efectivamente permitan el uso eficiente del recurso. Es especialmente importante la concertación con los principales sectores consumidores de agua en el país, es decir el agrícola -para impulsar la utilización de tecnologías más eficientes de riego y de uso de agua en actividades de poscosecha-, el de agua potable - para impulsar programas de reducción del consumo en los centros urbanos - y el industrial.

A través de los programas estratégicos para el manejo integral del agua que adelanta Colciencias, se buscará la financiación de investigaciones en desarrollo y transferencia de tecnologías y eficiencia de sistemas productivos en el uso del agua. Así mismo, el Ideam, con el concurso de las autoridades regionales, fortalecerá la red de monitoreo de calidad y cantidad del agua en todo el país, con énfasis en la cuenca Magdalena - Cauca, donde se contará con el apoyo de Cormagdalena y las autoridades ambientales regionales en cuyas jurisdicciones se viertan aguas residuales a la mencionada cuenca.

En relación con la contaminación hídrica, se trabajará principalmente en la prevención y control de vertimientos, para lo cual se actualizarán los diagnósticos sectoriales con el fin de priorizar las acciones en los sectores que generen mayor contaminación y los que presenten perspectivas de altas tasas de crecimiento; se promoverán cambios tecnológicos en los sectores generadores de mayor contaminación mediante la suscripción de convenios de producción más limpia y se divulgarán los mecanismos existentes (tributarios y financieros) para promover la adopción de estas tecnologías. Acciones similares se emprenderán para enfrentar los problemas de sedimentación, erosión y degradación.

Se revisarán y armonizarán las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control de la contaminación. Se promoverá la mayor efectividad en la inversión de los recursos provenientes del recaudo de la tasa retributiva, con el fin de que se destinen al monitoreo de la calidad del recurso y a proyectos de inversión para el mejoramiento de su calidad. Así mismo, se crearán indicadores y criterios para el control y seguimiento sectoriales, los cuales facilitarán que las autoridades ambientales aseguren el cumplimiento de las normas por parte de los sectores.

Se diseñarán estrategias que permitan la concurrencia de recursos, competencias y responsabilidades de los diferentes actores que participan en la gestión integral del recurso hídrico; se implementarán mecanismos que garanticen una mayor efectividad de la inversión de recursos derivados de la aplicación de instrumentos económicos y financieros. Especial importancia se dará a la vigencia del artículo 111 de la Ley 99 de 1993 y a la definición de mecanismos y demás instrumentos que garanticen su efectivo cumplimiento por parte de las entidades territoriales.

**Gestión integral de costas y mares**

En el marco de la Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Espacios Oceánicos y las Zonas Costeras e Insulares de Colombia aprobada por el Consejo Nacional Ambiental en el 2002, se dará continuidad a los procesos regionales de incorporación de los lineamientos del manejo integrado de las zonas costeras en los planes de ordenamiento territorial costero, con la vinculación directa de las entidades territoriales, autoridades ambientales y científicas de cada una de las Unidades Ambientales Costeras establecidas por la Política.

Se diseñarán instrumentos de gestión para el manejo del recurso hídrico en su componente marino y costero, referentes al control de la contaminación mediante la definición de límites permisibles para descargas por actividades antrópicas prioritarias. Se establecerá un plan de acción para el manejo integral del recurso a partir de la identificación y precisión de competencias en materia ambiental, con el fin de asignar responsabilidades.

De igual forma, las acciones que se desarrollen con el objeto de incorporar de manera integral y sostenible el territorio marítimo y las potencialidades de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares al desarrollo del país, contribuirán al logro de los propósitos planteados en la línea de "*Fortalecimiento de las Capacidades Territoriales para Promover el Desarrollo*", del componente de "*Desarrollo Regional"*, y de *Integración del territorio marítimo al desarrollo nacional* incluidas en el presente Plan.

Conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad

Colombia es un país con una gran oferta ambiental que no ha sido aprovechada en su real dimensión y que debe ser tenida en cuenta como soporte de un modelo alternativo de desarrollo nacional, regional y local; uno de los elementos fundamentales de esa oferta corresponde a su diversidad biológica. El Estado reconoce que las múltiples funciones estratégicas que cumple la biodiversidad son indispensables para generar bienestar, crecimiento y desarrollo y que, a su vez, dependen del tipo de relación que el hombre establece con la naturaleza. En este sentido, usar sosteniblemente la biodiversidad, aprovechando las ventajas comparativas que le aporta al país, para convertirlas en ventajas competitivas, requiere el acompañamiento de acciones concretas que propendan por su conocimiento y conservación y de mecanismos que promuevan la distribución justa y equitativa del beneficio derivado de su uso[185], como un compromiso de la Nación reflejado en el presente Plan Nacional de Desarrollo.

**Conocimiento de la biodiversidad**

Se avanzará en la elaboración del inventario nacional de la biodiversidad, como una tarea interinstitucional coordinada por el Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) y el MAVDT y apoyada e implementada por los institutos de investigación y las demás instituciones del Sina que tienen competencia en el tema. Se definirá una estrategia que permita identificar claramente los vacíos de información, nacionales y regionales, que existen en los diferentes componentes de la biodiversidad para ser incluidos en la construcción del inventario. La información generada será sistematizada, articulada y puesta al servicio público por medio del Sistema de Información en Biodiversidad (SIB), en el marco del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC).

Para fomentar el conocimiento del uso potencial de la biodiversidad nativa, el Estado apoyará la generación de conocimiento básico en temas de genética, biotecnología, sistemática y taxonomía y de conocimiento articulado a las demandas del sector productivo en temas de uso de la biodiversidad nativa. Se apoyarán proyectos tendientes a la identificación de las especies silvestres promisorias, tanto continentales como marinas, que puedan ser objeto de planes de manejo y aprovechamiento sostenible. De la misma forma, se apoyará la implementación del programa nacional de bioprospección terrestre y marina.

El MAVDT formulará una agenda nacional de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología, para nuevos productos de valor agregado, con miras a fortalecer los diferentes eslabones de las cadenas de agregación de valor; el desarrollo de la agenda se realizará a través de la creación en Colciencias de programas estratégicos de investigación y del aprovechamiento de aquellos diseñados para formación de talento humano en investigación y desarrollo. Para hacer operativos los procesos de investigación en biodiversidad, se revisarán con criterios de rigurosidad y eficiencia los procedimientos para otorgar las licencias, permisos y trámites.

Por la importancia del conocimiento tradicional para el manejo de la biodiversidad, el MAVDT coordinará con las instituciones que tengan competencia en el tema la formulación participativa de lineamientos de política para su recuperación, protección y fomento, de forma tal que se involucren acciones de comunicación y educación, adecuadas a la diversidad de contextos culturales.

**Conservación de la biodiversidad**

La conservación de la biodiversidad deberá ser una tarea descentralizada. Por lo anterior, se elaborará una política nacional, adoptada por Conpes que defina y reglamente el Sistema Nacional de Areas Protegidas - Sinap -,que articule las diferentes categorías y sistemas de áreas protegidas de carácter nacional, regional y local; que incorpore lineamientos para la definición de la estrategia de sostenibilidad financiera del Sinap, así como los objetivos de conservación que tiene el país, como marco único para la creación de nuevas áreas protegidas y que defina el mecanismo institucional necesario para su aplicación. En este marco se aumentará la representatividad ecosistémica por medio de la declaratoria o ampliación de 200.000 nuevas hectáreas de áreas protegidas, terrestres y marinas dentro del Sinap.

Se apoyará la elaboración e implementación de planes de manejo socialmente concertados en las diferentes áreas protegidas, de forma tal que incluyan criterios para el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad. En coordinación con la UAESPNN, las autoridades ambientales regionales y las entidades territoriales delimitarán las zonas amortiguadoras de las áreas protegidas del SPNN, de acuerdo con la reglamentación que, para el efecto, expida el Gobierno Nacional. Igualmente, la UAESPNN liderará la concertación de estrategias especiales de manejo de áreas del SPNN traslapadas con resguardos indígenas. Finalmente, se fortalecerá la cooperación internacional para el manejo de áreas protegidas fronterizas.

Se adelantarán diferentes procesos de conservación y manejo de ecosistemas estratégicos. Particularmente se trabajará en la definición de criterios que permitan priorizar acciones de conservación y recuperación de humedales y en la declaratoria de al menos tres nuevos humedales de importancia internacional Ramsar. Se promoverá el ordenamiento de 100.000 ha de manglar, en especial en zonas de influencia de comunidades étnicas, así como la ordenación y manejo de ecosistemas de páramo. El MAVDT liderará la reglamentación de los aspectos concernientes al bosque natural en el marco de la Ley 1021 de 2006, para lo cual contará con el apoyo técnico de los institutos de investigación. En los próximos cuatro años se contará con planes de ordenación y manejo

[185] Convenio sobre la Diversidad Biológica, Política Nacional de Biodiversidad y Visión Colombia II Centenario: 2019.

para 2.000.000 ha adicionales de bosque natural de las cuales 100.000 estarán en proceso de certificación.

Con el fin de promover la conservación, restauración y protección de zonas de importancia estratégica ambiental, se estudiará la posibilidad de incluir una ponderación adicional en el indicador de eficiencia fiscal de que trata la Ley 715 de 2001 para aquellos municipios que establezcan incentivos en materia de impuesto predial a predios particulares que sean destinados a tales propósitos.

Dada la urgencia de implementar medidas efectivas para evitar la extinción de especies amenazadas por pérdida de hábitat o por tráfico ilegal y para la protección de las especies endémicas y migratorias el MAVDT, apoyado por los institutos de investigación, las autoridades ambientales regionales, la academia y las comunidades rurales, coordinará la elaboración e implementación de planes enfocados a la protección y manejo de sus hábitat naturales. A su vez, el Estado continuará apoyando la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control del Tráfico Ilegal de Especies Silvestres.

Todas las estrategias de conservación in situ y de conocimiento de la biodiversidad serán fortalecidas por las acciones que en materia de conservación ex situ se desarrollen como complemento. De igual manera se fortalecerá la gestión ambiental en materia de prevención, manejo y control de especies introducidas, exóticas, invasoras y trasplantadas. Finalmente, se continuará implementando a nivel nacional y regional la gestión ambiental técnica y normativa en bioseguridad respecto a organismos genéticamente modificados (OGM) y, como parte de la acción de "Promoción de la salud y prevención de la enfermedad (PyP)" del componente de "Seguridad social integral" contemplado en el Capítulo de "Reducción de la pobreza y promoción de la equidad" se fortalecerá el componente ambiental del Laboratorio interinstitucional de Detección y Monitoreo de OGM.

**Uso sostenible de la biodiversidad**

Con el fin de promover el aprovechamiento sostenible de productos de la biodiversidad y de los servicios ambientales, es necesario trabajar de manera coordinada, en el marco de cadenas de valor, de acuerdo con lo propuesto en el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV). Para lo anterior se enfocarán los esfuerzos en articular la investigación básica con la aplicada, generar innovación y transferencias de tecnologías, promover el desarrollo de mercados, fortalecer y desarrollar diferentes esquemas empresariales y desarrollar y aplicar la normatividad.

En concordancia con las prioridades programáticas y temáticas del Plan Nacional de Ciencia, Innovación y Tecnología y del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes, se fortalecerá la generación de conocimiento científico, tecnológico y de innovación en torno al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y recursos genéticos, así como de procesos de desarrollo productivo y tecnológico, acorde con las necesidades de los sectores productivos de mercados verdes.

Igualmente, se realizarán estudios para identificar el potencial comercial, en los ámbitos nacional e internacional, de los productos elaborados a partir de especies de la biodiversidad nativa, marina y continental y de los servicios ambientales, y se fortalecerán el Observatorio Nacional de Biocomercio - OBIO.

Con miras a apoyar el desarrollo de iniciativas empresariales y de diferentes esquemas asociativos, se explorarán nuevos instrumentos, económicos y financieros, y se fortalecerán los mecanismos existentes que tengan por objetivo la dinamización de los Mercados Verdes. Conjuntamente con las autoridades ambientales regionales, los institutos de investigación y con la participación de las cámaras de comercio, el Sena y otras entidades de fortalecimiento empresarial, se brindará apoyo a las cadenas de valor que además promuevan la generación de empleo en las regiones. Al final del cuatrienio se espera contar por lo menos con 150 nuevas miypimes y empresas de base comunitaria vinculadas a las cadenas productivas que se promueven en el marco del PENMV.

El MAVDT, en coordinación con los institutos de investigación y las autoridades ambientales regionales, apoyará a los diferentes usuarios de la biodiversidad en la formulación e implementación de planes de manejo costo-efectivos, orientados al aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ambientales que presta. Así mismo, se desarrollará un conjunto de instrumentos económicos y financieros que incentiven el conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo los mecanismos necesarios para la creación de un sistema de pago por servicios ambientales en Colombia.

El MAVDT, en conjunto con el Ministerio de la Protección Social, el Invima, el ICA y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el marco de sus competencias, desarrollarán un proceso de armonización de la normatividad para el uso sostenible de la biodiversidad y pondrá en marcha una estrategia que facilite y promueva el desarrollo y la comercialización de nuevos productos derivados de la flora y la fauna nativas, en especial de aquellos orientados a aplicaciones en las industrias alimenticia, farmacéutica, cosmética y de insumos para la producción agrícola. Para ello, se reconocerán las investigaciones realizadas en el país y se ampliará el vademécum de plantas medicinales.

Se facilitará la implementación de las políticas nacionales de aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y de los servicios ambientales en cada una de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible a través de la promoción de las ventanillas de mercados verdes y biocomercio. El MAVDT coordinará, con las demás instituciones que fomentan el uso sostenible de la biodiversidad la defininición y formulación del programa nacional de biocomercio sostenible, como parte de la actualización y revisión del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes.

Reconociendo el potencial que tiene el aprovechamiento de los recursos genéticos y sus productos derivados, y como medida para evitar la biopiratería y una distribución poco justa e inequitativa del beneficio obtenido, el MAVDT coordinará la definición de lineamientos de política para su acceso y aprovechamiento[186].En este sentido, el MAVDT, en coordinación con los institutos de investigación ambientales, liderará el proceso de revisión de la Decisión 391 de la CAN sobre acceso a los recursos genéticos**.**

De otra parte, en alianza con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y con la activa participación de la UAESPNN, se promoverá el ecoturismo como herramienta para la conservación de la biodiversidad a escala regional y local, a través de la promoción de la participación privada y comunitaria en la prestación de servicios ecoturísticos, del fortalecimiento del Comité Interinstitucional de Ecoturismo y del trabajo articulado con entidades como el Sena, Proexport, el Fondo de Promoción Turística y otras instituciones públicas y privadas vinculadas a esta actividad. Al final del cuatrienio se espera contar con al menos cuatro nuevos esquemas de participación privada o comunitaria para la prestación de servicios ecoturísticos en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

**Promoción de procesos productivos competitivos y sostenibles**

El Gobierno Nacional ha venido consolidando una estrategia tendiente a mejorar el desempeño de los sectores productivos y del proceso de concertación de la agenda interna para la competitividad y la productividad, en cuyo marco la variable ambiental deja de ser percibida como un costo adicional convirtiéndose en una oportunidad para crear competitividad y facilitar el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

**Implementación de acciones sectoriales que integren consideraciones ambientales**

En la perspectiva de fortalecer la responsabilidad de la gestión ambiental en las etapas de planeación y desarrollo de los sectores económicos del país, se profundizará el esquema de implementación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas -EAE-, en especial en los sectores de infraestructura, transporte y minero-energético, de turismo y salud ambiental, las cuales serán desarrolladas por los ministerios correspondientes. Para lo anterior, el MAVDT elaborará lineamientos para orientar la realización de las evaluaciones, para su aplicación sectorial y territorial[187].

[186] Este documento será adoptado a través del Conpes.

[187] Este documento será adoptado a través del Conpes.

Los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de Minas, en coordinación con el DNP, formularán un documento Conpes para el sector minero, cuyas acciones servirán de insumo para la formulación de la política sectorial minera contemplada en el capítulo sobre "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo"* del presente Plan de Desarrollo.

De igual forma, se revisarán, ajustarán, formalizarán e implementarán las agendas ambientales interministeriales e intersectoriales, así como las agendas con grupos étnicos y otros grupos de la sociedad, impulsando la suscripción de acuerdos y convenios interinstitucionales e intersectoriales que soporten su ejecución[188]. Para el caso específico de la Región Amazónica y del Pacífico, se culminará con la formulación de las políticas respectivas, las cuales tendrán como referente los resultados de las Agendas 21, construidas estas últimas, bajo la coordinación de los Institutos Sinchi e IIAP, respectivamente.

Con el fin de promover la competitividad empresarial y contar con una herramienta que permita verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental, bajo la coordinación del Ideam se diseñará un sistema unificado de información, en los ámbitos nacional y regional, sobre el uso y aprovechamiento de recursos y la generación de vertimientos, emisiones y residuos por parte de los diferentes sectores productivos, que se iniciará con los sectores manufacturero, de hidrocarburos y agropecuario, logrando con ello, además, simplificar y unificar en todo el país los procedimientos usados para el reporte a las autoridades ambientales.

Se ajustará la estructura organizativa y funcional del MAVDT para la conformación de un grupo de trabajo de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y se definirá el alcance de las competencias en materia ambiental y de la coordinación intersectorial del sistema MSF; se desarrollarán mecanismos de coordinación intrasectorial con autoridades ambientales regionales e institutos de investigación, mediante la creación de grupos MSF regionales; se mejorará la capacidad operativa, técnica y científica del componente ambiental del sistema MSF y se coordinarán con otras autoridades ambientales las acciones de control y vigilancia sobre distintas cadenas, con énfasis en las cadenas de la carne, la leche bovina y otros productos priorizados. Estas estrategias se articulan con la estrategia de *" Mejorar el estatus sanitario de la producción agroalimentaria"* y con la estrategia *"Abrir nuevos mercados"*, incluidas en el capítulo sobre "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo",* desarrolladas por el Ministerio de Agricultura, el Invima, el ICA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y demás entidades competentes para el tema en el marco de los tratados comerciales y de las estrategias de desarrollo del sector productivo. En temas de inocuidad de la producción agroalimentaria el Ministerio del ramo, con las entidades adscritas y demás responsables de la implementación de los Conpes 3375 y 3376 de medidas sanitarias y fitosanitarias, establecerá un sistema de registro de plaguicidas y monitoreo de límites máximos de residuos y un plan de residuos que contemple contaminantes químicos.

Respecto al uso eficiente de insumos agropecuarios el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y entidades adscritas fortalecerán y brindarán asistencia técnica a la producción agropecuaria en manejo ambiental, manejo integrado de plagas y buenas prácticas.

Con el propósito de diseñar e implementar programas nacionales dirigidos a promover una cultura de consumo sostenible, se formularán e implementarán herramientas y metodologías para promover el consumo sostenible, adaptadas a las condiciones sociales, económicas y ambientales de las regiones y del país[189].

**Bienes y servicios amigables con el medio ambiente**

Reconociendo el potencial de oferta de bienes y servicios ambientales, así como su creciente demanda en los mercados nacional e internacional, el MAVDT coordinará la actualización, consolidación e implementación del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes (PENMV), como una estrategia integral de desarrollo sostenible económico, social y ambiental para la competitividad y la generación de empleo, especialmente para los grupos poblacionales con bajos niveles de inserción en las dinámicas económicas tradicionales.

Teniendo en cuenta que el Plan involucra a sectores que tienen un gran impacto sobre el medio ambiente, la sostenibilidad de los recursos naturales y la competitividad del país, se articularán sus estrategias con las políticas y los programas sectoriales de inversión,

En el marco del PENMV, y conjuntamente con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Proexport y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, se desarrollarán incentivos para apoyar los sistemas agropecuarios sostenibles y la certificación ecológica para productores y empresarios, con el propósito de consolidar, fortalecer, diversificar y ampliar la oferta de productos ecológicos, aumentar su competitividad en los mercados y promover su consumo interno.

La agricultura ecológica será dirigida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en concordancia con el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes del MAVDT. Se apoyará a pequeños y medianos productores que quieran reconvertir sus sistemas productivos hacia la agricultura ecológica y buscar progresivamente ampliar sus mercados hacia mercados internacionales.

Se fortalecerá el Programa Nacional de Ecoetiquetado, como esquema voluntario de diferenciación de bienes y servicios con atributos ambientales y sociales mediante: la normalización de nuevas categorías dentro del programa; la creación de unidades sectoriales de normalización; la divulgación y la promoción del sello ambiental colombiano entre productores y los consumidores nacionales; la búsqueda de reconocimiento mutuo con sellos similares en otros países y la promoción del uso del sello ambiental, a través de la creación de mecanismos económicos y financieros, en sectores productivos estratégicos de la economía nacional, de forma tal que al final del cuatrienio haya por lo menos 40 productos certificados con este sello.

Se promocionarán las opciones de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto y se fortalecerá el portafolio de proyectos de reducciones de emisiones. De esta forma se espera, al final del cuatrienio que el país cuente con opciones de compra desertificados de reducción de emisiones de gases efecto invernadero por un valor de 40 millones de dólares. Así mismo, se implementarán estrategias para superar las barreras (técnicas, comerciales, institucionales, jurídicas y financieras) que limitan la formulación de proyectos de reducción de emisiones de GEI en los sectores o actividades con mayor impacto en el desarrollo nacional, tales como el impulso a programas de investigación en metodologías de formulación de proyectos y en diseño de tecnologías aplicables, o el desarrollo de esquemas de financiación en asocio con entidades promotoras nacionales e internacionales.

Se fortalecerán los vínculos entre el PENMV y la Política Nacional de Producción más limpia, articulando esfuerzos, instrumentos, mecanismos de financiación y sectores prioritarios de trabajo. En el marco de ambas iniciativas se suscribirán nuevos convenios de producción más limpia con gremios y asociaciones locales y regionales que contribuyan a prevenir el deterioro ambiental y mejoren la competitividad sectorial; se desarrollaran cinco proyectos de producción más limpia en uso del mercurio para la minería de oro; se diseñarán e implementarán incentivos económicos y financieros que promuevan la adopción de este tipo de tecnologías; se promoverán estrategias de cooperación técnica internacional (convenios o proyectos de transferencia tecnológica); y se trabajará en al implementación del Programa Nacional de reconocimiento ambiental empresarial.

Se incluirán los bienes y servicios promovidos por el PENMV en los programas de promoción de exportaciones de Proexport, en las convocatorias de financiación promovidas desde el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y otras entidades del Gobierno. Igualmente, se adelantarán acciones encaminadas a fortalecer las líneas de financiación

[188] Algunos de los temas incluidos en las agendas existentes han sido incorporados en los capítulos de este Plan relacionados con los temas sectoriales correspondientes.

[189] Algunos de estas herramientas son: ecodiseño, análisis de ciclo de vida, compras sostenibles y programas de educación sobre consumo sostenible dirigidos a los jóvenes.

existentes para las iniciativas privadas y comunitarias de mercados verdes y producción más limpia y a ampliar la cobertura de crédito, facilitando el acceso a otras líneas y otras estrategias de financiación.

**Prevención y control de la degradación ambiental**

El deterioro de las condiciones ambientales en las áreas urbanas y rurales se traduce en altos costos para la población y para el Estado, en detrimento del desarrollo del país. Por tanto, se hace necesario fortalecer los instrumentos para prevenir y controlar la degradación ambiental atendiendo de manera directa las principales causas y promoviendo una cultura de la prevención, en consonancia con lo establecido en las estrategias sectoriales del capítulo *"Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo"* del presente Plan.

Por los impactos positivos que puede generar sobre la salud de la población y sobre las finanzas del Estado, se elaborará una Política Nacional de Salud Ambiental, con base en el Plan Nacional de Salud Ambiental (PLANASA) - 2000-2010, que promueva la equidad y la protección hacia los grupos más vulnerables, y que haga énfasis en los problemas ambientales que generan los mayores costos para la sociedad colombiana.

En relación con la contaminación del aire, el MAVDT promoverá la consolidación de la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Prevención y el Control de la Contaminación del Aire -CONAIRE-, como instancia de coordinación para el diseño, implementación, seguimiento, evaluación y ajuste de políticas, estrategias e instrumentos nacionales en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica en Colombia. Esta estrategia articulará el tema de prevención y control de la contaminación del aire con la promoción por parte del Gobierno de los combustibles más limpios y la promoción de la competencia en el mercado de biocombustibles, contenidos en el capítulo "Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo" del presente Plan.

Bajo la coordinación del Ideam, se elaborarán, validarán y ajustarán los protocolos nacionales de monitoreo y seguimiento de la calidad del aire, y de inventarios de emisiones generadas por fuentes fijas y móviles. El MAVDT apoyará el fortalecimiento de 15 redes de monitoreo de calidad del aire y elaborará el diagnóstico del estado de 7 redes del país, promulgará las normas para fuentes fijas y fuentes móviles y adelantará cinco estudios piloto para evaluar los efectos de la contaminación del aire en la salud. Como parte del Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC), se creará el SISAIRE que será administrado por el Ideam.

El MAVDT impulsará la formulación y avance por parte de las autoridades ambientales competentes, de los programas de reducción de contaminación en la fuente y diseñará un instrumento económico para la prevención y control de la contaminación del aire. Se revisarán y armonizarán las normas relacionadas con vertimientos y los instrumentos para el control de la contaminación. Así mismo, se crearán indicadores y criterios para el control y seguimiento sectoriales, los cuales facilitarán que las autoridades ambientales aseguren el cumplimiento de las normas.

En materia de residuos, se promoverá la gestión integral desde los patrones de producción y consumo hasta su aprovechamiento y valorización o disposición final, incluyendo el establecimiento de la responsabilidad extendida del productor, la conformación de la Mesa Nacional de Reciclaje para fomentar el aprovechamiento sostenible de los residuos sólidos, la implementación de sistemas integrados de retorno de materiales reciclables y la elaboración de guías técnicas de reciclaje; además, se fortalecerá el convenio con el Sena para continuar promoviendo y consolidando la organización empresarial de los diferentes actores dedicados al reciclaje y aprovechamiento de residuos sólidos, con el fin de hacer de ellas unas actividades económicas productivas.

Se continuará con la implementación de la Política Ambiental para la Gestión Integral de los Residuos o Desechos Peligrosos, Respel, con el fin de avanzar en la solución a los graves problemas que conllevan su generación y manejo inadecuados. En este sentido, se promoverá la prevención de su generación a través del impulso de estrategias de producción más limpia; se establecerá el requerimiento de formulación de planes de gestión integral a los generadores de Respel y a las autoridades ambientales regionales; se impulsará la creación y fortalecimiento de empresas para el aprovechamiento y la valorización de Respel de manera ambientalmente segura; se establecerán cinco sistemas de retorno de Respel derivados del consumo masivo; se identificarán las alternativas de tratamiento y disposición final para tres regiones del país y se desarrollarán los planes de eliminación de Respel que son objeto de compromisos internacionales.

Se garantizará la eliminación en 2010 de alrededor de 600 toneladas de Sustancias Agotadoras de Ozono (SAO) que se importan y consumen anualmente en el país, y se desarrollará una estrategia nacional para el buen manejo de refrigerantes que incluya la gestión de residuos de SAO; además, se implementarán acciones interinstitucionales para controlar el contrabando de refrigerantes en zonas de frontera. El MAVDT articulará la aplicación en el país de los protocolos de Kyoto y Montreal.

En relación con los contaminantes orgánicos persistentes (COP), se formulará e iniciará la implementación del Plan Nacional de Aplicación, en el marco de los compromisos adquiridos en la Convención de Estocolmo; se desarrollará el marco normativo básico y se formulará un plan de fortalecimiento institucional.

Se elaborará una propuesta metodológica para identificar y gestionar los pasivos ambientales, en especial para la recuperación de áreas degradadas por efecto de las actividades mineras, de explotación de hidrocarburos y agrícolas; se expedirá la norma pertinente. Se definirán criterios de priorización de los pasivos ambientales que permitan clasificarlos de acuerdo con su importancia estratégica. El MAVDT desarrollará estudios piloto en el tema y capacitará a las distintas autoridades ambientales y a los responsables sectoriales para su adecuada gestión.

Con el fin de controlar el uso y manejo seguro y/o la prohibición de sustancias químicas de alto riesgo ambiental, el MAVDT, en conjunto con las universidades, sector privado e institutos de investigación diseñará e implementará estrategias y acciones para el manejo seguro de sustancias químicas, promoviendo su inclusión en las acciones y programas de uso de plaguicidas y sustancias químicas contenidos en la estrategia de mejoramiento del estatus sanitario de la producción agroalimentaria del capítulo "*Crecimiento Alto y Sostenido: la condición para un desarrollo equitativo"* del presente Plan. Por otra parte, y en consonancia con las acciones internacionales, se consolidarán estrategias multisectoriales e interinstitucionales para prevenir los riesgos ambientales derivados del mercurio y de otras sustancias de alto riesgo ambiental.

**Fortalecimiento del Sina para la gobernabilidad ambiental**

La estructura descentralizada e intersectorial del Sina, además de ser innovadora, impone retos importantes. Es necesario un trabajo conjunto entre las entidades que lo conforman para lograr una auténtica coordinación interinstitucional, la optimización de recursos y la focalización de acciones para lograr mayores impactos. Para esto es necesario, proveer y articular regulaciones de manera eficiente y coordinar los procesos y herramientas de gestión ambiental.

Las acciones de fortalecimiento del Sina deben enfocarse en las competencias de planificación, regulación, seguimiento, control y evaluación que las distintas entidades deben ejecutar, en las relaciones que deben existir entre ellas, en los flujos de información y en la definición precisa de competencias y jurisdicciones, con el fin de dar cumplimiento a los principios de transparencia, eficiencia, articulación interinstitucional, enfoque territorial, participación y equidad que se han propuesto.

**Instrumentos para la gestión ambiental**

Las autoridades ambientales cuentan con un amplio conjunto de instrumentos normativos, económicos y de planificación para la gestión ambiental. Con el fin de potenciar y hacer más eficiente este conjunto, se propenderá, a partir de una evaluación integral, por la optimización, armonización y articulación de los mismos.

Se crearán espacios formales de interacción técnica entre las entidades y los diferentes actores del Sina, en los ámbitos tanto nacional como

regional, para la implementación, seguimiento y evaluación de políticas ambientales, la unificación de criterios para la aplicación de las normas, y para facilitar la retroalimentación de las políticas nacionales a partir de las necesidades planteadas por las regiones y las localidades**.**

En todo caso, se fortalecerá el papel de las autoridades ambientales regionales como coordinadoras de la gestión ambiental local y regional y de ejecutoras de la política -el cual debe estar articulado con el trabajo de las entidades territoriales- y se continuará trabajando en su fortalecimiento técnico y administrativo en los diferentes niveles de gestión y competencia.

Teniendo en cuenta que en la actualidad se tienen identificadas algunas dificultades relacionadas con conflictos de competencias al interior del Sina, se propone hacer de manera conjunta, una revisión y definición precisa de las competencias de las entidades que lo conforman, incluyendo Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, Autoridades Ambientales Urbanas, Institutos de Investigación, Unidad de Parques Nacionales y entidades territoriales, con el objeto de resolver tales conflictos y así facilitar una coordinación interinstitucional real y efectiva, acorde con las necesidades ambientales del país.

Se revisará el diseño institucional del Sina y la naturaleza jurídica de algunas de sus instituciones -institutos de investigación, UAESPNN y Autoridades Ambientales Urbanas- en función de sus atribuciones y competencias y se propondrán los ajustes necesarios. Así mismo, en la perspectiva de contar con una institucionalidad nacional ambiental acorde con los retos que aquí se proponen, se revisará la estructura institucional del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial y del Departamento Nacional de Planeación. Para este último se evaluará su estructura especialmente para fortalecer en su papel estratégico en la incorporación de los criterios ambientales en las políticas sectoriales.

El MAVDT y el DNP definirán una estrategia financiera para las entidades del Sina, que garantice su sostenibilidad, reorganice los mecanismos financieros actuales y asegure una redistribución más equitativa, entre las diferentes autoridades ambientales, de los recursos que financian la gestión; esta estrategia incluirá la articulación de la inversión regional y la gestión de recursos de cooperación internacional a través de la promoción de proyectos de cooperación con los países donantes y ante las fuentes multilaterales de cooperación para el sector. Ambas entidades evaluarán y propondrán mejoras al Fondo de Compensación Ambiental, para que responda a las necesidades de las corporaciones de menos recursos de manera eficiente y oportuna.

Con el fin de contar con instrumentos para la evaluación de la política ambiental nacional, de la inversión Sina y de sus impactos, el MAVDT y el DNP adelantarán acciones orientadas a:

i) Definir las prioridades ambientales de mediano y largo plazo para el país, que permitan dirigir las inversiones del Sina y que estén directamente ligadas con las actividades de investigación e información;

ii) Evaluar diferentes opciones tendientes a asegurar la sostenibilidad financiera de los institutos de investigación en el largo plazo;

iii) Diseñar un sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación del impacto de la inversión ambiental por finalidades, que esté integrado al SIAC y que permita superar la visión de seguimiento sólo de la gestión y los resultados;

iv) Evaluar la política ambiental nacional, como principio fundamental para garantizar el mejoramiento continuo de la gestión ambiental.

Se efectuará un ejercicio de revisión, ajuste y actualización de la normatividad ambiental, con el fin de consolidar un cuerpo armónico de normatividad y regulación y se generará capacidad técnica del recurso humano del Sina asociada con la interpretación y aplicación de la normatividad ambiental. También se promoverá la armonización de la normatividad ambiental con normatividades sectoriales que puedan estar generando conflictos de autoridad en materia ambiental; especial atención se prestará a la armonización con el sector minero. La creación de capacidades se impulsará también en otros temas científicos, técnicos y administrativos para atender los desafíos ambientales planteados por el Plan Nacional de Desarrollo y la gestión ambiental en general.

Finalmente, se fortalecerán las relaciones bilaterales, regionales y globales para la promoción de los temas prioritarios de la agenda ambiental, en especial con los países donantes y con los países fronterizos en el marco de las Comisiones de Vecindad, y de la participación en la Comunidad Andina de Naciones y la OTCA. Se afianzará el seguimiento a los compromisos adquiridos por Colombia en el marco de acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, garantizando una presencia cualificada en los espacios internacionales de discusión sobre el tema y en las reuniones de los órganos rectores y subsidiarios de los acuerdos multilaterales de medio ambiente (AMUMAS).

**Gestión del conocimiento y de la información**

La Política Nacional de Investigación Ambiental plantea como objetivo central la necesidad de impulsar la generación y utilización oportuna de conocimientos relevantes para el desarrollo sostenible, con la finalidad de lograr un mejoramiento de la calidad ambiental y de las condiciones de vida de la población.

En esta perspectiva, se diseñará y se desarrollará un plan estratégico que integre las actividades de información e investigación ambiental realizadas por todas las entidades públicas y privadas que generan conocimiento en el marco del Sina, en articulación con el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología - SNCyT; este plan estratégico recogerá las prioridades nacionales y regionales definidas por las demás estrategias establecidas en el presente PND. A través de un documento Conpes se definirán los lineamientos de política para la gestión de la información sectorial necesaria para la inclusión de criterios ambientales en la toma de decisiones sectoriales.

Con el fin de fortalecer al SIAC, se actualizará su marco normativo y se formularán y ejecutarán lineamientos de política de manera que se fortalezcan las capacidades de gestión de información en las entidades productoras y usuarias de información, y los esquemas de cooperación y coordinación interinstitucional, definiendo roles y competencias y promoviendo el intercambio, la difusión y la utilización de la información.

En el desarrollo del SIAC se garantizará la integración, complementariedad e interoperabilidad del Sistema de Información Ambiental - SIA, del Sistema de Información para la Planificación y la Gestión Ambiental -SIPGA y de los demás sistemas y herramientas de información ambiental, para lo cual:

1. Se apoyarán los procesos nacionales y regionales de investigación científica y de monitoreo ambiental en los distintos ámbitos geográficos, específicamente en la definición e implementación de modelos conceptuales integrales, protocolos, estándares, redes operativas y en el desarrollo de herramientas tecnológicas.

2. Se desarrollarán iniciativas de gestión de la información que fortalezcan el Sistema de Información Ambiental (SIA) en sus distintos componentes[190].

3. Se adelantará la estrategia de metadatos ambientales que permita la trazabilidad de la información ambiental del país, integrando las iniciativas en marcha y se establecerán procedimientos de seguridad para garantizar la integridad de la información ambiental del país, en un arreglo interinstitucional y de manera cooperativa con los organismos nacionales responsables; y

4. Se articularán los centros de documentación de las entidades del Sina, mediante la estandarización de catálogos documentales, adoptando esquemas internacionales que permitan su acceso en línea.

Para avanzar en el diseño y la construcción del SIPGA y sus componentes, se hará énfasis en la adopción de un marco conceptual integrador que permita articular la generación de información para el seguimiento a la gestión ambiental. El SIAC, por su parte, estará soportado en sistemas de indicadores que permitan aportar información agregada

[190] Sistemas de Información en Biodiversidad (SIB), Marino y Costero (SIAM), de calidad de aire (SISAIRE), de uso de recursos en sectores productivos (MUR) y agroindustrial, mecanismo de facilitación del convenio sobre diversidad biológica (CHM) y los sistema de información territorial para la Amazonia y Pacífico (SIAT), entre otros.

sobre el estado y conocimiento de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Se mantendrá el esfuerzo en el mejoramiento continuo de la eficiencia de los procesos de licenciamiento, con énfasis en los procesos de competencia de las autoridades ambientales regionales, para lo cual se adelantarán procesos de fortalecimiento de la capacidad técnica y administrativa de estas autoridades y se desarrollarán acciones para optimizar la aplicación de las tarifas de evaluación y seguimiento ambiental. Al final del cuatrienio estas autoridades deberán haber reducido en un 25% el tiempo de licenciamiento, lo cual contribuirá a mejorar la competitividad de los sectores productivos del país. La información sobre la eficiencia de estos procesos se incorporará a los indicadores de gestión ambiental de las autoridades ambientales regionales y al Sistema de Información para el Seguimiento a la Gestión Ambiental - SIPGA.

Con el fin de mantener el esquema de democratización del acceso a la información y como herramienta para el ejercicio del control ciudadano sobre la gestión ambiental, el MAVDT, el Ideam y los institutos de investigación avanzarán en la implementación de un portal interinstitucional para poner a disposición del público la información ambiental, utilizando los estándares que garanticen la compatibilidad con la información geográfica oficial del país definida por el IGAC. Bajo la coordinación del Ideam, se establecerá el registro de fuentes generadoras de datos ambientales con el fin de disponer de información ambiental de mayor calidad, oportunidad y cobertura.

Por otra parte, conjuntamente entre el MAVDT y el Dane, se promoverá una estrategia para la estructuración de las cuentas ambientales nacionales, como un instrumento de planificación y toma de decisiones; este proceso requerirá la priorización de los temas que deben contener y la definición de los lineamientos metodológicos para su construcción.

Finalmente, se avanzará en la creación e implementación de un sistema único y automatizado de trámites ambientales, en el ámbito nacional, con cubrimiento inicial en 5 autoridades ambientales regionales, que canalice la recepción de solicitudes de licencias y permisos ambientales y apoye el esfuerzo de mejoramiento de la eficiencia de los procesos de licenciamiento ambiental, con el fin de que el MAVDT, las autoridades y los usuarios efectúen un control sobre el estado de sus trámites. Esta herramienta se traducirá en un servicio más eficaz para el ciudadano y permitirá consolidar información para la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, y generar indicadores de eficiencia de los procesos de las autoridades ambientales.

Para impulsar el desarrollo técnico y científico y la capacidad investigativa del país en áreas marino costeras e insulares, El MAVDT continuará fortaleciendo la capacidad institucional para el desarrollo de la investigación en restauración, uso y conservación de la biodiversidad mediante el apoyo y seguimiento a Planes de Acción concertados con los Institutos de Investigación, en especial con el Invemar.

**Educación ambiental y participación**

El desarrollo de la gestión pública ambiental requiere espacios reales de participación, que permitan construir una cultura ambiental ciudadana para que individuos y colectividades identifiquen, conozcan, entiendan y ejerzan sus derechos y responsabilidades frente a la sociedad y a su entorno. Así, la educación ambiental y la participación social en la gestión ambiental constituyen herramientas de carácter transversal que apoyan el desarrollo de todas las acciones que contribuyen a mejorar las condiciones ambientales de los territorios, legitiman la acción del Estado y ayudan a la consolidación de la gobernabilidad ambiental.

Por ello, se fomentará la cultura participativa para apropiar y legitimar los procesos de gestión ambiental y desarrollo territorial a través de:

1. El fortalecimiento de la capacidad de las entidades territoriales en el ejercicio de sus funciones ambientales.

2. La cualificación de los consejos directivos de las CAR; y

3. La promoción de procesos pedagógicos para la participación, el control social a la gestión ambiental y a la gestión territorial, y la prevención y resolución de conflictos ambientales, en el marco de la Política Nacional de Educación Ambiental y el Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública.

En el marco de las agendas interinstitucionales, se articularán acciones entre el MAVDT, el Ministerio de Educación Nacional y otros ministerios para la implementación de las Políticas nacionales de Educación Ambiental y de Investigación Ambiental. Se conformará el Comité Nacional de Educación Ambiental (Decreto 1743 de 1994); se dotará al Programa Nacional de Educación Ambiental de una estructura propia que le permita ser más eficiente en la ejecución de la Política y generar mayor impacto, mediante la formulación y desarrollo de proyectos de gran alcance; y se generarán indicadores de gestión y de impacto, coherentes con los principios y estrategias de la política. Los actuales programas de educación ambiental, a los cuales se les dará continuidad, serán fortalecidos con la inclusión de temas de gestión del riesgo y biodiversidad, con una clara visión territorial; además, se desarrollará una estrategia de comunicación de la Política Nacional de Educación Ambiental y se crearán observatorios de participación y educación ambiental en 10 departamentos del país.

**1.3 Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres**

**1.3.1 Situación actual y objetivos**

Por las condiciones geográficas, climáticas y la ocupación del territorio, el país enfrenta diferentes amenazas como inundaciones, deslizamientos y sismos, entre otros, que sumados a las condiciones de vulnerabilidad de la población, sociales, económicas y físicas, acrecientan la fragilidad de los asentamientos humanos y generan situaciones de riesgo, que pueden convertirse en desastre. Anualmente, los desastres conllevan un sinnúmero de víctimas y daños económicos, ambientales, sociales y culturales, con efectos importantes sobre la población y las finanzas públicas del país.

La recurrencia de emergencias y desastres de menor intensidad, y la eventualidad de ocurrencia de desastres de gran magnitud[191], demuestran que las políticas públicas para la gestión del riesgo deben fortalecerse y orientarse no sólo a la atención sino, prioritariamente, a la prevención. Esta última, asociada con reducir y mitigar vulnerabilidades actuales y en la no generación de nuevos escenarios de riesgo.

Colombia presenta el nivel de ocurrencia de desastres más alto en América Latina durante los últimos 30 años, al registrar en promedio 597.7 eventos por año. Entre los fenómenos con mayor recurrencia que originan desastres están, inundaciones (36.8%), deslizamientos de tierra (25.5%), e incendios urbanos (7,6%). Estos han causado el 70% de todos los desastres de las últimas tres décadas[192].

El impacto en el desarrollo económico[193] y social causado por los desastres, deja entrever las implicaciones que tiene para el desarrollo sostenible, el no adelantar acciones tendientes a la prevención y atención de los desastres a través de la gestión integral del riesgo y al fortalecimiento de los mecanismos financieros para la recuperación y rehabilitación. No sólo los grandes desastres nacionales generan las mayores pérdidas, en los últimos 30 años los desastres de menor escala pero recurrentes han generado daños equivalentes a 2.227 millones de dólares y han dejado más de 9 mil muertos, 14,8 millones de personas afectadas, 89 mil viviendas destruidas y 185 mil averiadas, y cerca de 3 millones de hectáreas de cultivos deteriorados[194].

Los patrones de desarrollo en el país, han facilitado la ocurrencia de un mayor número de desastres y magnificado su impacto, esto no solo por la degradación ambiental sino por el aumento de la vulnerabilidad. Esta última relacionada con el crecimiento poblacional y la migración de personas y su concentración en centros urbanos sin una adecuada

---

191 Se entiende como desastres de menor intensidad aquellos con un impacto local. Por su parte, desastres de gran intensidad son aquellos que superan la capacidad local y requieren la actuación del Gobierno Nacional para su atención, tales como: terremotos, erupciones volcánicas y tsunami.

192 Desinventar LA RED, en Evaluación de Riesgos Naturales - ERN Colombia (2004).

193 Las finanzas y el crecimiento del país pueden verse afectados significativamente tras la ocurrencia de los desastres. Por ejemplo, se han calculado daños estimados como porcentaje del Producto Interno Bruto, PIB, del orden de 1.84% para el terremoto del eje cafetero (1999) y 0,98% para el sismo de Popayán (1983).

194 Desinventar LA RED, en Evaluación de Riesgos Naturales - ERN Colombia (2004).

planificación; así como por la debilidad institucional para realizar un control que:

1. Evite la ocupación de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

2. Impida la reocupación de zonas liberadas por procesos de reubicación o reasentamiento, y

3. Garantice el cumplimiento de los estándares de seguridad para los desarrollos legales.

La institucionalidad existente para la gestión del riesgo ha concentrado su accionar hacia la atención, recuperación y rehabilitación tras un evento de desastre. Esto se explica en parte, porque los recursos disponibles para la gestión del riesgo son absorbidos por la atención de las emergencias, reduciendo la posibilidad de financiar labores de prevención. Asimismo, los desarrollos legales para la prevención y atención de los desastres requieren ser ajustados a los nuevos cambios institucionales y a la nueva visión de la gestión integral del riesgo.

Por tanto, se hace necesario fortalecer las acciones propias de la prevención, bajo los siguientes objetivos:

1. Aumentando el conocimiento, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, y el monitoreo de las mismas.

2. Mejorando la información y su divulgación.

3. Incrementando las medidas para la prevención y mitigación del riesgo

4. Fortaleciendo institucionalmente el SNPAD[195], y

5. Aumentando la capacidad de respuesta financiera no solo ante la ocurrencia de un evento adverso sino en acciones de prevención de los mismos.

**5.3.2 Componentes y Estrategias**

**Identificación y monitoreo del riesgo, información y divulgación**

El conocimiento de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, permiten apoyar la toma de decisiones y mejorar las estrategias de planificación del desarrollo territorial y sectorial. Por tanto, para el 2010 se avanzará, a través de las entidades que integran el SNPAD, en tres estrategias principales.

**Ampliación y actualización de las redes de monitoreo y alerta temprana (sísmica, volcánica e hidrometeorológica) y la generación de conocimiento**

El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) culminará la instalación de 60 estaciones y mantendrá en funcionamiento 235 de la red automática hidrometeorológica y de alta montaña al final del cuatrienio. Esto fortalecerá y ampliará la red de monitoreo y alerta y la cobertura de los datos a nivel nacional. Se actualizarán los mapas de amenazas por inundación, deslizamientos e incendios y se elaborarán tres mapas nacionales de escenarios de susceptibilidad a dichas amenazas, actualizándolos a escala 1:500.000. Se detallarán estas amenazas regionalmente de manera piloto en las cuencas de los ríos Combeima, Ceibas y la parte media y baja del río Magdalena. Se implementarán modelos de seguimiento, monitoreo y alertas temprana para dichas amenazas con cubrimiento nacional a escala 1:500.000.

El Instituto de Investigación e Información Geocientífica, Minero-Ambiental y Nuclear, (Ingeominas) ampliará la red de vigilancia sísmica de 18 que tiene en la actualidad hasta llegar a 40 estaciones en operación y 60 estaciones distribuidas en subredes al 2010, en zonas de importancia sísmica del país. Se contará, para la vigilancia volcánica, con 130 estaciones en funcionamiento[196], distribuidas en los volcanes activos. Se actualizarán los mapas nacionales de amenaza sísmica y movimientos en masa y se elaborará un mapa de amenaza volcánica, adicional a los 11 existentes.

La DPAD[197] en coordinación con las anteriores entidades, formulará e implementará una estrategia de información institucional pública en cuanto a eventos amenazantes de origen natural o antrópico que comúnmente afectan el territorio nacional. De manera particular, se priorizarán las inundaciones y los deslizamientos en la estrategia.

**Sistema integrado de información del SNPAD**

La DPAD continuará con la integración de las entidades territoriales del SNPAD a través del Sistema de Información Geográfico para la Prevención y Atención de Desastres. Este sistema consolidará el conocimiento y la información actualizada y disponible sobre amenazas, vulnerabilidades y riesgos en el país. Se brindará una plataforma común al SNPAD que permitirá compartir información entre las instituciones, en un formato estándar, y facilitará la formulación de todo tipo de planes para la prevención y atención de desastres. A través de la formulación de una estrategia para la producción y difusión de la información, se hará accesible el Sistema a las entidades de planificación y gestión del riesgo, así como a la comunidad científica y el público en general, como parte de la estrategia de Gobierno en Línea.

**Cultura, educación e investigación para la gestión integral del riesgo**

Para generar una cultura tendiente a la gestión integral del riesgo, el SNPAD en cabeza de la DPAD, promoverá a través del MAVDT y el MEN[198], el desarrollo de acciones tendientes a la incorporación de la gestión del riesgo en la Educación Ambiental[199], de tal manera que se maximicen dichos beneficios a través de los desarrollos alcanzados durante la implementación de la Política Nacional de Educación Ambiental y de la prevención a través del conocimiento.

La DPAD, en coordinación con Colciencias y el SNCyT[200], y demás centros y grupos de investigación, fortalecerá la investigación básica y aplicada de acuerdo con las necesidades sectoriales que se identifiquen, pero en especial priorizando aquellas que tengan relación con la reducción de la vulnerabilidad física, financiera y social ante la ocurrencia de un desastre.

**Reducción del riesgo (prevención y mitigación)**

Este componente tiene el propósito de incorporar la prevención y mitigación del riesgo como criterio de planificación en los procesos de toma de decisión, sobre el futuro económico y social de la nación y de los entes territoriales. Para el próximo cuatrienio se plantea avanzar en las siguientes dos líneas.

**Incorporación de la reducción del riesgo en la planificación del desarrollo**

El MAVDT continuará apoyando a los municipios en la incorporación adecuada de la gestión integral del riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial, promoviendo la articulación regional y subregional; así como su integración con la gestión ambiental. Para el 2010 se asistirá técnicamente a 400 municipios. Este Ministerio promoverá la profundización en el conocimiento técnico y metodológico y realizará proyectos piloto que permitan generar información, metodologías y capacidad técnica en los ámbitos regional y local.

La DAPD en coordinación con el MAVDT, diseñará estrategias tendientes a incluir la gestión del riesgo en los planes de gestión ambiental regional de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y en los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas, POMCAS. Complementariamente, el sector de agua potable del MAVDT, promoverá la formulación e implementación de Programas de Gestión del Riesgo asociado al desabastecimiento de agua en los municipios de mayor vulnerabilidad del país.

---

195 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, SNPAD, Decreto 919 de 1989.

196 En la actualidad hay 40 estaciones.

197 Dirección de Prevención y Atención de Desastres, DPAD, dependencia del Ministerio de Interior y Justicia.

198 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, MAVDT, y Ministerio de Educación Nacional, MEN.

199 Desde el año 1994 se incorporó el concepto de la prevención de los desastres en la Educación Ambiental, esto a través del artículo 5° de la Ley 115 de 1994, al consagrar "omo uno de los fines de la educación, la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación" (subrayado nuestro). Artículo que es rescatado dentro de los considerandos del Decreto 1743 del mismo año.

200 Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCyT.

La DPAD en coordinación con el DNP desarrollará una propuesta que propicie la incorporación de la gestión integral del riesgo en la formulación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Estas instituciones revisarán y propondrán mejoras a los instrumentos que en la actualidad existen para introducir criterios de gestión del riesgo en la formulación de los proyectos de inversión nacional.

El MAVDT elaborará los lineamientos de política nacional para el manejo de los asentamientos humanos precarios, la cual incluirá un marco legal, financiero y de planificación para el mejoramiento integral de asentamientos en zonas de riesgo mitigable y el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable[201].

La DPAD fomentará la implementación de planes municipales de gestión del riesgo y planes de contingencia en infraestructura indispensable. Se llegará a 350 municipios con planes de gestión del riesgo. Para el cumplimiento de esta meta, se formularán políticas de fortalecimiento financiero del Fondo Nacional de Calamidades tendientes al desarrollo de estas acciones, con el apoyo del DNP.

**Seguimiento a la inversión pública e intercambio de experiencias en gestión del riesgo**

Para superar la dispersión de información en cuanto a las inversiones públicas realizadas para la gestión del riesgo, la DPAD con la asistencia del DNP avanzará en el análisis de las inversiones públicas en gestión integral del riesgo y redefinirán, de ser necesario, el esquema de financiamiento existente para el SNPAD, de forma tal que sea más eficiente. La DPAD, en coordinación con el MAVDT y el DNP, fortalecerá los mecanismos nacionales, regionales y municipales de monitoreo y seguimiento a los programas y proyectos que en materia de gestión del riesgo sean definidos en los procesos de Planificación y Ordenamiento Territorial; asimismo, promoverá el intercambio de experiencias exitosas entre las regiones.

**Desarrollo de políticas y fortalecimiento institucional**

El SNPAD creado mediante la Ley 46 de 1988[202], tiene como coordinador a la DPAD. Tanto el SNPAD como la DPAD serán fortalecidos institucional y jurídicamente para que cumplan con autonomía, celeridad y eficiencia sus funciones. Se garantizará que la DPAD cuente con una estructura organizacional que permita liderar tanto las acciones de atención, como los programas de prevención y reducción del riesgo, privilegiando su liderazgo en la definición de políticas en materia de prevención de desastres y fortaleciendo las acciones en materia de atención.

De los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad en la asignación los proyectos dirigidos a la atención de inundaciones en el bajo Magdalena a través de Cormagdalena y de las entidades territoriales ribereñas, y a la prevención y atención de desastres de origen natural o situación de calamidad pública, a nivel nacional, en especial para la región de La Mojana.

Para la identificación, zonificación, análisis y evaluación de las amenazas, la vulnerabilidad y el riesgo, se fortalecerá a las entidades de nivel regional del SNPAD, con la definición de responsabilidades, competencias e identificación de posibles fuentes de financiación para garantizar la información técnica necesaria, que conduzca al conocimiento real de las condiciones de riesgo y procurar su incorporación en los procesos de ordenamiento territorial.

La DPAD, con el apoyo de las entidades que conforman el SNPAD, formulará un programa de fortalecimiento, el cual garantizará una visión integral y la aplicación de la gestión integral del riesgo, desarrollando los instrumentos normativos, técnicos, financieros y humanos que permitan el cumplimiento de sus objetivos.

La DPAD revisará y actualizará el marco normativo del SNPAD, con especial énfasis en el Decreto 919 de 1989 y las demás reglamentaciones a que haya lugar, para permitir que todas las instancias territoriales que hacen parte del SNPAD, desarrollen instrumentos técnicos y financieros acordes con la gestión integral del riesgo, en el marco de sus competencias, y que aseguren una disponibilidad permanente de recursos. Se deberá propender porque las entidades del orden nacional institucionalicen el tema en sus estructuras organizacionales y asignen los recursos que garanticen la sostenibilidad de las mismas y el cumplimiento de su misión.

El fortalecimiento de la gestión contemplará la integración del SNPAD con otros sistemas, por tanto, la DPAD impulsará la consolidación de la Estrategia de Fortalecimiento de la Ciencia, la Tecnología y la Educación para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, a través de la cual asegurará la articulación entre el SNPAD, Sina[203], SNCyT y los sistemas educativo colombiano y el de planeación.

Vulnerabilidad fiscal y transferencia del riesgo

El Estado puede presentar niveles insostenibles de exposición y afectación ante la ocurrencia de desastres que sobrepasen la capacidad de recuperación o absorción del impacto del evento, comprometiéndose así la estabilidad económica y social del país. Por tanto, se busca reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado a través de estrategias enfocadas a bajar el nivel esperado de pérdidas (medidas de mitigación y prevención) y fomentando mecanismos para la transferencia del riesgo.

En cuanto a la reducción del nivel de pérdidas esperadas, se continuará con los programas de refuerzo estructural para hospitales del nivel III y la infraestructura petrolera esencial. El Invías avanzará en el sistema de gestión integral del riesgo de las redes de transporte en Colombia, esto es, vial, férrea, fluvial y puertos.

El DNP y el MHCP definirán estrategias financieras que permitan viabilizar la transferencia del riesgo tanto para el sector público como para el sector privado. De manera particular, se adelantarán estrategias para la transferencia de riesgo, mejorando los niveles de cobertura y eficiencia en aseguramiento de infraestructura pública. Asimismo, se formularán políticas que incentiven el aseguramiento individual o colectivo[204] de viviendas.

Para el sector agropecuario, se adelantarán actividades relacionadas con el desarrollo y evaluación de aseguramiento para el manejo del riesgo fiscal de la Nación ante desastres naturales de origen climático.

**6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos**

Colombia ha recorrido casi 200 años en la búsqueda de un ordenamiento político que le permita cumplir cabalmente con la tarea de tener presencia efectiva y soberana en el territorio. Desde 1991, esa tarea ha sido traducida en términos de la vigencia plena de un Estado social y democrático de derecho y, desde 2002, se planteó como cometido avanzar decididamente hacia esa plena vigencia en el tránsito hacia un Estado Comunitario.

Es innegable que se han producido avances significativos, que requerirán ser consolidados y profundizados, en el período 2006-2010. El desarrollo de esa tarea comprende diversos componentes y es, a todas luces, múltiple y compleja. De allí que se haya organizado el presente capítulo en torno a dos grandes asuntos: los requisitos y los retos, sin los cuales, es imposible alcanzar las exigentes metas que se proponen.

En cuanto a los requisitos, se incluyen allí dos asuntos de importancia relacionados con el fortalecimiento de la capacidad del Estado para asegurar que todos los colombianos puedan ejercer, con plena capacidad, sus derechos, deberes y libertades. En primer lugar, se trata de avanzar hacia la consolidación del actual modelo democrático, de manera que mejore cualitativamente su desempeño y, sin perder la estabilidad que lo ha caracterizado, responda de mejor manera a las exigencias del modelo representativo y participativo instaurado a partir de la Constitución de 1991. Todo avance en este aspecto redundará en la construcción de una ciudadanía activa, participativa y que, a través del voto, elija sus mejores gobernantes y representantes, exigiendo de ellos la respuesta requerida a las necesidades del conjunto de la sociedad colombiana.

---

201 Las acciones se diseñarán teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones sociales, de calidad de vida y el reordenamiento del territorio. Así mismo, se definirán mecanismos de gestión y uso del suelo y programas de prevención a la ocupación ilegal y el manejo de áreas liberadas por procesos de reasentamiento.

202 Reglamentada por el Decreto 919 de 1989.

203 Sistema Nacional Ambiental, Sina.

204 El país cuenta con estudios y experiencias en aseguramiento colectivo, caso Manizales.

Ello, en un escenario de descentralización, como el que actualmente se está implementando.

En segundo lugar, algunas debilidades particulares del Estado colombiano han hecho patente ciertas falencias en la provisión del servicio de justicia. De allí que cualquier propuesta para fortalecer el Estado, tiene que tener en cuenta la solución de problemas y rezagos que se hacen patentes en la percepción de altos niveles de impunidad y de falta de operancia de la justicia. Por ello, en una perspectiva coyuntural y de corto plazo, el fortalecimiento de la justicia debe anclarse en una tarea urgente y oportuna para ayudar a consolidar la seguridad democrática; pero en una perspectiva de mediano y largo plazo, este fortalecimiento constituye una condición sin la cual no es factible lograr la consolidación del Estado Comunitario.

Respecto a los retos, se han agrupado en dos grandes asuntos. El primero revisa y propone los aspectos que es necesario considerar para que el modelo de intervención y acción del Estado en la economía y respecto de la sociedad encuentre su punto óptimo. En este asunto, se apoyará la figura de un Estado que planee, promueva, regule allí donde esta sea su tarea estratégica y que tenga la capacidad de hacerlo en la perspectiva de consolidar el Estado Comunitario.

El segundo, por su parte, se centra en lo atinente a superar las limitaciones que representa el modelo burocrático de gestión pública hoy existente. Para tal efecto, se debe profundizar en un nuevo paradigma de gestión en el que el Estado establece reglas y promociona las acciones públicas y privadas. Este proceso de transformación institucional implica contar con organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

La solución y atención de estos retos del Estado Comunitario, propiciarán el terreno para consolidar el crecimiento, la equidad, la descentralización y la seguridad democrática.

**6.1 Los requisitos del Estado Comunitario**

**6.1.1 Consolidación del modelo democrático**

Colombia goza de una tradición democrática que compite con la de los países de mayor desarrollo en este aspecto. La relativa estabilidad política del país ha estado sustentada en la convergencia de varios fenómenos. De una parte, en la perdurabilidad de la institucionalidad democrática construida, la cual, aun con limitaciones y deficiencias, ha permitido que procesos como el relevo en los cargos de elección popular y en la conformación de los cuerpos colegiados se haga de acuerdo con los resultados de los procesos electorales. De igual forma, las decisiones de Gobierno, en los distintos niveles, están sometidas a los procedimientos establecidos, es decir, a su aprobación o control por parte del Legislativo y a la revisión por parte de la Rama Judicial, en lo que a atañe a su constitucionalidad. Por esta vía, el país ha recorrido el fructífero proceso de construcción de un Estado social y democrático de derecho.

No obstante, en su proceso de formación, la democracia colombiana ha estado permeada por prácticas como el clientelismo, las cuales se han constituido en uno de los principales mecanismos de articulación entre el Estado, los partidos políticos y la sociedad, y a las que se recurre dada la limitada capacidad de cada uno de los eslabones mencionados para interactuar sin este tipo de intermediaciones.

Si bien el clientelismo ha servido para atender parcialmente las necesidades de algunos sectores de la población, para incorporar a importantes segmentos de la población al sistema político y para limitar los conflictos entres las elites, también ha tenido consecuencias negativas como la disminución de la representatividad y legitimidad del sistema político. Tales defectos se agudizaron como consecuencia del Frente Nacional, en el que veinte años de Gobierno compartido por parte de los partidos tradicionales, fomentaron la profundización del fraccionalismo interno.

La Constitución de 1991 pretendió resolver la crisis de legitimidad, a través del desmonte del monopolio bipartidista y de la apertura del régimen político a actores sociales y políticos, antes excluidos de las principales instancias decisorias. Fiel a este espíritu de apertura política, la nueva Carta disminuyó los requisitos para formar partidos y movimientos políticos, al punto de que sólo bastaban 50.000 firmas u obtener representación en el Congreso para acceder a la personería jurídica. La Constitución de 1991 introdujo circunscripciones especiales para las minorías políticas y étnicas y estableció la circunscripción nacional para la elección de Senado.

Así mismo, el modelo de democracia representativa, vigente hasta entonces, fue complementado con la puesta en marcha de un conjunto de mecanismos de democracia directa y participativa, como el cabildo abierto, la consulta popular, los referendos derogatorios y aprobatorios y la iniciativa popular legislativa. Además, la Constitución generó el marco institucional necesario para la participación de los ciudadanos en la planeación de la gestión pública y en el control social de sus gobernantes. Sin embargo, la pretensión de democratizar el sistema político puso en juego su gobernabilidad. Se pasó de un estrecho bipartidismo a un aparente multipartidismo extremo y caótico.

La reducción de los requisitos para formar partidos políticos produjo una explosión de nuevas agrupaciones, que exacerbaron la fragmentación y atomización del sistema. En 1991 existían 22 partidos con personería jurídica. Tres años más tarde, en 1994, esta cifra ascendió a 54. Luego, en 1998 se alcanzó el punto más alto cuando 80 partidos contaban con reconocimiento jurídico. Pese a ello, el número efectivo de partidos nunca superó, en esa década, el bipartidismo ampliado.

Adicionalmente, esta apertura del sistema político se gestó de manera simultánea, con el proceso de aceleración de la descentralización y las transformaciones que esto introdujo en la estructura jerárquica y relativamente ordenada de los partidos tradicionales.

Así, el mecanismo de representación proporcional permitió el acceso a los cuerpos colegiados de elección popular, sin necesidad de generar proyectos políticos incluyentes y representativos. La figura de múltiples facciones y movimientos políticos, generalmente adscritos a un líder político, diseminó las prácticas clientelistas en el Congreso, al igual que le restó legitimidad al sistema de partidos, figura fundamental en toda democracia representativa. Como consecuencia, los partidos tradicionales se vieron cuestionados, inmersos en procesos paulatinos de fragmentación y pérdida del control que habían tenido por décadas y sujetos a una aparente volatilidad de sus electorados. No obstante, frente a experiencias traumáticas de países vecinos, no dejó de sorprender en el caso colombiano que los partidos conservaran algún grado de presencia protagónica en la contienda electoral, en los cuerpos colegiados y en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En síntesis, los cambios en la contienda democrática que introdujo la Constitución de 1991 constituyeron un intento por consolidar la democracia colombiana. A través de esta nueva Constitución se impulsaron grandes transformaciones, pero también procesos contradictorios que conllevaron al fraccionamiento extremo del sistema de partidos. La competencia política se abrió, pero se volvió caótica. El aparente alto número de partidos y las pocas propuestas ideológicas, hicieron casi imposible la identificación de los ciudadanos con las nuevas opciones.

A su vez, la fragmentación de los partidos políticos produjo cierto desorden en el funcionamiento legislativo, dado que, al imponerse una negociación personalista, disminuyó la capacidad del Congreso para ejercer control político sobre los actos del Ejecutivo, lo que dificultó el ejercicio de rendición de cuentas.

Después de casi una década de intentos fallidos, durante el período 2002-2006 se realizaron un conjunto de reformas institucionales tendientes a facilitar la gobernabilidad, a brindar garantías democráticas y a fortalecer la legitimidad del sistema de partidos.

Dentro de estas reformas se destaca el Acto Legislativo 1 de 2003, conocido como la reforma política, mediante el cual se reformó el sistema electoral[205] con el objeto de generar incentivos de agrupamien-

[205] El sistema electoral colombiano puede caracterizarse como de representación proporcional por lista; con circunscripciones nacionales, departamentales, municipales y especiales; con una fórmula de cálculo de proporcionalidad de D'Hondt; con umbrales excluyentes; y, con listas únicas opcionales (abiertas o con voto preferente y cerradas, de acuerdo con el criterio del partido), centradas en los partidos y no en los candidatos.

to ideológico partidista en los candidatos a los cuerpos colegiados de elección popular, reduciendo el personalismo. En ese mismo sentido, la promulgación de la Ley de Bancadas[206] fortaleció el protagonismo de los lineamientos partidistas en la toma de decisiones y en el control político en el Congreso, al igual que estableció mecanismos para la promoción de la disciplina partidista, todo lo cual apunta a hacer más eficiente y menos costoso el trámite legislativo.

Adicionalmente, reformas como la reelección presidencial (Acto Legislativo 2 de 2004) y la Ley de Garantías Electorales (Ley 996 de 2005), en conjunto con los demás desarrollos normativos, constituyeron un avance en la consolidación de una democracia responsable frente al electorado. La primera, abrió la posibilidad de darle mayor continuidad a las políticas públicas y a que los ciudadanos premien a los buenos gobiernos. La segunda, aseguró el equilibrio entre el candidato presidente y los demás candidatos, al tiempo que instauró un novedoso sistema de financiación pública anticipada de las campañas presidenciales. Este nuevo esquema de financiación generó mayor equidad en la competencia presidencial y restringió la influencia de los intereses privados en las campañas políticas.

Aunque aún es prematuro evaluar el impacto de estas reformas, sobre todo en materia de acción en bancadas en los cuerpos colegiados, la conformación política actual del Congreso refleja una tendencia hacia el fortalecimiento de partidos con una gestión más ordenada y eficiente. El impacto de la reforma electoral en cuanto a umbral, cifra repartidora y lista preferente, premió a quienes adoptaron estrategias partidistas, mientras castigó severamente a aquellas figuras políticas que intentaron conseguir sus resultados amparados en su prestigio personal. Así, mientras que el Senado electo en 2002 estuvo conformado por 62 partidos, en el actual existen 12[207], aunque en la realidad en 2002 primaban los dos partidos tradicionales con una exigua mayoría, acompañados de algunos movimientos que paulatinamente se alinearon en torno a la figura del presidente Uribe hasta permitirle consolidar una coalición mayoritaria. En la actual conformación se han delineado tres grandes bloques: la coalición de partidos uribistas, claramente mayoritaria en Cámara y Senado y conformada fundamentalmente por seis movimientos (Partido de la U, el Partido Conservador, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Colombia Democrática y Alas Equipo Colombia); un bloque opositor de centro, claramente representado por el Partido Liberal; y un bloque opositor de izquierda, en el cual está el Polo Democrático Alternativo.

De otro lado, se dictaron lineamientos de política para la plena identificación de los ciudadanos colombianos y para el mejoramiento de los mecanismos para el ejercicio del derecho al voto. Al respecto, se aprobó el Conpes 3323 de diciembre 20 de 2004, "Programa de ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil (PMT)", con el cual se aseguró la segunda fase de modernización de la Registraduría con el objeto de culminar el proceso de cedulación e identificación de la población mayor de 18 años, a la vez que se actualiza y mejora el proceso de registro civil e identificación de los menores. Todo ello, atado a la posibilidad de nutrir una base de datos de información decadactilar que permite constatar la identidad real de la persona.

A mediados de 2005 se inició la contratación de los bienes y servicios necesarios para dar cumplimiento a esta política, la cual, según la Ley 999 de diciembre de 2005, obliga a que, a 1° de enero de 2010, todos los colombianos mayores de 18 años estén cedulados.

De esta manera, en el cuatrienio 2007-2010, será necesario consolidar el adecuado funcionamiento de la democracia representativa y fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Así, la consolidación del modelo democrático significará que Colombia continuará siendo una democracia estable e institucionalmente fuerte, fundamentada en la vigencia efectiva del Estado Social de Derecho y soportada en un sistema político incluyente, capaz de adaptarse a los retos políticos del futuro y de propiciar las condiciones necesarias para una gobernabilidad democrática.

Ésta debe permitir al sistema político un trámite más ágil de las demandas y requerimientos de la sociedad, con un fluido funcionamiento de sus instancias representativas y un mejoramiento en el desarrollo de los mecanismos de participación.

Para avanzar en estos logros, se propone trabajar en los siguientes componentes:

**Registro e identificación de los ciudadanos colombianos**

El funcionamiento de un Estado de derecho se basa en la certeza de la identidad de las personas. De allí que la identificación se convierta en un asunto estratégico que incide en todos los sectores del Estado y de la sociedad. Los procesos de registro civil e identificación ciudadana, tienen un alto impacto en las actividades y decisiones de los diferentes sectores gubernamentales y en el accionar de todos los colombianos. Esto quiere decir que la carencia de sistemas de identificación confiables, seguros y oportunos puede acarrear numerosos costos económicos, sociales, políticos, entre otros.

La tarea de registro e identificación de los ciudadanos colombianos puede considerarse como un prerrequisito para fortalecer y consolidar la democracia en Colombia, pero además, puede constituir un avance fundamental para la depuración y mejora de los sistemas de información y para la prestación de servicios como el de salud, pensiones, etc.

En esta perspectiva, y dando seguimiento a lo previsto en la ley y en los documentos de política respectivos, se fortalecerá tanto el Programa de ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la RNEC, como las estrategias para lograr el registro de niños y niñas de 0 a 5 años.

Para ello se contempla:

1. La digitalización y grabación de los archivos físicos de la Dirección Nacional de Identificación (DNI) que contienen unos 33 millones de tarjetas decadactilares.

2. La renovación de todas las cédulas de ciudadanía antiguas (aproximadamente 22 millones).

3. La expedición de la cédula a todos los nuevos ciudadanos (alrededor de 850 mil anuales).

4. La expedición de 3 millones de tarjetas de identidad a los menores entre los 7 y 14 años.

5. La actualización, almacenamiento y consulta de 41,2 millones de registros civiles disponibles tanto en la Registraduría, como en las Notarías del país.

6. La ampliación de la capacidad de almacenamiento y velocidad de procesamiento de las base de datos de Registro Civil y de Identificación (AFIS); y

7. La ampliación de la fábrica de documentos, que alcanzará la cifra de los 60 mil diarios.

Se espera que para finales del año 2009 se haya culminado el proceso de renovación de la cédula con el nuevo formato, se presenten avances significativos en la modernización y actualización del registro civil, y se haya implementado una estrategia para lograr el registro de niños y niñas a más temprana edad.

Además, el programa buscará la unificación de las bases de datos de identificación tales como el Sistema Automático de Identificación Dactilar (AFIS) y el Archivo Nacional de Identificación Alfanumérica (ANI), así como su interrelación con la base de datos de Registro Civil (nacimiento, matrimonio y defunción). Con ello, se logrará dar una solución integral que incluya los recursos humanos, logísticos y tecnológicos para la actualización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil.

**Fortalecimiento del sistema político[208]**

En aras de garantizar una democracia real, con derechos y garantías ciudadanas, el ejercicio de la soberanía popular y una democracia par-

206 Ley 974 de 2005.

207 Fernando Giraldo, Sistema de Partidos Políticos en Colombia, Bogotá, CEJ 2003 y Registraduría Nacional del Estado Civil, Resultados Electorales 2006.

208 Cfr. "Visión Colombia II Centenario: 2019". pág 296.

ticipativa y representativa con pluralismo extendido, se revisarán y se acometerán los ajustes necesarios a las reformas implementadas.

Con el fin de avanzar en la profundización de la democracia en el nivel regional, durante este período se promoverá la instauración de los ajustes requeridos para adaptar los varios procesos en curso. Ellos involucran los cambios en los períodos de Gobierno de alcaldes y gobernadores; la diferencia en los años electorales y de inicio de los períodos de Gobierno que hacen de 2007 un año de permanente interacción entre un Gobierno Nacional en ejecución de su programa de Gobierno y gobiernos territoriales y locales en proceso de cierre de gestión y en pleno desarrollo de la campaña electoral.

En el cuatrienio 2007-2010 se continuará con los esfuerzos dirigidos a atenuar la incidencia del clientelismo, de manera que se propicien condiciones para el fortalecimiento de la gobernabilidad. En este sentido, se buscará profundizar las mejoras en las relaciones entre la Rama Ejecutiva y la Legislativa para la eliminación de las prácticas clientelistas de intermediación política, tanto en el ámbito nacional como territorial.

**Fortalecimiento del sistema electoral**

Uno de los principales retos de la democracia colombiana es modernizar la organización electoral para aumentar la credibilidad en las elecciones locales, regionales y nacionales. Ello implica dos tareas complementarias.

La primera relacionada con la renovación de las cédulas de ciudadanía para el conjunto de la población colombiana mayor de 18 años, así como con la depuración del Censo Electoral.

La segunda, como componente esencial del proceso de modernización del sistema electoral, implica adelantar y apoyar las iniciativas tendientes a renovar el Código Nacional Electoral, con el fin de adecuar la reglamentación en la materia a los requerimientos del Acto Legislativo 001 de 2003. En este sentido, las últimas elecciones de Congreso, aunque mostraron las bondades de los cambios en el sistema electoral, también evidenciaron las ambigüedades y vacíos legales de su reglamentación. Por esta razón, con el fin de garantizar un marco legal claro y estable que garantice el desarrollo de un componente esencial de la democracia como lo son las elecciones, se respaldará la renovación del Código Nacional Electoral, de manera que incluya la instauración de un tribunal electoral capaz de impartir justicia de manera oportuna y eficiente.

**Fortalecimiento del sistema de bancadas y de los mecanismos de rendición de cuentas**

Con el fin de hacer efectivo el régimen de bancadas dentro del Congreso, se adelantarán revisiones periódicas que permitan determinar el grado de implementación de este criterio dentro del trámite legislativo y en las acciones de control político. Con base en estas revisiones, se promoverán reformas a la Ley 5ª de 1992 que contribuyan a adaptar el reglamento interno del Congreso al trabajo de bancadas, y que le brinden a los Partidos Políticos mayores incentivos y sanciones para fomentar la disciplina partidista.

Al mismo tiempo, y con el fin de aumentar la gobernabilidad de las entidades territoriales, el Gobierno Nacional promoverá los cambios institucionales necesarios para desarrollar el régimen de bancadas en los concejos municipales y asambleas departamentales que, por el número de integrantes, justifiquen la implementación de este tipo de herramientas.

**Fortalecimiento del sistema de partidos[209]**

Hacia el futuro, uno de los principales retos de la democracia colombiana consiste en fortalecer los partidos políticos en su dimensión organizativa, programática y de representación política, así como en sus espacios de democracia interna. Igualmente, se promoverá la consolidación de los partidos apuntando a aumentar su capacidad de agregar y representar los intereses ciudadanos y vincular a la ciudadanía.

En este período, se continuarán ofreciendo las garantías necesarias para que las minorías y la oposición puedan ejercer libremente sus derechos políticos. Estas medidas buscarán garantizar un sistema político incluyente, pluralista, gobernable, con una competencia ordenada y de mejor calidad, y relaciones institucionalizadas entre fuerzas políticas e instituciones.

**Promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana y comunitaria y, en particular, la dirigida al control social a la gestión pública**

Con el propósito de generar una acción más proactiva en materia de participación ciudadana y comunitaria, se avanzará en la determinación de directrices referidas a la democratización no sólo de la política, sino de las instancias de organización y participación de la sociedad civil. Ello, con el fin de propiciar la gestación de una nueva cultura política y social para la participación.

En lo relativo al control social de la gestión, se proyecta la construcción de una nueva cultura de lo público, en coordinación con las entidades del ámbito nacional y los entes territoriales, donde el ciudadano y sus organizaciones sociales se vinculen activamente en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas, así como en el fomento de veedurías ciudadanas en todas las actividades de la administración pública.

Se promoverán reformas que permitan afianzar los espacios locales de participación ciudadana para que la comunidad pueda ejercer un control efectivo sobre las acciones de sus gobernantes, e incida efectivamente sobre las decisiones públicas. El fortalecimiento de los mecanismos de planeación y gestión participativa, así como los de presupuestación por resultados, estarán entre las cuestiones a considerar a instancias de revisar y mejorar los mecanismos propios de la democracia participativa en lo local.

Se apoyará, a partir del "Programa Nacional de Formación Ciudadana en Transparencia y Control Social a la Gestión Pública", la apropiación de pedagogías educativas, diseño de herramientas de gestión, difusión de los mecanismos e intercambio de experiencias para garantizar la vinculación activa de la sociedad civil en la gestión pública.

Igualmente, se revisarán los mecanismos de participación política, con el fin de hacer efectivas las instancias de rendición de cuentas frente al electorado planteadas en la Constitución.

Finalmente, un asunto estratégico reside en la información requerida para fomentar y hacer seguimiento a los procesos y programas que propenden por el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana. Con los avances en la implementación del Sistema Nacional de Información del sector de la participación, se propiciará la disponibilidad de información clara, oportuna y real, desde el nivel local, sobre aspectos relacionados con la organización comunal, espacios y mecanismos de participación, programas y proyectos de desarrollo en participación ciudadana y comunitaria.

**Fortalecimiento de la acción comunal**

Se propone, a partir del *Programa de Formación de Formadores para la Organización Comunal*, fortalecer y rescatar los valores de la democracia participativa, el civismo y el desarrollo del ciudadano, mediante acciones encaminadas a generar capacidades y competencias en los miembros de la organización comunal y funcionarios de las entidades territoriales que ejercen la función de inspección, vigilancia y control.

De otra parte, con el Programa Nacional de Emprendimiento Comunal Solidario, se busca generar una nueva visión y un liderazgo gerencial y empresarial en la organización comunal por parte de los dirigentes comunales y los miembros de las comisiones empresariales.

Otro aspecto significativo en este campo es la descentralización del rol comunal. Desde el punto de vista institucional, se impulsará la descentralización de la función de inspección, vigilancia y control hacia las entidades territoriales de la organización comunal de primero y segundo grado.

El propósito de tal descentralización es generar conciencia y responsabilidad en dichas entidades y, a la vez, articular esfuerzos y programas con los actores locales. Así, se podrá generar una sinergia que

209 Cfr. "Visión Colombia II Centenario: 2019". Pág 295.

multiplique los efectos de la política de participación en la que se encuentra empeñado el Gobierno Nacional. Dicho proceso se concertará y promoverá, con las secretarías de Gobierno y de desarrollo comunitario, con el fin de impulsar la interacción e integración de las entidades con el tema comunal, según lo previsto en la Ley 753 de 2002.

**Apoyo institucional a la democracia local y territorial**

Se diseñarán estrategias con los diferentes actores institucionales que permitan la construcción de un liderazgo para la participación e intervención en la gestión institucional, con programas como apoyo al Programa "Viernes del Concejal", "Revista Institucional "Concejos en Contacto" y el "Centro de Estudios del Ministerio del Interior y de Justicia". El propósito fundamental es proveer los instrumentos técnicos para el acompañamiento de la gestión institucional con los entes territoriales, la sociedad civil y la utilización de tecnología para el manejo de información y seguimiento del proceso político y social. Así mismo, se pretende aportar al análisis político de cada uno de las materias que son de interés para el Ministerio del Interior y de Justicia y para los actores sociales involucrados.

En este campo se ayudará a construir una base de conocimiento sobre política y participación política amplia y sostenible, capaz de implementar reformas que eleven la calidad de la inclusión y competencia democrática en Colombia. Las actividades conducidas bajo este propósito aportarán elementos para la construcción de las bases de una agenda política de largo plazo.

**6.1.2 Justicia eficaz y cercana al ciudadano**

En el período 2002-2006 se lograron avances importantes en el fortalecimiento del sector justicia. Sin embargo, persisten retos en los que es necesario avanzar para ofrecer un servicio eficiente, eficaz y acorde con las necesidades de la ciudadanía, tarea que se considera clave para el logro de una adecuada presencia del Estado. En la perspectiva del cuatrienio 2007-2010, la Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD) impone, al igual que la Ley de Justicia y Paz, un conjunto de tareas en las que es preciso enfocar esfuerzos para consolidar los avances del sector justicia, así como para garantizar la investigación y el juzgamiento de los responsables de hechos delictivos.

Esta perspectiva, además de incluir la asistencia legal y protección a testigos y víctimas de actividades ilícitas, parte de la consumación de una serie de medidas orientadas a estructurar un sistema de justicia plenamente operante y respetado por la ciudadanía. En este sentido, esfuerzos como la implementación del Sistema Penal Acusatorio, el fortalecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, la expedición de la Ley de Infancia y la Adolescencia, avances en descongestión de despachos en las áreas civil, familia y laboral- y el impulso de los Mecanismos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), constituyen herramientas en las que el Estado ha enfocado sus esfuerzos con el fin de brindar al ciudadano un servicio de justicia integral que garantice, respete y fortalezca las estructuras básicas del Estado social de derecho.

El diseño de políticas relacionadas con el sector justicia se basa en una visión orientada a poner a disposición de la población un servicio más cercano al ciudadano, que brinde igualdad en el acceso y en el tratamiento para resolver oportuna, confiable y pacíficamente las diferencias, hacer efectivos derechos y obligaciones y que, a su vez, sea garante de la seguridad jurídica. Esta visión supone que Colombia avanzará en la superación de la amenaza terrorista, el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, así como frente a las principales manifestaciones de violencia asociadas a estos factores. Los principios que orientarán esta visión son:

1. Garantizar la efectividad de los derechos, libertades y obligaciones dentro del marco del estado social y democrático de derecho.

2. Eliminar las barreras de acceso a la administración de justicia.

3. Reducir los niveles de impunidad.

4. Adecuar y modernizar los modelos de gestión y los procedimientos del sistema jurídico y

5. Fortalecer y hacer efectiva la reintegración social de aquellos privados de la libertad.

Estos retos involucran tanto la participación de la Rama Judicial, como el compromiso del Ejecutivo y del Legislativo en el desarrollo de políticas de Estado articuladas, integradas y coherentes. En este sentido, el Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial[210] propone la realización de seis objetivos: fortalecer el acceso de la población al servicio de justicia mediante el impulso de estrategias específicas en materia de MASC y simplificación de procedimientos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión judicial y administrativa de la Rama Judicial; aumentar la calidad en la prestación del servicio de justicia mediante el incremento del nivel de profesionalización, selección y evaluación de los funcionarios; mejorar la visibilidad y transparencia de las actuaciones judiciales; garantizar la independencia administrativa y presupuestal de la Rama Judicial; y, desarrollar sistemas de comunicaciones que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama.

Así mismo, el Direccionamiento Estratégico de la Fiscalía General de la Nación (FGN), como elemento del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial, considera los siguientes asuntos: consolidación del Sistema Penal Acusatorio; redefinición de la política de Estado en materia criminal; fortalecimiento de la Policía Judicial; implementación de la Ley de Justicia y Paz; investigación de delitos de connotación internacional; fortalecimiento del programa de protección a víctimas y testigos; e implementación de la carrera judicial en la FGN.

De esta forma, los planteamientos que se presentan en el presente plan para el desarrollo de una *política de justicia eficaz y cercana al ciudadano*, recogen, entre otras, las líneas formuladas por el Consejo Superior de la Judicatura (C. S. de la J.) y la FGN. Esta política se divide en los siguientes temas:

1. Rediseño y fortalecimiento institucional del sector justicia.

2. Modernización del servicio de justicia.

3. Fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad.

4. Modernización y fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC).

5. Integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar el acceso; y

6. Gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico.

**Rediseño y fortalecimiento institucional del sector justicia**

Desde la expedición de la Constitución de 1991, el Sector Justicia no había enfrentado un proceso de cambio tan profundo como el vigente. Reformas tales como la implementación del Sistema Penal Oral Acusatorio, la fusión de los Ministerios del Interior y de Justicia, el establecimiento de los juzgados administrativos y la expansión de la oralidad a todas las especialidades y jurisdicciones, hacen que el próximo cuatrienio sea determinante para el mejoramiento de las condiciones del sistema.

En este contexto, el primer asunto a tratar se remite a la necesidad de consolidar un Plan Nacional de Justicia que dote a los órganos de control, al Ejecutivo y a la Rama Judicial de un marco de acción que materialice el principio de colaboración armónica y, de paso, coadyuve en el cumplimiento de fines esenciales del Estado. En este sentido, se proveerá al país de una política pública en materia de justicia totalmente concertada y que dé cuenta, de manera integral, de las necesidades sectoriales en su conjunto.

En segundo lugar, es preciso fortalecer las instancias de formulación y evaluación de la política sectorial. Debe tenerse en cuenta, por un lado, que el Consejo Superior de Política Criminal y Penitenciaria no dispone de un equipo de expertos que respalden desde el punto de vista técnico sus decisiones y, por el otro, que la Comisión de Seguimiento de la Reforma Penal, a pesar de contar con un comité técnico asesor, requiere un sistema de información cuantitativa que dé cuenta de los avances, cuellos de botella y necesidades de la Reforma. En este sentido, se impulsará la creación de capacidades técnicas mediante la instauración de un ente permanente de asesoría y servicios estadísticos[211].

---

[210] De acuerdo con lo dispuesto por las Leyes 152 de 1994 y 270 de 1996 el Plan Sectorial de la Rama Judicial se entiende incorporado al Plan Nacional de Desarrollo en su totalidad.

[211] Dichos servicios estadísticos deberán atender como mínimo los siguientes asuntos:

1. La concertación de un indicador de impunidad.

2. El cumplimiento de tiempos procesales.

3. La atención al ciudadano.

4. El seguimiento a los niveles de corrupción en el sistema de justicia; y

5. La evaluación de la eficacia en la persecución criminal del Estado.

En tercer lugar, para continuar con la implementación del Sistema Penal Acusatorio son prioritarias las tareas de formulación tanto de una política criminal y penitenciaria, como de fortalecimiento del sistema penal, de manera articulada e integral y con solidez técnica y eficiencia en materia presupuestal. Ellas deben incluir los avances legislativos en materia de delitos trasnacionales y lucha contra la impunidad, así como los efectos de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz.

En este contexto, la coordinación interinstitucional y el fortalecimiento de la capacidad técnica del Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) resultan fundamentales para la formulación de la política mencionada. Por tal razón, es imperioso un ajuste en la organización y funciones del Viceministerio de Justicia con el fin de crear capacidades en materia de coordinación con la Rama Judicial y demás entidades del sector, el diseño de programas de prevención del delito, la formulación de propuestas específicas en materia de política criminal y penitenciaria y asesorar al Ministro en el ejercicio de sus funciones como Presidente del Consejo Nacional de Estupefacientes.

Igualmente, es preciso consolidar los esquemas de coordinación entre las entidades encargadas de la investigación criminal, es decir, tanto de la realización de pruebas de carácter técnico, como de la ejecución de labores de policía judicial, dada la centralidad del manejo probatorio en el nuevo procedimiento penal. Para tal fin, es necesario garantizar la independencia e imparcialidad del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), al igual que el fortalecimiento técnico del Consejo Nacional de Policía Judicial.

Así mismo, debe resaltarse que en materia de rediseño institucional, dado el esfuerzo presupuestal del Gobierno Nacional en los últimos años para impulsar iniciativas como la implantación del Sistema Penal Acusatorio (en el período 2004 - 2006 se invirtieron $93.309 millones de 2006) y los jueces administrativos ($60.000 millones aproximadamente), se requiere generar herramientas para optimizar la utilización de los recursos y la gestión de las entidades del Sector Justicia. En este sentido, se deben, por ejemplo, complementar los esfuerzos de organismos como el C. S. de la J. y entidades como el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), con herramientas orientadas al mejoramiento de la gestión administrativa, la programación del presupuesto orientada a resultados y la planeación de procesos a largo plazo.

Dicha optimización de recursos requiere la realización de una evaluación de la estructura de la FGN, con el fin de que esta pueda atender de manera óptima las necesidades que le impone la reforma penal (dirección de procesos e investigación criminal); la implementación de la Ley de Justicia y Paz (incluyendo compromisos como el Plan Nacional de Búsqueda a Desaparecidos); el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos; la puesta en marcha de la Ley de Infancia y Adolescencia; y, el cumplimiento de compromisos como el apoyo a la Justicia Penal Militar y a la Corte Suprema de Justicia por parte del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI). Esta tarea contará con el apoyo del Programa para la Renovación de la Administración Pública (PRAP).

Paralelamente, el mejoramiento en el manejo de recursos debe incluir el diseño y puesta en marcha de un sistema de seguimiento integral a las fuentes de financiamiento de la inversión para el sector[212], con la participación directa de las entidades relacionadas con la administración de dichos fondos, es decir la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el C. S. de la J., la FGN y el MIJ.

Este rediseño también incluye la modificación de procedimientos relacionados con el manejo de bienes decomisados por la FGN y aquellos objeto de extinción de dominio que están a cargo de autoridades administrativas, en el sentido de facilitar la liquidación de bienes no reclamados, autorizar la enajenación de bienes con el fin de evitar pérdida del valor patrimonial y reducir los costos de administración y conservación.

De esta manera, en el próximo cuatrienio debe avanzarse en el rediseño de la estructura institucional de la administración del servicio de justicia, mediante la promoción de un proceso de revisión y reforma de la estructura y funciones de las entidades del sector justicia, con el fin de alcanzar los siguientes propósitos:

1. Fortalecer técnicamente al Viceministerio de Justicia en su capacidad para la formulación e implementación de una política criminal y de investigación penal (Justicia y Paz, reforma penal, sistema penitenciario y carcelario, etc.) y de una política antidrogas entre otros.

2. Adaptar la estructura del Inpec a las realidades sociales y jurídicas del país. Por lo tanto, se deberán enfocar esfuerzos en temas tales como la prisión domiciliaria, programas de reintegración social y tratamiento, reposición de infraestructura, etc.

3. Fortalecer la estructura de toma de decisiones del C. S. de la J., considerando elementos técnicos orientados a resultados en materia presupuestal y administrativa.

4. Definir e implementar una estructura que permita la independencia de los servicios científicos para la producción de pruebas penales.

5. Aumentar la capacidad técnica de la SNR para la optimización de los servicios notariales y de registro, así como para el manejo de los recursos derivados de los mismos.

6. Evaluar y rediseñar la estructura orgánica de la FGN con el fin de permitir la flexibilidad para ajustar su planta a la atención de necesidades como la implementación de la Ley de Justicia y Paz, la Ley de Infancia y Adolescencia y el fortalecimiento de la Unidad Nacional de Derechos Humanos.

7. Rediseñar los mecanismos e instancias de recaudo y control de los ingresos provenientes de los fondos especiales, establecidos en las Leyes 55 de 1985, 66 de 1993 y 6ª de 1992. Así mismo, fortalecer el control y gestión de los recursos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (Frisco).

8. Rediseñar los mecanismos para el manejo de bienes o recursos decomisados en procesos penales (incluyendo los no reclamados) y aquellos objeto de extinción de dominio.

Ahora bien, este rediseño debe tener en cuenta también las necesidades de información, entendida esta como una herramienta básica para la toma de decisiones sectoriales. En este aspecto, el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (SINEJ)[213], instancia encargada de la coordinación de los servicios estadísticos y sistemas de información, cobra particular importancia frente a la prestación del servicio de justicia, dado que en la actualidad subsisten una variedad de sistemas de servicios estadísticos y de información relacionados con el sector y persisten problemas de interoperabilidad, interconexión e intercomunicación entre ellos, situación que dificulta la administración de la información sectorial.

Por lo tanto, es necesario fortalecer el SINEJ y lograr la vinculación de otras entidades (p. e. Procuraduría General de la Nación -PGN-, Defensoría del Pueblo, etc.), al igual que la vinculación del sistema a otras estrategias en materia de producción de información básica estadística tales como el Plan de Información Básica 2006 - 2010 (PLANIB) y el Plan Estratégico Nacional de Estadísticas (PENDES), liderados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane).

---

212 Los recursos de inversión del sector provienen de cuatro fuentes principales:

1. El artículo 13 de la Ley 55 de 1985 dispone que, de los ingresos provenientes por el registro de instrumentos públicos y otorgamiento de escrituras, destinados a la Superintendencia de Notariado y Registro, se reasigne el 50% al financiamiento de inversiones para la construcción, adecuación y dotación de despachos judiciales y establecimientos carcelarios.

2. El artículo 6° de la Ley 66 de 1993 señala que, de los rendimientos de las cantidades de dinero que reciba la Rama Judicial, se deberá destinar un 70% para financiar los planes, programas y proyectos de inversión prioritariamente, y los de capacitación que se establezcan en el Plan Nacional de Desarrollo para la Rama Judicial, y un 30% para los planes, programas y proyectos de rehabilitación y construcción, mejoras y consecución de los centros carcelarios y penitenciarios.

3. El artículo 135 de la Ley 6ª de 1992 ordena la creación de un aporte especial para la administración de justicia, equivalente al 10% de los ingresos brutos obtenidos por las notarías por concepto de todos los ingresos notariales; y

4. De acuerdo con lo señalado en los documentos Conpes 3277 de marzo 15 de 2004 y 3412 de marzo 6 de 2006, los recursos obtenidos por la venta de los bienes que hacen parte del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), se destinarán a la implementación del plan de construcción, dotación y mantenimiento de establecimientos de reclusión, con excepción de las tierras destinadas a la población desplazada.

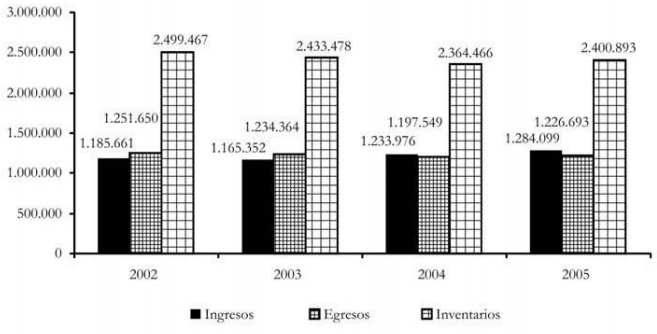
213 El SINEJ, de acuerdo con la Ley 270 de 1996, tiene como objeto el acopio, procesamiento y análisis de información que contribuya a mejorar la toma de decisiones administrativas en el sector justicia y su coordinación está a cargo del C. S. de la J.

En este contexto, el fortalecimiento de los sistemas de información y servicios estadísticos se deberá atender en dos frentes. Por un lado, la reformulación del objetivo, naturaleza y alcance del SINEJ, con el fin de adecuarlo a las condiciones tecnológicas, necesidades y proyecciones del sector; y, por el otro, generar un plan maestro de inversiones en materia informática para todas las entidades del sector que se articule con las iniciativas del Gobierno en materia de administración de la información.

**Modernización del servicio de justicia**

Como se refleja en la figura 6.1, una de las grandes problemáticas que ha afectado la prestación del servicio de justicia a cargo de la Rama Judicial, es la persistente acumulación de expedientes. En los últimos años se buscó superar dicha situación, a través de medidas de descongestión enfocadas principalmente al impulso de reformas procesales y a la creación transitoria de despachos de descongestión. No obstante, aunque los funcionarios de la rama han logrado igualar, e incluso superar, el número de egresos respecto de los ingresos de procesos, el inventario ha sufrido sólo leves modificaciones.

**Figura 6.1: Evolución de los ingresos, egresos e inventarios de procesos en el sector jurisdiccional**




Fuente: UDAE - C. S. de la J.

Del total de procesos represados a 2005, 1.203.914 (50,1%) se encontraban sin trámite[214]. Su distribución por jurisdicción se resume en el cuadro 6.1.

**Cuadro 6.1: Distribución del inventario de procesos según jurisdicción, 2005**

| Jurisdicción | Procesos | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Con trámite | Sin trámite | Total | % Total |
| Ordinaria | 1.059.673 | 1.199.035 | 2.258.708 | 94 |
| Contenciosa | 119.570 | 4.846 | 124.416 | 5 |
| Disciplinaria | 17.736 | 33 | 17.769 | 1 |
| **Total** | **1.196.979** | **1.203.914** | **2.400.893** | **100** |

Fuente: C. S. de la J. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

Del inventario total, el 94% corresponde a la jurisdicción ordinaria, de la cual el 64% de los procesos se concentran en la especialidad civil, tal y como se señala en el cuadro 6.2. Los procesos civiles se concentran principalmente en las ciudades de Bogotá (23%), Barranquilla (11%), Cali (9%) y Bucaramanga (9%) y tienen la particularidad, al igual que los que ingresan en el resto de la jurisdicción cada año, de tratarse de asuntos de mínima cuantía o "pequeñas causas"[215]. Por ejemplo, en lo que se refiere a la especialidad penal, en el año 2004, el porcentaje de pequeñas causas alcanzaba el 60% del total de los procesos en curso, mientras que para la civil esta proporción se aproximaba al 27%, sin tener en cuenta los procesos ejecutivos, y 52% considerando estos últimos[216].

**Cuadro 6.2: Inventario de procesos de la Jurisdicción Ordinaria desagregados por especialidad, 2005**

| Especialidad | Con trámite | Sin trámite | Total | % Total |
|---|---|---|---|---|
| Civil | 464.666 | 986.629 | 1.451.295 | 64 |
| Promiscuo (penal-civil) | 88.987 | 98.491 | 187.478 | 8 |
| Laboral | 115.906 | 31.706 | 147.612 | 7 |
| Penal | 114.212 | 0 | 114.212 | 5 |
| Familia | 46.184 | 58.738 | 104.922 | 5 |
| Promiscuo (familia-menores) | 24.376 | 23.426 | 47.803 | 2 |
| Menores | 18.168 | 0 | 18.168 | 1 |
| Civil-familia | 2.668 | 38 | 2.706 | 0 |
| Civil-laboral-familia | 2.023 | 2 | 2.025 | 0 |
| Civil-laboral-familia-penal | 768 | 3 | 771 | 0 |
| Civil-laboral | 466 | 1 | 467 | 0 |
| Sala Única | 232 | 0 | 232 | 0 |
| Ejecución de penas | 181.017 | 0 | 181.017 | 8 |
| **Total** | **1.059.673** | **1.199.035** | **2.258.708** | **100** |

Fuente: C. S. de la J. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

La congestión, al igual que la complejidad de los procedimientos y la existencia de una serie de variables relacionadas con la gestión judicial (entre las que se encuentran las dificultades asociadas a la realización de diligencias de embargo y secuestro), han contribuido a que los tiempos promedio de los procesos superen ostensiblemente los establecidos en los códigos de procedimiento. Así, en promedio la resolución de un conflicto civil[217] tarda 1.920 días, de uno laboral 1.730 días y de uno de familia 850 días[218].

En consecuencia, para dinamizar la administración de justicia, es preciso acometer las siguientes tareas:

1. Modernizar la gestión judicial del sector jurisdiccional.

2. Impulsar reformas constitucionales y legales relacionadas con temas como el ajuste de los procedimientos de las acciones públicas, competencias de las altas cortes, facultades jurisdiccionales del artículo 116 de la Constitución Política y Código Único de Procedimiento.

3. Política de descongestión que se comprometa con la consecución de una justicia al día.

4. Implantación de la oralidad en todas las jurisdicciones y especialidades; y

5. Creación de la figura de jueces de competencia múltiple o de pequeñas causas[219].

En cuanto a la primera de las medidas, la principal tarea se relaciona con la estructuración de alternativas de mejoramiento, o en algunos casos la tercerización de funciones administrativas y el establecimiento de esquemas de seguimiento a la labor de los auxiliares de la justicia.

Frente al tema de reformas constitucionales y legales, las tareas abarcan distintas iniciativas tales como: simplificación y unificación de procedimientos en todas las especialidades de la jurisdicción ordinaria; consagración de figuras que permitan la agilización de los procesos

214 Sin actuaciones de las partes en el último año, bien sea por falta de actuación de las partes o por razones inherentes al funcionamiento del despacho.

215 El término empleado sirve para agrupar asuntos que por decisión del legislador son desistibles, transigibles conciliables o delitos querellables en el caso de la especialidad penal. La mayoría hoy en día son competencia de los jueces municipales y aplica en casos como hurto simple o agravado de mínima cuantía, lesiones personales con incapacidad menor a 30 días y otros casos análogos.

216 Corporación Excelencia en la Justicia, "Jueces de pequeñas causas", 2005.

217 Un proceso ordinario civil o de familia en primera instancia (sin la promoción de incidente o recurso alguno) tardaría mínimo 111 días y con apelación 172 días. Si el proceso presenta eventualidades (Ej. inadmisión de la demanda, notificación por emplazamiento, reconvención de la demanda, reforma de la demanda, excepciones previas y de mérito, audiencia del artículo 101 del Código de Procedimiento Civil, entre otras), tendría una duración mínima de 221 días en primera instancia y 282 días si hay apelación. Si el proceso es abreviado, los tiempos legales oscilan entre 108 días (sin incidentes o recursos) y 208 días (con incidentes y recursos).

218 Consejo Superior de la Judicatura. "Caracterización de tiempos procesales para la administración de justicia: modelo de medición y resultados de su aplicación" (2006).

219 Esta medida requerirá la revisión de las funciones y naturaleza de los jueces municipales.

(p. e. perención); reformas a la acción de tutela (competencias y trámite); redistribución de competencias en las altas cortes y ajuste de funciones; consolidación normativa de las diferentes formas de prestación del servicio de justicia; y, establecimiento de herramientas para la organización y coordinación de la oferta de justicia asociada a los MASC.

En materia de política de descongestión, es necesario impulsar un Plan Nacional de Descongestión que, de acuerdo con las particularidades de las especialidades a intervenir y con el fin de evacuar definitivamente el inventario histórico de procesos, incluirá mecanismos de seguimiento y evaluación. Así mismo, incluirá el establecimiento de modelos de gestión judicial[220] y redefinición del alcance de las herramientas para la evaluación, remuneración y bonificación de los jueces y fiscales. Igualmente, es necesario generar garantías que permitan al juez ejercer una mejor dirección del proceso y reformar varios aspectos específicos de la legislación procesal.

Con el fin de dar mayor celeridad y simplicidad a los procesos, se requiere expandir de manera gradual la oralidad a las especialidades civil, laboral y familia, así como a las jurisdicciones contencioso administrativa y penal militar. Dicha medida debe contar, previamente, con un plan maestro de inversiones en infraestructura, plataforma tecnológica y capacitación, así como con una planeación de las fases para su implementación.

Como se ha señalado, el impacto de los asuntos de mínima cuantía o "pequeñas causas" en el sistema de justicia hace imprescindible impulsar, en concordancia con las modificaciones legales que experimenta la administración de justicia y el Plan Estratégico para la Defensa de los Derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia 2006-2010[221], la implementación de la figura de los jueces de competencia múltiple o "pequeñas causas", así como una serie de reformas al Código Nacional de Policía, al Código de Procedimiento Civil y a la Ley 228 de 1995.

Igualmente, estas medidas requieren una evaluación de la posibilidad de asegurar presencia, tanto de los jueces de competencias múltiples o "pequeñas causas" como de los ordinarios, en zonas en las cuales, por sus condiciones económicas y de conflictividad, así lo requieran. Adicionalmente, se trabajará en un modelo de *descentralización* de los juzgados en las grandes capitales que, en sus fases iniciales, se priorizará en las Casas de Justicia como una forma de acercar el servicio al ciudadano.

Dadas las restricciones fiscales, será necesario que el sector avance en la determinación y la priorización de los recursos requeridos para la implementación de estas políticas. Este proceso deberá conducir a una propuesta concertada de financiación por fases que atienda las necesidades del sector y que considere la realidad presupuestal de la Nación.

**Fortalecimiento del sistema penal y lucha contra la impunidad**

De acuerdo a lo establecido en el artículo 530 del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004), el Sistema Penal Acusatorio debe ser implementado gradualmente durante el período 2005-2008[222].

Como se señala en el cuadro 6.3, la inversión durante el período 2004-2006 del C. S. de la J. ascendió a $65.565 millones; en la FGN se incorporaron cerca de $30.574 millones; y, $14.848 millones en entidades como la PGN, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la Defensoría del Pueblo también han invertido recursos, en especial en la capacitación de sus funcionarios.

**Cuadro 6.3: Recursos de inversión asignados y programados - Sistema Penal Acusatorio, 2004-2006**

Millones de pesos de 2006

| C. S. de la J. | 2004 | 2005 | 2006 | Total |
|---|---|---|---|---|
| Salas de audiencia | 16.452 | 9.307 | 13.990 | 39.749 |
| Plataforma tecnológica y sistema de información | - | 6.205 | 13.542 | 19747 |
| Capacitación | 4.191 | 788 | 779 | 5.758 |
| Seguridad y protección | - | 311 | 1.500[1/] | 311 |
| **Total C. S. de la J.** | 20.643 | 16.611 | 29.811 | 65.565 |
| **FGN** | | | | |
| Adecuación de infraestructura física | 2.182 | 1.371 | 8.500 | 12.053 |
| Capacitación | 1.242 | 1.045 | 1.000 | 3287 |
| Solución informática única e integral | 2.309 | 3.658 | 7.674 | 13.641 |
| Criminalística | - | 393 | 1.200 | 1593 |
| **Total FGN** | 5.733 | 6.467 | 18.374 | 30.574 |
| **INMLCF** | | | | |
| Capacitación y gestión | 154 | 446 | 400 | 1.000 |
| Equipos, instrumentos, insumos y tecnología | 1.297 | 3.454 | 5.898 | 10649 |
| Publicaciones | 23 | 446 | 55 | 524 |
| Infraestructura | 31 | 344 | 2.300 | 2675 |
| **Total INMLCF** | 1.505 | 4.690 | 8.653 | 14.848 |
| **TOTAL** | 27.881 | 27.768 | 56.838 | 110.987 |

[1/]Los recursos destinados a seguridad y protección no se destinan en su totalidad a la reforma penal.

Fuentes: Presupuesto General de la Nación. (C. S. de la J. y FGN) y INMLCF. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

Sin embargo, a pesar de no poder comparar indicadores de gestión entre el sistema penal mixto y el oral acusatorio[223], es evidente una reducción sustantiva en los tiempos procesales, tal y como se detalla en el cuadro 6.4.

**Cuadro 6.4: Comparativo de tiempos procesales Ley 600 de 2000 y Ley 906 de 2004**

| Delito | Ley 600 | | Ley 906 | | Reducción | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Núm. días | Meses | Núm. Días | Meses | En días | En meses | En % |
| Hurto, artículo 239 C. P. | 567 | 18,9 | 69 | 2,3 | 498 | 16,6 | -87,83 |
| Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, artículo 376 C. P. | 377 | 12,6 | 68 | 2,3 | 309 | 10,3 | -81,96 |
| Homicidio, artículo 103 C. P. | 493 | 16,4 | 116 | 3,9 | 377 | 12,6 | -76,47 |
| Lesiones, artículo 111 C. P. | 177 | 5,9 | 107 | 3,6 | 70 | 2,3 | -39,55 |

Fuente: C. S. de la J., Documento SA-0101. Sistema Penal Acusatorio, dos años de expedición del Código de Procedimiento Penal. Septiembre de 2006.

**Consolidación de los avances del Sistema Penal Acusatorio**

Así, el Estado deberá adelantar esfuerzos tendientes a la consolidación de los avances del Sistema Penal Acusatorio. De esta manera, se garantizará una cobertura óptima del sistema, para lo cual se procurará formular un plan maestro de infraestructura y plataforma tecnológica que genere un sistema integral de información y que incorpore las necesidades de todas las entidades intervinientes.

**Fortalecimiento de la investigación criminal**

220 Junto a los modelos de gestión judicial se requiere el diseño de soluciones que permitan, por ejemplo, la comisión de diligencias (p. e. embargos y secuestros) a empleados judiciales o ciertas autoridades administrativas, o ampliar las facultades de los colegios de abogados y de la función social de los profesionales del derecho para permitir su participación en la atención a las pequeñas causas y los planes de descongestión judicial.

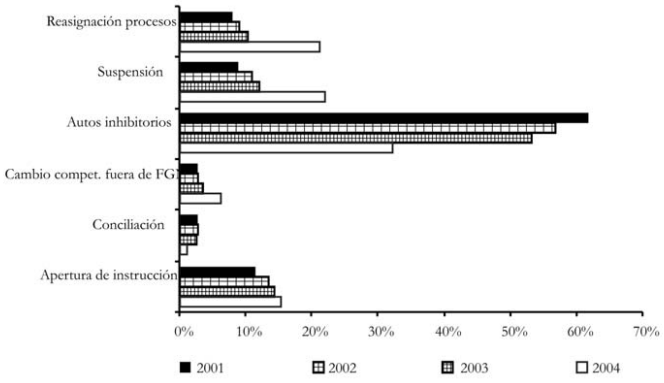
221 Este documento, elaborado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer presenta, en dos grandes frentes (reformas legales y difusión), tres líneas estratégicas: violencia intrafamiliar, crisis marital y discriminación laboral.

222 Fase I: Armenia, Bogotá, Manizales y Pereira - enero 1° de 2005; Fase II: Bucaramanga, Buga, Cali, Medellín, San Gil, Santa Rosa de Viterbo, Tunja y Yopal - enero 1° de 2006; Fase III: Antioquia, Cundinamarca, Florencia, Ibagué, Neiva, Pasto, Popayán y Villavicencio - enero 1° de 2007; Fase IV: Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Montería, Quibdó, Pamplona, Riohacha, Santa Marta, Sincelejo y Valledupar - enero 1° de 2008.

223 Anteriormente el Fiscal, además de investigar, instruir y acusar, contaba con funciones judiciales, es decir, tomaba decisiones sobre la continuidad o no del proceso penal, o la libertad del procesado. Hoy, el fiscal competente es acompañado por un juez de control de garantías, distinto al juez de conocimiento, quien será el encargado de cumplir con las funciones judiciales dentro de la etapa de instrucción. La participación del juez de conocimiento se presentará únicamente en el juicio oral y público y no tendrá conocimiento del caso antes de darle inicio a la audiencia. Con el nuevo sistema, las funciones tanto del fiscal como del juez son claramente diferenciables, cumpliendo así con las características de cada uno de estos cargos: el fiscal como investigador y acusador ante el juez y este como funcionario que decidirá, dependiendo de las pruebas tanto del fiscal como del defensor, si condena o absuelve al acusado.

En materia de investigación criminal, existen dificultades para la coordinación entre las entidades con funciones de policía judicial. Esto explica, parcialmente, las formas de terminación de los procesos que usualmente se presentaban en la FGN, particularmente durante la vigencia de la Ley 600 de 2000, en las etapas de investigación previa e instrucción. Como se observa en la figura 6.2, en la etapa de investigación previa, para 2004, el 61,9% de los procesos finalizó por la expedición de resolución inhibitoria[224]. Así mismo, en la etapa de instrucción, el 47,1% de los procesos se dieron por terminados a causa de preclusión por falta de mérito[225].

**Figura 6.2: Formas de terminación del proceso penal en la fase de investigación previa - Ley 600 de 2000**




Fuente: FGN. Oficina de Planeación 2004. Cálculos: DNP DJS SJ.
* También se presentan otras terminaciones como la indemnización, el desistimiento o la conciliación, las cuales no suman más del 6% para 2004.

Por otro lado, se requiere trabajar en el fortalecimiento de la investigación criminal mediante una serie de intervenciones encaminadas a la renovación o repotenciación de los equipos tecnológicos en términos de investigación (en laboratorios y de campo) y operatividad, logrando así las certificaciones de calidad tanto de los procedimientos de laboratorio, como de las labores de inteligencia. Así mismo, es determinante la implementación de la carrera judicial en la FGN como elemento de fortalecimiento institucional del talento humano.

Igualmente, serán necesarios avances en materia de capacitación, creación de sistemas de gestión de calidad de los servicios criminalísticos y generación de alianzas entre las entidades del sector. En este último sentido, se bucará lograr la correcta interconexión e interoperabilidad de los sistemas IBIS, AFIS, CODIS y los proyectos Imágenes Digitales y Fotografía Digital[226]. De la misma manera, debe haber interconexión entre estos sistemas con los diferentes funcionarios judiciales para agilizar las investigaciones, identificar los autores, relacionar los hechos y realizar el análisis criminal oportunamente.

**Fortalecimiento de la investigación y juzgamiento en la lucha contra la gran criminalidad**

Con el fin de impulsar la lucha contra la gran criminalidad y en aras de hacer efectiva la Ley de Justicia y Paz, se requiere fortalecer las capacidades operativas de unidades de la FGN, como la de delitos contra la administración pública, de antinarcóticos e interdicción marítima, de secuestro y extorsión, de terrorismo, de DD.HH., de Justicia y Paz y de extinción de dominio y lavado de activos. Con respecto a esta última, se deben fortalecer los esquemas de coordinación con la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de aumentar su capacidad de detección de tipos y prácticas de lavado de activos, así como impulsar la agilización de procesos de extinción de dominio.

Así mismo, considerando los requerimientos para la implementación del Plan Nacional de Búsqueda a Personas Desaparecidas[227], y el procesamiento de pruebas, a cargo del CTI, el DAS, la Policía Nacional y el INMLCF, se promoverán iniciativas encaminadas a la formulación de un plan de inversiones que permita ordenar la política y priorizar los requerimientos de cada entidad. Este, debe incluir la capacitación a los funcionarios judiciales con el fin de garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

**Creación del Sistema Nacional de Protección y Asistencia de Testigos, Víctimas y Funcionarios Judiciales**

El Sistema Penal Acusatorio y la ley de Justicia y Paz implican una mayor cercanía de las partes del proceso en un juicio oral y público. Por esta razón, se avanzará en la creación de un Sistema Nacional de Protección, bajo el cual se fortalecerán los programas de protección a víctimas, testigos y funcionarios judiciales, así como los dirigidos a reclusos. Para ello, el Gobierno Nacional buscará los medios de provisión de recursos para la implementación del mismo. En aras de lograr un modelo de protección concertado con el C. S. de la J., la FGN, la PGN, la Defensoría del Pueblo, el MIJ y el Inpec, se establecerán herramientas para la coordinación del sistema; así mismo, deberá considerarse, dentro de la estructura de los programas de protección, un esquema de atención legal a las víctimas intervinientes en procesos penales y en el desarrollo de la Ley de Justicia y Paz.

**Promoción de los servicios de asesoría legal gratuita (Defensoría del Pueblo)**

Con la finalidad de garantizar el principio de equilibrio procesal de las partes[228] dentro del proceso, se requiere la promoción de una estrategia de capacitación, fortalecimiento y expansión de los servicios ofrecidos por la Defensoría del Pueblo, particularmente en materia de defensoría pública. Así mismo, se requiere fortalecer a la Unidad de Investigación Criminal del Sistema Nacional de Defensoría Pública, para lo cual se deberá trabajar, de manera coordinada, con el INMLCF. Esta situación coadyuvará positivamente en la implantación del Sistema Penal Acusatorio y de la Ley de Justicia y Paz.

**Diseño y ejecución de una política de descongestión de procesos bajo el régimen de Ley 600 de 2000**

224 La resolución inhibitoria está contemplada en el artículo 327 de la Ley 600 de 2000 como una forma de terminación de la acción penal en la etapa de investigación previa, la cual se presenta en tres casos: cuando el hecho no existió, es decir, la conducta cometida es inexistente o no está consagrada como delito por la ley; los sujetos activos no son responsables de la conducta considerada como delito; o, la acción penal no puede iniciarse.

225 La preclusión por falta de mérito es una forma de terminación del proceso en la etapa de instrucción. Ocurre cuando, en cualquier momento de la investigación, el fiscal decide terminar con esta porque no existen pruebas suficientes para acusar al sindicado o se logra probar que el hecho no ha existido, o por el contrario que el sindicado no lo cometió.

226 El Sistema Integrado de Información Balística (IBIS, por sus siglas en inglés), es una herramienta de identificación con la que cuentan el DAS, la FGN, la DIJIN y el INMLCF; el Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares (AFIS, por sus siglas en inglés), es un instrumento de clasificación y archivo automático de huellas dactilares que opera en la Registraduría Nacional del Estado Civil, el INMLCF, el DAS, la FGN y la Dijín, sin embargo este último no es compatible con los otros; el Registro Combinado de ADN (CODIS, por sus siglas en inglés), es un sistema de recolección de información para la identificación del ADN de las personas, dichos sistemas son alimentados por la FGN, la DIJIN y el INMLCF; el proyecto de Imágenes Digitales es un sistema de recolección de documentos patrón (de referencia o cuestionados), que es alimentado por los laboratorios del DAS, CTI, DIJIN y el INMLCF; y, el proyecto de Fotografía Digital se implementa en los laboratorios del DAS, CTI, Dijín y el INMLCF.

227 El Plan Nacional de Búsqueda a Personas Desaparecidas contiene cuatro componentes principales:

1. Recolección de información.

2. Análisis de la información.

3. Recuperación; y

4. Identificación plena. Los tres primeros estarán principalmente a cargo de la FGN y el último del INMLCF. Dicho plan contará con la participación de la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB), la Vicepresidencia, la Procuraduría General de la Nación (PGN), la Defensoría, los Jueces, el Ministerio de Defensa, la Policía Nacional y el Inpec.

228 Con la expedición de la Ley 941 de 2005, mediante la cual se organiza el Sistema Nacional de Defensoría Pública, el Estado debe garantizar la defensa pública para aquellas personas que por sus condiciones económicas o sociales se encuentren en circunstancias de desigualdad manifiesta para proveer por sí mismas la defensa de sus derechos, en condiciones de igualdad frente al ente acusador.

Para lograr que el sistema acusatorio disponga del talento humano que requiere, se implementará una política de descongestión judicial para efectos de resolver prontamente los procesos que se adelantan bajo el régimen penal mixto. La evolución del inventario de expedientes en la FGN para el período 2002-2004 demuestra que el nivel de congestión de negocios iniciados en el marco de la Ley 600 de 2000[229], es significativo. En 2004 se presentaba un total de 381.033 procesos represados en la etapa de investigación previa y 388.116 casos en etapa de instrucción. Por lo anterior, se requerirá la consolidación de mecanismos de descongestión definitivos. Igualmente, se hace necesario el establecimiento de herramientas de seguimiento, evaluación y control respecto de la aplicación de dichas medidas.

**Expansión del servicio de justicia en zonas de conflicto**

Con respecto a la expansión del servicio de justicia en zonas de violencia, como consecuencia de los resultados que ha arrojado la PDSD en materia de recuperación del control territorial y como parte del proceso de consolidación de la presencia institucional, será necesaria la creación de un modelo de justicia con particularidades que incorpore las características de las zonas en las que aún se mantiene la presencia amenazante de los GAML. Dicho modelo, debe garantizar la participación de los operadores de justicia y pondrá en práctica las lecciones aprendidas en iniciativas que integren el servicio, con las acciones realizadas por entidades del sector seguridad y defensa.

**Implementación de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DDHH e infracciones al DIH**

En primera medida, se fortalecerá la capacidad técnica del Comité de Impulso para la investigación de violaciones a los DD.HH. y el DIH y del Programa de DD.HH. de la Vicepresidencia de la República, con el fin de realizar el seguimiento y evaluación de la política en esta materia.

Como desarrollo de la política de lucha contra la impunidad en casos de graves violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH, prevista en el documento Conpes 3411 de marzo 6 de 2006, se ha previsto dotar al Inpec y al C. S. de la J. con las capacidades técnicas y operativas para aplicar la tecnología de audiencias virtuales. Además, se profundizará en la creación de procedimientos y prácticas operativas concretas que permitan la agilización de los procesos en casos de violación a los DD.HH. e infracciones al DIH y, por último, se implementarán las líneas de acción para el cuatrienio, en el marco del Plan Nacional de Acción en DD.HH. y DIH.

Igualmente, para mejorar la defensa internacional del Estado ante sistemas de protección de DD.HH., teniendo en cuenta que es requisito de admisibilidad la falla en los remedios judiciales internos, es importante mejorar la capacidad de gestión de la FGN, del C. S. de la J. y de la PGN, para lo cual se revisará la posibilidad de autorizar el aumento de plantas de personal en las dos entidades en las áreas dedicadas al tema de los DD.HH.

Así mismo, y con el fin de fortalecer los sistemas de justicia penal y de control disciplinario para la lucha contra la impunidad, se requieren reformas en los modelos de operación y gestión de las organizaciones del sistema de justicia penal y del sistema de control disciplinario. Dichas reformas, deben tener en cuenta la generación de criterios, estructuras, procedimientos y herramientas para fortalecer los recursos humanos, físicos y financieros y el talento humano.

**Fortalecimiento de la Justicia Penal Militar**

Adicionalmente, la PCSD y la modernización de la administración de justicia en el país, requieren de una Justicia Penal Militar (JPM) moderna, efectiva y legítima entre los miembros de la Fuerza Pública, y ante la Rama Judicial, la sociedad colombiana y la comunidad internacional. Actualmente, la JPM dispone de limitados recursos institucionales, presupuestales y técnicos, lo que dificulta el cumplimiento de su misión constitucional en todo el territorio. Esto debe llamar la atención respecto a la obligatoriedad de cumplir con estándares internacionales de DD.HH. y de DIH.

Este proceso de fortalecimiento partirá de una serie de reformas al Código Penal Militar (Ley 522 de 1999), que abarcarán asuntos tales como la definición de competencias entre la JPM y la Justicia Ordinaria, las violaciones a los DD.HH. y delitos comunes, y la transformación de la tendencia inquisitiva de esta jurisdicción a una de corte adversarial. Igualmente, se requiere evaluar las diferentes propuestas de restructuración de la JPM, las cuales deberán hacer especial énfasis tanto en el nivel de independencia (régimen de carrera, autonomía administrativa y presupuestal) y en el fortalecimiento de la investigación criminal, como en los asuntos relacionados con la capacitación y modernización del régimen de los funcionarios involucrados en la prestación del servicio de JPM (compatibilidad de las carrera militar, judicial y administrativa) y el establecimiento de herramientas de descongestión de procesos.

Por lo anterior, con el fin de dar un impulso decidido a la JPM, esta debe contar con los recursos físicos y tecnológicos necesarios para dar cuenta de las carencias de los despachos y centros de reclusión, incluyendo los programas de tratamiento de población militar reclusa, por lo que se requiere la elaboración de una serie de planes maestros de inversión en dichos renglones.

**Implementación del Código de Infancia y Adolescencia**

Por último, para dar alcance al nuevo Código de Infancia y Adolescencia, el cual rige a partir del 1° de enero de 2007, tanto la FGN, como el C. S. de la J. deben implementar las medidas necesarias para el cumplimiento efectivo del mismo. Para ello, la FGN requerirá capacitar a fiscales e investigadores delegados ante los jueces penales para adolescentes. Así mismo, por parte del C. S. de la J., se adelantará la transformación de los actuales juzgados de menores en juzgados penales de adolescentes y se evaluará la posibilidad de crear nuevos juzgados en aquellos casos en que se requiera. Igualmente, se debe prever la creación y capacitación de jueces con función de control de garantías y de conocimiento especializados en el tema y prever el funcionamiento de las salas especializadas, en caso de ser necesarias, en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que conozcan en segunda instancia este tipo de denuncias.

**Modernización y fortalecimiento del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC)**

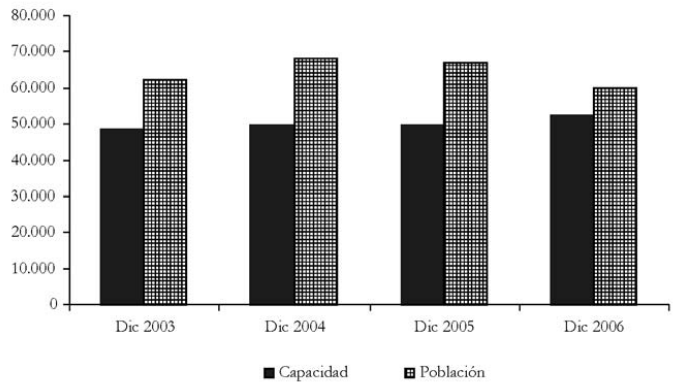
En el período 2002-2006 se logró la reducción de la tasa de hacinamiento que enfrentaba el SPC (figura 6.3). El documento Conpes 3277 de marzo 15 de 2004, modificado por el Conpes 3412 de marzo 11 de 2006, propuso, por un lado, un plan de ampliación, adecuación y dotación (AAD) que a la fecha se traduce en la generación de 2.060 nuevos cupos[230] y, por otro, la implementación del plan de construcción, dotación y mantenimiento (CDM) que permitirá la generación de 21.200 nuevos cupos que apoyarán la política de descongestión del sistema y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los Establecimientos de Reclusión del Orden Nacional (ERON). A

[229] El artículo 531 de la Ley 906 de 2004, por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Penal, plantea el régimen de transición del sistema penal mixto al acusatorio. Para ello, señala que los términos de prescripción y caducidad de las acciones que hubiesen tenido ocurrencia antes de la entrada en vigencia del nuevo Código, serán reducidos en una cuarta parte que se restará de los términos previstos en la ley. El objeto de dicha medida, es el de lograr la descongestión, depuración y liquidación de procesos bajo el régimen anterior. Ahora bien, la sentencia expedida por la H. Corte Suprema de Justicia el 27 de octubre de 2004, Magistrado Ponente Alfredo Gómez Quintero, afirma que todos los procesos iniciados por conductas punibles que hayan tenido lugar antes de la puesta en marcha del nuevo sistema acusatorio (dependiendo de las fechas en que se haya dado inicio, según la fase a la que pertenezca el municipio), deberán desarrollarse según el procedimiento estipulado en la Ley 600 de 2000 (sistema penal mixto), es decir, únicamente se desarrollarán bajo el régimen procesal de la Ley 906 de 2004, las conductas punibles que se pongan en conocimiento de la autoridad competente, desde el 1° de enero de 2005 en adelante, según la fase de implementación del sistema.

[230] Se programó la generación de 3.100 cupos mediante la estrategia de AAD. A la fecha está pendiente la entrega de 1.040 cupos.

diciembre de 2006, la tasa de hacinamiento era de 14,6%, frente a 34,1% en diciembre de 2005.

**Figura 6.3: Evolución de la población y capacidad en ERON**




Fuente: Inpec.

La estrategia de expansión de la oferta penitenciaria y carcelaria significó la inversión de importantes recursos. Dicha distribución se presenta en el cuadro 6.5.

**Cuadro 6.5: Evolución del gasto de inversión en el SPC por entidad (2003-2006)**

**Millones de pesos de 2006**

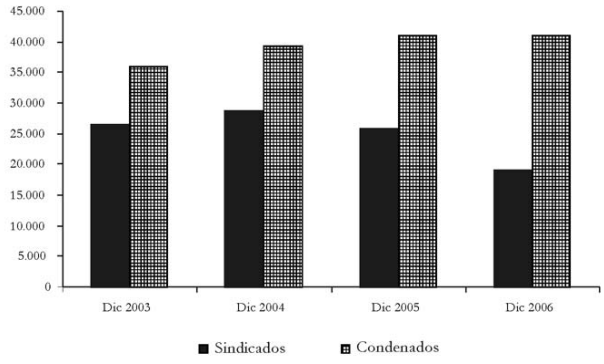
| | Tratamiento y desarrollo | Equipos | Sistemas estadísticos | Infraestructura |
|---|---|---|---|---|
| 2003 | 0 | 0 | 0 | 1.768 |
| 2004 | 766 | 0 | 1.302 | 10.852 |
| 2005 | 1.496 | 800 | 1.428 | 40.563 |
| 2006 | 958 | 0 | 1.803 | 51.199 |
| 2007[1/] | 883 | 1.025 | 1.709 | 472.224 |

1/ Se refiere a la apropiación inicial.

Fuente: Leyes generales de presupuesto. Cálculos: DNP-DJS-SJ.

La reducción de la tasa de hacinamiento obedece a varios factores. De una parte, a la estrategia de ampliación de la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios; y de otra, a la entrada en vigencia del Sistema Penal Acusatorio, el cual introdujo los principios de libertad y de oportunidad, los cuales pueden llevar a la disminución temporal de la población reclusa en ERON. La figura 6.4 presenta el comportamiento de la población reclusa por situación jurídica. Puede verse que el número de sindicados ha presentado una disminución de 34%, en el período 2004-2006, lo que refleja el impacto que tuvo la implementación de la Fase I del Sistema Penal Acusatorio en el SPC [231].

**Figura 6.4: Evolución de la población reclusa en ERON por situación jurídica 2003-2006**




Fuente: Inpec.

231 Como se señaló anteriormente, la fase I de la implementación del Sistema Penal Acusatorio abarcó los distritos judiciales de Bogotá, Armenia, Pereira y Manizales.

El deterioro y antigüedad de algunos ERON constituye otra problemática que afecta al SPC. Frente a una vida útil estimada para los ERON de 50 años, en Colombia el 37,4% de los 139 ERON existentes superan ese límite (cuadro 6.6). Estas cifras evidencian la necesidad de profundizar en los planes de rehabilitación, mantenimiento y adecuación de los centros de reclusión con deterioros más marcados. Así mismo, será necesaria la formulación de una estrategia para un eventual reemplazo de dichos centros, lo cual dependerá de la dinámica de la población reclusa, por cuanto estos no cuentan con áreas adecuadas para los programas de tratamiento y desarrollo de los internos ni garantizan la seguridad de los mismos.

**Cuadro 6.6: Nivel de antigüedad de ERON, 2006**

| Años | Número de establecimientos | Porcentaje % |
|---|---|---|
| 0 a 10 | 16 | 11,5 |
| 10 a 20 | 15 | 10,8 |
| 20 a 30 | 19 | 13,7 |
| 30 a 50 | 37 | 26,6 |
| 50 a 100 | 33 | 23,7 |
| 100 a 400 | 19 | 13,7 |
| **Total** | **139** | 100 |

Fuente: Inpec.

El plan de CDM, permitirá la generación de 21.100 nuevos cupos penitenciarios y carcelarios, el mejoramiento de los niveles de habitabilidad de los internos, la construcción de espacios adecuados para el desarrollo de programas de tratamiento y desarrollo, y un eventual reemplazo de infraestructura obsoleta.

También, será necesario adelantar los desarrollos normativos orientados a aclarar y redefinir las competencias en materia de mantenimiento, rehabilitación y refacción de ERON, entre el Inpec y la Dirección de Infraestructura (DIN) del MIJ. En este sentido, resulta esencial la construcción de un plan maestro de reposición, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura que considere la generación de sinergias entre todas las entidades del SPC.

El desarrollo de la política de infraestructura carcelaria responde a la necesidad de brindar espacios dignos que propendan por el debido tratamiento a los reclusos, en el marco de la función de reinserción social de la pena privativa de la libertad, así como el cumplimiento de la normatividad nacional e internacional en materia de respeto, promoción y protección de los DD. HH. para las personas privadas de la libertad. A la fecha, dichos programas no han sido el resultado de medidas articuladas y sostenibles en el tiempo y la cobertura ha sido insuficiente. A junio de 2006, tan solo 17,7% de la población reclusa atendía a algún programa de capacitación laboral y 38,9% estaba involucrada en algún proyecto productivo.

Con el propósito de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de estos programas, se suscribirán convenios con el sector privado que garanticen que los programas de capacitación respondan a las necesidades del mercado laboral y sean debidamente certificados. En este sentido, y en relación con el desarrollo de proyectos productivos, se debe continuar con la realización de alianzas estratégicas con el sector privado, así como fortalecer y dar continuidad a las ya existentes. Así mismo, se requerirá el mejoramiento de técnicas de tratamiento a la población reclusa y de prevención del uso de estupefacientes y sustancias psicoactivas.

Igualmente, es necesario continuar avanzado en la realización de un censo de la población reclusa que permita su caracterización, para así ofrecer planes de tratamiento y desarrollo adecuados a las verdaderas necesidades de los internos.

La puesta en marcha del Sistema Penal Acusatorio le impone un conjunto de nuevos retos y necesidades al SPC. A diciembre de 2006, se contabilizaba un total de 19.197 personas en detención preventiva y prisión domiciliaria, para las cuales se contaba con tan sólo 111 guardias del Inpec dedicados a ejercer la vigilancia y el control de las medidas. El traslado o remisión de reclusos para la realización de las diligencias ju-

diciales, constituye otro reto importante que impone la implantación del Sistema Penal Acusatorio. En la actualidad, el Inpec no cuenta con los recursos físicos ni humanos para acometer dicha función, la cual debe ser prestada atendiendo niveles de seguridad que permitan la protección tanto de los reclusos como del personal de vigilancia y custodia.

Se requiere también generar mecanismos y capacidades técnicas en el Inpec que permitan garantizar la efectividad de las medidas de aseguramiento, diferentes a la detención en establecimiento de reclusión. Así, es preciso definir una estrategia para la aplicación de la prisión domiciliaria, a partir de la evaluación financiera de los mecanismos de seguridad electrónica.

En materia de DD.HH., aún persisten al interior de los ERON situaciones preocupantes. Tanto la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, como organismos internacionales tales como la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han diagnosticado las falencias que, en materia de protección a los DD.HH., presenta el sistema. Las falencias identificadas se relacionan con las condiciones sanitarias y servicios de salud, así como insuficiencia de medicamentos y de personal médico, restricciones de acceso al servicio de salud privado, entre otras[232].

Si bien el Gobierno Nacional viene realizando los esfuerzos del caso, en relación con las recomendaciones de la Oficina de la Alta Comisionada y atender a las solicitudes de la Procuraduría y de la Defensoría, se presentan situaciones en las que la carencia y deficiencia de la información, entre otras, obstaculizan la puesta en vigencia de los correctivos necesarios. En este sentido, aun es necesario avanzar en aclarar el panorama frente a la cobertura (por niveles de atención), calidad y costos de los servicios de salud en los ERON, así como de la población reclusa afiliada a alguna Empresa Promotora de Salud (EPS). Si bien el Inpec afirma que tiene la capacidad para garantizar la atención en el nivel I (intramural) y la atención de los niveles II, III y IV a través de una red de prestadores de servicios de salud contratados bajo licitación, las tutelas en esta materia han venido incrementándose.

El SPC también enfrenta retos relacionados con los altos índices de violencia dentro de los centros que ponen en peligro la vida e integridad, tanto de internos como de personal de custodia. De acuerdo con el Inpec, en 2006, 44% de las muertes que tuvieron lugar en ERON fueron por causas no naturales. Es importante así, impulsar reformas dentro del SPC para garantizar el respeto de los DD.HH. tanto en la población reclusa, como en el cuerpo de custodia y vigilancia. Se buscará continuar con la incorporación de normas en materia de DD.HH. en reglamentos, prácticas y en programas de formación de funcionarios.

En materia de DD.HH., se continuará con el rediseño y difusión de programas de DD.HH. dentro de los cursos impartidos por la Escuela Penitenciaria Nacional, se adelantará la elaboración de propuestas de reforma al Código Penitenciario y Carcelario, la generación de mecanismos orientados a optimizar la prestación del servicio de salud a los internos en concordancia con la Ley 100, y se pondrán en vigencia tecnologías para la prevención de ingreso de elementos prohibidos a los centros de reclusión (armas blancas y de fuego, por ejemplo).

Finalmente, con el propósito de consolidar los avances alcanzados en el fortalecimiento del SPC, será necesario adelantar procesos de reestructuración en su órgano administrador. En los últimos años, si bien se han logrado importantes avances en materia organizacional en el Inpec, es necesario abordar las carencias aún presentes en los niveles institucional, gerencial y administrativo, y modernizar el esquema, a fin de habilitarlo para que trate de manera eficiente a la población reclusa y se garanticen la cobertura y calidad de la prestación del servicio de salud. En la búsqueda de mejoras en la calidad de dichos servicios, se adelantarán evaluaciones que permitan determinar la viabilidad de su tercerización.

El fortalecimiento de los sistemas de información del SPC constituye un elemento determinante para la correcta clasificación de los reclusos, tanto por niveles de seguridad, situación jurídica y género, como por características específicas de vulnerabilidad. Por lo tanto, deben centralizarse esfuerzos tendientes a caracterizar a la población reclusa. La realización del censo de población reclusa constituye un elemento determinante para la formulación de políticas de tratamiento y desarrollo, salud y asuntos ocupacionales.

**Integración y articulación de los servicios de justicia para mejorar el acceso**

El Sistema Penal Acusatorio demanda para su funcionamiento la construcción de salas de audiencia, salas de atención al usuario, unidades de reacción inmediata o, como en el caso de la defensoría pública, la creación de una serie de espacios para las actividades de la misma.

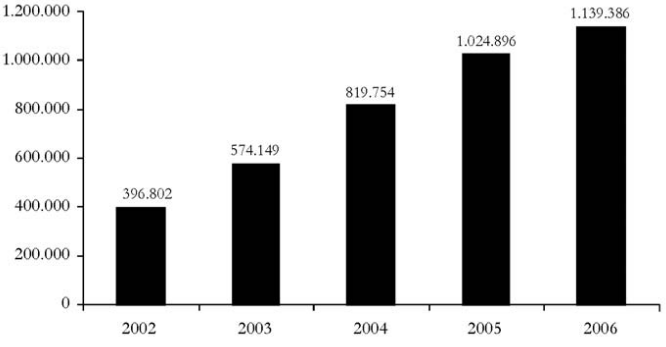
En este sentido, se deberá acometer la construcción, adecuación y adaptación de despachos judiciales, fiscalías, salas de atención al usuario, bodegas de evidencia y despachos defensoriales, de acuerdo con la formulación previa de un plan maestro en materia de construcciones y adecuaciones que dé cuenta de las necesidades de los usuarios en materia de presencia institucional y mejoramiento del acceso.

Por otro lado, debe anotarse que, a pesar de los logros alcanzados en términos del acercamiento del ciudadano a las instancias de resolución de conflictos, la diversificación de la oferta de justicia generada a partir de la Constitución de 1991, precisa de una reorganización orientada a erradicar la duplicación de las competencias, en materias relacionadas con asuntos de mínima cuantía y delitos querellables, conocidos también como *pequeñas causas*.

Una iniciativa que ha permitido concentrar y complementar, de alguna forma, la oferta de justicia en áreas urbanas, es el programa nacional de Casas de Justicia (CJ). Estas se han consolidado como espacios multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios para la resolución de conflictos, en los que hacen presencia, tanto los MASC como las autoridades judiciales y administrativas[233].

En sus 10 años de funcionamiento, las CJ han logrado conectar exitosamente al ciudadano con los diferentes servicios de justicia, llegando al punto de ser creadas por solicitud de los municipios y no por iniciativa exclusiva del MIJ. De acuerdo con información del MIJ, a octubre de 2006, existían en Colombia 44 Casas de Justicia distribuidas a lo largo del territorio nacional. La favorable percepción de la ciudadanía sobre esta figura es tal, que entre enero de 2002 y diciembre de 2006, las CJ atendieron un total de 3.954.987 solicitudes, tal como se refleja en la figura 6.5. Es importante destacar el crecimiento de la actividad, ya que sólo en el primer trimestre de 2005 se había atendido el 57% de la totalidad de los casos atendidos en los tres años anteriores. Esta situación permite prever un sostenido crecimiento en el número de solicitudes.

**Figura 6.5: Número de solicitudes atendidas en Casas de Justicia**




Fuente: MIJ.

Particularmente en el caso de las CJ, el Gobierno Nacional asumirá retos importantes respecto de la adopción de este sistema y de la garantía de su sostenibilidad. En la actualidad, el modelo se financia parcial-

232 Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los DD.HH. en Colombia, 2005.

233 De acuerdo con el Decreto 1477 de 2000, en estas intervienen el MIJ, la FGN, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Inmlcf, la SNR, las alcaldías distritales o municipales, las inspecciones de policía, las personerías distritales o municipales, los consultorios jurídicos de universidades y los centros de conciliación.

mente con recursos de cooperación internacional que, por su vocación transitoria, pueden afectar la ejecución de la estrategia.

A la luz de lo anterior, las tareas a realizar están orientadas a garantizar la cobertura de los servicios de justicia en condiciones de universalidad, accesibilidad, mejoramiento continuo y participación, mediante un sistema local que integre los niveles nacional y territorial[234]. Para tal fin, se propone la racionalización de la oferta mediante la creación de herramientas, sistemas y criterios para la ubicación de los operadores de justicia, en consideración a las necesidades jurídicas insatisfechas de la población. En este contexto, también se promoverá, con el C. S. de la J., la presencia de jueces en CJ aumentando la facilidad de acceso de la población al servicio de resolución de conflictos. Esta política está dirigida hacia los más pobres y desfavorecidos y plantea el acceso como factor relevante que incide en la superación de la pobreza y que brinda condiciones favorables para el mejoramiento del desarrollo humano, lo cual fortalece la credibilidad en la justicia y consolida la gobernabilidad democrática.

De la misma manera, se debe fortalecer, coordinar y articular figuras como el servicio itinerante de justicia, Casas de Justicia, Centros de Convivencia, Centros de Conciliación Extrajudicial en Derecho, operadores de justicia en equidad[235] y jurisdicción indígena. Igualmente, se deberá establecer una instancia de coordinación para las mismas y se propenderá por la unificación de algunas figuras.

En este contexto, y con el propósito de generar esquemas efectivos de asesoría legal gratuita para la población menos favorecida y de atención al ciudadano, se propone el desarrollo de estrategias de comunicación orientadas a difundir la disponibilidad de la oferta de justicia y las competencias de cada uno de los operadores, con el fin de que la misma identifique la forma más efectiva y económica para el acceso al servicio. Así mismo, se profundizará el modelo de capacitación de las autoridades de policía y la creación de centros de conciliación extrajudicial en derecho, en las inspecciones y/o alcaldías municipales.

Igualmente, es necesario implementar las líneas de acción para el cuatrienio en materia de acceso a la justicia que se diseñen en el Plan Nacional de Acción en DD.HH.

Por último, debe señalarse que los servicios registrales y notariales no han sido articulados de manera decisiva como parte del servicio de justicia, a pesar de ostentar el carácter de fuentes de recursos para el sector y de ejercer, en el caso de los notarios, funciones de operadores de justicia dada su competencia para conciliar. En consecuencia, a pesar de las modificaciones a las metodologías de asignación de subsidio a notarías de bajos ingresos, no ha sido posible establecer una herramienta técnica que permita la asignación eficiente de dichos recursos, ni avanzar en la generación de parámetros objetivos para la creación o supresión de notarías. Así mismo, es necesario actualizar y ampliar la plataforma tecnológica de las oficinas de registro, dado que tan sólo el 44% de las 190 notarías del país cuentan con los elementos tecnológicos necesarios para iniciar las labores de registro en línea y la prestación de otros servicios.

De este modo, en el cuatrienio se tomarán acciones decididas en la realización del concurso público de notarios (en cumplimiento de la sentencia de la Corte Constitucional), la generación de esquemas de intercambio de información y colaboración entre el sistema registral, las oficinas catastrales y la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). Ello, para efectos de la determinación del valor comercial de los bienes inmuebles, al igual que la expansión y modernización de la plataforma tecnológica.

**Gestión jurídica pública y política de ordenamiento jurídico**

Desde la formulación del Conpes 3250 de 2003, *Líneas de acción para el fortalecimiento de la defensa legal de la Nación y para la valoración de pasivos contingentes*, se ha logrado, con el concurso de la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del MIJ, ampliar la perspectiva de la defensa judicial a un modelo mucho más amplio. En este, los esfuerzos de la Administración no sólo se dirigen al logro de una defensa judicial eficiente, sino que deben estar acompañados de una serie de elementos que se han identificado como "la gestión jurídica pública integral", que tiene como propósito un actuar eficiente y respetuoso de los derechos por parte de la Administración, que propenda por la prevención del daño antijurídico indemnizable.

Los esfuerzos de la DDJN en esta materia y los logros alcanzados han sido importantes: se inventariaron y cuantificaron los procesos judiciales en contra de las entidades de la administración pública nacional; se puso en funcionamiento el sistema "Pleitos de la Nación" que contiene la información actualizada de los procesos; se incrementó de menos del 1% a cerca del 65% el número de los procesos con cuantía superior a 2.000 smmlv coordinados por la DDJN, y con ahorros para el erario frente a las pretensiones incoadas de más de un billón de pesos; se estructuró, en coordinación con otras entidades, una política de defensa del Estado ante el sistema Interamericano de DD.HH., entre otros.

A pesar del trabajo realizado, el número de demandas contra la Nación actualmente asciende a 81.970 procesos, cuyas pretensiones económicas alcanzan un total de $64 billones (cuadro 6.7). Por lo anterior, es necesario continuar con los esfuerzos emprendidos y señalados en el documento Conpes mencionado.

**Cuadro 6.7: Distribución de los procesos en los que hace parte la Nación-2006**

Miles de pesos de 2006

| Estado | Número de procesos | Valor pretensiones |
|---|---|---|
| Demandado | 81.970 | 64.702 |
| Demandante | 15.353 | 9.726 |
| **Total** | **97.523** | **74.516** |

Fuente: MIJ-Dirección de Defensa Judicial de la Nación. Cifras a precios históricos.

En este sentido, las acciones a implementar se relacionan con la generación de buenas prácticas de contratación, expedición de actos administrativos, asesoría y defensa judicial en la administración pública nacional. Para lograrlo, es necesario continuar con el mejoramiento de los modelos de gestión para las áreas jurídicas de las entidades de la administración pública, el fomento del uso de la conciliación como medio de solución de los procesos, y el fortalecimiento de la capacidad del Estado para su adecuada defensa judicial, y la implementación de una política eficiente en cuanto al estudio y trámite de acciones de repetición.

Ahora bien, la estrategia de mejoramiento de la gestión jurídica de la administración pública debe integrarse con las actividades de racionalización normativa. En este tema, debe señalarse que en la actualidad se encuentran vigentes un total de 22.393 normas expedidas en el período 1886-2005 las cuales, hasta la expedición de la Directiva 1 de 2005, no habían sido objeto de un intento estatal de sistematización integral y compatibilización con la jurisprudencia aplicable.

De este modo, se dio inicio a la organización de dichas normas por sector administrativo y al análisis de vigencia de cada una de ellas, con el fin de producir cuerpos únicos normativos (compilaciones legislativas y decretos únicos sectoriales o temáticos), con el objeto de que el ciudadano pueda acceder fácilmente a la normativa vigente, y con el fin de derogar, en el caso de los decretos, las normas consideradas insubsistentes, así como las redundantes, inconsistentes o caídas en desuso. Esta es una de las tareas por acometer en el período 2007-2010.

La política de ordenamiento jurídico abarca elementos adicionales como la implementación de metodologías de producción normativa y manuales de técnica legislativa. Además, incluye la coordinación de la investigación sociojurídica que se produce en el país. En este último tema, se buscará suplir la falta de estudios sistemáticos que permitan determinar cuáles normas dentro del ordenamiento jurídico cumplen el fin previsto, y cuáles carecen de impacto, eficacia, eficiencia y efectividad.

234 Comisarios de Familia, Inspectores de Policía, etc.

235 Debe anotarse que el impulso y articulación de estos mecanismos debe incluir la dimensión o enfoque restaurativo del actual Código de Procedimiento Penal.

Por su parte, la difusión de la normatividad se realizará mediante un sistema de información y divulgación que permita tener acceso, a través de Internet, a los textos de las normas expedidas desde 1886, a los análisis de vigencia y a los cuerpos normativos elaborados (compilaciones y decretos). Dicho sistema interactuará con el de información jurisprudencial que cuenta dentro de sus fines el establecimiento de líneas que contribuyan al respeto del derecho a la igualdad en las decisiones judiciales.

Para ello, se formulará e implementará una política de divulgación normativa que, además de garantizar el acceso al conocimiento de las normas que componen el ordenamiento, democratice la información jurídica, y contribuya a la pedagogía constitucional optimizando el uso de las herramientas tecnológicas y a través de programas pedagógicos para los sectores de la población tradicionalmente marginados.

**6.2 Los retos del Estado Comunitario**

**6.2.1 Modelo administrativo para la intervención económica del Estado**

El modelo de intervención del Estado, definido en el marco de los preceptos constitucionales vigentes, establece con claridad las circunstancias en las cuales se justifica la intervención estatal. Igualmente, la Constitución da cuenta de los tipos de obligaciones recíprocas, de complementariedades y de división del trabajo que deben existir entre el sector público, el sector privado y las organizaciones sociales, en función del interés general.

Desde un punto de vista amplio, el Estado debe intervenir, principalmente, en funciones como la protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, la provisión de un sistema de justicia equitativo y eficiente, el manejo soberano de la política exterior y el manejo social del riesgo[236].

En cuanto a la economía se refiere, el modelo de intervención estatal enfatiza en que la acción del Estado debe orientarse hacia la búsqueda del equilibrio entre el mercado y el interés público, de manera que puedan corregirse fallas, tanto de mercado como de Gobierno. Así mismo, propende tanto por reducir las externalidades negativas que limitan el desarrollo económico y social del país, como por potenciar las positivas, asegurando la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo.

Para el logro de este equilibrio, en el período 2006 - 2010 será necesaria la consolidación del papel del nivel ejecutivo nacional en sus tareas de definición de políticas generales, de conservación del orden público, de dirección de la política exterior y de manejo social del riesgo. El accionar de los entes territoriales, por su parte, se orientará a la ejecución de las políticas públicas y a su coordinación en los territorios de su jurisdicción, adaptándolas a las realidades y necesidades específicas de cada departamento y municipio. El sector privado participará, igualmente, en la ejecución de las políticas, a través de mecanismos de contratación pública como la concesión. Igualmente, el Gobierno Nacional, a través de mecanismos de participación con agentes privados o en asociación con entidades locales, tendrá la capacidad de ejecutar recursos destinados al desarrollo de macroproyectos que trasciendan el ámbito de competencia de los entes territoriales y/o que requieran de importantes esfuerzos financieros.

Es preciso señalar que el modelo de intervención del Estado parte de reconocer que dado que la intervención estatal implica una restricción de la libertad económica sólo puede llevarse a cabo cuando esté plenamente justificada. Así, los objetivos enunciados emanan de este principio rector, el cual tiene plena consonancia con el mandato constitucional.

La función estatal de planeación será ejercida por los ministerios y departamentos administrativos, a través de la definición de políticas y la asignación de recursos. En ejercicio de esta función, se buscará la coordinación entre estas entidades, de manera que se logre el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación, tanto de los recursos públicos como del impacto, propios de la ejecución de la política pública.

Al tener en cuenta que una de las tareas esenciales del Estado Social de Derecho es garantizar la prevalencia del interés general, a través del desarrollo de actividades necesarias para la sociedad, se especializará y focalizará la función de intervención económica a través de la promoción eficiente.

Con el objetivo de proteger el interés general, la intervención estatal, a través de la regulación y el control, se justificará cuando sea necesario:

Incorporar señales de eficiencia económica dada la existencia de monopolios naturales.

Eliminar los obstáculos que impidan la competencia.

Contrarrestar los efectos de externalidades negativas e incentivar las positivas.

Reducir los costos de transacción.

Asegurar la provisión de servicios públicos, hasta donde técnica y económicamente sea factible.

Antes de intervenir, se debe tener en cuenta que:

La intervención sea el único medio para proteger un interés público específico y que se haga estrictamente en la medida necesaria para contrarrestar el riesgo.

El costo de la intervención sea menor al costo de no hacerla.

Los riesgos a evitar o mitigar sean razonablemente predecibles; y

Se permita flexibilidad para realizar revisiones periódicas procurando, en lo posible, estabilidad en las reglas de juego.

En este orden de ideas, se plantea como objetivo central la consolidación de un modelo óptimo de intervención económica, a través de la operación de agencias especializadas. Es necesario fortalecer el modelo de autoridades de regulación independientes como vehículo para incentivar la inversión en los sectores regulados, promover la competencia y definir tarifas de eficiencia.

Así mismo, y como punto final para la implementación del modelo administrativo de intervención económica del Estado, se proyecta como objetivo que, para el período 2006 - 2010, la participación del Estado en actividades empresariales debe ser plenamente focalizada.

Para alcanzar este objetivo, es necesario trabajar en el rediseño de la figura de la empresa pública en la actividad económica, tomando como criterios los siguientes (ver Ariño 2003, p. 469-474):

En los casos cuando las empresas estatales y del sector privado concurran en el mercado, se estudiará la posibilidad de democratizar y focalizar la presencia estatal en la provisión directa de bienes o servicios.

En los casos cuando la organización industrial idónea para la provisión del bien o servicio sea de naturaleza monopólica, el Estado debe concentrarse en sus funciones de regulación y control, con el fin de permitir que los particulares asuman la gestión empresarial.

En los casos de instalaciones y equipos de dominio público (p.e. aeropuertos e infraestructura para suministro de agua), será posible la constitución de esquemas empresariales mixtos, en los cuales el Estado, bien sea en el nivel nacional o territorial, aporta el activo, mientras que el particular se hace cargo de la gestión.

En los casos de proyectos de innovación tecnológica (investigación básica aplicada) caracterizados por la presencia de riesgos elevados que desestimulan la iniciativa privada, sería justificable la constitución de instancias públicas o mixtas.

Así, la necesidad de un Estado que tenga injerencia directa en la economía a través de la inversión en empresas proveedoras de bienes y servicios, justificada en su momento por la falta de disponibilidad de recursos de ahorro privado y que respondió a la política empresa-

---

236 El manejo social del riesgo es una función estatal que consiste en la creación y gestión de un sistema colectivo de seguridad orientado a distribuir el costo de las pérdidas por eventos no controlables individualmente, entre el mayor número de personas y durante todo el ciclo vital. Esto exige, entre otros aspectos, objetivar el riesgo, es decir, identificarlo y medirlo para cada grupo social; crear sistemas formales a través de mercado, potenciar los sistemas informales; y desarrollar, por parte del Estado, sistemas de alerta, prevención, atención y superación del riesgo. En tal sentido, el aseguramiento, la solidaridad y la equidad son los tres elementos claves de dichos sistemas de protección colectiva.

rial emprendida en el siglo pasado, que se fundamentó en un modelo de desarrollo proteccionista no es necesaria. El Estado contemporáneo cambia su injerencia directa y global sobre la economía y la sociedad, por una presencia indirecta y sectorial. De ese modo, la nueva dinámica del proceso de desarrollo económico, ha planteado la necesidad de enmarcar las actividades social y económicamente sensibles[237] en una *intervención alternativa* de carácter especializado. Ahora, en lugar de fabricar y vender bienes o prestar servicios directamente, la forma de intervención se realiza a través de la planeación, la promoción, la regulación y el control de la economía.

**Planeación**

La planeación será entendida como una función de naturaleza transversal o multisectorial, con coordinación centralizada, que pretende garantizar coherencia en el proceso de formulación de política, su seguimiento y evaluación, buscando obtener información que retroalimente permanentemente el proceso de toma de decisiones.

Dentro de las acciones que adelantará el Gobierno Nacional en este sentido, se encuentran las siguientes:

Fortalecer la capacidad estatal para identificar las políticas públicas prioritarias, así como reorganizar las competencias y relaciones institucionales de las entidades encargadas de ejecutarlas[238].

Fortalecer la función de planeación en los ministerios y departamentos administrativos.

Implementar sistemas de información que permitan optimizar las decisiones de política. De esta manera, se busca contar con información veraz, confiable y actualizada tanto sobre las necesidades de la sociedad, como frente a la asignación, ejecución e impacto asociados a los proyectos y programas gubernamentales.

Fortalecer al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), en términos de independencia y autonomía técnica, como organismo fuente de la información con la cual se toman decisiones de política e inversión.

Institucionalizar la figura de los *coordinadores de información sectorial* en cada una de las entidades cabeza de sector administrativo (ministerios y departamentos administrativos), cuya responsabilidad será la gerencia de la información que demandan y ofrecen las entidades públicas.

Institucionalizar la formulación de la política de modernización del Estado en general y de la Administración en particular, la cual ha sido ejercida, tradicionalmente, a través de programas presidenciales o gubernamentales que, por su naturaleza, son temporales y se encuentran permeados por los intereses políticos de coyuntura;

Institucionalizar un sistema permanente de seguimiento y evaluación de los compromisos adquiridos en temas relacionados con la modernización del Estado y la Administración. Para esto es necesario estandarizar una metodología de evaluación de los cambios en niveles de eficacia, eficiencia y productividad, como resultado de las acciones de renovación de la Administración (ej. fusiones, escisiones, creaciones). Con lo anterior, se pretende contar con información confiable, permanente y actualizada sobre el nivel de avance e impacto de estas medidas, para lograr la formulación de los ajustes y reformas necesarias, de manera que se garantice la eficiencia del Estado, su transparencia y, sobre todo, que esté al servicio de los ciudadanos.

De esta manera, se espera que para 2010 se hayan consolidado los siguientes logros:

Los coordinadores de información sectorial estarán institucionalizados en los 19 sectores administrativos.

La formulación de política de modernización del Estado y de la Administración, estará institucionalizada en el Departamento Nacional de Planeación (DNP).

El sistema de seguimiento y evaluación permanente al proceso de modernización del Estado y de la Administración, estará implementado y en funcionamiento, y utilizará una metodología estandarizada para la medición de los cambios de eficiencia, eficacia y productividad en las entidades públicas.

**Promoción**

La formulación de política en el nivel nacional comprende además de la planeación, la faceta promotora del Estado, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a inducir en los particulares comportamientos que satisfagan necesidades públicas o que se estimen de utilidad general[239].

En este asunto, se propenderá por la implementación de mecanismos de coordinación tendientes a evitar la proliferación de políticas y programas sectoriales de promoción que no sigan una línea de política consensuada en el más alto nivel. Ello, con el fin de evitar que puedan ser usados para favorecer intereses diferentes a los generales de la sociedad. Otras acciones en este campo incluyen:

Con respecto al Programa de Promoción de Banca de las Oportunidades, se trabajará en un arreglo institucional que permita volver realidad el potencial en materia de reducción de la pobreza, empoderamiento local y formación de capacidades que tiene este instrumento para la población más vulnerable del país[240]. Particularmente, y para una segunda fase de desarrollo, se estudiará la viabilidad y el impacto que tendría la vinculación del Fondo Nacional de Ahorro a las estrategias del Banco.

Con la reciente creación del Viceministerio de Turismo, se buscará coordinar y fortalecer el diseño de estrategias de promoción e incentivos a esta actividad económica.

La integración de la banca de segundo piso, con el fin de optimizar su impacto en proyectos productivos. En este sentido, se atenderán criterios de diversificación y optimización del riesgo que redundarán en su sostenibilidad de largo plazo.

Incentivos a la pequeña y mediana empresa nacional, a través de la reforma a la contratación pública, la cual se convertirá en un instrumento de reactivación de este segmento productivo.

La disminución de los costos de transacción para la pequeña y mediana empresa, mediante su exclusión del conjunto de sociedades vigiladas por la Superintendencia de Sociedades.

Uso de instrumentos financieros que permitan la disminución del riesgo crediticio de concesionarios y contratistas de obras de infraestructura pública, con el objetivo de disminuir sus tasas de interés.

Diferenciar, mediante el rediseño administrativo, las funciones de promoción y comercialización de Artesanías de Colombia.

**Regulación**

La regulación será considerada como el instrumento por excelencia de intervención en la economía, a través del cual se definen las reglas dentro de las cuales se desenvuelve la actividad de los particulares. Se ubica en dos instancias principales:

1. La legislativa, expedición de normas con fuerza de ley, y

2. La administrativa, expedición de actos administrativos de carácter general.

En esta última en particular, se encuentra la regulación especializada para aquellos mercados que requieren independencia entre la política y las decisiones de regulación como condición para minimizar las distorsiones económicas. El modelo administrativo debe permitir una mayor capacidad de adaptación de las organizaciones públicas, ante el dinamismo de los sectores económicos que intervienen.

---

237 Servicios públicos domiciliarios, actividades financieras, prestación de servicios de salud, entre otras.

238 El tema de la adecuación de las entidades para la ejecución de la política pública, se encuentra desarrollado en el apartado relacionado con *Estado eficiente y transparente*.

239 Históricamente, las actividades que los Estados han promocionado se ubican en los sectores de la educación, la vivienda, la cultura, la salud, la conservación del ambiente y la creación de empresa. En el caso de Colombia, la promoción también se ha extendido al campo de las exportaciones no tradicionales, y sobre algunos cultivos considerados estratégicos para la economía nacional, en el marco de la lucha contra el narcotráfico.

240 Aprobado por el Documento Conpes 3424 de 2006.

De esta manera, las acciones para la profundización y el fortalecimiento del modelo de regulación, a través de autoridades independientes, incluyen:

Modificar algunos elementos de la recientemente creada Comisión de Regulación en Salud, especialmente su composición, condiciones de selección y nominación, perfil de sus integrantes y régimen de inhabilidades e incompatibilidades, para adecuarla al modelo institucional propio de este tipo de organismos. Estas medidas conllevan a una disminución del riesgo de captura.

Adicionalmente, se le otorgarán funciones esenciales, no previstas en la legislación actual, como definir las medidas necesarias para minimizar la selección adversa y riesgo moral entre los diferentes actores del sistema de salud y los criterios que se deben adoptar para determinar la existencia de abuso de posición dominante por parte de los agentes que conforman el sistema.

Esta reforma no sólo se relaciona con la función reguladora del Estado, sino que, a la vez, profundiza y optimiza la función estatal de manejo social del riesgo.

Implementación de mecanismos de rendición de cuentas ante instancias políticas como el Congreso, instancias judiciales de carácter administrativo, e instancias civiles con mayor y mejor participación ciudadana, como contrapeso a la mayor autonomía de las comisiones de regulación.

Reforma integral al sistema de regulación de las telecomunicaciones, con el objeto de corregir y prevenir diferencias de criterio, contradicciones en la regulación e inseguridad jurídica para los inversionistas, los agentes regulados y los usuarios en general. Esto implica la revisión de las competencias de la Comisión Nacional de Televisión, el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones y las facultades de instrucción de las superintendencias de Industria y Comercio y de Sociedades.

Rediseño institucional de la Dirección Nacional de Estupefacientes para lograr que la titularidad pública de los bienes a los cuales se les ha decretado la extinción de dominio sea de muy corta duración. Así, a través de su venta a agentes privados, de manera eficiente y rentable para el Estado, estos bienes retornarán al mercado.

Redacción de una Guía de Buenas Prácticas Regulatorias, para que todas las acciones en la materia, se tomen siguiendo un procedimiento en el cual se incluyan elementos como el análisis económico del derecho, objetivación del riesgo y escenarios regulatorios alternativos.

**Control**

A través de la función de inspección, vigilancia y control, el Estado vela por el cumplimiento de las regulaciones. Esta función es ejercida por múltiples instancias administrativas, entre las cuales se encuentran organizaciones autónomas, ministerios, departamentos administrativos y superintendencias. Incluso en este último caso, el aparato administrativo de supervisión es desordenado e implica una gran disparidad de competencias[241].

En aras de mejorar las funciones del Estado en materia de control, será necesario:

Controlar el gasto descentralizado: como medida preventiva y de defensa a la descentralización, se implementará un rediseño administrativo en las instancias encargadas de hacer seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones, las regalías y las rentas cedidas.

Reformar la Superintendencia de Sociedades: se buscará reestructurar la organización de esta entidad con el fin de simplificar el modelo de intervención del Estado en la actividad empresarial, redefiniendo los criterios que justifican la vigilancia de las sociedades mercantiles y, en especial, los instrumentos a través de los cuales se debe vigilar la información pública que utiliza el mercado para tomar decisiones.

También se generarán acciones para lograr sinergias con organizaciones que participan en las etapas del proceso de inspección, vigilancia y control de la información financiera. Para esto se hace necesario el cambio de adscripción de la Junta Central de Contadores, del Sector Educación al Sector Comercio, Industria y Turismo, con el objetivo de que las funciones de inspección, vigilancia y control que esta entidad ejerce se cumplan en armonía con las políticas gubernamentales de control a los agentes de mercado y de incremento de la competitividad del país, en armonía con lo establecido en el artículo 104 de la Ley 489 de 1998.

Reformar la Superintendencia Nacional de Salud: a través de la reestructuración de la organización se pretenderá focalizar su gestión en la protección del usuario de los servicios públicos de salud, y en la optimización de los procesos con otras organizaciones de inspección, vigilancia y control de la Administración.

Reformar la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada: para avanzar en la homogeneización de los elementos orgánicos de las entidades encargadas de inspección, vigilancia y control, se dotará de personería jurídica a esta Superintendencia. Adicionalmente, la reforma conllevará la creación de ingresos propios a través de la contribución por parte de los vigilados. Con estas dos acciones, se asegura mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal, un aumento de eficiencia en el manejo de los recursos disponibles para poder ejercer inspección, vigilancia y control de calidad, así como un aumento en el nivel de rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Reformar la Superintendencia de Industria y Comercio: para avanzar en la homogeneización de los elementos orgánicos de las entidades encargadas de inspección, vigilancia y control, se le dotará de personería jurídica. De esta forma, se asegura mayor autonomía administrativa, financiera y presupuestal, un aumento de eficiencia en el manejo de los recursos disponibles para poder ejercer inspección, vigilancia y control de calidad, así como un aumento en el nivel de rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Igualmente la reforma a esta entidad conllevará la consolidación del Sistema Nacional de la Calidad, a través de la creación del Instituto Nacional de Metrología.

Revisar el esquema de inspección, vigilancia y control en el sector transporte.

Avanzar en la segunda etapa de la reforma a la Superintendencia Financiera: implementar, por medio de la reforma financiera, las recomendaciones previstas en el documento Conpes 3399 de 2005, en aspectos tales como la dirección de la organización, la designación y el período del superintendente, régimen de protección del usuario y el esquema institucional para la protección del derecho de la competencia en el sector financiero.

Implementar un arreglo institucional para fortalecer las funciones de control antimonopolios y de prácticas restrictivas de la competencia, para aplicar criterios uniformes en todos los sectores económicos. De esta manera, se logrará disminuir la incertidumbre en los inversionistas y agentes vigilados a la vez que se reducirán las posibilidades de distorsionar el mercado, mediante de un control de mala calidad.

Fortalecer la función estatal de protección al consumidor y al usuario en las superintendencias y en otras instancias como alcaldías, veedurías

---

241 - Superintendencias con personería jurídica: Superintendencia Financiera y Superintendencia de Economía Solidaria (Ministerio de Hacienda y Crédito Público), Superintendencia de Sociedades (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (Departamento Nacional de Planeación), Superintendencia Nacional de Salud (Ministerio de la Protección Social). La norma que establece la naturaleza jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar fue declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en 1982 y la situación no se ha normalizado (Expediente 963, Sentencia 06 de 1982).

- Superintendencias sin personería jurídica: Superintendencia de Industria y Comercio (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo), la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (Ministerio de Defensa Nacional) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (Ministerio de Transporte).

- Unidades administrativas especiales con funciones de inspección, vigilancia y control: Superintendencia de Notariado y Registro (Ministerio del Interior y de Justicia). Entre las entidades que no cuentan con la naturaleza de superintendencia, pero que tienen a su cargo funciones de inspección, vigilancia y control y, adicionalmente, tienen naturaleza administrativa especial, se encuentran, la Aeronáutica Civil, el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) y el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (Invima).

y personerías, con el objetivo de aumentar la oportunidad y disminuir el tiempo de respuesta de la intervención estatal.

Reglamentar e implementar la obligación de requerimientos únicos para personas naturales y jurídicas que serán enviados por los vigilados a una central de datos, a la cual tendrán acceso las diferentes entidades con competencias de inspección, vigilancia y control. De esta manera, se buscará la disminución de los costos de transacción para los vigilados y se solucionará, en parte, el problema del control concurrente y duplicado.

Mejorar la coordinación institucional para diferenciar las funciones de intervención del Estado en la economía. Dado que la regulación y la supervisión forman parte del marco institucional y se comunican mutuamente, las deficiencias de la primera no pueden ser subsanadas a través de la segunda.

Avanzar en la regionalización de las Superintendencias, a través de convenios con alcaldías, veedurías, personerías, cámaras de comercio y universidades, entre otras.

Fortalecer los modelos de autocontrol, por medio de la simplificación y difusión de los procesos de participación ciudadana, para elevar el nivel de apropiación y empoderamiento de los ciudadanos.

Participación del Estado en actividades empresariales

La prestación directa de bienes y servicios por parte del Estado a través de la empresa pública, se constituye en otra forma de intervención Estatal. Al tener en cuenta el fortalecimiento de las competencias de planeación, promoción, regulación y control, y las contradicciones inherentes existentes entre el ámbito de lo empresarial y de lo público[242], esta forma de intervención ha enfrentado una sensible reducción.

En este sentido, y para avanzar en la focalización de la figura de la empresa pública, las acciones requeridas son las siguientes:

Presentar, ante el Congreso de la República, un proyecto de ley que defina un régimen jurídico para las empresas públicas de manera que se les permita desarrollar sus actividades de manera eficiente y sostenible.

Vincular a terceros en la propiedad accionaria de Ecopetrol, con el objetivo de aumentar el capital de la empresa, lograr mayor autonomía, aumentar los recursos disponibles para financiar sus planes de inversión y avanzar en el criterio de rentabilidad como el norte de la gestión de la empresa;

Implantar un nuevo modelo de aseguramiento público, manteniendo los derechos de los asegurados y garantizando la continuidad en la prestación de los servicios de salud, pensiones y riesgos profesionales, que se caracterizará por su seguridad jurídica, sostenibilidad financiera y eficiencia operativa.

Vincular un socio estratégico para la prestación de los servicios postales nacionales, para garantizar el correcto funcionamiento del correo social.

Invertir los ingresos por ventas de participación accionaria de la Nación en empresas, por ejemplo electrificadoras, en proyectos regionales de desarrollo.

**6.2.2 Programa para la consolidación de un Estado eficiente y transparente**

Avanzar en la consolidación del Estado Social de Derecho, implica superar las limitaciones que representa el modelo burocrático de gestión pública. Para tal efecto, se debe profundizar en un nuevo paradigma de gestión en el cual el Estado dirige, establece reglas y promociona las acciones públicas y privadas. Este proceso de transformación institucional implica contar con organizaciones innovadoras y flexibles que tengan en cuenta principios como la administración al servicio del ciudadano, la lucha contra la corrupción, la participación ciudadana, el mejoramiento continuo, el Gobierno de la información, la innovación institucional, la gestión por resultados y la profesionalización del empleo público.

**La Administración al servicio del ciudadano**

Este componente incluye dos elementos fundamentales:

1. Generar estrategias tendientes a modificar aquellas percepciones ciudadanas sobre la Administración, referidas a su ineficacia e ineficiencia, arbitrariedad, altos niveles de corrupción, falta de continuidad, clientelismo, despilfarro y mal uso de los recursos públicos, que se reflejan en bajos niveles de credibilidad, ingobernabilidad y desconfianza; y

2. Buscar la consolidación de una política activa de servicio al ciudadano, que incorpore la responsabilidad del funcionario frente al público, el adecuado trámite a las Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR), la protección al consumidor, y la competencia y calidad en la provisión de los servicios.

Respecto de las acciones que deben adelantarse en este sentido, además de los bienes y servicios básicos -educación, salud, infraestructura, cultura, recreación, deporte, etc.-, la Administración debe prestar un conjunto de servicios complementarios, con diversas características, que son indispensables para el cumplimiento de las funciones básicas y para garantizar la adecuada participación ciudadana en los asuntos públicos. Estos servicios que incluyen desde la información hasta el pago de impuestos, obtención de licencias, permisos y certificaciones, generalmente corresponden al cumplimiento de un deber o al ejercicio de un derecho.

El deficiente servicio al ciudadano, cuando se relaciona con la Administración, genera baja percepción de probidad. Las entidades tienen poca conciencia de la importancia del servicio, situación que generalmente se agrava por una gestión aislada, información desarticulada, poco utilizada y divulgada, escasa calificación y mínimos incentivos para servidores que se relacionan directamente con el ciudadano. Adicional a lo anterior, la mayoría de las instalaciones son poco adecuadas, existe limitación en horarios de atención, los tiempos de espera son muy altos y las quejas y sugerencias son atendidas simplemente como una obligación legal, pero no como un instrumento de gerencia.

Es por este motivo que durante este cuatrienio se debe diseñar y abordar una estrategia integral y transversal de servicio al ciudadano, la cual contemplará las siguientes acciones:

1. Diseñar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, a través del cual se formularán las políticas, estándares e indicadores, mecanismos de seguimiento, control y modelos de gestión. Todo ello, con el objeto de garantizar la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano en las entidades de la Administración Pública nacional.

Identificar los cuerpos funcionales de servicio al ciudadano y diseñar los programas de profesionalización, calificación y reconocimiento a los servidores públicos que los integren.

Identificar y mejorar los puntos de atención, así como los canales de comunicación y servicio al ciudadano y poner en funcionamiento una línea única de información y servicio.

Mejorar las condiciones de la relación cotidiana del ciudadano con la Administración, a través de la racionalización de los trámites. Para el año 2010, en lugar de observarse el problema de los trámites de forma aislada en cada entidad, estará en funcionamiento una visión transversal, bajo el concepto de Gobierno electrónico, profundizando los esfuerzos del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación, con énfasis en temas como comercio exterior, registros de propiedad, trámites de acceso a mecanismos de cofinanciación, entre otros.

Consolidar la institucionalidad de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información en la Administración Pública (COINFO), como el instrumento articulador de políticas de información de las entidades del sector público, de manera que facilite y estructure los mecanismos de intercambio de la información entre las entidades, oriente la eficiencia en el gasto asociado al desarrollo de Tecnologías

[242] El primero, se desenvuelve en un escenario de libertad, tiene como base la propiedad privada y como móvil fundamental el beneficio propio, mientras que el segundo se enmarca dentro del sistema político, y en esa medida los intereses subyacentes son de este tipo y no lucrativos; lo cual es una causa importante para que el desempeño de ciertas empresas públicas sea deficitario y poco competitivo.

de Información y Comunicación (TIC) y defina los mecanismos para facilitar el acceso de la información al ciudadano.

Este conjunto de medidas pretenderá avanzar en el cumplimiento del fortalecimiento del servicio al ciudadano de excelencia en al menos 10 entidades de la Administración Pública Nacional, con amplia cobertura e impacto en las relaciones de la Administración con el ciudadano.

**La lucha contra la corrupción**

En este sentido, se buscará la introducción de mecanismos y herramientas contra la corrupción que propicien, tanto la corresponsabilidad, como la autorregulación de ciudadanos y servidores públicos en el cumplimiento de la ley promoviendo la cultura de la legalidad y la transparencia. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Promover reformas normativas para lograr una mejor coordinación del nivel nacional con las entidades territoriales. Así mismo, se buscará la eficiencia y eficacia en la gestión de estas últimas.

Presentar un proyecto de ley que actualice el Estatuto Anticorrupción (Ley 190 de 1995), que recoja el documento de propuesta de una Política de Estado para el Control de la Corrupción, que incluya normas sobre transparencia, rendición de cuentas, así como los mecanismos señalados en la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, la cual se encuentra en proceso de ratificación.

Fortalecer la coordinación, articulación y participación del programa presidencial de Lucha Contra la Corrupción en la investigación y seguimiento a los casos de corrupción.

Invitar al sector privado a que participe en la adopción de acuerdos de autorregulación que fomenten las buenas prácticas empresariales, y le den un marco de transparencia a las relaciones entre la administración pública y el empresariado.

Promover e incentivar la pedagogía de la legalidad, que involucre a los jóvenes y estudiantes en la aprehensión de conceptos morales y éticos a través de la educación y concientización.

**La participación ciudadana**

En este aspecto se espera construir, colectiva y concertadamente, políticas que estimulen la participación ciudadana, a través de proyectos compartidos que promuevan un sentido de pertenencia y confianza de los ciudadanos en la Administración, la experiencia del reciente cuatrienio ha demostrado la importancia de dar continuidad a los Consejos Comunales de Gobierno como uno de los principales instrumentos de participación pues, según las estadísticas oficiales, de los 124 Consejos realizados, se han definido 2.346 tareas de las cuales ya se han resuelto 1.030, 1.087 están desarrollándose y 229 están en proceso de iniciar su ejecución[243].

Las acciones tendientes a la construcción colectiva y concertada de políticas que estimulen la participación ciudadana son:

1. Promover fondos de participación ciudadana y concursos para acceder a tales fondos.

Establecer procedimientos claros para la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas.

Promover acciones sobre pedagogía de la legalidad, tendientes a fortalecer la democracia, la gobernabilidad, la legitimidad y la credibilidad de lo público en la conciencia ciudadana.

Promover e implementar el programa de auditores visibles, de manera que permita la participación del ciudadano en la veeduría y control de las obras y proyectos públicos.

Desde el punto de vista de la "planeación participativa", el Gobierno Nacional, dentro de las posibilidades constitucionales y legales, seguirá apoyando al Sistema Nacional de Planeación como un instrumento idóneo de participación ciudadana en el proceso de formulación y diseño de políticas.

Poner en marcha el Plan Nacional de Control Social, cuyo objetivo es la articulación del trabajo de la Contraloría General de la República y las diferentes entidades del Gobierno Nacional que promueven el control social (Ministerio de Interior y Justicia, el DAFP, la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción). Lo anterior, con el fin de fortalecer dicho control, mediante el desarrollo de programas de formación a la ciudadanía, y organizar la oferta institucional de sensibilización, difusión, capacitación y acompañamiento.

Fortalecer y consolidar los consejos municipales de Juventud.

Impulsar las iniciativas normativas que permitan regular la participación.

Promover iniciativas civiles para la medición de los índices de percepción sobre la efectividad del Gobierno Nacional en el cumplimiento de objetivos y metas de política pública. Este tipo de mediciones conllevan a un aumento en la confianza de los ciudadanos en la Administración. Sobre este punto ya hay avances, como es el caso de Colombia Líder.

**El mejoramiento continuo - Modelos de gestión pública**

En cuanto a los modelos de gestión, se buscará revisar permanentemente la eficiencia de la organización administrativa, a partir de la identificación de temas transversales, misionales o de apoyo, en relación con los cuales se requiera efectuar los ajustes institucionales y normativos necesarios, mediante diseño e implementación de dichos modelos.

El rediseño del sistema burocrático de gestión pública, requiere de la implementación de modelos de gestión pública[244] que faciliten, a los responsables de los distintos niveles de la Administración, el desarrollo de las labores a su cargo. Así, se diseñarán modelos de gestión, entre otros, para los siguientes temas:

**a) Proceso presupuestal.** El presupuesto público debe consolidarse como una de las principales herramientas para la ejecución de la política económica por parte del Estado, de manera que involucre:

1. La provisión de bienes públicos.

2. La distribución del ingreso y la riqueza.

3. La estabilidad; y

4. El crecimiento económico.

En este sentido, es necesario continuar con el fortalecimiento del proceso de modernización y mejoramiento de las prácticas presupuestales, consolidando así los avances obtenidos, durante el período 2002-2006, con la expedición de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003) y el Decreto 4730 de 2005 (reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto).

Para tales efectos, se debe buscar la consistencia entre el Presupuesto General de la Nación y las metas macroeconómicas y fiscales, incluidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Dicha consistencia propiciará un entorno estable para la programación y ejecución de los recursos públicos, garantizando mayores resultados en términos de disciplina fiscal, asignación del gasto y ejecución transparente del presupuesto público nacional.

Así mismo, el Gobierno Nacional avanzará en la articulación de los procesos de planeación y presupuestación, mediante el siguiente conjunto de medidas:

1. Avanzar en la implementación de un esquema que articule el gasto de funcionamiento e inversión, en torno a las principales metas de política del Gobierno. Lo anterior, en consideración a que las decisiones presupuestales anuales y los objetivos de desarrollo establecidos en torno a restricciones presupuestales de mediano plazo, exigen una programación y priorización de recursos estratégica a nivel sectorial que necesariamente deben reflejarse en la preparación anual del presupuesto.

Fortalecer los esquemas que vinculen las asignaciones de gasto, incluidas en el Marco de Gasto Mediano Plazo, con objetivos, estrategias y metas propuestas por el Gobierno Nacional. Igualmente, será necesario fortalecer las metodologías que permitan estimar, de manera más rigurosa, el grado de contribución de tales asignaciones de gasto a los objetivos, estrategias y metas definidas.

243 www.presidencia.gov.co.

244 Entendidos como los que se orientan hacia la consolidación e implementación de políticas, de manera que propicien esquemas eficientes y eficaces de gestión de lo público.

Reducir las inflexibilidades presupuestales originadas en la preasignación de rentas y recursos a conceptos de gasto público específico, sin que estas correspondan a políticas, objetivos y metas consistentes con el Plan Nacional de Desarrollo. Para estos efectos, es inaplazable que el Gobierno Nacional priorice la evaluación de leyes y normas de destinación del gasto público y someta a consideración del Congreso de la República su eliminación o recomposición. En caso de recomposición se deberán definir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que se atenderán con la recomposición, un horizonte temporal específico y unas metas cuantificables que permitan verificar el cumplimiento de esos objetivos.

Iniciar un proceso de presupuestación orientada a resultados que logre vincular, tanto el gasto de funcionamiento como el de inversión a las principales metas de política, y mantenga el continuo seguimiento de las mismas. La articulación de este proceso debe conducir a mejorar la asignación del gasto, por lo cual se buscarán mecanismos para las discusiones presupuestales, adelantadas en los Comités Sectoriales de Presupuesto, se den en torno a programas y metas de Gobierno, y a la evaluación y seguimiento de los resultados, metas y objetivos que se espera obtener a través de estos, lo cual permitirá cerrar el ciclo de gerencia pública. La articulación de estas actividades se dará en el marco de las competencias que la ley ha establecido para cada una de las autoridades responsables de la programación presupuestal.

De otra parte, dada la perspectiva de mediano plazo adoptada para el desarrollo del proceso de programación presupuestal, y que esta ofrece un marco de acción más predecible para la ejecución de los recursos públicos, se continuará fortaleciendo el proceso de ejecución presupuestal. Para este fin se realizarán las siguientes acciones:

Utilizar como criterio de ejecución presupuestal, entendido como el recibo de los bienes y servicios, la circunscripción al año en el cual se programan en el presupuesto. Solamente en los casos excepcionales definidos por parte del Gobierno Nacional, de acuerdo con las características de algunos gastos, se podrá utilizar la figura de las reservas presupuestales.

Propender por institucionalizar la práctica de no recurrir a adiciones que incrementen el monto del presupuesto aprobado por el Congreso y, en caso excepcional de requerirse, estas deben guardar la consistencia fiscal necesaria.

Reflejar los avances reales en el cumplimiento de las principales metas de política, para adelantar una gestión pública más eficiente. Para ello, se propenderá por eliminar cualquier forma de simulación de ejecución del presupuesto que no conlleve al cumplimiento del objeto del gasto, contenido en las apropiaciones presupuestales. De la misma manera, se buscará que los avances reportados en el logro de metas de Gobierno reflejen más fielmente los registrados en la ejecución presupuestal.

Finalmente, se promoverá la integración de la información relacionada con la gestión presupuestal, de manera que los sistemas de información que apoyan el proceso presupuestario provean información integral que permita identificar, en tiempo real, los avances de los diferentes proyectos de inversión tanto físicos como financieros. Igualmente, se deberá contar, en los mismos términos, con una información regionalizada del gasto público.

**b) Gestión jurídica pública.** En el período 2006-2010 se continuará con el fortalecimiento de la gestión jurídica integral, y se abordará como un componente fundamental de la gerencia pública. Para ello, se consolidará la implementación de tres acciones:

1. Articular los cuatro frentes tradicionales de gestión jurídica-asesoría, producción normativa, defensa judicial y contratación-, mediante la implementación de modelos de gestión, concebidos como un sistema integrado que bajo la guía de instancias centrales, sectoriales e institucionales de coordinación eficiente, permitan fijar políticas que informen la acción de los operadores jurídicos a cargo de los frentes de la Gestión Jurídica Pública (GJP) de los distintos organismos estatales, provea criterios y experticia útiles, y haga seguimiento de esta labor.

Implementar el sistema de recaudo de información para la defensa legal del Estado y la valoración de pasivos contingentes.

Diseñar e implementar un plan de profesionalización de los gestores jurídicos públicos, como cuerpo funcional transversal de la Administración que propicie su desarrollo y fortalecimiento, mediante la ejecución de procesos de capacitación, formación, mejoramiento, evaluación e incentivos.

De esta manera, para 2010, se habrán profundizado los logros en los siguientes asuntos:

1. Implementar en los 19 organismos rectores de la Administración Pública un nuevo modelo de gestión jurídica, respetuoso de los derechos de los ciudadanos, con énfasis en la prevención de daño antijurídico, y que disminuya el valor de las condenas pagadas por el Estado.

Lograr que el 100% de los procesos jurídicos, con cuantía superior a 2.000 salarios mínimos mensuales legales vigentes, sea coordinado por la Dirección de Defensa Judicial de la Nación (DDJN) del Ministerio del Interior y de Justicia.

**c) Gestión de activos inmuebles.** Sobre la gestión de activos, se desarrollarán las siguientes acciones:

1. Crear una instancia que centralice la gestión, administración, mantenimiento y propiedad de los bienes inmuebles de las entidades del nivel central, que genere economías de escala y maximice su retorno económico y social. Dicha instancia se regiría bajo el derecho privado.

Consolidar la implementación del Sistema de Información de Gestión de Activos (SIGA), el cual contendrá el inventario de los activos inmuebles de propiedad de la Nación con información confiable y en tiempo real.

Estas medidas se orientarán para que, durante el período 2006-2010, se hayan conseguido los siguientes resultados:

1. Incorporar al SIGA los bienes del 100% de las entidades del nivel central.

Generar $500.000 millones por concepto de ahorros e ingresos acumulados como producto de la gestión productiva de los activos inmuebles de la Nación.

Inspecciones físicas y jurídicas de 6.500 bienes inmuebles propiedad de la Nación, en las entidades objeto del Programa de Gestión de Activos - PROGA-.

**d) Contratación.** Las acciones[245] tendientes a propender por la eficiencia y la transparencia en la gestión contractual de las entidades, así como para maximizar el impacto socioeconómico de la contratación pública, se centrarán en:

1. Reformular los mecanismos de selección, de manera que los sistemas de adquisición sean correspondientes con el objeto de los contratos. En tal sentido, habrá mecanismos de selección diferentes para los contratos de obra, consultoría y adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes.

Introducir mecanismos de subasta electrónica, acuerdos marco de precios y compra en bolsa de productos, los cuales generarán ahorros en costos administrativos y en el precio de adquisición de los bienes y servicios de características técnicas uniformes[246].

Fortalecer los escenarios de transparencia en la gestión contractual pública a través de:

1. Publicidad a los proyectos de pliegos de condiciones y a los estudios previos requeridos para el desarrollo de los procesos de selección.

2. Requisitos de participación de proponentes proporcionales al objeto a contratar.

245 Las acciones aquí propuestas dependen de la aprobación del proyecto de reforma al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el cual se encuentra en trámite en el Congreso de la República, radicado bajo el No. 20 de 2005 en el Senado de la República y 057 de 2006 en la Cámara de Representantes.

246 Que hoy corresponden al 32% del número de contratos y al 30,6% del valor contratado anualmente (Fuente: Estimaciones del Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP).

3. Factores de calificación basados exclusivamente en las características de las ofertas.

4. Adjudicación en audiencias públicas de todos los procesos de licitación pública; y

5. Acceso a toda la información relativa a la gestión contractual pública en un solo lugar y por medios electrónicos.

Fortalecer el Registro Unico de Proponentes (RUP), con el propósito de hacerlo el sitio único de acopio y evaluación de los requisitos de habilitación de los proponentes, liberando a las entidades estatales de hacer tal evaluación en cada proceso y reduciendo la *tramitomanía* para los proponentes.

Maximizar el impacto socioeconómico de la contratación, al prever el empleo de bienes, servicios y mano de obra local en condiciones competitivas y programas de apoyo a mipymes y sectores vulnerables.

Definir los lineamientos para habilitar la toma de decisiones administrativas contractuales por medios electrónicos -acto de apertura, adjudicación, audiencias, contratos, etc.-. Así mismo, se podrá poner en funcionamiento el Sistema Electrónico de Contratación Pública como un instrumento de apoyo a la gestión contractual de las entidades estatales, el cual permitirá la interacción de las entidades contratantes, los contratistas, la comunidad y los órganos de control, a través de la articulación de los servicios electrónicos ofrecidos por el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal (SICE) y los sistemas de información relacionados con la contratación pública que se encuentren a cargo del Gobierno Nacional. El Sistema permitirá automatizar el trámite de los procesos de selección, generando ahorros en tiempo y en costos.

Se pretende que, a diciembre de 2007, todas las entidades públicas, incluidas las de nivel territorial en sus diferentes categorías, publiquen toda la información relativa a su gestión contractual, desde la etapa de formulación de cada uno de los procesos de selección, hasta la liquidación de los contratos correspondientes en el Portal Unico de Contratación, que corresponde al sitio virtual único del Sistema.

**e) Sistema de Control Interno.** En cuanto al Sistema de Control Interno, se adelantarán las siguientes acciones:

1. Desarrollar una estrategia de acompañamiento dirigida a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, a las cuales no les fue fenecida la cuenta por parte de la Contraloría General de la República para que al final del cuatrienio todas las entidades tengan su cuenta fenecida.

Dirigir el desempeño institucional de las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, en términos de calidad y satisfacción social, a través de la obtención de la certificación GP 1000, en concordancia con lo establecido en la Ley 872 de 2003. El Gobierno Nacional adelantará una estrategia para lograr que las entidades se certifiquen. Este proceso se inició bajo el liderazgo de la Alta Consejería para la Acción Social y la Cooperación Internacional y del DAFP en la elaboración de la norma técnica, con la participación del Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación (Icontec), organismo nacional de normalización en Colombia y entidad asesora del Gobierno en estos temas.

Garantizar que el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y todos sus instrumentos técnicos sean efectivamente implementados en todas las entidades públicas de la Rama Ejecutiva del orden nacional, en por lo menos todos los departamentos ciudades capitales y en el 30% de los municipios colombianos -en este caso los municipios serán definidos por el DNP, priorizando aquellos que hayan hecho un mayor esfuerzo fiscal en cada vigencia-. Se efectuará un monitoreo y seguimiento permanente a dichos objetivos por parte del DAFP.

**El Gobierno de la información**

El objetivo central del Gobierno de la información, será el de utilizar tecnologías de información como herramienta de gerencia pública, fomentando la existencia de usuarios exigentes mediante información oportuna, pertinente y actualizada.

De ese modo, se realizarán esfuerzos para ofrecer al ciudadano más y mejor información acerca de los productos que la Administración le entrega y su impacto en la comunidad, mediante la fijación de metas en espacios de tiempo específicos, señalando públicamente acciones prioritarias y recursos destinados tanto en el nivel nacional como en el territorial. Las principales acciones que se adelantarán son:

1. Incrementar la calidad, disponibilidad, acceso y oportunidad de la información pública; sustituir las encuestas por registros administrativos; propender por la interoperabilidad de los sistemas; definir estándares de calidad, recolección, y TIC, y definir el marco institucional y normativo requerido.

Coordinar la información sectorial en todas las cabezas de sector responsables de su ciclo, desde su generación hasta la difusión, las cuales se deben encontrar articuladas con el fin de mejorar su capacidad técnica y la respectiva infraestructura requerida, de manera tal que el país cuente con información estructurada, que disminuya las asimetrías y asegure mayor eficiencia en la toma de decisiones del Gobierno Nacional y territorial.

Implementar una estrategia para garantizar un adecuado manejo documental apoyado con TIC -asociado a la reforma del Archivo General de la Nación señalada más adelante-. Lo anterior, en consideración a la importancia que reviste el adecuado manejo de la información contenida en los archivos de las entidades públicas, y a la necesidad apremiante de aplicar procesos que involucren la gestión documental, incrementen la eficiencia y efectividad de los programas estatales y mejoren el servicio al ciudadano.

La innovación institucional - Adecuación de las instituciones a las políticas públicas

Se buscará flexibilizar las estructuras administrativas de las entidades, con reformas modernas que ofrezcan condiciones favorables para que la gestión se focalice en el cumplimiento misional.

Así, la adecuación institucional parte de la necesidad de contar con arreglos institucionales y entidades públicas flexibles para responder con agilidad a los cambios de la sociedad, del entorno internacional y a las nuevas demandas de servicios públicos. Igualmente, se justifica dada la necesidad de fortalecer las entidades para la ejecución efectiva y eficiente de la política pública. Las acciones en esta materia se centran en:

1. La reorganización del sistema nacional de calidad, de manera que se definan las líneas de política en materia de normalización, acreditación y metrología.

El desarrollo de la política de competitividad y productividad, acorde con los requerimientos de la Agenda Interna.

El desarrollo de la política sanitaria y fitosanitaria.

La reorganización institucional, acorde con las recomendaciones de la MERPD.

La implementación de la red de protección social.

El desarrollo del sistema de promoción social.

De la misma manera, la implementación del sistema de seguimiento de los compromisos y evaluación de las acciones de reforma del Estado, no sólo es una herramienta de gestión para el gerente público, también constituye un instrumento para la innovación permanente de la Administración con el objetivo de acercarse al ideal del Estado eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

La experiencia reciente en la reforma de la administración pública, ha demostrado la necesidad de adelantar las siguientes acciones de adecuación institucional:

1. Diseño del esquema de protección de personas de manera que se definan políticas particulares en la materia, evitando la duplicidad en la prestación de este servicio y optimizando la asignación de los recursos asociados.

Definir y limitar los roles papeles a desempeñar a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), tanto en el campo de la inteligencia como en el de la investigación criminal[247]. Así mismo, se avanzará en la definición de perfiles del talento humano y en el diseño

[247] Véase el capítulo Consolidación de la Política de Seguridad Democrática.

de un sistema permanente de formación, capacitación y entrenamiento, acorde con tales exigencias. Estas transformaciones requieren un mejoramiento global de los procesos misionales y administrativos que permitan la prevalencia de la oportunidad requerida, de manera que la inteligencia sea efectiva.

Modernizar el esquema organizacional y funcional del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec) para que atienda de manera eficiente los temas referentes al tratamiento de la población reclusa, la prestación del servicio de salud, la ejecución de la pena -implementación de la seguridad electrónica- y el mejoramiento de los sistemas de información y servicios estadísticos[248].

Realizar una propuesta de rediseño institucional para la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), a partir de un plan estratégico que involucre mejores prácticas en materia jurídica, administrativa, organizacional, de procesos y de negocio.

Consolidar la implementación y el funcionamiento de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

Definir un nuevo modelo institucional para el aseguramiento público en salud, pensiones y riesgos profesionales. El modelo se caracterizará por su seguridad jurídica, sostenibilidad financiera y eficiencia operativa.

Consolidar la transformación del esquema organizacional y funcional de Caprecom, a partir de la liquidación del régimen contributivo.

Diseñar de un modelo institucional básico, pensado con vigencia de mediano y largo plazo, para el reconocimiento de pensiones de los empleados de las entidades públicas.

Efectuar el rediseño institucional del Archivo General de la Nación (AGN), con miras a atender las necesidades de gestión administrativa de las entidades, para el adecuado manejo de sus archivos, en búsqueda de su adecuada conservación y custodia como de ir tanto pro de la lucha contra la corrupción y de la eficiencia administrativa.

Fortalecer el modelo gerencial del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), con base en un enfoque de gestión por resultados.

Adecuación organizacional y funcional del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo -MICT-, Ministerio de Ambiente, Ministerio de la Protección Social, ICA, Invima y DNP para ejecutar los lineamientos de política en el tema sanitario y fitosanitario establecidos en los documentos Conpes 3375 y 3376 de 2005.

Adecuación organizacional y funcional del Ministerio del Interior y de Justicia, de acuerdo al estudio de diagnóstico que el Gobierno Nacional realice.

La ejecución de este conjunto de medidas, permitirá la consecución de un sistema de seguimiento de compromisos y evaluación de las acciones de reforma del Estado que permita identificar las necesidades de reestructuración para una permanente innovación institucional.

La gestión por resultados

Se pretende basar el funcionamiento de la Administración Pública en resultados continuamente evaluados, para ello se requiere de información oportuna, pertinente y en tiempo real.

De esta manera, se dará continuidad a los avances logrados en desarrollo de la estrategia de información, seguimiento y evaluación[249].

La profesionalización del empleo público

Se buscará reforzar los procesos en materia de reclutamiento, profesionalización, capacitación, estímulos e incentivos, acompañados de esquemas de control y evaluación. Igualmente, se propenderá por sujetar la permanencia y los ascensos en el sistema de carrera administrativa, a la evaluación permanente de los servidores públicos, la cual debe tener como punto de referencia los resultados institucionales esperados.

Para la profesionalización del personal al servicio de la Administración, es preciso buscar el perfeccionamiento del sistema de información de recursos humanos del sector público, como instrumento necesario para interconectar a los demandantes de información relacionada con el servicio civil. Las principales acciones en este sentido son:

1. Presentar un estudio de sendas salariales para la Administración Pública Colombiana y una ley marco de salarios, que incluya entre otros aspectos, esquemas de salarios variables.

Lograr que el servicio civil colombiano se oriente hacia la consolidación de los principios normativos, en aspectos como la gerencia pública, el acceso meritocrático, la permanencia por buen desempeño, los acuerdos de gestión, las distintas modalidades de jornada laboral, la capacitación y la evaluación por resultados.

Poner en marcha un sistema de gerencia pública profesional en el que los directivos se sometan a acuerdos de gestión y respondan por resultados. Esto supondrá mayores niveles de exigencia en la evaluación de desempeño de los empleados públicos, dado que cobijará a toda la estructura de personal.

Culminar el proceso de selección meritocrática de todos los empleos públicos que actualmente se encuentran en provisionalidad, para lo cual se prevé la culminación de la Convocatoria 001 de 2005 adelantada por la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC) y que dará cuenta de 56.000 empleos, de manera tal que a más tardar en el año 2008 todos los empleos públicos de carrera administrativa hayan sido provistos por méritos y todas las vacantes que se generen en las plantas de personal se provean por este mismo medio, a través de la administración y vigilancia de la CNSC. Si bien esa es una responsabilidad exclusiva de la CNSC, el Gobierno Nacional no ahorrará esfuerzos para que todos sus empleos de carrera sean provistos con base en las reglas de selección meritocrática tratadas en Ley 909 de 2004.

Diseñar e implementar cuadros funcionales de empleo como instrumentos técnicos especializados de organización y administración de personal, siendo crucial lograr la implementación de los cuadros de gestión jurídica pública, contratación estatal, control interno, planeación, recursos humanos, y servicio al ciudadano, además de aquellos técnicos sectoriales como es el caso de la Aeronáutica Civil, la administración aduanera y tributaria y la función de vigilancia y control.

Diseñar e implementar el Sistema Nacional de Competencias Laborales, el cual está concebido en su primera fase de identificación y normalización de competencias, pero que exige el diseño, formulación e implementación de las fases de acreditación, capacitación y evaluación por competencias, buscando una relación mucho más estrecha entre el sector público, la academia y el sector privado de la economía.

De esta manera, al final del cuatrienio, se habrá logrado lo siguiente:

La implementación de al menos cinco cuadros funcionales, correspondientes a gestión jurídica pública, contratación estatal, control interno, planeación y recursos humanos y servicio al ciudadano.

El diseño de implementación del Sistema Nacional de Competencias Laborales.

**Sistema Nacional de Evaluación y Gestión por Resultados (Sinergia). Información, seguimiento y evaluación**

Uno de los mayores retos que enfrenta Colombia es mejorar la efectividad de las políticas públicas con el fin de alcanzar las principales metas de desarrollo y la superación de la pobreza. En respuesta a este reto, el país viene orientando la gestión pública al logro de resultados, proceso que involucra la construcción de estrategias para la generación, uso y difusión de información pública, el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación por resultados, así como esquemas de rendición de cuentas a los organismos de control y la ciudadanía.

Considerando los logros alcanzados, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Establecer un Gobierno para el ciudadano, a través de la rendición de cuentas y la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

2. Fijar políticas, estándares y arreglos institucionales para consolidar la política de información, seguimiento y evaluación.

3. Lograr un Gobierno interconectado.

---

248 Véase el apartado *Justicia para la Consolidación de la Seguridad Democrática*.

249 Véase el apartado dedicado al *Sistema Nacional de Gestión y Evaluación por Resultados*.

4. Fortalecer y hacer sostenible el seguimiento y la evaluación, como herramientas fundamentales en la toma de decisiones de planeación y de asignación presupuestal.

5. Desarrollar las capacidades de evaluación y seguimiento en el sector público y otros agentes interesados; y

6. Desarrollar un modelo de gestión por resultados territorial, replicable en los municipios del país.

**Establecer un Gobierno para el ciudadano a través de la rendición de cuentas y utilización de las TIC**

Las TIC pueden ser utilizadas para mejorar la gestión pública, al permitir que las interacciones del ciudadano con el Estado se realicen de manera ágil, eficiente y oportuna. Por esta razón, es necesario avanzar en la utilización de estas herramientas para el establecimiento de esquemas de generación y difusión de información oportuna y confiable sobre la gestión gubernamental, para mejorar la calidad y eficiencia del suministro de información pública, y para la simplificación de los trámites cotidianos.

Así, se pretende que para 2010, el 100% de las entidades del orden nacional rindan cuentas mediante la utilización de estas tecnologías. Es decir, para ese año, las páginas web de todas las entidades publicarán la información sobre la misión, visión, planes y proyectos, la gestión y sus resultados, y los ciudadanos podrán acceder a ellas fácilmente.

Se continuará con la actualización periódica del vínculo de Sinergia en la página del DNP, en donde se publican los informes de resultados, del seguimiento y la evaluación. A través del sistema de seguimiento a metas, se pondrán a disposición de las entidades y de la ciudadanía datos actualizados sobre los avances puntuales en el cumplimiento de metas e indicadores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La producción periódica de informes y reportes sobre los resultados y avances en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, será prioridad y se seguirá enviando a los más de 5.000 contactos con los que cuenta la base de datos de Sinergia, con el fin de mantener actualizada la oferta institucional de información sobre los resultados del Gobierno Nacional. Adicionalmente, se tiene contemplada una estrategia de difusión del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno, que identificará los mejores canales para dar a conocer tanto las metas de Gobierno como los resultados obtenidos, los tipos de audiencias y los posibles aliados en el tema, con el fin de aumentar el uso del sistema por parte de la sociedad civil y de las entidades gubernamentales

Con el fin de incentivar el control y la participación ciudadana, se utilizarán herramientas como las encuestas de percepción, cuyos resultados indican la posición de la ciudadanía frente a su relación con las entidades del Gobierno, específicamente hacia la utilización de los medios y los mecanismos existentes de rendición de cuentas y participación ciudadana. Actualmente se cuenta con una línea base de dicha herramienta, aplicada a una muestra de población representativa nacional, estratificada y mayor de 18 años. Es necesario repetir esta encuesta cada dos años, con el fin de implementar los correctivos necesarios, de acuerdo con los análisis comparativos en el tiempo y entre administraciones.

En esta misma línea, se fortalecerán las estrategias de trabajo conjunto con organizaciones de la sociedad civil, con el fin de lograr un efectivo control social a través del seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y a las grandes políticas del Gobierno Nacional.

El Departamento Administrativo de la Función Pública en coordinación programa Agenda de Conectividad del Ministerio de Comunicaciones y el Departamento Nacional de Planeación a través de la renovación del Estado, mantendrá y fortalecerá el proyecto de automatización de trámites y el desarrollo de cadenas de trámites, reduciendo así los costos de transacción de las actividades propias del ejercicio de la ciudadanía. Para ello, cada uno de los sectores desarrollará los sistemas de información que permitan poner a disposición de los ciudadanos sus respectivos trámites y servicios en línea y colaborará en la implementación de las cadenas de trámites. De esta manera, en el año 2010 se tendrán automatizadas 10 de las cadenas de trámites más utilizadas por los colombianos. Para el desarrollo de los sistemas de información mencionados, las entidades deberán utilizar la intranet gubernamental.

En el contexto internacional, Colombia se ubicó, en el año 2005, en el puesto 64 -el sexto en Latinoamérica-, en el Reporte Global de Disponibilidad de Gobierno en Línea[250], mediante el cual se compara la disponibilidad de Gobierno electrónico y la extensión de la *e-participación* en los diferentes países. Las mejores calificaciones de Colombia se encuentran en la disponibilidad de sitios web del Gobierno, la existencia de información relevante y la posibilidad de hacer consultas en línea. Con respecto a la e-participación, Colombia ha conservado el décimo puesto en el mundo, al igual que Chile, durante los años 2004 y 2005.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe continuar con la definición de esquemas de generación y difusión de la información de manera oportuna y confiable, el desarrollo de infraestructuras y servicios en TIC de carácter transversal, y la definición de estándares mínimos de calidad y seguridad informática, entre otros. Para esto, el Gobierno Nacional fortalecerá la política de Gobierno electrónico y diseñará un nuevo esquema institucional que coordine las acciones de las entidades y facilite el desarrollo del Gobierno en línea en el país.

**Fijar políticas, estándares y arreglos institucionales para consolidar la política de información, seguimiento y evaluación**

La Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) liderará la formulación de una Política Nacional de Información Pública, con el objeto de definir lineamientos sobre la generación, acceso, uso, seguridad informática, marco legal e institucional que defina estándares y mecanismos de rendición de cuentas, como parte de un modelo de gestión orientado a resultados. Los estándares deben garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información existentes en las diferentes entidades del sector público y privado, y el intercambio de datos entre aplicaciones y entidades públicas.

Esta Comisión será el instrumento armonizador de políticas de información de todas las entidades del sector público, de manera que facilite y estructure los mecanismos de intercambio de la información entre las entidades, oriente la eficiencia en el gasto tanto de inversión como de funcionamiento asociado al desarrollo de TIC y defina los mecanismos para facilitar el acceso de la información al ciudadano.

La formulación de la política comenzará por alinear y coordinar las iniciativas sectoriales de información existentes, entre las que se destacan:

1. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane): elevar el nivel de credibilidad, calidad y transparencia en la información generada.

2. Instituto Geográfico Agustín Codazzi: definir, difundir y aplicar políticas para la gestión de la información básica geográfica.

3. Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Comunicaciones, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: inclusión digital, desarrollo y masificación de las TIC.

4. Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) - Agenda de Conectividad: Gobierno electrónico, consolidar un modelo de gestión pública basado en TIC.

5. DNP - sector privado: promoción y desarrollo de la industria de TIC y *software*.

6. Vicepresidencia de la República - DNP - Ministerio de Educación - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: atención a usuarios, sistema de información pública al ciudadano; y

7. DNP: Sistema Nacional de Calidad.

En materia de seguimiento y evaluación a las políticas públicas, se mejorará la calidad, oportunidad y utilidad de la información reportada

[250] Este reporte, elaborado por la ONU, incluye un indicador de disponibilidad de *e-Gobierno* basado en la evaluación de los sitios web del Gobierno destinados a ofrecer servicios, la infraestructura en telecomunicaciones y la capacidad del recurso humano. Así mismo, incluye un índice de e-participación mediante el cual se evalúa la calidad, pertinencia, utilización actual y potencial de los sitios web para proveer información en línea, servicios y herramientas para la participación de los ciudadanos.

por las herramientas utilizadas en este proceso, entre ellas el sistema de seguimiento a metas. De esta manera, se fortalecerán las capacidades de seguimiento de los ministerios y departamentos administrativos para validar la información reportada por las entidades del sector respectivo, se definirán fichas metodológicas para los indicadores concertados con los ministerios y se realizarán foros sectoriales para discutir la utilidad y calidad de la información reportada, a través de las herramientas de seguimiento y evaluación en la gestión del sector.

**Lograr un Gobierno interconectado**

Para avanzar hacia una sociedad informada es indispensable que se desarrollen estrategias de Gobierno electrónico, orientadas a fortalecer y dinamizar la renovación de la administración pública[251] a través de la mejora en los servicios al ciudadano, el fortalecimiento de la gestión de tecnología de la información, la eficiencia en la gestión de la información, y la consolidación de un esquema institucional que facilite y apoye la ejecución de estas iniciativas y fortalezca el recurso humano.

Así el país contará con los instrumentos necesarios para ponerse a la vanguardia en el desarrollo de una agenda de Gobierno electrónico, fundamental para la modernización del Estado y para el progreso económico de Colombia y sus ciudadanos, que permita facilitar el acceso a los servicios del Estado y aumentar la confianza ciudadana.

Para 2010, el Gobierno Nacional deberá garantizar un avance significativo en el número de entidades del orden nacional y territorial compartiendo información relevante en línea. Para esta consolidación, se hace necesario implementar la figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) en cada uno de los diferentes sectores, por cuanto será el encargado de coordinar al interior de la entidad los temas referentes a la gestión de la información del sector, su producción, centralización, aplicar los estándares de calidad requeridos, velar por la actualización permanente de la información producida y armonizar toda su gestión con los demás sectores públicos a través de la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo).

La figura del Coordinador de Información Sectorial (CIS) se implementará en las entidades por medio de decretos en los que se establecen sus funciones particulares de acuerdo a las particularidades de cada sector.

Cada uno de los CIS reportará periódicamente a la Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de la Información para la Administración Pública (Coinfo) la información sobre el avance en el proceso de automatización de trámites y generación de contenidos en el respectivo sector, así como su utilización y apropiación, y se encargará de evaluar la calidad e impacto de los servicios prestados. Por su parte el Programa Agenda de Conectividad, se encargará de consolidar la información reportada por cada uno de los sectores y su difusión.

Para el desarrollo de un Gobierno efectivo para el ciudadano, se requiere una completa interoperabilidad organizacional, semántica y técnica entre las distintas entidades del Estado. Esto permitirá que una misma información sólo deba ser solicitada una vez al ciudadano y por una única institución, en su fuente de origen y cumpliendo con estándares de calidad determinados. Para ello, es necesario homogeneizar las características básicas sobre la forma de consultar, almacenar, actualizar y compartir la información en las distintas entidades públicas.

Se continuará con la implementación del Sistema Electrónico de Contratación Pública, como instrumento obligatorio para adelantar las compras públicas, con lo cual se impulsará la rápida adopción de las tecnologías de la información y la comunicación en las entidades del Estado. Esta implementación, además de permitir el aumento de su efectividad y transparencia, motivará al sector privado a adoptar herramientas y procedimientos compatibles que contribuyan al desarrollo del comercio electrónico en el país.

Por último, en el marco de la política de modernización del Estado, se buscará avanzar en dos temas relevantes:

1. En consideración a la importancia que reviste el adecuado manejo de la información contenida en los archivos de las entidades públicas, y a la necesidad apremiante de aplicar los procesos que involucran la gestión documental, así como para incrementar la eficiencia y efectividad de los programas estatales y mejorar el servicio al ciudadano, además, se requiere implementar una estrategia para garantizar un adecuado manejo documental apoyado con TIC[252].

2. En materia de Derechos Humanos (DD.HH.), se fortalecerá el sistema de información sobre la situación de DD.HH. y Derecho Internacional Humanitario (DIH), como una herramienta indispensable para la toma de decisiones en este tema. (Observatorio de DD.HH. y DIH).

**Fortalecer y hacer sostenible el seguimiento y la evaluación como herramientas fundamentales en la toma de decisiones de planeación y de asignación presupuestal**

Para 2010 se espera que la gestión por resultados se fundamente en una alta oferta y demanda de seguimiento y evaluación, que sean utilizados por los diferentes agentes del sector público para la toma de decisiones y permitan una asignación de recursos acorde con las prioridades programáticas y de política, mejorando la calidad del gasto. Con el fin de consolidar la sostenibilidad del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en Colombia, es necesario institucionalizar estos procesos al interior del sector público y generar un conjunto de incentivos para que sean utilizados en la práctica.

El principal requisito para lograr una institucionalización eficaz del seguimiento y la evaluación en el país es una fuerte demanda gubernamental, para lo cual es necesario lograr un mayor conocimiento sobre estos temas y generar los espacios en donde los actores que puedan tomar decisiones a nivel presupuestal y de planeación conozcan sus diferentes usos. La demanda puede aumentar una vez que las partes interesadas de un Gobierno comprenden mejor el seguimiento y la evaluación, y cuando tienen conocimiento sobre la valoración de estos sistemas en otros gobiernos (ver Mackay, 2006).

Con respecto a las actividades de seguimiento, y con el fin de contribuir a una asignación estratégica del presupuesto y a visualizar la programación y ejecución del gasto público en función de las metas y resultados de la gestión del Gobierno, se vincularán ejercicios anuales que relacionen metas y presupuesto de inversión sectorial. Estos ejercicios se implementarán en la Rama Ejecutiva, en coordinación con las entidades líderes de los sectores, ministros y directores de departamentos administrativos. Para ello, el DNP diseñará e implementará, a través de Sinergia, los estándares metodológicos respectivos para la formulación de metas y seguimiento, y se desarrollarán pilotos en tres sectores o entidades centrales, en los cuales se vinculen metas con el presupuesto de inversión y funcionamiento. El propósito final de estos ejercicios es contar con elementos suficientes para valorar la gestión, premiar las buenas administraciones y visualizar las ineficientes.

Adicionalmente, con el fin de consolidar el seguimiento a la ejecución presupuestal para mejorar la eficiencia en el gasto público y obtener información más oportuna y veraz sobre los proyectos de inversión nacional, se propenderá por la interoperabilidad de las herramientas informáticas existentes y se trabajará en pro de integrar los procesos relacionados con el ciclo de inversión en un sólo sistema de información.

Igualmente, se generarán espacios de sensibilización, con el apoyo de los organismos de control, para que las entidades utilicen las herramientas producidas por Sinergia. Así mismo, se buscará estimular el desarrollo de capacidades para el uso de los resultados de seguimiento y evaluación por parte del Congreso de la República y de otros actores que toman decisiones de presupuesto y de planeación. Lo anterior, implica la revisión y evaluación de los procesos y herramientas tecnológicas utilizadas por el sistema.

De la misma manera, se desarrollarán instrumentos metodológicos estandarizados que garanticen que los planes nacionales de desarrollo sean monitoreables y evaluables, en términos de indicadores de resultados, desde el mismo momento de su formulación. De otra parte, con el

[251] Lo concerniente a esta política se desarrolla en su totalidad en el apartado de modelo administrativo para la intervención económica del Estado.

[252] Asociado a la reforma del Archivo General de la Nación, señalada en el apartado de modelo administrativo para la intervención económica del Estado.

fin de articular los diferentes sistemas relacionados con el seguimiento al Presupuesto General de la Nación, se logrará que la herramienta tecnológica del sistema de seguimiento a metas opere de manera articulada y complementaria con otros sistemas de información.

Con respecto a las actividades de evaluación, se ampliarán los tipos de evaluaciones, con el objeto de sobrepasar las restricciones inherentes a las técnicas más complejas hasta ahora utilizadas, e incrementar la pertinencia y uso de las herramientas. Esto se logrará a través de:

1. El diseño y puesta en marcha de nuevos tipos de evaluación, como evaluaciones ejecutivas, evaluaciones de impacto de menor costo, y evaluaciones con técnicas mixtas.

2. La realización de pilotos que permitan evaluar el correcto funcionamiento y las bondades de las nuevas metodologías y su ajuste posterior; y

3. El apoyo de expertos en el tema que permitan enriquecer y validar el diseño y uso de dichas metodologías.

Así mismo, se diseñarán subsistemas de seguimiento y evaluación, priorizando sectores que ejecutan programas sociales del Gobierno, con el objeto de llevar a cabo procesos sistemáticos de evaluación de políticas y programas. Esto se logrará a través de:

1. La introducción de prácticas y herramientas de evaluación en diferentes ministerios, entidades descentralizadas y niveles territoriales de Gobierno; y

2. La coordinación y promoción de esta implementación por parte de Sinergia, mediante la transferencia de capacidades y metodologías, la definición de estándares de calidad y la provisión de soporte y asistencia técnica.

Igualmente, se fortalecerá el papel del Comité Intersectorial de Evaluación, con el fin de que establezca las prioridades de evaluación de programas y políticas, y logre acuerdos y compromisos entre las entidades involucradas para garantizar la sostenibilidad de los procesos de evaluación. Lo anterior será posible a través de:

1. La expedición del decreto reglamentario de Sinergia que defina los arreglos institucionales para asegurar la cofinanciación, operación y calidad del seguimiento y la evaluación en las entidades responsables, y en el que se establezcan mandatos a las entidades para que asignen recursos destinados al seguimiento y evaluación de programas, y se garantice la realización de evaluaciones periódicas, de acuerdo con los criterios y la agenda definida por el Comité.

2. La definición, implementación y verificación del cumplimiento de una agenda plurianual de evaluaciones y de sus recomendaciones, por parte del Comité Intersectorial, que incluya el alcance de las evaluaciones y la aprobación de las metodologías a utilizar; y

3. Ampliar la agenda de evaluaciones a otros temas, además de los sociales, y mantener el porcentaje del Presupuesto de Inversión evaluado entre el 20% y el 25% durante el cuatrienio. (Ver anexo de metas).

De la misma manera, se diseñará e implementará un esquema de incentivos institucionales para que las entidades públicas utilicen el seguimiento y la evaluación para la toma de decisiones. Esto se logrará a través de:

1. La producción oportuna de evaluaciones de calidad para que puedan articularse con el ciclo presupuestal y con el ciclo de política.

2. La incorporación de los resultados del seguimiento y los hallazgos de las evaluaciones como insumo en el proceso presupuestal.

3. La generación de compromisos por parte de las entidades frente a los procesos de planeación, teniendo en cuenta los resultados del seguimiento y las recomendaciones hechas por las evaluaciones; y

4. La identificación de mejores prácticas en la gestión pública y la revisión y análisis de experiencias internacionales que contemplen incentivos susceptibles de ser replicables o adaptados al contexto nacional, como por ejemplo el reconocimiento de las entidades que presenten los mejores resultados en el cumplimiento de sus metas y ejecución de recursos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, fondos estructurales (concursables), contratos por resultados, canalización de recursos a la evaluación, mayor autonomía de las organizaciones en el manejo de recursos, entrenamiento profesional, becas y créditos.

**Desarrollar las capacidades de seguimiento y evaluación en el sector público y otros agentes interesados**

En la búsqueda de construcción de capacidades, promoción de una discusión abierta, análisis independiente y generación de conocimiento, en materia de gestión pública orientada a resultados, se implementarán las siguientes actividades:

Elaboración de cartillas metodológicas sobre el desarrollo e implementación del sistema de seguimiento y evaluación en Colombia para capacitar a los agentes públicos interesados. Se difundirán y mantendrán actualizadas estas metodologías y los manuales producidos.

Así mismo, las políticas sectoriales utilizarán, en su formulación, indicadores de producto y efecto para su seguimiento. Se ejecutarán talleres de capacitación y seminarios en todos los sectores de la administración pública.

Finalmente, el Congreso, los organismos de control, los funcionarios públicos, el Consejo Nacional de Planeación y las organizaciones de la sociedad civil interesadas, contarán con capacidades y herramientas relacionadas con el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas a las políticas públicas, a través de:

1. La realización de cursos cortos de capacitación.

2. La contratación de evaluaciones que promuevan alianzas nacionales-internacionales para transferencias de conocimiento.

3. La interacción con la academia, mediante cursos y talleres en los que ellos actúen unas veces como invitados y otras veces como expositores.

4. La presentación pública de los resultados de seguimiento y evaluación en seminarios que generen debate; y

5. La transferencia de conocimientos y metodologías para aumentar en el equipo de Sinergia la capacidad de realizar análisis de datos y reportes de resultados.

**Desarrollar un modelo territorial de seguimiento y evaluación por resultados replicable en los municipios del país**

Gracias a las lecciones y aprendizajes metodológicos alcanzados por el piloto municipal de Sinergia en el último cuatrienio, se cuenta con la estructura básica de un modelo territorial de seguimiento y evaluación por resultados replicable a partir del año 2008 en el país. Para lograr este propósito se plantean las siguientes acciones:

1. Se profundizarán los pilotos en asocio con las Alcaldías de Medellín y Pasto en las siguientes áreas clave:

1. Implantación de arreglos institucionales de soporte.

2. Desarrollo de estrategias de evaluación complementarias al seguimiento integrado.

3. Consolidación de los sistemas de seguimiento integrado.

4. Profundización de sistemas de costeo y articulación al presupuesto por resultados.

5. Consolidación de esquemas de participación social y rendición de cuentas a instituciones de control político, fiscal y ciudadano; y

6. Desarrollo de metodologías para orientar los planes de desarrollo municipal al logro de resultados.

2. Se ampliará la muestra del pilotaje, vinculando un conjunto de nuevas entidades territoriales, siendo las gobernaciones socios estratégicos en su rol de líderes para la réplica y orientación futura del modelo junto al DNP. Así mismo, se fortalecerá a los concejos, contralorías municipales, y esquemas ciudadanos de rendición de cuentas, en sus funciones de control bajo el enfoque de gestión por resultados.

3. Finalmente, se sistematizará el modelo como insumo básico para su réplica y expansión, mediante la publicación y socialización de manuales metodológicos, cartillas e instructivos a ser aplicados en una estrategia de capacitación. En consistencia con el enfoque de demanda del modelo, se promoverán estímulos institucionales a los municipios que voluntariamente inicien la implementación del mismo.

**7. Dimensiones especiales del desarrollo**

**7.1 Equidad de género**

**7.1.1 Introducción**

Construir una sociedad más equitativa, humana y justa, supone garantizar la total inclusión de mujeres y hombres en la dinámica social y desarrollar estrategias específicas para que las personas o los grupos de la población que se encuentran en condiciones precarias o en situación de desventaja, puedan mejorar su situación actual.

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 hace necesario introducir, de manera transversal y/o eje conductor, el enfoque de género como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades, en las políticas públicas de equidad, y en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública. Así mismo, demanda establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del poder público, para desarrollar una agenda de país en materia de equidad de género, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano.

Todos los esfuerzos que el país realice, orientados a mejorar la situación de la población colombiana en general, deben afecta positivamente tanto a hombres como a mujeres; en esta medida, se irán cerrando las brechas de género, las brechas sociales y las brechas regionales.

El concepto de género hace referencia al tipo de relaciones que se establecen entre hombres y mujeres de una sociedad particular, con base en las características, los roles, y las oportunidades que el grupo social asigna a cada uno de aquellas y aquellos. En este sentido, la categoría de género identifica diferencias y relaciones determinadas culturalmente, susceptibles de ser transformadas, y no particularidades biológicas determinadas por el sexo.

Por su parte, 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.

Sin embargo, cuando se habla de género, se hace énfasis en la mujer, en razón a que, pese a los avances alcanzados por este grupo poblacional en las últimas décadas, algunos indicadores muestran la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres, y que se reflejan en altos índices de violencia intrafamiliar, serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. Así mismo, se considera que potenciar el papel de la mujer en la sociedad, supone hacer de la equidad de género y la equidad social uno de los compromisos centrales del Estado colombiano.

Es por esto que los esfuerzos del próximo cuatrienio para la superación de las condiciones de desigualdad se enmarcan en el cumplimiento de la Constitución Política y en el propósito de afianzar un modelo de desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades y derechos entre hombres y mujeres. La discriminación positiva hacia las mujeres de nuestro país, no debe tampoco desconocer la necesidad de prestar atención particular a las dificultades que también enfrentan los hombres para lograr el pleno ejercicio de sus derechos (reducir la deserción escolar de los hombres o los efectos de la violencia en sus esperanza de vida, se mencionan como ejemplos).

Otra de las razones que tiene el Gobierno para desarrollar un política que garantice la equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, es el compromiso adoptado a través del documento Conpes 91 de 2005, que, en el marco de los Objetivos del Milenio, se propone disminuir gradualmente fenómenos como la violencia intrafamiliar, especialmente contra la pareja, sobre todo en ciudades grandes donde el fenómeno se ha incrementado en los últimos años; las desigualdades en materia salarial y de calidad del empleo; y las relativas a la participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público.

**7.1.2 Situación actual**

Pese a que en Colombia las mujeres han logrado avances significativos en el campo de la educación[253] y en algunos indicadores de salud[254], aún persisten desigualdades que sobresalen al conjunto de carencias que caracterizan las condiciones de vida de mujeres y hombres.

En primer lugar, un estudio realizado por la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD) encontró entre el grupo de las mujeres rurales una incidencia de pobreza e indigencia más elevada. "Por sexo, la incidencia de la pobreza e indigencia no muestra importantes diferencias a nivel nacional (mujeres: 55,5% en pobreza, 19,6% en indigencia; hombres: 55,1% en pobreza, 19.4% en indigencia). No obstante, en las zonas rurales, se ven diferencias más marcadas, tanto entre hombres y mujeres (69,4% vs. 72,5% en pobreza, respectivamente; 29,8% y 32,2% en indigencia, respectivamente), como, en especial, entre hogares con jefatura femenina y masculina (pobreza: 68,8% vs. 61,5%; indigencia: 32,6% *vs.* 24,6%, ambos respectivamente)" (MERPD, 2006).

Así mismo, 42% de las mujeres mayores de 15 años no tiene ingresos individuales, mientras que esta situación sólo la experimenta el 20% de los hombres. Ese porcentaje es mayor para las mujeres pobres (especialmente si son cónyuges) y, sobre todo, en el caso rural. En 2003, el ingreso global devengado por las mujeres fue 46% más bajo que el de los hombres. Esta brecha de género, es más pronunciada para las mujeres pobres (49% en el caso urbano; 73% en el rural). Para las jefas de hogar, la brecha de género es también mayor para las pobres, sobre todo en el caso rural (49% vs. 25% para las no pobres rurales) (MERPD, 2006, p. 26).

En el campo de la salud, se mantienen indicadores negativos asociados con la maternidad, como la mortalidad materna, embarazos no deseados, abortos complicados y embarazo adolescente; así como incrementos significativos de mujeres afectadas por el VIH/SIDA (DNP *et al*., 2006).

Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud, en 2005 los esposos del 65.7% de las mujeres alguna vez unidas ejercían situaciones de control contra ellas; porcentaje un poco más elevado que el encontrado en el año 2000. Por el contrario, la violencia física y sexual ejercida por los esposos sobre estas mismas mujeres, disminuyó 2 puntos porcentuales pasando de 41.1% en 2000 a 39% en 2005. Sin embargo, el porcentaje de mujeres que han sido víctimas de violencia sexual por parte de sus esposos se ha mantenido. En general, la violencia intrafamiliar es más elevada en la zona urbana y por regiones, Bogotá tiene índices muy elevados tanto de experiencias de control (70.7% de las mujeres) como de violencia física y verbal (46,8%).

En cuanto a la participación política de las mujeres, a partir de la Ley 581 del 2000 conocida como "Ley de Cuotas", que establece un mínimo de 30% de mujeres en cargos directivos del sector público, hay evidencia suficiente para señalar que en algunos casos, este porcentaje se ha, incluso, superado. Sin embargo, en algunos organismos del orden territorial el grado de cumplimiento de la Ley sigue siendo mínimo. El mayor rezago se evidencia en los cargos de elección popular, donde la participación es todavía muy limitada. En las asambleas departamentales apenas llega al 15%, en los demás estamentos políticos es inferior (DNP *et al*., 2006).

253 En Colombia la cobertura en educación primaria es elevada y guarda la misma proporción para hombres y mujeres. En niveles más altos (secundaria y superior), las tasas de cobertura de hombres y mujeres son similares pero aún muy bajas. Para 2005, las mujeres mayores de 15 años tenían en promedio 7.9 años de educación y los hombres 7.8. Igualmente en términos de analfabetismo la situación de las mujeres a mejorado en el tiempo al pasar de 9.6% en 1992 a 6.6% en 2005. Para los hombres en este último año la tasa asciende a 6.8%.

254 Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud de 2005 la prevalencia de IRA y/o fiebre para las niñas menores de 5 años es menor que para los niños de la misma edad, igualmente para el indicador de prevalencia de diarrea.

Según la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el porcentaje de mujeres gobernadoras fue de 6,3% en los períodos 1999-2002 y 2003-2006. Las alcaldesas representaron el 7,3% en el primer período, y el 7,5% en el segundo. En los organismos legislativos de elección popular, el Senado y la Cámara de Representantes, y en las corporaciones regionales (Asambleas y Concejos) se presenta una situación relativamente mejor, aunque no se percibe una tendencia al incremento de la participación: la más baja es se produce en la Cámara de Representantes con 11,1%, le sigue el Senado con 12% y los Concejos Municipales con 13% (DNP *et ál*., 2006).

Frente al mercado laboral, las mujeres presentan marcadas características Aunque se evidencia leve tendencia a igualar en resultados a los hombres, las diferencias todavía son importantes. En primer lugar, la mujer colombiana, al igual que en el resto de América Latina, recibe entre 20% y 30% menos del monto salarial que es percibido por los hombres en condiciones de trabajo similar, aunque las diferencias han descendido desde comienzos de los años noventa. Cuando se considera el ingreso promedio en las zonas urbanas, este diferencial se reduce desde 32% en el período 1991-1994, a 23% en el período 1997-1999; nivel que se mantiene para 2002 (Cepal, 2005, p. 304-307)[255]. Cuando solo se comparan los ingresos de los asalariados, el diferencial oscila entre 17% y 23% durante los años 90. En el 2002 el diferencial prácticamente ha desaparecido.

Una tasa de desempleo para mujeres más elevada que para hombres es otra de las características destacadas del mercado laboral colombiano. Aunque en el año 2005 esta diferencia es cercana a los 7 puntos porcentuales, podría ser más alta si la participación de las mujeres en el mercado laboral fuese similar a la de los hombres. Actualmente la tasa de ocupación de las mujeres es muy baja: 26 puntos porcentuales por debajo de la masculina. Si la participación de las mujeres crece constantemente y el mercado laboral no reacciona creando empleos, la tasa de desempleo seguirá en incremento.

**1.1.3 Estrategias**

Teniendo en cuenta el anterior diagnóstico y el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres, que expresa el compromiso de las entidades del Gobierno Nacional, la Rama Judicial, y el Poder Legislativo, de incorporar la dimensión de género en sus programas, proyectos y presupuestos, el Gobierno se compromete a :

1. A través del Observatorio de Asuntos de Género, adscrito a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer (CPEM), hacer seguimiento con perspectiva de género a las acciones que en el desarrollo de esta política se adelanten, y de formular recomendaciones para adoptar medidas correctivas.

Adelantar la Política Afirmativa "Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo" mediante el desarrollo de planes estratégicos y programas específicos a favor de las mujeres, que contribuyan a superar las inequidades que afectan a este grupo de la población, particularmente a las mujeres cabeza de familia, emprendedoras, maltratadas, en situación de pobreza o vulnerabilidad social y económica.

Impulsar estrategias que conduzcan a incorporar el enfoque de género de manera transversal en las políticas, planes, programas, proyectos, presupuestos y demás iniciativas que desarrollen las entidades del sector público.

Las políticas para lograr la equidad de género están estrechamente relacionadas con el desarrollo de la política social en general; sin embargo, a continuación se resaltan los compromisos del Gobierno Nacional con el fin de lograr la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

**Pobreza:** En el desarrollo de la Red de Protección Social para la Superación de la Pobreza Extrema (Conpes 102 de 2006), y especialmente en la dimensión de dinámica familiar, los logros básicos a alcanzar por las familias y el seguimiento que se realizará a través de los gestores sociales, pondrá énfasis en el respecto por las diferencias de género y en el acceso igualitario de hombres y mujeres a las oportunidades del desarrollo. La CPEM se encargará de coordinar el proceso de concertación con las entidades públicas, a fin de que se incorpore la dimensión de género en los programas incluidos en el Red.

**Empleo y desarrollo empresarial:** bajo este aspecto programático, el objetivo es adoptar políticas proactivas que promuevan la generación de ingresos, la creación de empleos y el fortalecimiento de la capacidad emprendedora de las mujeres, asegurando el pleno respeto de sus derechos laborales e individuales.

Con este propósito, la CPEM evaluará y ajustará el Programa de Apoyo Integral a Mujeres Cabeza de Familia Microempresarias, Urbanas y Rurales y el Plan Nacional de Capacitación Empresarial para mujeres; continuará con el diseño y ejecución de la Feria Nacional de la mujer empresaria, y desarrollará actividades de concienciación entre el empresariado colombiano para eliminar los prejuicios y discriminaciones en la contratación de mujeres.

Adicionalmente, se plantea incluir en el observatorio de mercado laboral, creado por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de la Protección Social, el seguimiento y la evaluación del empleo desagregado por género.

Con el fin de fortalecer el autoempleo y la habilitación ocupacional para la población más vulnerable, inicialmente se plantea que el Sena asesore en la formulación de planes de negocio dando prioridad a la atención de las madres cabeza de familia seleccionadas mediante el programa Familias en Acción, quienes también serán integradas a las actividades desarrolladas por el Banco Agrario que actuará como operador financiero.

El MPS, desarrollará procesos de capacitación y asistencia técnica permanente a los entes territoriales (departamentales y municipales) en el diseño de programas de generación de empleo con perspectiva de género, para poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, tales como población desplazada, personas con discapacidad y jóvenes en el marco de la política de protección social.

**Salud, salud sexual y reproductiva:** este aspecto resulta de singular importancia en la promoción y realización de la equidad de género. En tal las estrategias contemplan:

Acciones dirigidas a romper el circulo vicioso "rezago demográfico - pobreza", asociado al truncamiento de las trayectorias educativas por el impacto que ejerce la maternidad temprana en la deserción educativa.

Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, y eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar por parte de la pareja, promoviendo el ejercicio de una sexualidad responsable, con especial énfasis en la población adolescente.

Lograr la meta de reducción de la mortalidad materna, el incrementó del porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales, y el incremento de la cobertura de atención institucional del parto (reduciendo las diferencias entre regiones).

La CPEM difundirá la política y los programas de salud que implemente el Gobierno Nacional, apoyará procesos de orientación y formación en salud sexual y reproductiva dirigidos a adolescentes, y establecerá agendas y alianzas con entidades gubernamentales y no gubernamentales a fin de incidir sobre acciones específicas para la salud de la población femenina.

**Violencia contra las mujeres:** en el proceso de articulación intersectorial de la Política Nacional de Violencia Intrafamiliar y el Plan Nacional de Construcción de Paz y Convivencia Familiar, se profundizará en la detección temprana y la atención interinstitucional de las personas y familias víctimas de las diferentes formas de violencia de género, siendo para esto necesario:

Desarrollar, con una periodicidad de al menos cinco años, la medición de la magnitud y características de la violencia de pareja en el país, y definir las metas anuales de reducción.

---

255 Con respecto a América latina, Colombia presenta los menores diferenciales con Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela; diferenciales superiores a 35% se presentan en Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala y México (Cepal, 2005, citado en DNP et al., 2006).

Implementar y mantener en operación una estrategia intersectorial de vigilancia en salud pública de la violencia intrafamiliar, y específicamente de la violencia de pareja contra la mujer.

**Participación política:** se impulsarán acciones que propicien efectiva participación de las mujeres como ciudadanas, y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que representan. Para ello:

La CPEM, junto con el Ministerio del Interior y Justicia, apoyará mecanismos para la promoción de la Ley 581 de 2000, de manera que todas las entidades territoriales rindan información oportuna sobre el cumplimiento de la ley.

La CPEM adelantará acciones con el fin de renovar el "Pacto para una inclusión efectiva de las mujeres en la política", buscando resultados más incluyentes en las próximas elecciones de gobernadores, alcaldes y consejos (año 2008); así como en la elección de Senadores y representantes a la Cámara en el año 2010.

**Justicia:** con el fin de establecer las condiciones para un mejor funcionamiento del sector justicia en la perspectiva de género, se desarrollarán algunas de las recomendaciones del Plan Estratégico para la Defensa de los derechos de la Mujer ante la Justicia en Colombia, trabajo elaborado por la Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer y otras organizaciones, en el ámbito del Proyecto de Cooperación de la Comunidad de Madrid con el Gobierno Colombiano en colaboración con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

**Mujer rural:** la CPEM y el Ministerio de Agricultura realizarán seguimiento al cumplimiento de la Ley 731 de 2002, promoviendo el desarrollo de la mujer rural, y dinamizando el tema a través del Observatorio de Asuntos de Género (OAG).

Adicionalmente, durante los próximos 4 años se avanzará en las siguientes estrategias:

Tal como lo establece la Ley 1009 de 2006, por la cual se crea de forma permanente el OAG, la CPEM y las instituciones que componen el Comité Directivo del OAG, diseñarán la estrategia de información para hacer seguimiento a la condición de las mujeres en Colombia. A fin de lograr mayor calidad en la información, todas las instituciones partícipes mejorarán la calidad de los datos que producen, discriminando por género cuando ello sea pertinente y/o requerido.

La CPEM, concertará con las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, la incorporación de la dimensión de género en sus planes, políticas, programas, proyectos y presupuestos.

Así mismo, iniciará un proceso de sensibilización de funcionarios(as) del nivel directivo y medio de los diferentes Ministerios, y de sus entidades adscritas y vinculadas, sobre la importancia de formular políticas y estrategias con perspectiva de género. En este proceso de sensibilización, se promoverá el uso de metodologías e instrumentos que posibiliten la planeación y ejecución de planes, programas y proyectos con enfoque de género, y estrategias inclusivas de la equidad entre mujeres y hombres en las políticas públicas.

El DNP apoyará a la Consejería en el diseño e implementación de una metodología de seguimiento y evaluación a la *Política Mujeres Constructoras de Paz y Desarrollo.*

**7.2 Juventud**

La juventud está compuesta por una franja de población con unas necesidades y unas capacidades particulares que le confieren un potencial importante para convertirse en un actor importante en el diario discurrir del país. La política de juventud debe reconocer a los jóvenes y a las jóvenes como un elemento activo en la participación política de la vida nacional y como un grupo clave para la generación de una sociedad democrática con un mayor grado de equidad y de armonía.

Con esta perspectiva, se implementarán acciones de fortalecimiento del Sistema Nacional de Juventud coordinado por el Programa Presidencial Colombia Joven en concertación con todas las agencias del Estado y las demás organizaciones sociales, civiles y privadas. Dicho Sistema contará con un comité intersectorial de juventud en el cual existirá una representación del Vicepresidente, de los ministros y los directores de programas, consejerías y entidades descentralizadas que desarrollen programas a favor de la población joven del país.

La política del cuatrienio ha permitido definir los lineamientos de política relacionados con este tema y los esfuerzos subsiguientes deben tener como enfoque la articulación del Sistema Nacional de Juventud con las iniciativas regionales. De esta manera, el Programa Presidencial Colombia Joven brindará asistencia técnica a las entidades territoriales en la formulación de políticas públicas, planes decenales de juventud, en el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley Nacional de Juventud (Ley 375 de 1997) y en el fortalecimiento de los consejos de juventud, y coordinará la implementación del Sistema Nacional de Información sobre Situación y Prospectiva de la Niñez y la Juventud (SIJU).

Para la implementación del SIJU, el Programa Presidencial Colombia Joven realizará la encuesta nacional de juventud; el levantamiento de información especializada y actualizada, pertinente a la situación del joven en el país y la inversión en política pública a favor del tema juvenil; y articulará con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística Dane, el procesamiento de información que mida los impactos y hagan seguimiento a las políticas de juventud, sus programas y acciones en la población juvenil.

Finalmente, se desarrollará la estrategia nacional de productividad juvenil en articulación con las alcaldías, gobernaciones y entidades del orden nacional.

**7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales**

**7.3.1 Diversidad étnica**

Si bien la Constitución Política define un conjunto de derechos para la totalidad de la población colombiana, de manera específica en su artículo 7º establece el reconocimiento y protección por parte del Estado de la diversidad étnica y cultural de la nación y adicionalmente incorpora otros preceptos particulares en diferentes materias para los grupos étnicos.

En efecto, una de las características importantes de la nación colombiana, en cuanto a su dinámica social, es su diversidad étnica, representada, particularmente, en los grupos: indígenas, afrocolombianos, palenquero, raizal y Rom.

Los indígenas son la manifestación de pervivencia de culturas que han existido en el territorio desde épocas precolombinas. Los grupos palenquero, afrocolombiano y raizal se conforma a partir de su ascendencia africana y de su aglutinamiento, posterior, en comunidades con una historia compartida, tradiciones y costumbres propias. Tal es el caso, de la población raizal y de la comunidad palenquera de San Basilio. Estos grupos étnicos comparten algunas características, pero también presentan sus propias particularidades.

**Indígenas**

En el país existen 84 etnias o pueblos indígenas que cuentan con una población de 1.378.884 personas (Dane, 2005) los cuales representan el 3,3% del total nacional. La mayor parte de esta población habita en el área rural (78%). En los 32 departamentos del país se encuentra ubicada población indígena, aunque en 25 de ellos se presenta una clara presencia de comunidades que habitan en su mayoría en resguardos (707), en 214 municipios y en 12 corregimientos departamentales.

Esta población se concentra principalmente en los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño y Córdoba (60% de los indígenas de Colombia). Por su parte, los departamentos en los cuales la población indígena representa un alto porcentaje del total de su población son Guainía (61,5%), Vaupés (58,1%), La Guajira (42,4%), Amazonas (39,8%) y Vichada (39,6%). En la figura 7.1 se muestran municipios de alta concentración indígena y el cuadro 7.1 muestra los datos por departamento.

Estos pueblos poseen manifestaciones culturales variadas, relacionadas con las características lingüísticas, organización social y política, relaciones económicas y de producción, y manejo e interacción con el ambiente. Se cuenta con 64 lenguas diferentes pertenecientes a 14 familias lingüísticas; diversidad de formas de organización social basadas

en relaciones de parentesco y comunitarias con multiplicidad de estructuras que determinan condiciones específicas como el tipo de alianzas, residencia, descendencia y filiación; variadas formas de Gobierno con autoridades tradicionales de carácter ancestral y otras adecuadas a los procesos de interacción con la sociedad nacional; formas de producción, con mano de obra familiar y comunitaria, predominantemente destinadas a la autosubsistencia o al intercambio en pequeña escala con manejos generalmente equilibrados en cuanto al uso y apropiación de recursos naturales.

**Figura 7.1: Distribución de la población indígena**




Fuente: Dane censo 2005, Elaboración DNP-SODT- DDTS

Cuadro 7.1**: Población indígena de Colombia, por departamento**

| Departamento | Población Total | Indígenas cabeceras | Indígenas resto | Indígena total | Pobl. Indígena resto (%) | Pobl. Indígena Depto. (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| La Guajira | 655.943 | 31.060 | 247.194 | 278.254 | 89 | 42,4 |
| Cauca | 1.182.787 | 17.214 | 230.773 | 247.987 | 93 | 21,0 |
| Nariño | 1.498.234 | 20.409 | 134.367 | 154.776 | 87 | 10,3 |
| Córdoba | 1.462.909 | 41.736 | 109.328 | 151.064 | 72 | 10,3 |
| Sucre | 762.263 | 38.285 | 44.641 | 82.926 | 54 | 10,9 |
| Tolima | 1.312.304 | 18.042 | 37.849 | 55.891 | 68 | 4,3 |
| Cesar | 878.437 | 5.316 | 39.517 | 44.833 | 88 | 5,1 |
| Chocó | 388.476 | 1.679 | 39.535 | 41.214 | 96 | 10,6 |
| Caldas | 898.490 | 8.447 | 29822 | 38.269 | 78 | 4,3 |
| Putumayo | 237.197 | 13.745 | 24.151 | 37.896 | 64 | 16,0 |
| Antioquia | 5.601.507 | 6.247 | 21.766 | 28.013 | 78 | 0,5 |
| Atlántico | 2.112.001 | 24.231 | 3.742 | 27.973 | 13 | 1,3 |
| Risaralda | 859.666 | 4.791 | 19.876 | 24.667 | 81 | 2,9 |
| Valle de Cauca | 4.052535 | 12.459 | 9.386 | 21.845 | 43 | 0,5 |
| Amazonas | 46.950 | 2.106 | 16.567 | 18.673 | 89 | 39,8 |
| Vichada | 44.592 | 2204 | 15.437 | 17.641 | 88 | 39,6 |
| Bogotá, D. C. | 6.778.691 | 15.017 | 16 | 15.033 | 0 | 0,2 |
| Vaupés | 19.943 | 6.293 | 5.288 | 11.581 | 46 | 58,1 |
| Guainía | 18.797 | 4.780 | 6.779 | 11.559 | 59 | 61,5 |
| Huila | 1.000.711 | 1.692 | 8.642 | 10.334 | 84 | 1,0 |
| Magdalena | 1.136.819 | 1.896 | 7.149 | 9.045 | 79 | 0,8 |
| Meta | 713.772 | 2.234 | 6.164 | 8.398 | 73 | 1,2 |
| Cundinamarca | 2.228.478 | 3.282 | 4.117 | 7.399 | 56 | 0,3 |
| Norte de Santander | 1.208.520 | 5.382 | 1.807 | 7.189 | 25 | 0,6 |
| Boyacá | 1.211.186 | 956 | 4.820 | 5.776 | 83 | 0,5 |
| Caquetá | 337.932 | 1.547 | 3.171 | 4.718 | 67 | 1,4 |
| Casanare | 281.294 | 734 | 3.326 | 4.060 | 82 | 1,4 |
| Arauca | 153.028 | 184 | 3.066 | 3.250 | 94 | 2,1 |
| Santander | 1.913.260 | 1.608 | 773 | 2.381 | 32 | 0,1 |
| Quindío | 518.691 | 1.581 | 564 | 2.145 | 26 | 0,4 |
| Bolívar | 1.836.640 | 1.667 | 375 | 2.042 | 18 | 0,1 |
| Guaviare | 56.758 | 621 | 1.369 | 1.990 | 69 | 3,5 |
| San Andrés | 59.573 | 40 | 22 | 62 | 35 | 0,1 |
| Total | 41.468.384 | 297.485 | 1.081.399 | 1.378.884 | 78 | 3,3 |

Fuente: Censo Dane, 2005.

**Afrocolombianos**

Según los datos del Censo 2005, el porcentaje de población que se autoreconoció como negra o afrocolombiana, incluyendo palenquera y raizal, es de 4.261.996 personas que representan el 10% de la población total del país. Es importante señalar, que está cifra corresponde a la población censada y no a la población ajustada.

**Cuadro 7.1: Población afrocolombiana/negra, raizal y palenquera por departamento**

| Departamento | Población cabecera | Población Resto total | Población total | Afrocolombiano cabecera | Afrocolombiano Resto | Afrocolombiano Total | Población Afrocolombiana (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Amazonas | 24.984 | 21.966 | 46.950 | 812 | 62 | 874 | 2 |
| Antioquia | 4.340.744 | 1.260.763 | 5.601.507 | 419.883 | 171.147 | 591.030 | 11 |
| Arauca | 135.014 | 18.014 | 153.028 | 4.832 | 1.127 | 5.959 | 4 |
| Atlántico | 2.00.8162 | 103.839 | 2.112.001 | 204.756 | 22.535 | 227.291 | 11 |
| Bogotá | 6.763.325 | 15.366 | 6.778.691 | 97.862 | 23 | 97.885 | 1 |
| Bolívar | 1.406.807 | 429.833 | 1836.640 | 379.616 | 117.238 | 496.854 | 27 |
| Boyacá | 632.836 | 578.350 | 1.211.186 | 7.423 | 7.562 | 14.985 | 1 |
| Caldas | 646.728 | 251.762 | 898.490 | 12.860 | 9.804 | 22.664 | 3 |
| Caquetá | 227.813 | 110.119 | 337.932 | 6.112 | 5.561 | 11.673 | 3 |
| Casanare | 196.508 | 84.786 | 281.294 | 3.261 | 743 | 4.004 | 1 |
| Cauca | 479.365 | 703.422 | 1.182.787 | 126.468 | 129.574 | 256.042 | 22 |
| Cesar | 625.775 | 252.662 | 878.437 | 61.890 | 43.522 | 105.412 | 12 |
| Chocó | 208.842 | 179.634 | 388.476 | 181.066 | 105.223 | 286.289 | 74 |
| Córdoba | 743.886 | 719.023 | 1.462.909 | 90.085 | 101.966 | 192.051 | 13 |
| Cundinamarca | 1.442.121 | 786.357 | 2.228.478 | 57.584 | 16.067 | 73.651 | 3 |
| Guanía | 10.891 | 7.906 | 18.797 | 180 | 9 | 189 | 1 |
| Guaviare | 44.905 | 11.853 | 56.758 | 2.335 | 548 | 2.883 | 5 |
| Huila | 600.801 | 399.910 | 1.000.711 | 5.815 | 5.722 | 11.537 | 1 |
| La Guajira | 340.587 | 315.356 | 655.943 | 38.557 | 7.737 | 46.294 | 7 |
| Magdalena | 785.999 | 350.820 | 1.136.819 | 69.508 | 40.841 | 110.349 | 10 |
| Meta | 575.373 | 138.399 | 713.772 | 13.401 | 4.600 | 18.001 | 3 |
| Nariño | 703.636 | 794.598 | 1.498.234 | 125.789 | 144.913 | 270.702 | 18 |
| N. de Santander | 946.305 | 262.215 | 1.208.520 | 18.494 | 3.631 | 22.125 | 2 |
| Putumayo | 124.315 | 112.882 | 237.197 | 6.215 | 5.912 | 12.127 | 5 |
| Quindío | 449.161 | 69.530 | 518.691 | 11.420 | 1.324 | 12.744 | 2 |
| Risaralda | 665.104 | 194.562 | 859.666 | 34.716 | 8.668 | 43.384 | 5 |
| San Andrés | 42.641 | 16.932 | 59.573 | 20.687 | 13.174 | 33.861 | 57 |
| Santander | 1.410.071 | 503.189 | 1.913.260 | 40.374 | 19.564 | 59.938 | 3 |
| Sucre | 488.210 | 274.053 | 762.263 | 66.093 | 55.645 | 121.738 | 16 |
| Tolima | 887.689 | 424.615 | 1.312.304 | 11.278 | 4.555 | 15.833 | 1 |
| Valle | 3.516.179 | 536.356 | 4.052.535 | 966.252 | 125.978 | 1.092.230 | 27 |
| Vaupés | 13.977 | 5.966 | 19.943 | 259 | 11 | 270 | 1 |
| Vichada | 18.687 | 25.905 | 44.592 | 793 | 334 | 1.127 | 3 |
| **Total Deptos.** | **31.507.441** | **9.960.943** | **41.468.384** | **3.086.676** | **1.175.320** | **4.261.996** | **10** |

Fuente: Censo Dane, 2005.

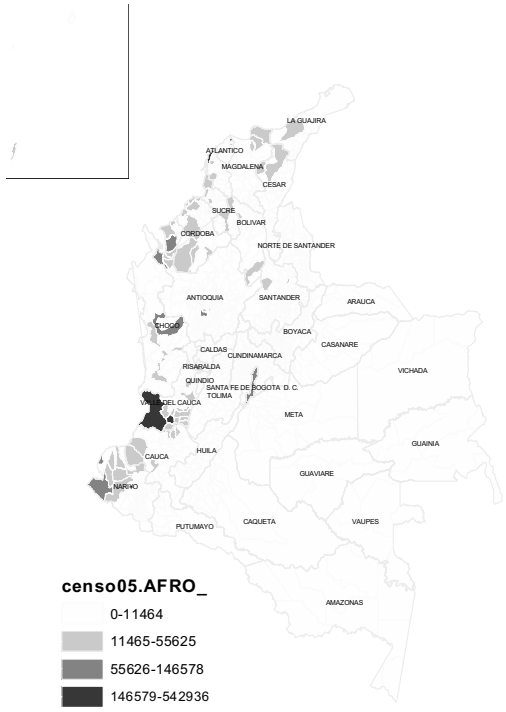
El 26% del total de la población afrocolombiana en el país se concentra en los municipios de Cali, Cartagena y Buenaventura (13%, 7% y 6% respectivamente). Los demás municipios, presentan porcentajes menores al 3%. Cabe destacar que el 72% del total de la población afrocolombiana del país está ubicada en las cabeceras municipales.

**Cuadro 7.2: Población afrocolombiana**

| Municipio | Población total municipio | Población cabecera Afro | Población resto Afro | Población total Afro | % Cabecera Afro *vs* total país | % **Resto** Afro *vs* total país | % Total Afro *vs* total Afro país |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Cali | 2.075.380 | 535.874 | 7.062 | 542.936 | 17 | 1 | 13 |
| Cartagena | 895.400 | 281.436 | 37.940 | 319.376 | 9 | 3 | 7 |
| Buenaventura | 324.207 | 248.652 | 22.575 | 271.227 | 8 | 2 | 6 |
| Barranquilla | 1.112.889 | 145.930 | 648 | 146.578 | 5 | 0 | 3 |
| Medellín | 2.223.660 | 136.029 | 1.989 | 138.018 | 4 | 0 | 3 |
| Tumaco | 161.490 | 80.582 | 48.991 | 129.573 | 3 | 4 | 3 |
| Quibdó | 109.121 | 94.418 | 5.610 | 100.028 | 3 | 0 | 2 |
| Turbo | 122.780 | 41.455 | 57.819 | 99.274 | 1 | 5 | 2 |
| Bogotá, D.C. | 6.778.691 | 97.862 | 23 | 97.885 | 3 | 0 | 2 |
| Subtotal municipios | 13.803.618 | 1.662.238 | 182.657 | 1.844.895 | 54 | 16 | 43 |
| **Total población Afro país** | | **3.086.676** | **1.175.320** | **4.261.996** | **72** | **28** | **100** |

Fuente: Censo Dane, 2005.

**Figura 7.2: Población afrocolombiana**




Fuente: Dane censo 2005, Elaboración DNP-SODT- DDTS.

De otra parte, 107 municipios del país tienen población mayoritariamente afrocolombiana[256] El 68% de estos hacen parte de las regiones Pacífica y Caribe (43 y 25% respectivamente).

El Chocó es el departamento en donde la población es mayoritariamente afrocolombiana. En efecto, de 388.476 habitantes el 74% (286.289) se autoreconoce como afrocolombiano. La población afrocolombiana de este departamento, junto con Cauca, Nariño y Valle asciende a 1.905.263, lo cual representa el 44.7% del total de la población afrocolombiana del país. La región del Caribe, tiene una población afrocolombiana de 1.194.077, lo cual representa el 25% del total afro del país.

La Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, determinaron la titulación colectiva de las tierras tradicionales de las comunidades negras que habitaban la Cuenca del Pacífico, con el objeto de reconocer y proteger la diversidad étnica y cultural, fortalecer los procesos organizativos y, garantizar la participación y autonomía. Así mismo, asegurar la protección ambiental de los recursos naturales existentes y estimular el desarrollo productivo alternativo orientado a mejorar las condiciones de vida de estas comunidades. En este contexto, se fijó la meta de titular colectivamente 5.600.000 hectáreas para las comunidades negras.

Entre 1996-2006 se han otorgado 155 títulos colectivos (5.177.602 has) beneficiando a 62.474 familias de Antioquia, Valle, Nariño, Chocó, Cauca, Risaralda. Para cumplir con la meta, el Incoder viene tramitando 29 solicitudes de titulación colectiva que comprende un área aproximada de 288.329 hectáreas, para beneficiar 5.465 familias.

**Raizales**

El grupo étnico raizal tiene como hábitat ancestral el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Sus costumbres, prácticas religiosas y su lengua *creole* constituyen características específicas de esta etnia. Sobre este grupo, se han emitido sentencias de la Corte Constitucional (454/99 y 530/99) que reconocen y protegen sus particularidades culturales y procuran por la garantía de sus derechos.

Según datos del Censo 2005, el total de la población que se reconoce como raizal a nivel nacional es de 30.377 personas, de las cuales el 77% vive en el Archipiélago (19.256 en la isla de San Andrés y 3.634 en Providencia). Un alto porcentaje de los raizales que han migrado hacia el Continente están ubicados en Bogotá y los departamentos de Bolívar, Atlántico, Antioquia, Santander y Córdoba. De otra parte, la población del Archipiélago que se reconoce como Raizal corresponde al 39,5% de los habitantes del Departamento.

**Rom o gitanos**

Los Rom o gitanos que habitan en Colombia son representativos de una cultura de carácter milenario que existe actualmente en diversos lugares del mundo. De acuerdo con el Censo 2005, la población Rom en el país es de 4.832 personas (0,012% de la población). El 85% de estos se encuentran localizados en las ciudades de Barranquilla (40,5%), Cartagena (18,8%), Cali (14,6%), y Bogotá (10,8%); en Cúcuta y Girón habitan 244 personas que representan el 5,35%. Los gitanos se agrupan en pequeñas comunidades denominadas *Kumpanias*, sin jefes centralizados, donde prevalece la endogamia, con mecanismos de resolución interna de conflictos a partir de su derecho consuetudinario definido como *Kriss*.

**7.3.2 Reconocimiento y protección de la diversidad étnica**

En los 15 años de desarrollo de la nueva Constitución se evidencian avances en cuanto al reconocimiento normativo de la diversidad étnica y en la concreción de acciones tendientes a superar condiciones de inequidad, lo cual se ha materializado en la expedición de normas en aspectos sociales, económicos y políticos, en la definición de estrategias generales y específicas en los Planes de Desarrollo y en la realización de acciones sectoriales conducentes al mejoramiento de condiciones de vida de estos grupos poblacionales.

Uno de los logros más importantes es la consolidación de espacios territoriales colectivos que permiten, entre otros, proteger la identidad cultural de estas comunidades, a través de la asignación de tierras de resguardos para las comunidades indígenas y territorios colectivos a comunidades afrocolombianas.

Entre otros logros se destacan: la implementación de proyectos para la protección del ambiente y los recursos naturales en los territorios étnicos, desarrollo de planes y acciones en comunicaciones, cultura, justicia, y Derechos Humanos. Así mismo, se han expedido normas y se han adelantado actividades que han permitido ampliar las coberturas en educación, salud, protección a niños y, el impulso a proyectos etnoeducativos.

En cuanto a la participación se han generado e institucionalizado espacios de interacción tales como la Mesa Nacional de Concertación, la Comisión Nacional de Territorios y la Comisión de Derechos Humanos para los pueblos indígenas; la Comisión Consultiva de Alto Nivel, las Consultivas Distrital, departamentales y regionales y los Consejos Comunitarios para la Población Negra o Afrocolombiana. Igualmente, algunas entidades nacionales han creado escenarios específicos que posibilitan la relación, discusión y concertación de políticas y propuestas dirigidas a estas comunidades, tales como el Comité Interétnico del

256 Con base en ejercicio realizado por el Dane.

Proyecto Evaluación de Necesidades de Capacidad y Procesos de Información para la implementación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, orientado entre otros a la protección de los conocimientos tradicionales. Así mismo, se ha avanzado en el desarrollo y adecuaciones institucionales a nivel territorial para la atención de estos grupos, como gerencias de negritudes y de indígenas y direcciones étnicas.

No obstante, existen algunos retos. En relación con los pueblos indígenas, fortalecer su participación en instancias territoriales de decisión; clarificación y legalización de la propiedad de la tierra; adquisición, ampliación y saneamiento de resguardos. Adicionalmente, enfretar problemas relacionados con el ejercicio de la autonomía en sus territorios y el alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición de algunas comunidades, debido a bajas condiciones de calidad de vida, enfermedades, desnutrición, hechos de violencia generados por grupos armados ilegales, entre otros fenómenos.

En cuanto a la población negra o afrocolombiana, a diferencia de los grupos indígenas, se tiende a identificarlos como un sólo grupo homogéneo, obviando que -a pesar de una ascendencia común-, existen dinámicas y procesos históricos, sociales, culturales, económicos y territoriales que los configuran de manera distinta. En consecuencia, es necesario diseñar, implementar y evaluar políticas diferenciales que permitan dar respuestas de mayor pertinencia para atender las problemáticas de esta población de acuerdo a su diversidad; las cuales reconozcan el aporte afrocolombiano a la nación y mejoren sus condiciones de vida, fortalezcan sus procesos organizativos e institucionales, generen alternativas económicas y permitan superar condiciones de pobreza y marginalidad.

En el caso de la población raizal, se deben orientar políticas que permita solucionar diversas problemáticas tales como: la pérdida de elementos esenciales de su cultura, deterioro de las condiciones de vida; problemas ambientales y de los recursos naturales; dependencia externa de recursos básicos; incremento de la pobreza, escasas oportunidades, de empleo y de alternativas para los jóvenes. Por otro lado, la densidad poblacional en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, según datos del Censo 2005, es de 1.354 habitantes por $km^2$, situación que la ubica como una de las islas más densamente pobladas del Caribe. Al mismo tiempo, los procesos migratorios están generando en el contexto del Archipiélago, un fenómeno de conversión de la población ancestral en minoría dentro de su propio territorio.

Para los Rom o gitanos uno de los retos es avanzar en la realización de estudios específicos que den cuenta de su situación socioeconómica; que permitan un mayor conocimiento de su realidad y particularidades y se constituyan en referentes en la definición de políticas tanto nacionales como territoriales para esta población y promover la visibilización de esta etnia y la no estigmatización de sus actividades. De otra parte, es necesario promover la expedición de un marco normativo que permita avanzar en el reconocimiento de los derechos de este grupo étnico.

De manera general para los diferentes grupos étnicos, se requiere garantizar tanto el acceso como la calidad de los servicios básicos y promover la formulación e implementación de planes de seguridad alimentaria que permitan superar problemas de desnutrición y brinden autosuficiencia alimentaria. Así mismo, fortalecer su participación y el reconocimiento en diferentes ámbitos institucionales y avanzar en sistemas de información que involucren la variable étnica con el fin de detectar los cambios cuantitativos y cualitativos en sus condiciones de vida y orientar políticas que reconozcan sus particularidades.

**7.3.3 Interculturalidad**

Es importante no sólo reconocer que somos diversos, se requiere el respeto a los derechos de los diferentes sectores y grupos poblacionales, así como el fomento de su interacción, independientemente de su pertenencia, de tal forma que se avance en la construcción de un proyecto colectivo nacional a partir de la riqueza que representa su diversidad étnica y sociocultural.

En este sentido, tanto a las instituciones estatales como a las organizaciones étnicas en general, les corresponde fomentar procesos interculturales, que conduzcan al reconocimiento de la diversidad y al desarrollo de propósitos de fortalecimiento pluricultural. En este contexto, la interculturalidad, se enriquece al compartir conocimientos, prácticas, y formas de organización propias, que contribuyen a garantizar la existencia y la convivencia de sociedades diferentes en medio de la unidad.

**7.3.4 Estrategias**

Con el fin de propiciar el reconocimiento y protección de los grupos étnicos y las relaciones interculturales se adelantarán las siguientes estrategias:

**Estrategias generales**

Fortalecer en lo político, social, económico y cultural a los diferentes grupo étnicos.

Fomentar la participación y coordinación institucional con los representantes de los grupos étnicos.

Mejorar la capacidad institucional para la atención de los grupos étnicos a nivel nacional y territorial.

Fortalecer los procesos de seguimiento y articulación de políticas, planes y programas orientados a las poblaciones étnicas.

Desarrollar y fortalecer sistemas de información, para garantizar una adecuada ejecución y seguimiento a las acciones y recursos dirigidos a estos grupos.

Desarrollar procesos interculturales que permitan la articulación de planes, programas y proyectos de mejoramiento de condiciones de vida según particularidades.

Diseñar e implementar políticas afirmativas.

Definir criterios de diferenciación territorial y étnica e inclusión de la temática juvenil, que sirvan para diseño e implementación de políticas, programas y proyectos.

Estrategias específicas

**Indígenas.** Se formulará de manera participativa una política integral para los pueblos indígenas, la cual incluirá aspectos relacionados con territorialidad, identidad, autonomía y Gobierno, y planes de vida, entre otros. Esta formulación, será coordinada por la Dirección de Etnias de Ministerio del Interior y de Justicia y tendrá en cuenta otras políticas, planes y procesos en los cuales se establecen lineamientos o estrategias de carácter regional.

En materia de territorialidad, se identifican acciones prioritarias tales como:

Formular un programa nacional de adquisición de tierras y mejoras, con base en los estudios existentes a la fecha y las solicitudes realizadas por las comunidades, el cual será definido por el Gobierno Nacional en conjunto con las organizaciones indígenas.

Fortalecer financiera y administrativamente al Incoder con el fin de seguir avanzando en la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos.

Realizar, en conjunto con las organizaciones indígenas, un estudio de caracterización territorial que incluya lo acordado en la Comisión de Territorios Indígenas en 2006, el cual servirá de base para el diseño e implementación del Plan Nacional de Tierras, concertado entre las comunidades indígenas y el Gobierno Nacional.

Implementar mecanismos que permitan la solución concertada de los problemas de jurisdicción sobre territorios indígenas con las instancias pertinentes, en casos como el traslape con parques y reservas naturales.

Apoyar el desarrollo de proyectos de conservación, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales, ejecutados por los pueblos indígenas, y fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental de las autoridades indígenas a través de acciones de capacitación y financiamiento de proyectos.

En materia de derechos sociales y fortalecimiento de la identidad, se apoyará:

La formulación e implementación de programas de construcción y mejoramiento de vivienda, agua potable y saneamiento básico acordes con las condiciones ecológicas y culturales de cada pueblo.

El desarrollo de programas de salud que partan del conocimiento ancestral para articularlos al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Se brindará una cobertura total en el Sistema de Salud y se llevarán a cabo acciones para garantizar una atención efectiva y oportuna.

La ampliación en el cubrimiento de programas de apoyo y atención a poblaciones especiales como ancianos, discapacitados, niños y mujeres gestantes y lactantes.

El fortalecimiento de la educación indígena mediante la definición concertada de programas de etnoeducación que se articularán con el sistema educativo garantizando ampliación de coberturas en los diferentes niveles y el mejoramiento de la calidad.

Garantizar el ejercicio de derechos a los indígenas que están en proceso de reconstrucción sociocultural, previo reconocimiento por parte de las instancias competentes.

En la búsqueda de una mayor autonomía y fortalecimiento de sus gobiernos, se requiere:

Una mayor participación de las comunidades y organizaciones en la definición de normas legales, medidas administrativas y proyectos que los afecten.

El fortalecimiento de las capacidades de las autoridades indígenas en el ejercicio del Gobierno propio, apoyo y reconocimiento de los planes de vida dentro de la dinámica de planeación en todos los niveles.

El apoyo al proceso autónomo de fortalecimiento de los gobiernos propios y de la Jurisdicción Especial Indígena y de su coordinación con el sistema judicial nacional.

El desarrollo de un programa orientado a la capacitación para el buen uso y manejo de los recursos del Sistema General de Participaciones así como su seguimiento y evaluación.

Con el fin de fortalecer el desarrollo económico y productivo:

Se apoyarán proyectos piloto ajustados a los planes de vida y sistemas de producción propios, los cuales tendrán en cuenta las propuestas que se vienen formulando para las comunidades indígenas en alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición.

Adicionalmente, en otros temas de trascendencia para las comunidades en situaciones especiales por su ubicación o condiciones de vulnerabilidad:

Se promoverá en las zonas de frontera una mayor coordinación de las entidades nacionales y territoriales con las de los países vecinos, orientadas a desarrollar programas de mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades que allí habitan. En la formulación de planes y proyectos para estas áreas, se contará con la participación de los pueblos indígenas asentados en estas.

En materia de Promoción, y Protección de los Derechos Humanos y en el marco del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, se incorporará la perspectiva de los pueblos indígenas; particularmente, en prevención del desplazamiento y atención a la población desplazada o en riesgo de supervivencia grupal.

**Afrocolombianos.** El Gobierno Nacional, en cumplimiento de la Ley 70 de 1993 y el Conpes 3310 de 2004, adelanta el proceso de formulación del *Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal*; el cual ha servido de referencia para la definición de estrategias que reconocen la diversidad étnica y promueven su desarrollo.

Una de las principales estrategias es dar continuidad al proceso de formulación del Plan Integral, para tal fin, el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Interior y de Justicia -Dirección de Etnias-, estructurará un proyecto que garantice la participación a nivel regional. Dicho proceso incorporará las visiones y las particularidades etno-culturales de esta población y tendrá en cuenta las características territoriales. Adicionalmente con base en el citado proyecto, la Dirección de Etnias en coordinación con la Agencia Presidencial para la Acción Social, gestionará recursos de cooperación internacional que permitan un mayor fortalecimiento del proceso del Plan Integral.

De otra parte, es necesario avanzar en la implementación de acciones afirmativas para la población negra, palenquera, afrocolombiana y raizal en las diferentes iniciativas, proyectos, programas y políticas que adelanta el Gobierno Nacional, en particular, lo relacionado con la Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad. Adicionalmente, en la dotación de un sistema de información que permita la identificación, caracterización y registro de esta población de acuerdo con lo establecido en el Conpes 3310 de 2004.

En materia de fomento del desarrollo económico y etno-desarrollo se promoverán acciones orientadas a:

Reglamentar los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993, promoviendo modelos agro-ecológicos, procesos de desarrollo económico y etnodesarrollo, aprovechamiento de bienes y servicios ambientales y el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación, entre otros aspectos; teniendo en cuenta parámetros de sostenibilidad ambiental, evitando la fragmentación y pérdida de la diversidad biológica de los territorios y respetando las características poblacionales.

Promover el intercambio de experiencias de planeación tanto territorial como sectorial que permitan concretar mecanismos, programas y proyectos para el desarrollo social y económico de esta población.

Promover procesos de desarrollo económico dirigidos a garantizar la seguridad alimentaria, involucrando la utilización de semillas nativas, e impulsar procesos productivos de mayor escala, teniendo en cuenta los límites de cambio aceptables de los ecosistemas.

Generar alternativas económicas a partir del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad terrestre y marina de territorios como el Pacífico y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través de actividades tales como el ecoturismo, mercados verdes, venta de bienes y servicios ambientales.

Promover procesos asociativos e incubadoras, orientados a la promoción de industrias alternativas tales como las culturales, farmacológica, zoocría u otras derivadas de actividades económicas como la pesca y la minería, entre otras.

Con el fin de mejorar los niveles de desarrollo social se promoverán estrategias orientadas a:

Mejorar las condiciones de vida y oportunidades, superando situaciones de inequidad, a través de la ampliación de coberturas y mejoramiento de la calidad en los sectores sociales de salud, educación, vivienda, agua potable y saneamiento básico. Así mismo, promover la inclusión de la población afrocolombiana en las políticas definidas para el logro de los Objetivos y Metas del Milenio.

Ampliar la cobertura del Programa de Familias en Acción a la región Pacífico, dada su alta densidad poblacional afrocolombiana. y las condiciones de pobreza.

Fomentar la formación del capital humano afrocolombiano, a través de: ampliación de cobertura en el ciclo educativo, generando condiciones, incentivos o subsidios condicionados que contribuyan a evitar la deserción escolar; fortalecer la calidad y pertinencia de la educación, y consolidar procesos de etno-educación.

Garantizar el acceso a la educación superior mediante instrumentos tales como el fortalecimiento del programa de créditos condonables y la promoción de CERES; la formación para el trabajo, el emprendimiento y las competencias laborales. Así mismo, fortalecer la implementación de la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, particularmente en los municipios y/o departamentos de mayor presencia de población afrocolombiana.

Definir e implementar una política pública de protección social, particularmente en el área de prevención, promoción y atención de la salud.

Impulsar en lo territorial, la participación comunitaria como un componente clave para la gestión integral de los servicios públicos o ambientales en las zonas rurales, urbanas e insulares, retomando y adecuando algunas prácticas culturales del manejo de los recursos y de satisfacción de sus necesidades básicas.

Investigar e implementar métodos de bajo costo para la recolección de aguas lluvias y uso de otras fuentes naturales de agua, en comunidades dispersas y de difícil acceso, a través de las CAR y otras entidades pertinentes.

Diseñar programas específicos para la construcción y mejoramiento de vivienda de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, acorde con sus particularidades territoriales, étnicas y culturales.

Con el objetivo de afianzar tradiciones culturales, se propone:

Continuar con el proceso de construcción colectiva y participativa del Plan Nacional de Cultura de la población negra, palenquera, afrocolombiana y raizal, enfatizando en las estrategias tendientes al afianzamiento de la identidad, autoreconocimiento, la valoración, promoción y preservación de la cultura en todas sus manifestaciones y componentes.

En materia de territorialidad, ambiente y diversidad biocultural:

Explorar las posibilidades de titulación colectiva, en el marco de la Ley 70 de 1993, de tierras baldías en regiones tales como la cuenca del Caribe, el Putumayo, zonas de colonización, valles interandinos, entre otras.

Diseñar un programa de diversificación y reconversión económica local, atendiendo a la biodiversidad, aprovechando el potencial alimenticio, cultural, farmacológico, medicinal, ornamental, ecoturístico, pesquero, entre otros, especialmente en el Pacífico

Poner en marcha un proceso con autoridades marítimas, de pesca y ambientales con el propósito de definir mecanismos para el reconocimiento de derechos sobre aprovechamiento de recursos costeros y marítimos por las poblaciones ubicadas en estos territorios.

Coordinar entre el MAVDT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una mesa de trabajo con las entidades pertinentes nacionales y locales y los consejos comunitarios, para analizar la problemática de tierras en zonas tales como: Barú, Islas del Rosario, Tierra Bomba, Hato Viejo, entre otras.

Conformar un equipo de trabajo con los representantes de los Consejos Comunitarios y reservas de la Biosfera tales como la de SEAFLOWER en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina que permita intercambiar experiencias y promover procesos de planificación para el desarrollo sostenible.

En el fortalecimiento de la gobernabilidad y sostenibilidad institucional:

Diseñar e implementar un programa de fortalecimiento institucional, para las regiones de mayor concentración de población negra o afrocolombiana y raizal, con un componente específico para la región del Pacífico colombiano, el cual se oriente, entre otros, a mejorar la capacidad institucional de las administraciones y autoridades territoriales y étnicas y su articulación con las organizaciones sociales y comunitarias para un mejor desempeño de la gestión pública y el cumplimiento adecuado de sus competencias.

.Fortalecer modelos de gestión territorial y la interacción de la institucionalidad ambiental, con las entidades territoriales y las comunidades afrocolombianas y raizal para garantizar la protección de los territorios, el acceso a diferentes programas y proyectos y el conocimiento de la normatividad y el cumplimiento de la misma a través de la gestión y la rendición de cuentas.

Fortalecer los procesos organizativos, los Consejos Comunitarios y las instancias de representación mediante:

1. Acompañamiento a sus dinámicas y estímulos a las iniciativas de asociatividad con las entidades territoriales.

2. Impulso a procesos de formación; y

3. Generación de procesos participativos incluyentes y representativos de amplios sectores de las comunidades.

En materia de fortalecimiento y protección de Derechos Humanos.

Formular, en el marco del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH, programas diferenciados que respondan a dar solución a las problemáticas que en esta materia están afectando a las comunidades afrocolombianas.

Ejecutar programas de retorno para la población negra o afrocolombiana en situación de desplazamiento. De igual manera, desarrollar programas de atención diferenciada para esta población desplazada en las ciudades de recepción.

Construir indicadores de evaluación y seguimiento con pertinencia para valorar la efectividad y eficacia de las acciones estatales en materia de prevención, protección y ejercicio de los derechos individuales, sociales y colectivos de la población afrocolombiana y raizal en su condición de grupo étnico desde las perspectivas de género y generacional.

Incluir la variable étnica en los informes, planes y programas de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario de las entidades nacionales y organismos internacionales.

**Raizales.** En el marco de la propuesta del Gobierno Nacional "Visión Colombia II Centenario 2019", el DNP ha promovido la realización de ejercicios preliminares con la población Raizal orientados a identificar su visión de desarrollo de largo plazo y propuestas para aprovechamiento sostenible del territorio marítimo. Con base en dichas propuestas y las formuladas en el Proceso del Plan Integral, se promoverán las siguientes acciones:

En desarrollo y fortalecimiento organizacional e institucional:

Fortalecer espacios de participación, representación e interlocución de la población raizal con el Gobierno Nacional y otros actores. Así mismo, promover instrumentos jurídicos conducentes a consolidar derechos socioculturales y económicos, en concordancia con los artículos 7° y 310 de la Constitución.

En el mejoramiento de sus niveles de desarrollo social y económico:

Fomentar el desarrollo social con liderazgo y participación de la comunidad acorde con sus tradiciones en las áreas de salud, recreación, deporte, participación comunitaria, educación y formación integral, y recuperación y promoción de la cultura raizal.

Fomentar al desarrollo económico a través de proyectos productivos que generen empleo para los nativos.

Diseñar de programas de recuperación y protección del entorno natural insular y marítimo.

Coordinar entre el Gobierno Nacional y Departamental la adopción de políticas e instrumentos tendientes a la solución de la problemática de los servicios públicos en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Formar docentes en etnoeducación, educación intercultural y multilingüe para la población de las islas e incentivar programas de investigación e intercambio de experiencias y de docentes con estados insulares angloparlantes especialmente del área del Caribe.

Promover acciones de política fronteriza con países de Centroamérica y el Caribe aprovechando la condición geopolítica y afinidades culturales, a través de acuerdos binacionales para facilitar intercambios culturales, educativos, deportivos y comerciales.

En cuanto a la población palenquera, se proponen las siguientes estrategias.

• Diseñar e implementar el Plan de Acción para la Población Palenquera en desarrollo de los compromisos adquiridos con la Unesco.

• Avanzar en la formalización de consejos comunitarios en el Palenque de San Basilio y explorar las posibilidades de titulación colectiva.

• Desarrolla un plan especial e integral para el mejoramiento de las condiciones de vida de la población palenquera.

**Rom o gitanos.** Con el fin de promover el reconocimiento del pueblo Rom como integrante de la Nación colombiana y la protección de sus características y particularidades socioculturales, se desarrollarán las siguientes acciones:

Difundir en las instituciones de los niveles nacional y territorial y, entre la población en general, información sobre la existencia de este pueblo y la riqueza sociocultural de sus formas de vida, en el marco del Plan Nacional de Cultura 2001-2010.

Consolidar información y estadísticas para realizar diagnósticos que permitan tener un mayor conocimiento de sus formas y condiciones de

vida para la definición de políticas y programas, en materia de educación, salud, formación para el trabajo y vivienda.

Promover en las entidades territoriales donde existen asentamientos o grupos gitanos, la participación de estos en los procesos de planificación, de tal forma que se fortalezcan como organización de la sociedad civil y como generadores de propuestas para el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Desarrollar un proceso participativo con las organizaciones Rom reconocidas legalmente, con el propósito de definir líneas de acción de mediano y largo plazo, en educación, salud, vivienda; acceso a mecanismos de apoyo económico como el crédito y subsidios para la población más pobre; y avanzar en desarrollo legislativos que reconozcan procesos internos de organización y resolución de conflictos.

Implementar a través del Sena y del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, programas de capacitación y formación técnica para el trabajo en ramas como la artesanía, las artes y oficios.

Apoyar la conformación de empresas asociativas alrededor de grupos familiares y Kumpanias.

**Estrategias regionales**

**Región del Pacífico.** La región natural del Pacífico ha estado habitada ancestralmente por comunidades negras e indígenas, para quienes "la tierra y sus recursos constituyen su territorio, el cual tiene un gran valor social y cultural que debe ser preservado y no puede ser considerado como un inmueble de intercambio comercial".

Esta región es mundialmente es reconocida como uno de los mayores ecosistemas con elevado endemismo de especies y alta diversidad biológica de flora y fauna y como paso obligado para las especies que migran entre los hemisferios norte y sur (ballenas y aves)[257]. Entre sus actividades productivas se encuentran la agrícola, comercial, pesquera, forestal, turística, minera, pecuaria y ambiental, esta última compartida con las comunidades étnicas de los países vecinos de Panamá y Ecuador.

Las particularidades de la región ameritan un tratamiento diferencial y políticas orientadas a buscar equilibrio entre la pervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades étnicas asentadas ancestralmente, la conservación y aprovechamiento de la biodiversidad y riqueza natural y la integración de esta región al comercio internacional.

Para ello se requiere, entre otras acciones, fortalecer procesos de interculturalidad, modelos de ordenamiento acordes con las particularidades territoriales, naturales, étnicas y funcionales; modelos de gestión del desarrollo asociativos que involucren tanto a las autoridades de las entidades territoriales municipales y departamentales como a las autoridades de Consejos Comunitarios, de comunidades negras y de cabildos indígenas. Así mismo, acuerdos binacionales con los países vecinos para promover la integración regional y el mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones étnicas que comparten las zonas fronterizas.

En este sentido, se viene avanzando en la formulación de una ***Política de Estado para el Pacífico*****,** para promover el desarrollo de dicha región reconociendo sus particularidades. Este proceso ha contado con la participación de las entidades nacionales, y sus discusiones se han dado en el marco del insumo propuesto por la región recogido en la Agenda Pacífico 21 y de la propuesta nacional Visión Colombia II Centenario 2019. El Gobierno Nacional culminará la formulación de la política y propenderá por su implementación. Se buscará promover el desarrollo regional considerando la visión de las comunidades, las vocaciones subregionales, incorporando conocimiento y educación pertinente, atendiendo las problemáticas de derechos humanos y de pobreza, y procurando el mejoramiento de los sistemas multimodales de transporte amigable con el medio ambiente. Así mismo, se propiciará un modelo de gestión asociativo que permita articular a los actores y autoridades locales y regionales. Esta política reconocerá las particularidades de una región de gran riqueza ambiental y natural, habitada mayoritariamente por población étnica, poseedora de tierras colectivas las cuales son consideradas por estas comunidades como factor determinante en el desarrollo y la cohesión social.

[257] Chocó biogeográfico.

De otro lado, la política tendrá en cuenta los aspectos relacionados con el desarrollo fronterizo, marítimo y la apertura hacia la Gran Cuenca del Pacífico, de tal forma que atienda las perspectivas regionales y que se promuevan las capacidades para la gestión del desarrollo. En el marco de esta política se fortalecerá e impulsará la Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura, y otras propuestas subregionales.

**Región de la Amazonia.** La Amazonia colombiana constituye aproximadamente el 35% el territorio nacional y comprende áreas de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés y Putumayo. En su mayoría es un ecosistema de bosque húmedo tropical y como región selvática posee una amplia riqueza en diversidad de especies de flora y fauna y a la vez una gran fragilidad dadas las características de sus suelos.

El territorio amazónico tradicionalmente ha sido ocupado por pueblos indígenas, hoy habitan allí 50 etnias[258] (más del 50% de los existentes en el país) con una población estimada en algo más de 87.000 habitantes (DNP, 2006). Estos grupos poseen una gran riqueza cultural que se traduce, entre otros aspectos, en su conocimiento y manejo del medio selvático. De otra parte y producto de los procesos de ocupación del territorio, en especial de áreas urbanas y ribereñas por parte de población proveniente de diversos lugares del País, hoy se cuenta con una dinámica de interacción poblacional y de confluencia sociocultural y de relaciones interétnicas que tiene diversos impactos sobre los procesos culturales, apropiación territorial, manejo y uso de los recursos y visiones de desarrollo.

Dichas características y el reconocimiento de la riqueza natural y sociocultural de la Amazonia, hacen necesario que mediante la confluencia de los diversos actores territoriales entre ellos los grupos étnicos se definan lineamientos para el desarrollo de esta región acordes con sus particularidades étnicas, naturales, requerimientos sociales y sostenibilidad ambiental.

Para la definición de estrategias regionales en la Región de la Amazonia, se tendrán en cuenta mecanismos de participación y concertación, entre ellas la "Mesa Permanente de Coordinación Interadministrativa" que se ha venido desarrollando en el departamento del Amazonas.

**Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.** El Archipiélago hace parte de la región insular de Colombia. Ancestralmente ha sido habitado por el grupo étnico raizal. El mar tiene para este grupo una gran representación simbólica y hace parte de su vocación en relación con la navegación, la pesca artesanal y el manejo de las principales especies (langosta espinosa, caracol pala y cangrejos).

La región insular es reconocida mundialmente como Reserva de la Biósfera y es considerada un hito fronterizo de Colombia en el mar Caribe. Sus particularidades señalan la necesidad de elaborar políticas dirigidas a la pervivencia y mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad raizal, la conservación y aprovechamiento de la reserva de biosfera y de los recursos marítimos y la integración de esta región a las posibilidades que ofrece la Cuenca del Gran Caribe. De otra parte, dada la interacción de diferentes culturas en el territorio insular, se requiere fortalecer procesos de convivencia e interculturalidad, con propósitos de mejoramiento de condiciones de vida para el conjunto de la población y en particular para los raizales.

**Sierra Nevada de Santa Marta.** La Sierra Nevada de Santa Marta (SNSM) es la formación montañosa litoral más alta del mundo, declarada como Reserva de la Biosfera por parte del programa del Hombre y la Biosfera de la Unesco. Se encuentra ubicada en jurisdicción de los departamentos de Magdalena, Cesar y La Guajira.

Constituye el hábitat de los pueblos indígenas Arhuaco, Kogui, Wiwa y Kankuamo, y además del significado cultural que representa para estos pueblos, tiene gran importancia a nivel nacional y regional por su gran riqueza biológica y paisajística, así mismo, cumple un papel de reguladora climática, proveedora de bienes y servicios ambientales, fuente abastecedora del agua para la región ya que de ella depende el

[258] Fuente: "Pueblos indígenas de Colombia: en el umbral del nuevo milenio". El Instituto Sinchi reporta 58 grupos en la región natural de la Amazonia.

abastecimiento de las capitales de los departamentos mencionados, de otros 14 municipios adyacentes, y de zonas campesinas, agrícolas y ganaderas de la región.

Pese a que en existen algunos desarrollos normativos que buscan generar procesos de articulación e integración institucional[259], son muchos los actores -institucionales, sector privado, cooperación internacional, ONG, etc.- que adelantan acciones y ejecutan recursos en la SNSM, las cuales ameritan mayor coordinación con el fin de garantizar una planificación integral del desarrollo sostenible de dicha zona.

Teniendo en cuenta el interés del Gobierno Nacional de consolidar un esquema de coordinación institucional y social adecuado que permita que confluyan los diferentes intereses y esfuerzos para el desarrollo sostenible de la región, de acuerdo con lo establecido en la Ley 344 de 1998 y en los acuerdos del Gobierno Nacional con actores regionales, particularmente con los pueblos indígenas, es necesario fortalecer los mecanismos de coordinación, planificación y ordenamiento territorial.

En consecuencia, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial promoverá con los representantes de las entidades territoriales, autoridades ambientales, organizaciones indígenas, comunidades campesinas, sector privado, entre otros, los procesos necesarios para la estructuración de un Plan de Desarrollo Sostenible y proponer un modelo de ordenamiento territorial, considerando la propuesta de "Visión Ancestral Indígena para el Ordenamiento Territorial de la Sierra Nevada de Santa Marta" que fue propuesta por el Consejo Territorial de Cabildos, y que contempla aspectos relacionados con el fortalecimiento y permanencia cultural de los grupos indígenas que allí habitan.

**La Guajira.** Está situada en el extremo norte de Colombia siendo la parte más septentrional de América del Sur. La población indígena del departamento según datos del Censo 2005 es de 278.254 personas, los que constituyen el 20% del total de la población indígena nacional y en relación con el total departamental es del 42,4%. Existen en esta entidad territorial los grupos étnicos Wiwa, Arhuaco, Kogui y Wayúu. Los tres primeros hacen parte del complejo sociocultural de la Sierra Nevada de Santa Marta.

La mayor parte del departamento está constituido por la Península de La Guajira, la cual es una región semidesértica habitada mayoritariamente por indígenas Wayúu. A pesar de la existencia de numerosos caseríos o rancherías en las cuales se ubican los miembros de esta etnia, una de sus características principales, es su movilidad dada su condición seminómada.

Con el fin de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, buscando el equilibrio en el manejo y uso de los recursos naturales, económicos, sociales y culturales se avanzará en la generación de políticas y estrategias concertadas, que respondan a sus particularidades y prioridades.

**Cauca.** El departamento del Cauca se caracteriza por su riqueza biológica, representada en ecosistemas tan importantes como el Macizo Colombiano estrella fluvial por excelencia, el Pacífico y Piedemonte Amazónico; paisajística, cultural y étnica. En relación con este último aspecto, en el Cauca se encuentran asentadas nueve etnias indígenas[260], así como población negra o afrocolombiana y mestiza.

El Cauca es el segundo departamento con mayor población indígena y el sexto en población negra o afrocolombiana; según cifras del Censo 2005 la población perteneciente a grupos étnicos (indígena y negra o afrocolombiana) asciende a aproximadamente 504 mil personas las cuales representan el 42,6% del total de la población del Cauca[261]. La población indígena, esta asciende a 247.987 habitantes (20,9% del total del departamento) y la población negra o afrocolombiana con 256 mil personas que representa el 21,6% del total departamental.

En el Cauca se han adelantado distintos procesos participativos que involucran a la institucionalidad, a los grupos étnicos y a campesinos, e igualmente se han sucrito diferentes acuerdos con comunidades campesinas, indígenas y negras, los cuales han generado espacios de diálogo y concertación. Entre los procesos más recientes se encuentra la *Hoja de Ruta para el Cauca*, la cual es una iniciativa que busca la construcción conjunta de soluciones definitivas e integrales que permitan superar el problema de tierras en el Departamento, no solo con comunidades indígenas sino con población campesina y afrocolombiana; para ello, el Gobierno Nacional y la Gobernación del Cauca[262], en coordinación con algunas organizaciones indígenas[263], vienen avanzando en la construcción de un diagnóstico general en materia de tierras que sirva de base para definir un Plan de Acción incluyente para ser implementado en el corto, mediano y largo plazo.

Con base en lo anterior, se promoverá que la formulación e implementación de políticas para el Cauca reconozcan sus particularidades y contribuyan a ordenar los planes, políticas y procesos para el mejoramiento de las condiciones de vida y fortalecimiento de las relaciones de convivencia en este Departamento.

**Nariño.** Nariño cuenta con una población de 1.531.777 habitantes, y su territorio se localiza tanto en la ***zona andina***, caracterizado por el microfundio y las relaciones bilaterales con el Ecuador, como en la ***zona pacífica***, contando en ella con una gran riqueza en recursos ambientales y en la cual habitan grupos campesinos, afrocolombianos e indígenas.

El departamento presenta grandes potencialidades representadas en sus tierras fértiles en donde se desarrollan actividades agropecuarias tradicionales, así como una significativa variedad de recursos marinos (posibilidades en pesca tanto industrial como artesanal) y una gran biodiversidad.

En cuanto a la población indígena, en Nariño habitan siete etnias (Pastos, Awa, Quillasingas, Embera, Eperara Siapidara, Inga y Cofán), con una población de 154.776 personas (el 10.3% del total departamental), en su mayoría ubicados en 61 resguardos, de los cuales 48 han sido creados por el Incora-Incoder con un área aproximada a las 363.557 hectáreas. Las comunidades Pastos, Awas y Cofanes habitan en área de frontera, y comparten, con las comunidades del mismo origen en el Ecuador, usos, costumbres y territorios. Los afrocolombianos autorreconocidos corresponden a 144.913 personas organizadas en 56 consejos comunitarios, contando con 36 títulos colectivos que cubren un área de 1.023.730 hectáreas, compartiendo origen y prácticas sociales con sus similares del Ecuador.

Por otra parte, Nariño viene presentando dificultades de diferente orden, entre las que se destacan: de orden económico (deterioro del sector agropecuario, baja productividad, expansión de cultivos de uso ilícito, etc.); social (NBI e ICV por encima de los promedios nacionales); incremento del desplazamiento y alteración del orden público, lo cual agudiza las situaciones propias de las zonas fronterizas como la ilegalidad de los pasos fronterizos, entre otros. Así mismo, en materia ambiental, el departamento presenta riesgos generados por erupciones volcánicas, particularmente en el área de influencia del Galeras; deslizamientos, sismos, tsunamis (Tumaco), sequías e incendios forestales.

Debido a las condiciones económicas y sociales descritas, el Gobierno Nacional aprobó, en agosto de 2004, el Conpes 3303, el cual definió estrategias de apoyo para promover el desarrollo integral del departamento de Nariño, entre ellas, la promoción del desarrollo económico y social, la sostenibilidad ambiental y el ordenamiento territorial. En relación con el fortalecimiento étnico para las comunidades indígenas y los afrocolombianos, las estrategias específicas se orientaron a la integración fronteriza, la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y el desarrollo económico. En el marco de esta estrategia, el

259 Decreto 1593 de 1997, que reglamenta el Consejo Ambiental Regional de la Sierra Nevada de Santa Marta (CARSNSM), y Resolución 621 de 2002 del MAVDT, que determinó que los acuerdos que surjan del CARSNSM deben incorporarse a los procesos de planificación y gestión ambiental por parte del MAVDT-UAESPNN, Corpocesar, Corpoguajira y Corpamag.

260 Coconuco, Embera, Eperar Siapidara, Guambiano, Guanaca, Inga, Nasa, Totoró y Yanacona ([79] 2004).

261 Según los resultados del Censo 2006, el Cauca cuenta con una población total de 1.182.787 habitantes.

262 En cabeza de las instituciones que hacen parte de la *Hoja de Ruta*: Ministerios del Interior y Justicia y de Agricultura, Incoder y Departamento Nacional de Planeación.

263 Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) y Autoridades Indígenas de Colombia (AICO).

Gobierno Nacional bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación y con el apoyo de los Ministerios sectoriales involucrados, viene apoyando la formulación del Plan Estratégico Binacional para el fortalecimiento cultural, natural y ambiental del Nudo de los Pastos, el cual tiene como propósito mejorar las condiciones de vida de la población indígena que habita los páramos y los corredores biológicos, así como proteger los recursos naturales que son el sustento de la población tanto indígena como campesina que habita esta región fronteriza a la República de Ecuador.

**7.4 Dimensión regional**

**7.4.1 Introducción**

La incorporación de la dimensión regional en el Plan Nacional de Desarrollo busca articular políticas, programas y recursos de los diferentes niveles de Gobierno, a partir del reconocimiento de las particularidades y capacidades diferenciales de desarrollo de los territorios, procurando que dichas acciones gubernamentales y las alianzas público-privadas potencien las fortalezas locales y aprovechen las oportunidades, procurando un desarrollo socioeconómico regional equilibrado.

La diversidad territorial que caracteriza al país se podrá constituir en una fortaleza para alcanzar un crecimiento sostenido, en la medida en que se disponga de estrategias que logren integrar esfuerzos y aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio estructurando un país de regiones competitivas, sustentables y con niveles de desarrollo socioeconómico más equilibrado.

El modelo de descentralización territorial del país crea las condiciones básicas para que departamentos y municipios contribuyan al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la reducción de la pobreza. No obstante, es conveniente realizar algunos ajustes al modelo, en el marco de las reglas de juego existentes, para lo cual es necesario realizar un conjunto de acciones en materia de mejoramiento institucional, gestión fiscal y control.

Si bien la descentralización ha traído avances importantes en el desarrollo territorial, es necesario definir una serie de políticas encaminadas a reconocer las particularidades regionales y a promover el desarrollo local y regional, posibilitando que las diversas acciones sectoriales incorporen la dimensión territorial en sus políticas y consiguiendo, en conjunto, una asignación y uso más eficiente de los recursos públicos y una mayor contribución de las políticas nacionales para reducir desequilibrios, al igual que para aprovechar los potenciales económicos, con los cuales alcanzar mejores niveles de desarrollo, sólo así la descentralización será un mecanismo efectivo para que el desarrollo regional se convierta en motor del desarrollo nacional.

La mayor eficiencia y eficacia de las políticas nacionales para promover el desarrollo de las diversas zonas y sectores del país depende en gran medida de la forma como dichas políticas incorporen las particularidades regionales, evitando adelantar acciones homogéneas que desconozcan las diferentes condiciones de las entidades territoriales para impulsar su desarrollo. Los planes y las políticas públicas cada vez hacen más evidente la necesidad de considerar la dimensión territorial del desarrollo. En este Plan se propone incorporar de manera más directa, en su diseño e implementación, criterios de regionalización que posibiliten actuar con base en las condiciones diferenciales de productividad y competitividad, de desarrollo social, ambiental, étnica y cultural, entre otras, buscando coherencia en el conjunto de los criterios regionales, el dinamismo de las diversas regiones, un crecimiento sostenido y la reducción de los desequilibrios en los niveles de desarrollo.

**7.4.2 Algunos logros**

La descentralización y otras políticas del Gobierno Nacional han permitido avanzar en varios aspectos del desarrollo territorial, entre los cuales, se destacan los siguientes.

En competencias y recursos, se ha avanzado en la clarificación de competencias en educación y salud y se ha garantizado el crecimiento sostenible del Sistema General de Participaciones (SGP) de $12,9 billones en 2002 a $17,5 billones en 2007. Se destaca la asignación en educación y salud por población atendida, los efectos redistributivos en la fórmula de asignación del SGP, los premios por esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa, y la asignación transparente de recursos del Presupuesto General de la Nación a las entidades territoriales.

A su vez, gracias a las medidas de saneamiento fiscal y a la recuperación de la economía, en general, los gobiernos territoriales han mejorado el desempeño en sus finanzas, en particular, la racionalización del gasto de funcionamiento, la sostenibilidad de sus finanzas y las posibilidades de incrementar la inversión.

Por su parte, el número de beneficiarios de los bienes y servicios públicos ha aumentado. En efecto, en educación se han generado 1,4 millones de nuevos cupos en básica y media; en salud se han creado ocho millones de nuevos cupos en régimen subsidiado y se han reestructurado 128 hospitales; en vivienda, se han creado 390.000 soluciones nuevas; en acueducto, se han logrado 3,1 millones de nuevos vinculados; y en alcantarillado, se han favorecido 3,8 millones de usuarios.

En cuanto a la gestión pública territorial, se ha avanzado en el mejoramiento de la formulación y seguimiento a planes de desarrollo y en el acompañamiento a procesos territoriales de gestión -presupuesto, plan indicativo, plan de acción, marco fiscal de mediano plazo, procesos financieros, fiscalización, programas de saneamiento fiscal y financiero, etc.- y se han producido guías y metodologías de apoyo a la gestión de los alcaldes y gobernadores.

El desarrollo de la descentralización también ha permitido avanzar en la evaluación y control social de la gestión pública territorial, para lo cual, se ha evaluado, desde el 2000, el desempeño fiscal de municipios y departamentos y la viabilidad fiscal de los departamentos. A su vez, se ha evaluado, de manera integral, la gestión pública de los municipios, en particular, en los temas de cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo -eficacia-, la eficiencia en el manejo de los recursos de inversión municipal, la capacidad administrativa y fiscal y el grado de cumplimiento de los requisitos legales del SGP. En este campo, el Gobierno Nacional ha hecho seguimiento exhaustivo a los compromisos territoriales señalados en varios documentos de política (Conpes).

En el tema de ordenamiento y desarrollo territorial, si bien no se ha expedido una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se ha logrado una retroalimentación de políticas y procesos como fruto del reconocimiento y articulación de las dinámicas de desarrollo nacional y regional.

Derivado de lo anterior, han surgido propuestas para la formulación de políticas de ordenamiento y desarrollo territorial y para regiones estratégicas como la del Pacífico colombiano. Así mismo, se han diseñado instrumentos para promover el desarrollo económico y mejorar la gestión territorial, tales como agendas internas para la productividad y la competitividad, alianzas estratégicas público-privadas, asociaciones entre entidades territoriales y con organizaciones étnicas, agencias de desarrollo local y regional, entre otras. Adicionalmente, el Gobierno Nacional y algunos departamentos y regiones avanzan en la definición de visiones y planes estratégicos de largo plazo, los cuales facilitan el diálogo y la articulación de propuestas y una planeación más participativa y representativa de la diversidad regional en términos geográficos, económicos, sociales, culturales y étnicos.

Sin embargo, los logros en materia de descentralización y ordenamiento territorial no son suficientes y persisten problemas estructurales que ameritan su consideración, en temas como el desarrollo económico y social, gestión pública, normativa para el ordenamiento territorial, competencias, participación ciudadana y rendición de cuentas. En esencia, se evidencia desarrollo desigual entre las regiones, diferencias en pobreza, capacidades fiscales diversas, desarticulación de los instrumentos de planificación, debilidad en la asociatividad, problemas de capacidad institucional y avances en la planificación territorial, orientados hacia la planificación física y regulación de los usos del suelo, se necesita entonces ajustarla como instrumento para la promoción del desarrollo local y regional.

Por lo anterior, se avanzará en incorporar el desarrollo territorial en la agenda de Gobierno, diseñando conjuntamente políticas para fortalecer la capacidad organizativa del territorio, impulsando acciones de planificación anticipativa, de articulación y coordinación intersectorial e interterritorial, en el marco de escenarios de desarrollo con perspec-

tiva de futuro, y teniendo en cuenta el continuo y acelerado cambio global. Así mismo, se impulsará el proceso de socialización de la visión de desarrollo Colombia 2019, con el fin de retroalimentarla frente a las perspectivas territoriales para que se constituya en la columna vertebral de políticas y estrategias de largo plazo que integren esfuerzos nacionales, de las entidades territoriales, las organizaciones sociales y del sector privado.

Las estrategias de desarrollo territorial que se trazan en este Plan aprovecharán las dinámicas locales y regionales existentes en favor de un desarrollo socioeconómico incluyente, que genere oportunidades para las diferentes zonas del país, contemplando tanto el territorio continental, y la interacción con el territorio marítimo, costero e insular, como las zonas fronterizas. El Gobierno propenderá por un crecimiento económico sustentable e incluyente, basado en la articulación de esfuerzos públicos y privados, y entre la Nación y las entidades territoriales, alrededor de visiones compartidas sobre los reglones de actividad económica más competitivos, promoviendo una organización territorial innovadora y flexible que propicie la reducción de los desequilibrios en el desarrollo territorial, la cual, a la vez, debe integrar armónicamente la riqueza cultural y étnica del país.

Las acciones que se adelantarán durante el período 2006-2010 se dirigirán hacia el fortalecimiento de las capacidades departamentales, con base en una caracterización para el desarrollo territorial, se fortalecerá su financiamiento, se asegurará la sostenibilidad del Sistema General de Participaciones, se consolidará el saneamiento financiero de los gobiernos territoriales y el fortalecimiento de la capacidad de gestión pública territorial y de fomento del desarrollo económico. Igualmente, se promoverá el desarrollo fronterizo y la integración regional, así como el aprovechamiento del territorio marítimo y sus recursos, para generar un mejor desarrollo regional y nacional.

**7.4.3 La caracterización para el desarrollo regional**

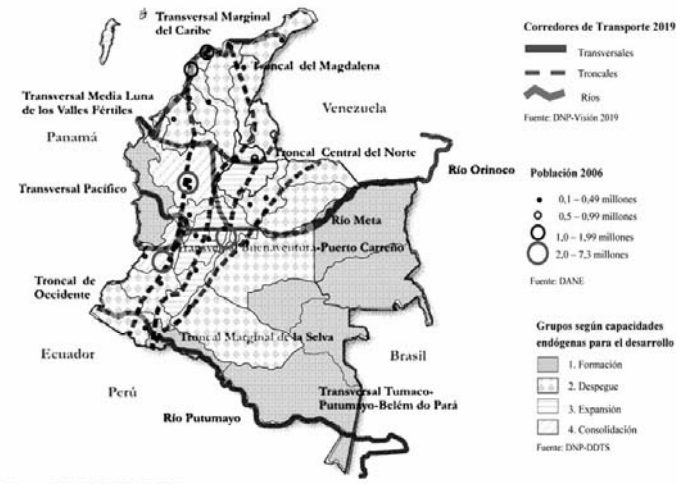
Con el fin de incorporar en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 estrategias que reconozcan la diversidad regional del país para aprovechar óptimamente las potencialidades locales, se identificaron conjuntos de departamentos con características similares que podrán servir de referentes comunes para definir las estrategias y acciones de desarrollo territorial desde la perspectiva nacional, derivadas del reconocimiento de las capacidades internas de las diversas entidades territoriales y procurando articular las iniciativas y dinámicas que las entidades territoriales ya adelantan en tal sentido[264].

Para aprovechar las dinámicas de crecimiento que experimenta el país y transformarlas en desarrollo sostenible, un factor clave es la creación y movilización de los factores que posee el territorio como sus recursos naturales e infraestructuras y, especialmente, los que permiten agregar valor, como la formación de capital humano, la incorporación de tecnologías y conocimiento, la innovación, la información, el desempeño gerencial público y privado, y las instituciones eficientes. De esta manera, se busca promover el desarrollo endógeno, lo cual implica que las organizaciones gubernamentales logren estructurar un ambiente favorable a la inversión, generando entornos innovadores y facilidades para practicar una cultura asociativa y formar redes productivas locales y regionales.

La caracterización se efectuó atendiendo tres tipos de criterios: visión estratégica de desarrollo, desempeño económico y capacidades endógenas. La caracterización, desde la visión estratégica, permite identificar los avances respecto al posicionamiento estratégico y frente al futuro, tomando como referencia las declaraciones de visiones de desarrollo, especialmente las elaboradas o adoptadas con ocasión de la preparación de las Agendas Internas de Productividad y Competitividad. Entre tanto, la revisión del desempeño económico de las entidades territoriales permite identificar agrupamientos departamentales, con base en el análisis de su base económica, reflejando su capacidad productiva relativa y las dinámicas alcanzadas. La caracterización de las capacidades endógenas identifica grupos de entidades territoriales con diferentes potenciales de desarrollo para asumir directamente sus procesos de desarrollo. La mirada conjunta de la perspectiva estratégica, el desempeño económico y las condiciones de desarrollo endógeno evidencia las etapas o fases de desarrollo en que se encuentran los agrupamientos departamentales delimitados.

La integración de los anteriores criterios da como resultado grupos de departamentos en función de sus homogeneidades y de sus condiciones y capacidades para el desarrollo socioeconómico. El ejercicio identificó grupos de departamentos en fases de desarrollo similar -formación, de despegue, de expansión, y de consolidación-. La hipótesis de trabajo, es que con estrategias focalizadas hacia la creación y consolidación de los factores endógenos, y teniendo en cuenta la situación de los factores propios de cada fase de desarrollo del territorio[265], será posible avanzar en la reducción de los desequilibrios regionales (ver figura 7.3).

**Figura 7.3: Agrupamientos departamentales según etapas de desarrollo**




Fuente: DNP-DDTS-SODT

Para efectos de precisar criterios de política pública respecto al desarrollo territorial, los resultados del análisis de capacidades endógenas para el desarrollo socioeconómico se cruzan con cuatro tipos de desempeño: la apuesta productiva estratégica; el desempeño fiscal; el desempeño en salud, educación, agua y saneamiento básico; y el nivel de capacidad administrativa y de gestión. A partir de los resultados en mención, se obtienen elementos de diagnóstico para cada grupo de departamentos según su fase de desarrollo, tal y como se describe a continuación:

Grupo 1 *Fase de formación.* Este conjunto de departamentos se encuentra en la fase inicial de constitución de sus factores de desarrollo; sustenta su economía en las ventajas comparativas de sus recursos naturales, comprenden extensas zonas de reserva ambiental y biodiversidad que se constituyen en un recurso natural invaluable para la sostenibilidad. Son territorios con bajos niveles de ocupación, fronteras de colonización en expansión y están habitados, en una extensión importante, por culturas indígenas y afrocolombianas. Las apuestas productivas provenientes de las Agendas Internas de Productividad y Competitividad se dirigen, en general, hacia el aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y ambientales, en las cuales los productos agropecuarios y el turismo son el eje principal. En general, son departamentos desarticulados o con difícil acceso a las áreas de mayor desarrollo y

264 La caracterización que se presenta a continuación busca ilustrar las particularidades de las diferentes zonas del país y constituye un ejercicio que sugiere la necesidad de regionalizar las políticas públicas y criterios para establecer estrategias diferenciales conforme a las fases de desarrollo y que contribuyan a reducir los desequilibrios regionales.

265 La capacidad territorial se puede entender como un potencial que genera determinados niveles de competencias para crear ventajas competitivas sustentables. Estas se estimaron según el nivel de algunas variables estructurales como: Formación del recurso humano, grupos de investigación, captaciones financieras, cobertura de telecomunicaciones, vías troncales pavimentadas, vulnerabilidad hídrica, desempeño fiscal e institucional, cobertura de seguridad social, nivel de homicidios, y nivel de urbanización.

esto dificulta la formación de encadenamientos productivos. Se trata de departamentos con una tasa de crecimiento del PIB inferior al promedio departamental, con bajo PIB per cápita (excepto entidades dinámicas como Vaupés, Vichada, Putumayo) y con primacía en su estructura económica del sector primario (Vaupés, Vichada, Guaviare, Putumay), y de la administración pública (Guainía, Chocó y Amazonas). Su desempeño fiscal es medio-bajo, con algunas excepciones, al igual que los desempeños evaluados por niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico. Finalmente, el nivel de capacidad administrativa o de gestión pública es bajo, aunque al igual que los anteriores índices de desempeño se presentan excepciones.

Grupo 2 *Fase de despegue*. Son departamentos con un grado avanzado de expansión de la frontera agrícola -especialmente Arauca, Casanare, Meta y Caquetá- y con dinámicas agroindustriales y ganaderas destacadas. La densidad de ocupación es media y los vínculos y accesibilidad con los núcleos de mayor desarrollo urbano e industrial están mejorándose, aunque se identifican necesidades adicionales en sectores de transporte, logística y algunos servicios que faciliten la movilidad y propicien la formación de encadenamientos productivos. Las apuestas productivas estratégicas de este grupo de departamentos también se centran en vocaciones productivas de tipo agropecuario y de turismo. En términos de desempeño económico, se caracterizan por ser departamentos principalmente dinámicos, con un alto PIB per cápita (excepto Caquetá, Magdalena y Norte de Santander) y que basan su estructura económica en el sector primario (Arauca, Caquetá, Meta, Nariño, Magdalena, Sucre, Córdoba), la administración pública (Boyacá y Norte de Santander), la minería (Cesar, Casanare, La Guajira), y la industria (Bolívar y Cauca). En promedio, los niveles de desempeño fiscal son altos, en buena parte debido al volumen importante de regalías que manejan algunos de estos departamentos, mientras los de desempeño en cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico muestran un rango con alta heterogeneidad. La capacidad administrativa departamental se considera de un nivel medio pero nuevamente con altas heterogeneidades hacia ambos extremos. Adicionalmente, en este grupo se ubican la mayoría de los departamentos costeros del país, lo cual amerita un tratamiento diferenciado para este tipo de entidades.

Grupo 3 *Fase de expansión*. La mayoría de departamentos de este grupo -Caldas, Risaralda, Quindío, Tolima, Huila y Cundinamarca- están ubicados sobre el corredor andino de desarrollo más interconectado y con mayor interacción respecto al triángulo de los principales polos de desarrollo nacional -Bogotá-Medellín-Cali-, lo cual les posibilita un destacado acceso a los principales mercados nacionales. Este grupo de departamentos sigue el patrón nacional de identificar apuestas productivas estratégicas basadas en la explotación de ventajas comparativas en recursos naturales, agropecuarios y turismo, incluyendo además, servicios y manufacturas, buscando la generación de valor agregado local. Al igual que el grupo 2, en general se considera que poseen algunas ventajas competitivas los cuales con posibilidades de vincularse ventajosamente en los mercados internacionales. Se caracterizan por ser departamentos principalmente dinámicos, con un alto PIB per cápita (excepto Risaralda y Quindío), y con primacía en su estructura económica del sector primario (Quindío, Caldas, Cundinamarca, Tolima y Huila) y de la industria (Santander, Risaralda y Atlántico), con excepción de San Andrés, en cuyo caso el principal sector corresponde a comercio, hoteles y restaurantes. El nivel de desempeño fiscal es muy heterogéneo, desde el precario índice de San Andrés hasta el sobresaliente de Santander. El desempeño en los niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico, es de tipo medio con extremos, y existe una alta heterogeneidad en la capacidad administrativa departamental. Especial atención amerita el caso de San Andrés por sus características insulares y como reserva de biosfera.

Grupo 4 *Fase de consolidación*. Las apuestas productivas de este grupo de entidades territoriales siguen la pauta de destacar la vocación agropecuaria y turística de las regiones de Colombia. No obstante, su estructura económica tiende a especializarse en los servicios (intermediación financiera en los casos de Bogotá y Valle) y las manufacturas (Antioquia), lo cual facilita la formación de encadenamientos productivos. Aunque se caracterizan por tener un alto PIB per cápita, el ritmo de crecimiento económico ha estado por debajo del promedio nacional, con lo cual se evidencia que estos departamentos y la capital de la República experimentaron un fuerte impacto de la crisis económica de mediados de los años noventa. Dos de los tres entes territoriales tienen limitantes importantes en materia de desempeño fiscal, y este es su principal cuello de botella. Por el contrario, el desempeño en los niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en salud, educación, agua, y saneamiento básico es alto, así como la capacidad administrativa y de planificación de las entidades territoriales que se ubican en este grupo.

Cabe señalar que el ejercicio de caracterización permite definir criterios para el diseño y aplicación de instrumentos de desarrollo territorial, ajustados a las fases de desarrollo en las cuales se encuentran los diversos departamentos, procurando reducir los desequilibrios intra e interregionales. Entre los principales instrumentos que se utilizarán, figuran los siguientes:

Políticas para el mejoramiento de la planificación y la gestión pública

Políticas de fortalecimiento institucional y financiero

Políticas de desarrollo económico local y regional

Estrategias para implementación de apuestas productivas

Regionalización de metas sectoriales

En este sentido, se definirán acciones con el propósito de:

Promover y fortalecer la capacidad fiscal de los territorios a través de estímulos para aumentar el esfuerzo fiscal, disminuir la dependencia del Sistema General de Participaciones y monitorear una línea sana de endeudamiento, buscando, en general, un desarrollo territorial equilibrado.

Impulsar esquemas de organización y gestión acordes con los niveles y fases de desarrollo en que se encuentran los diferentes grupos de departamentos, procurando reducir los desequilibrios regionales.

Potenciar las competencias de los territorios en materia de desarrollo económico local y regional.

Fomentar la cooperación para el desarrollo económico entre entes territoriales, mediante la definición y fortalecimiento de instrumentos institucionales y legales.

**7.4.4 Estado descentralizado**

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la descentralización como uno de los avances fundamentales de Colombia en su propósito de consolidar un Estado estructurado, organizado y efectivo que garantice, articuladamente con las políticas nacionales, la atención apropiada de las demandas de la ciudadanía, el desarrollo territorial, la consolidación de la democracia y la recuperación de la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

La descentralización territorial en Colombia es un modelo integral que combina aspectos políticos, administrativos y fiscales, y crea las condiciones básicas para que las entidades territoriales desempeñen un papel importante en el cumplimiento de las finalidades del Estado, en especial en la política social y en la reducción de la pobreza. La experiencia colombiana ha sido destacada internacionalmente como un esquema sólido que se ha desarrollado gradualmente, realizando los ajustes pertinentes, todo lo cual ha conducido a que Colombia sea, dentro del conjunto de Estados unitarios de América Latina, el país con mayor nivel de descentralización, incluso superior a muchos países federales.

Sin embargo, se requiere ajustar el modelo de descentralización para mejorar la eficacia y eficiencia del Estado en el cumplimiento de los objetivos de las políticas de desarrollo y el mejoramiento de los niveles de bienestar. También se considera esencial incluir una definición clara de políticas de desarrollo territorial que coadyuven a la erradicación de la pobreza, a la generación de empleo, a la infraestructura para el desarrollo económico y a la consolidación del Estado Comunitario, para lo cual, es inmediata la responsabilidad de las entidades territoriales en

materia de inclusión social, equidad, empleo y desarrollo económico local, dados los avances en la entrega de competencias, recursos y atribuciones, la relación directa con su ciudadanía, el marco institucional del Estado unitario y los principios constitucionales de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad.

El Plan Nacional de Desarrollo profundizará los siguientes elementos que orientarán las acciones del Gobierno en materia de desarrollo territorial y descentralización: competencias, recursos financieros -Sistema General de Participaciones, recursos propios y regalías-, saneamiento financiero, gestión pública territorial y control y evaluación de la gestión pública territorial.

**Competencias**

A falta de una ley orgánica de ordenamiento territorial, la distribución de competencias en la práctica se ha establecido por la vía del desarrollo legislativo del artículo 356 y sus normas reglamentarias. La distribución de competencias entre la Nación, los departamentos, distritos y municipios y la garantía de financiación de los servicios a cargo de las entidades territoriales con el Sistema General de Participaciones, fue desarrollada por la Ley 715 de 2001, pero diversas normas sectoriales han asignado funciones a cada uno de los tres niveles de Gobierno, sin que exista una norma que regule de manera integral el tema de la distribución de competencias.

En términos generales, la Nación tiene a su cargo la formulación de política pública marco en todos los sectores, al departamento, además de sus responsabilidades en materia de educación y salud, le corresponde el papel de articulador de los niveles de Gobierno, de apoyo a la gestión municipal y de eje central para la planificación del desarrollo económico y social tanto a nivel departamental como regional. Los municipios son los ejecutores básicos de los principales servicios que demanda la ciudadanía.

Por la vía del diseño, ejecución y financiación de programas especiales y de confinanciación de proyectos territoriales, la Nación concurre en el logro de las metas territoriales y en la atención a la ciudadanía, con énfasis en la perteneciente a grupos vulnerables. Incluso en algunos casos, atendiendo criterios redistributivos, su presupuesto se dirige a subsidiar a los municipios y/o departamentos de menores recursos en el cumplimiento de las competencias a su cargo. De esta manera la Nación juega un papel importante de complemento de la acción de los departamentos, de los distritos y de los municipios, para el desarrollo de programas y proyectos estratégicos que demandan para su ejecución de capacidades de coordinación, priorización, diseño institucional, y recursos adicionales a los de que disponen las entidades territoriales, especialmente las de menor nivel de desarrollo.

En relación con el departamento, se requiere concretar estrategias para que este nivel de Gobierno asuma de manera efectiva su papel primordial en el Estado colombiano. Es necesario incrementar la capacidad político-administrativa de las administraciones departamentales para que asuman su papel coordinador de la política sectorial en el territorio y de gestor del desarrollo regional, lo que implica un nuevo modelo de régimen departamental ajustado a las realidades económicas, técnicas, fiscales y a las necesidades del desarrollo local

En el caso de los municipios se ha evidenciado que buena parte de ellos no ha contado con las capacidades fiscales, administrativas, técnicas y económicas para la asunción de las competencias asignadas y existen casos donde no hay compatibilidad y pertinencia de algunas competencias frente a su vocación productiva. Así mismo, las competencias son asumidas con un enfoque netamente sectorial, no han logrado una gestión integral del desarrollo. Es por ello que aún no han obtenido avances significativos en su contribución a la reducción de la pobreza y la indigencia, ni en su deber de asumir eficientemente la atención de los derechos básicos de la infancia, la juventud, etc.

De otra parte, no se están abordando desde el nivel local acciones relacionadas con el diseño de programas y proyectos que permitan la atención de nuevos fenómenos sociales que la dinámica del país ha ocasionado como el desplazamiento, la necesidad de sustituir cultivos ilícitos por proyectos lícitos productivos, etc. Lo anterior conduce a situaciones en las cuales, a pesar de la consistencia del modelo de descentralización, no es posible lograr los resultados esperados e incluso los municipios se ven limitados en su capacidad de cumplimiento de sus compromisos de Gobierno.

A su vez, la asociatividad, como estrategia voluntaria de las entidades territoriales para mantener su autonomía y asegurar eficacia y eficiencia en la prestación de servicios a su cargo, ha tenido un desarrollo precario.

Es claro que un modelo de descentralización tiene como punto de partida la delimitación clara y eficiente de competencias y, especialmente en un Estado Unitario, la garantía de flujos y procedimientos expeditos para lograr la articulación de la acción de cada uno de los niveles de Gobierno que intervienen en la prestación de un servicio; por ello, en su propósito de profundizar el proceso de descentralización y con el fin de avanzar en la clarificación de las competencias, este Gobierno revisará y ordenará el régimen de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, tanto en lo que queda pendiente de los sectores de educación y salud como en otros sectores. El logro de este propósito se hará mediante la expedición de un estatuto de la descentralización, el cual definirá los principios, criterios, estrategias, condiciones de gradualidad para distribuir competencias; establecerá instrumentos para articular los planes y programas, la asignación y ejecución de recursos complementarios; establecerá procesos claros para el seguimiento y control de las competencias asignadas y brindará orientaciones para evaluar el efecto del cumplimiento de las competencias de los gobiernos territoriales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Se espera igualmente que el Estatuto de descentralización establezca estrategias más efectivas para garantizar gradualidad y heterogeneidad en la entrega de competencias, que establezca las diferentes opciones para asumir la gestión de competencias -alianzas estratégicas, asociatividad, delegación hacia arriba, etc.

Adicionalmente, se evaluarán los procesos -competencias misionales, contexto estratégico, procesos, mapas de riesgo, etc.- de las entidades territoriales para hacer más viables y efectivos las instancias, mecanismos e instrumentos de articulación entre niveles de Gobierno y para superar duplicidades y vacíos en el espectro general de gestión de una competencia.

Como complemento a este estatuto, se requiere actualizar los modelos de régimen departamental y municipal para hacerlos más flexibles y acordes con las realidades políticas territoriales.

Finalmente, para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar los objetivos del proceso de descentralización, el Gobierno Nacional diseñará instrumentos que le permitan realizar procesos efectivos de control y evaluación de la gestión y del gasto territorial, lo cual incluye acompañamiento a la gestión de los municipios que lo necesiten; brindar asistencia técnica y legal en los casos en que se requiera; identificar situaciones de amenaza grave a la descentralización y tomar medidas que permitan su superación oportuna en el marco de las normas constitucionales.

**Recursos financieros**

El Plan Nacional de Desarrollo reconoce la importancia de las rentas propias territoriales como fuente de financiación del desarrollo y la heterogeneidad en la capacidad fiscal entre municipios y departamentos, que se traduce en que la gran mayoría de ellos tiene una base tributaria reducida, de manera que la importancia de los recursos del SGP se hace aún mayor y se convierte en el principal instrumento de la política nacional con relación a la política social. A su vez, en unas pocas entidades, las regalías son la principal fuente de financiación del gasto público territorial.

Los estudios del DNP y del Ministerio de Hacienda demuestran que en Colombia la dependencia de las trasferencias nacionales se ha mantenido en niveles alrededor del 50%, aunque en municipios de categorías cuarta a sexta, dicho porcentaje puede llegar a niveles superiores al 60% hasta un 95%.

**Cuadro 7.3: Transferencias nacionales y SGP**

| Dependencia de las transferencias y el SGP | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Municipios | 43,66 | 44,68 | 29,59 | 34,93 | 37,85 | 35,14 | 44,10 | 42,05 | 45,26 | 51,51 | 50,88 | 47,70 |
| Departamentos | 10,88 | 15,80 | 35,59 | 43,03 | 46,53 | 51,53 | 44,54 | 52,01 | 57,65 | 49,95 | 53,11 | 49,60 |

Fuente: cálculos DNP-GAFDT-DDTS-, con base en las ejecuciones presupuestales reportadas por las entidades a la CGR y al DNP.

Los estudios también muestran la importancia del gasto descentralizado en el país. Mientras que en 1990 el gasto de municipios y departamentos representaba casi el 27% del gasto consolidado del país en el nivel de gobiernos centrales, para 2005 dicha cifra fue del 35,3%. Este resultado refleja el avance en la descentralización en materia de gasto descentralizado, gracias a los mayores recursos del Sistema General de Participaciones, a las regalías y al esfuerzo fiscal propio.

Dado lo anterior, en Colombia se requiere avanzar aún más en la descentralización fiscal, para que las entidades territoriales asuman mayor autonomía y responsabilidad en la financiación de su desarrollo. En este sentido, en materia fiscal territorial se brindarán las herramientas para garantizar que estas cuenten con un flujo de recursos que les permita cumplir de manera oportuna y eficaz sus metas de desarrollo y para una estructura fiscal sana de las entidades territoriales.

Para el logro de dicho objetivo se tiene previsto: garantizar el crecimiento sostenible del SGP y avanzar en criterios que mejoren su efecto redistributivo; dotar a las entidades territoriales de instrumentos para el fortalecimiento y modernización de sus estructuras tributarias, y establecer orientaciones de política para las fuentes que complementan la inversión territorial (regalías, crédito, cofinanciación).

**Sistema General de Participaciones.** Dado el esquema tributario del país, en el cual el nivel nacional recauda el 80% de los ingresos tributarios, con el fin de aplicar medidas de redistribución, el SGP constituye la fuente fundamental de la financiación del desarrollo para la mayor parte de entidades territoriales. Por ello, su diseño, los criterios para su crecimiento y su distribución deben lograr un balance entre los siguientes propósitos:

2. Garantizar un nivel creciente y sostenible de participaciones para cada una de las entidades territoriales.

3. Permitir un flujo de recursos suficientes para lograr las metas de Estado definidas para los principales sectores de atención a la ciudadanía.

4. Mejorar la distribución para contribuir a disminuir las brechas fiscales y por consiguiente el desarrollo entre las entidades territoriales.

5. Establecer incentivos a la eficiencia por parte de las entidades territoriales, en el uso sectorial de los recursos de la participación, en la generación de recursos propios adicionales y en el privilegio a los gastos de inversión que beneficien a la comunidad, bien sea mediante la prestación focalizada de servicios o mediante la financiación de proyectos de interés y beneficio general.

6. Garantizar para el nivel nacional y para la economía del país en su conjunto sostenibilidad macroeconómica y estabilidad de las finanzas públicas.

Desde 2002 y hasta 2008, el crecimiento del SGP está desligado de la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, lo que ha garantizado seguridad y estabilidad a los gobiernos territoriales para la financiación de sus metas en los sectores básicos, fruto de lo cual, se han obtenido los siguientes logros.

**Cuadro 7.4: Logros en sectores básicos**

| | 2001 | 2005 | Cambio (%) |
|---|---|---|---|
| Matrícula oficial educativa | 7.231.310 | 8.887.628 | 22,9 |
| Afiliados al régimen subsidiado | 11.069.182 | 18.581.410 | 67,9 |
| Cobertura en acueducto (%) | 86,7 | 88,3 | 1,9 |
| Cobertura en alcantarillado (%) | 73,2 | 74,1 | 1,2 |

Fuente: DNP-DDTS.

Respecto al efecto del SGP para reducir las brechas entre entidades territoriales cabe mencionar los resultados del estudio realizado por la Contraloría en el cual concluye "Desde el punto de vista regional, persisten grandes desigualdades en la situación socioeconómica, aun cuando en los últimos años los diferentes departamentos han avanzado hacia mejores estándares de vida. En materia de convergencia regional para los indicadores de PIB per cápita y de los índices de esperanza de vida y de logro educativo, se observa que en el primero no se han cerrado las brechas en materia de la actividad económica departamental; en los segundos, a pesar de las diferencias existentes, hubo un proceso de convergencia entre los departamentos hacia niveles más altos y homogéneos de esperanza de vida y logro educativo"[266].

En cuanto al efecto del SGP en la generación de mayores recursos propios territoriales y mayor inversión[267], este ha sido positivo; entre 2002 y 2005 los ingresos tributarios de los 1.040 municipios que reportaron información se incrementaron en un 17% y la inversión con ingresos corrientes de libre destinación registró un crecimiento del 40%. Gracias a estos esfuerzos, 1.081 municipios se han beneficiado en uno o en varios de los años del período, por uno o ambos de los premios establecidos para la distribución del SGP.

Se puede concluir a este respecto que los incentivos a la eficiencia fiscal y administrativa previstos en la fórmula de distribución del SGP tienen un efecto doble en el volumen de recursos y de inversión por parte de los municipios, el mayor recaudo y el monto adicional obtenido como premio del SGP, los cuales han redundado en beneficio de la inversión.

A pesar del balance positivo del SGP en cuanto a su efecto en los propósitos mencionados, aún hay ajustes que se deben realizar para hacer el sistema más efectivo y para facilitar las dinámicas y procesos necesarios para avanzar en un Estado unitario y descentralizado cuyos resultados sean efectivos, oportunos y pertinentes. El principal y más urgente ajuste es la definición a partir de 2009 de la dinámica de crecimiento del SGP. De acuerdo con las normas constitucionales el período de transición termina en 2008, por lo tanto a partir de 2009 el monto del Sistema General de Participaciones se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos Corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Lo anterior significa que el crecimiento de las participaciones se vuelve a ligar a la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación, con los efectos negativos que ello genera y que se pueden resumir así:

7. Inestabilidad en el monto de recursos por girar porque depende del ciclo económico.

8. Incertidumbre y posible reducción de los recursos necesarios para que las entidades territoriales puedan financiar las metas de sus planes de desarrollo, especialmente las relacionadas con educación, salud y agua potable, sectores en los cuales el Estado colombiano tiene el compromiso de llegar rápidamente a coberturas universales.

9. Asimetría del ingreso y el gasto que genera desequilibrio fiscal que incide en un manejo fiscal sostenible, y por lo tanto, la estabilidad macroeconómica de la Nación. Esto afecta la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios, generando menores participaciones.

10. Elevación de las tasas de interés, debido a las mayores presiones fiscales, reduciendo la inversión y la afluencia de flujos de capital externo, lo cual se traduciría en desaceleración de la tasa de crecimiento económico y en un mayor nivel de endeudamiento.

11. Aumento en los riesgos de elevar los niveles de pobreza y los índices de desigualdad, por efecto de posibles ciclos de recesión económica.

266 Evaluación de las transferencias intergubernamentales y del Sistema General de Participaciones 1994-2005. Contraloría General de la República. p.2.

267 Dentro de los criterios de distribución de los recursos de la participación de propósito general se incluyen el de eficiencia fiscal que premia el esfuerzo municipal por incrementar el recaudo tributario y el de eficiencia administrativa que premia el privilegio a la inversión en la utilización de recursos de libre destinación. Estos dos factores tienen un peso del 20% en el total de la distribución.

Para superar las dificultades en la sostenibilidad del SGP, el Gobierno Nacional tramita ante el Congreso de la República una reforma a los artículos 356 y 357 de la Constitución que tiene como propósitos: garantizar un flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales de salud y educación en 2009 y avanzar significativamente en las de agua potable y saneamiento básico; mantener estable y predecible la estructura del Sistema General de Participaciones a las regiones que garantice la estabilidad del gasto en los sectores; y asegurar sostenibilidad macroeconómica y estabilidad de las finanzas públicas.

Adicional a este ajuste que requiere reforma constitucional, se ha planteado la necesidad de realizar otros, tal y como se presentan a continuación:

**Cuadro 7.5: Ajustes legales requeridos al SGP**

| Ajuste requerido | Objeto del ajuste | Mecanismo |
|---|---|---|
| Crear una bolsa de recursos independiente para el sector agua potable y saneamiento básico. | • Garantizar certidumbre en el volumen de recursos.<br>• Dar destinación específica para el sector.<br>• Distribuir los recursos con variables que incentiven el buen desempeño de esta competencia. | • Reforma constitucional. |
| Modificar los criterios de distribución de la asignación especial para alimentación escolar. | • Garantizar criterios de distribución acordes con el objeto de gasto. En la actualidad los criterios son los mismos de la Participación de Propósito General. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Precisar los sectores y conceptos de gasto financiables con cargo a los recursos de la asignación especial para los Resguardos Indígenas. | • Identificar con claridad cuántos y cuáles son los sectores y conceptos de gasto financiables con cargo a esta asignación especial. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Delimitar la destinación de los recursos de la asignación para los municipios ribereños del río Magdalena, para que estos sean utilizados con exclusividad en la protección del río. | • Garantizar que esta asignación especial cumpla el cometido con el cual se previó inicialmente, el de disponer de recursos para la protección del río Magdalena. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Incorporar nuevos criterios de distribución que incentiven la buena gestión de las entidades territoriales, especialmente en áreas relacionadas con los servicios de educación, salud infraestructura vial terciaria, y garantizar un mayor nivel de recursos para este efecto. | • Incentivar, vía la asignación de recursos, las buenas prácticas de las entidades territoriales. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Revisar la periodicidad evaluada para efectos de calcular los criterios de esfuerzo fiscal y eficiencia administrativa de la Participación de Propósito General. | • Garantizar la adecuada asignación de recursos en función de los niveles de eficiencia. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Precisar las competencias en materia de salud pública y, de ser necesario, asignarlas a un solo nivel territorial. | • Garantizar la debida prestación de servicios de salud pública. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Redefinir los porcentajes de recursos correspondientes a municipios y departamentos, para la atención de las competencias de prestación de servicios a la población pobre no asegurada. | Dada la política de universalización de la afiliación al Régimen Subsidiado, es necesario precisar la validez de asignar un 41% de los recursos del componente de prestación de servicios a la población pobre no asegurada a los municipios. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |
| Precisar los conceptos de gasto financiables en cada uno de los sectores de competencia de las entidades territoriales. | Garantizar el uso adecuado de los recursos y facilitar su seguimiento y control. | • Reforma a la Ley 715 de 2001. |

**Recursos propios de las entidades territoriales.** Para el Gobierno es claro que el éxito de la descentralización requiere, entre otros factores, que los gobiernos territoriales fortalezcan la generación de recursos propios, de tal manera que la dependencia de los recursos del SGP no determine en gran parte la financiación de los bienes y servicios públicos a su cargo. El fortalecimiento de las rentas propias territoriales contribuye a tener municipios y departamentos con una situación financiera sólida y sostenible frente a las competencias asignadas, de manera que la asignación de competencias y de los esquemas de financiamiento, estén basados en una mayor responsabilidad fiscal territorial.

Dentro del reparto de fuentes tributarias del país, le corresponde a la Nación los impuestos de renta, al valor agregado y al comercio exterior, que en conjunto han representado históricamente alrededor del 80% de la recaudación tributaria del país. Los departamentos dependen fundamentalmente de los impuestos a la cerveza, tabaco y licores, y los municipios del impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y de la sobretasa a la gasolina. Los impuestos territoriales han representado históricamente alrededor del 20% de los recaudos del país. Durante el proceso de descentralización, aunque no se ha promulgado un estatuto tributario territorial, la Nación ha expedido algunas medidas para incrementar o mejorar las rentas territoriales, como es el caso de la sobretasa a la gasolina, la cual, pasó de representar el 7,7% de los ingresos tributarios territoriales en 1996 al 13,9% en 2005. Las medidas implementadas también han fortalecido los recaudos de cerveza y licores, cuyos recaudos han crecido en términos reales en más del 6% y el 2,6%, respectivamente, entre 2001 y 2005.

Los estudios del Gobierno Nacional señalan que los recaudos tributarios se concentran en unas pocas ciudades y departamentos, precisamente donde se concentra la actividad económica y la población. En cifras, la tributación territorial sigue estando concentrada en Bogotá y otros 40 municipios, y en departamentos como Antioquia, Cundinamarca, Valle del Cauca, Atlántico y Santander. Los primeros recaudan más del 80% de los impuestos municipales y los últimos más del 60% de las rentas propias departamentales, factor que los caracteriza por ser las entidades de mayor capacidad fiscal y por tener mejores posibilidades de cofinanciar el desarrollo. A su vez, en el 80% de los municipios el Sistema General de Participaciones pesa más del 60% de los ingresos totales, siendo en algunos casos los niveles de dependencia superiores al 90%.

A su vez, existen problemas asociados a algunos impuestos, como lo señalan los estudios del DNP y el Ministerio de Hacienda. En el caso de los municipios, los problemas asociados al recaudo de predial se resumen en:

1. Concentración: el recaudo por predial se encuentra concentrado en 14 ciudades, las cuales, recaudan el 70% del impuesto agregado nacional; tan sólo Bogotá recauda el 30% del recaudo nacional.

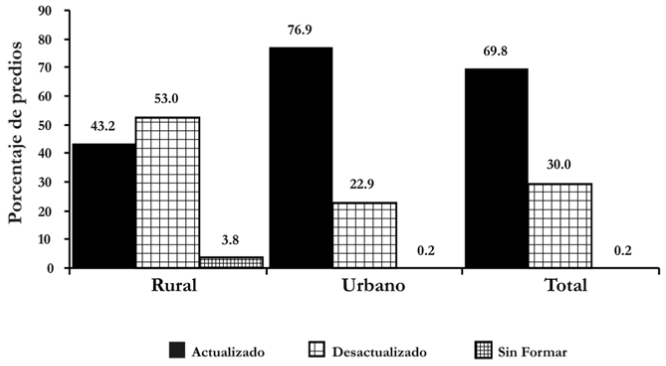
2. Bajas tarifas: pese a tener un rango legal de tarifas de entre 1 y 16 por mil, la tarifa efectiva promedio es de 5 pesos por cada 1.000 pesos de avalúo, aunque en la mayoría de los departamentos, los municipios no aplican tarifas superiores a $3,6 por mil. De hecho, el 63% de los municipios aplica una tarifa efectiva entre $0,1 y $4 por mil.

3. Desactualización catastral: en la zona rural se presenta una actualización catastral del 43%, una desactualización del 53% y una ausencia de formación catastral del 4%; por su parte, para la zona urbana, la situación es más favorable ya que se encuentra actualizado el 77% de los predios urbanos, desactualizado, el 23%; y sin formar, el 0,2%, esto como resultado de la política de actualización urbana implementada por el Gobierno Nacional.

4. Exenciones y exclusiones; y

5. Debilidad en la sistematización del cobro del impuesto y problemas administrativos para la recuperación de cartera morosa.

**Figura 7.4: Situación catastral a 1° de enero de 2006**




Fuente: IGAC, con corte a 1 enero de 2006

El recaudo por sobretasa a la gasolina está concentrado en 90 entidades que recaudan el 80% del tributo. Los municipios de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Pereira y Villavicencio y los departamentos de Antioquia, Valle del Cauca, Cundinamarca y Nariño, recaudan el 50%. La dinámica de este impuesto está atada a las fluctuaciones del precio del petróleo lo cual ha generado en los últimos años mayores recaudos para los municipios donde está concentrada la población y la actividad económica del país.

En el caso de los departamentos, la situación es más compleja por diversos factores. En primer lugar, sus recaudos tributarios son inelásticos al ingreso de los individuos, ya que la mayoría de las rentas de estas entidades provienen de impuestos al consumo de licores, cerveza, cigarrillos y tabaco. En segundo lugar, el sistema impositivo departamental no resulta adecuado a las nuevas realidades fiscales, por cuanto los procedimientos legales resultan engorrosos y su administración es compleja. A ello se añade que el nivel de recaudo se ve afectado por fenómenos como el contrabando.

Dado lo anterior, la continuación del ajuste de las finanzas territoriales estará orientada a fortalecer la capacidad fiscal de las entidades territoriales y a estimular su esfuerzo fiscal. Este desarrollo implica dos tipos de procesos: uno que conlleve a la expedición de un régimen procedimental y sancionatorio de los tributos territoriales, de manera que se haga más sencilla la gestión fiscal territorial y otro que conduzca a fortalecer la capacidad institucional para el recaudo de impuestos.

El Gobierno Nacional impulsará un régimen procedimental y sancionatorio para los tributos territoriales, que unifique los procedimientos de cobro y gestión de cartera, de manera que la gestión tributaria se realice bajo un marco normativo único, claro y sencillo.

Al mismo tiempo, se pondrá en marcha un programa de fortalecimiento institucional que mejore la capacidad de recaudo de las rentas propias endógenas territoriales y potencie su gestión fiscal. El programa estará encaminado a mejorar los procesos de fiscalización y cobro tributario garantizando la apropiación y manejo por parte de las entidades territoriales de todo el conjunto de tareas, acciones y medidas que la administración debe desarrollar, tendientes a exigir del contribuyente por la vía coactiva o persuasiva, el cumplimiento íntegro, cabal y oportuno de sus obligaciones tributarias, ya sean ellas sustanciales o formales. También, el Gobierno evaluará periódicamente el fortalecimiento fiscal territorial, en particular, las mejoras en eficiencia en la administración tributaria, aumentos racionales en las bases tributarias, tarifas, evasión, contrabando, sistematización, etc.

De otro lado, se adelantarán acciones para fortalecer el recaudo del impuesto predial, a partir de modificaciones legales al rango tarifario, actualización catastral, actualización periódica del avalúo catastral, implementación legal del Índice de Valoración Predial para referenciar el comportamiento de los precios de mercado de los bienes inmuebles, la ampliación de las fuentes de financiación de los costos de actualización y formación catastral y el apoyo a la sistematización y consulta del impuesto para mejorar la gestión de cobro.

**Regalías.** Si bien las regalías son una fuente importante de financiación para el desarrollo territorial y su orientación debe seguir los principios de transparencia, eficiencia, impacto, equidad y sostenibilidad, también se constituyen en un ingreso temporal debido al carácter no renovable de los recursos naturales. El cómo el comportamiento de las regalías ha sido fluctuante en los últimos años debido a variaciones en los niveles de producción y precios especialmente en el sector de hidrocarburos, hecho que genera incertidumbre respecto a la continuidad de las inversiones, toda vez que se presenta una tendencia decreciente en el monto de estos recursos a futuro.

También se ha observado la atomización del gasto en múltiples sectores, cuya sostenibilidad y continuidad no ha sido asegurada. Por otra parte, los indicadores de desarrollo departamentales de las principales entidades receptoras de regalías han estado, en algunas vigencias, por debajo del promedio nacional, y se evidencia una tendencia decreciente de su recaudo tributario en comparación con los ingresos de regalías.

Estas circunstancias exigen que el Gobierno Nacional adelante varias gestiones, parte de ellas con el concurso de las propias entidades territoriales y el Congreso de la República, orientadas a potenciar el sistema de regalías en los siguientes frentes:

1. En la inversión de los recursos de regalías y compensaciones, será objetivo fundamental la solución de necesidades básicas insatisfechas de la población; además los recursos del Fondo Nacional de Regalías estarán dirigidos a financiar proyectos de inversión, cuya asignación consultará criterios de equilibrio regional con fundamento en las necesidades básicas insatisfechas; el desarrollo armónico del país y de las distintas regiones que lo conforman, y el impacto ambiental, social y económico de estos, con el fin de obtener resultados en el alcance de las metas de desarrollo social propuestas para el próximo cuatrienio.

2. Los recursos de regalías y compensaciones estarán orientados al cumplimiento de las coberturas en agua potable, alcantarillado, educación, salud y mortalidad infantil, atendiendo los indicadores que establezca el Gobierno Nacional para alcanzar las metas de cada sector. De otro lado, los recursos del Fondo Nacional de Regalías se destinarán a proyectos orientados a la Promoción de la Minería, Preservación del Medio Ambiente y a financiar Proyectos Regionales de Inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

3. De los recursos destinados a Proyectos Regionales de Inversión del Fondo Nacional de Regalías, tendrán prioridad en la asignación los proyectos dirigidos a la recuperación del canal navegable y atención de inundaciones en el bajo Magdalena, a través de Cormagdalena y de las entidades territoriales ribereñas; a la atención de desastres naturales o situación de calamidad pública en el ámbito nacional y en especial para la región de La Mojana; a la recuperación del macizo colombiano

Comentario: Se armoniza con el texto del artículo 128 ajustado por el Congreso

y al sector educativo orientados a programas de ampliación de cobertura para la población de los estratos más pobres.

4. La actual reglamentación de regalías busca la unificación de criterios, con el fin de optimizar el uso y control de estos recursos, de tal forma que se alcancen las coberturas previstas en salud, educación, agua potable y mortalidad infantil, las que serán certificadas por las instancias nacionales especializadas. Así mismo, se ajustarán las medidas preventivas y correctivas dentro de la función de vigilancia y control que le corresponde al Departamento Nacional de Planeación, y se agilizarán y reducirán términos en la asignación y giro de recursos del Fondo Nacional de Regalías. En coordinación con los ministerios de Minas y Energía y del Interior y Justicia, y demás instancias nacionales en sus competencias, con la participación de las entidades territoriales y comunidades indígenas, se regularizará las participaciones de estas en los recursos de regalías de que trata el artículo 11 de la Ley 756 de 2002.

5. Además, dentro de esa potestad reglamentaria, también se aplicará el artículo 36 de la Ley 756 de 2002, mediante la reasignación de recursos del Fondo Nacional de Regalías con el fin de redistribuir los saldos de apropiación a que se refiere dicha norma. En otros frentes se abor-

dará el estudio de la capacidad de ejecución del Fondo con el propósito de financiar nuevos proyectos de infraestructura en algunos sectores y otras inversiones, cuya asignación consultará criterios de competitividad, sostenibilidad, equidad regional y coherencia con la situación de las finanzas públicas.

6. Para el control efectivo, eficiente y transparente de los recursos se llevarán a cabo auditorías visibles, como un mecanismo de rendición de cuentas periódicas que tiene por objeto el fortalecimiento del control social en el uso de las regalías y compensaciones y el Fondo Nacional de Regalías. En estas, las interventorías informarán a la ciudadanía del estado de las inversiones y el avance de las obras y apoyarán activamente al Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción.

7. Se adoptará una estrategia legislativa de creación de un mecanismo de ahorro forzoso propia, que permita a las entidades territoriales beneficiarias de las regalías directas, la conormación de un patrimonio como estrategia de financiación futura de proyectos sostenibles en sectores prioritarios para el desarrollo de los departamentos y municipios. En igual sentido se propondrá la conformación de una comisión interdisciplinaria que presente un diagnóstico integral sobre la normatividad de regalías, y la necesidad de procurar una redistribución justa y equitativa de asignación de dichos recursos; así como de un control efectivo y oportuno en la administración de los mismos.

**Crédito.** La crisis de la deuda pública territorial evidenciada inclusive hasta principios de los años 2000, fue sorteada con la expedición de normas encaminadas a generar responsabilidad en el manejo de las acreencias territoriales. En una primera instancia, la Ley 358 de 1997 puso en cintura la deuda territorial para garantizar su capacidad de pago, evitando así que desbordara la realidad financiera de las entidades y fijó la destinación exclusiva para inversión. Adicionalmente, la Ley 550 de 1999 estableció instrumentos para reestructurar los pasivos de las entidades territoriales, de manera que estas recuperaran su viabilidad financiera. La Ley 633 de 2000 dio alivios a la deuda territorial a través del uso de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera; la Ley 617 de 2000 estableció mecanismos de control al gasto y la Ley 819 de 2003 determinó normas de responsabilidad fiscal para estimular el buen manejo de la deuda en términos de generar capacidad para su pago y el establecimiento de indicadores de control y seguimiento a la gestión fiscal.

Mientras que en 1995 la deuda territorial era el 5,39% del PIB, en 2005 el saldo de la deuda alcanzó del 2,21%. Entre tanto, los recaudos tributarios pasaron del 2,2% del PIB en 1995 al 3,3% en 2005. En otras palabras, mientras que la deuda territorial se redujo en más de 3 puntos porcentuales del PIB en diez años, los impuestos crecieron en más de 1,2 puntos en el mismo período, lo que evidencia una ganancia en la solvencia financiera de los gobiernos territoriales.

Aunque, en general, se han recuperado las finanzas de las entidades territoriales, el riesgo de acceder a la fuente de crédito de manera desmesurada puede crear desbalance en las finanzas por efecto de la situación de liquidez del mercado financiero, la facilidad de acceso y la percepción de confianza del sector financiero.

En este sentido, el Gobierno Nacional enfatizará el acatamiento a las decisiones de endeudamiento responsables, que se encuentren en armonía con la capacidad de pago, y que observen las normas legales previstas para tal efecto.

Se vigilará el estricto cumplimiento a las normas legales sobre endeudamiento y responsabilidad fiscal, para preservar la viabilidad financiera de las entidades territoriales. Es responsabilidad de los gobiernos territoriales realizar los cálculos de los indicadores de capacidad de pago, bajo la premisa del autocontrol y responsabilidad fiscal de estas entidades.

Así mismo, se promoverán acciones tendientes a que los bancos y los Infis den estricto cumplimiento a las normas de endeudamiento, apoyándose en los respectivos Marcos Fiscales de Mediano Plazo y, en especial, se verifican los siguientes aspectos: la existencia de superávit primario, la determinación de las rentas pignoradas y comprometidas para evitar su doble garantía, el cumplimiento de los límites de la Ley 617 de 2000, la calificación de riesgo para las entidades sujetas al mismo, la verificación de los recursos del crédito a proyectos de inversión y enmarcados dentro de los respectivos planes de desarrollo.

Por último, se avanzará en el seguimiento a la aplicación de la Ley 819 de 2003 por parte de las entidades territoriales, no solamente en cuanto a sus efectos sobre la responsabilidad fiscal sino también en cuanto a su efecto sobre el fortalecimiento financiero de los gobiernos territoriales.

**Articulación de las fuentes de financiamiento.** Como se vio, las cuatro principales fuentes directas de financiación territorial en el modelo de descentralización colombiano son: el SGP, la tributación territorial, las regalías y el crédito. Pero a pesar de perseguir los mismos objetivos y al analizar comparativamente el funcionamiento de cada uno de sus instrumentos, especialmente entre el SGP y las regalías, se manifiestan contradicciones y divergencias en cuanto a los criterios con los cuales cada uno distribuye sus recursos.

La divergencia de criterios de distribución y uso entre el SGP, las regalías y los recursos del Presupuesto General de la Nación regionalizado, se traduce en la práctica en inequidades en el acceso a recursos por parte de las entidades territoriales. Es así como algunas de ellas cuentan con posibilidades de inversión por habitante cinco veces mayores que otras, que no tienen acceso a regalías y adicionalmente no cuentan con espacio fiscal para potenciar su propio recaudo tributario. A este panorama se suma precisamente la ya señalada elevada concentración en la recaudación de tributos en algunos pocos municipios y departamentos, lo cual profundiza aún más las inequidades y desequilibrios entre entidades.

Lo anterior se refleja en el balance de inversión per cápita de los gobiernos territoriales, consolidado por departamento, en el cual se observa un notable desbalance en la distribución interregional de los recursos. Departamentos como Casanare y Arauca alcanzan una inversión per cápita de $20.733 y $15.203 acumulada para el período 1994-2005, en tanto que departamentos como Magdalena apenas registran una inversión de $4.192 por persona en el período, por debajo del promedio nacional ($7.486 ).

Lo anterior exige definir políticas orientadas a lograr una mayor equidad en la asignación del gasto público, en la cual se compensen las diferentes fuentes que financian el desarrollo territorial.

**Saneamiento financiero territorial**

El desarrollo de las capacidades territoriales exige que los municipios y departamentos cuenten con los recursos financieros necesarios para cumplir su papel de promotores del desarrollo territorial, potenciando las diversas fuentes que existen para ello, en particular, los recursos del SGP, las rentas propias y las regalías, que en conjunto, representan el 81% de las fuentes totales para el cumplimiento de sus competencias.

El fortalecimiento del financiamiento del desarrollo territorial requiere reconocer la heterogeneidad en materia de desarrollo y la evidencia de concentración de los recaudos tributarios y de las regalías en unas pocas entidades territoriales, de manera que los recursos del SGP y algunos recursos del Presupuesto General de la Nación, han sido los instrumentos de igualación fiscal para atender las necesidades fiscales de gasto.

Del seguimiento a las finanzas públicas de los gobiernos territoriales, se concluye que el país avanza hacia un período de estabilidad fiscal territorial, en el cual es evidente la generación de ahorros, la recuperación de la capacidad de pago de las acreencias, la responsabilidad fiscal, la mayor inversión y la posibilidad de contar con mejores condiciones para avanzar en el proceso de descentralización fiscal. Los resultados han sido consecuencia, tanto de la aplicación de las medidas de ajuste, saneamiento y responsabilidad fiscal, como de la buena gestión de la mayoría de las entidades territoriales y la recuperación de la economía, que se ha visto reflejada en el aumento en términos reales de la recaudación tributaria.

Los datos confirman los mejores resultados: mientras que en 1994 el gasto de funcionamiento representaba el 48% del gasto total en municipios y departamentos, para 2005, dicho porcentaje fue del 17%, lo cual,

refleja el ajuste en la reducción de las nóminas y los gastos generales; la deuda territorial pasó del 5,39% del PIB en 1995 al 2,21% en 2005; los recaudos tributarios pasaron del 2,2% del PIB en 1995 al 3,3% en 2005; el gasto de inversión -que ha sido financiado mayoritariamente con recursos del SGP y rentas propias en las entidades grandes- pasó del 2,43% del PIB en 1994 al 9,33% en 2005, es decir, se multiplicó por cuatro en los últimos doce años; los gobiernos territoriales cerraron la vigencia 2005 con un superávit de casi $950.000 millones, luego de haber alcanzado un déficit de más de $1.482 billones en 2000 (pesos constantes de 2005); los esfuerzos fiscales que en 2004 y años precedentes se encaminaron a orientar buena parte de los recursos para pagar los pasivos, tuvieron efectos positivos en la vigencia 2005, al permitir liberar recursos para aumentar la inversión, la cual aumentó en términos reales $4,6 billones en 2005 comparada con la efectuada en 2004.

En términos globales, las mejoras en los balances consolidados del desempeño fiscal se reflejan en una mejor calificación promedio del desempeño fiscal de municipios y departamentos, entre 2000 y 2005. En efecto, con excepción de los departamentos de Sucre y Caldas, todos los gobiernos departamentales y poco más de 800 municipios, mejoraron la calificación del desempeño fiscal, lo que indica la consolidación del ajuste fiscal de las finanzas territoriales, cumplimiento de los límites de gasto de la Ley 617 de 2000, mayor esfuerzo por incrementar las rentas propias, menor dependencia del Sistema General de Participaciones y un endeudamiento con capacidad de pago.

En términos de desempeño fiscal, el DNP concluye en sus estudios que para 2005, 21 municipios evidenciaron un desempeño crítico, al alcanzar una calificación menor a 40 puntos sobre un máximo de 100 -de estos municipios, 11 no reportaron información-, situación que los pone en riesgos financieros, mientras que otros 666 municipios alcanzaron una calificación apenas entre 40 y 60 puntos.

**Cuadro 7.6: Desempeño fiscal de los municipios, 2005**

| Rangos | Número de municipios |
|---|---|
| Crítico (menor que 40) | 21 |
| Bajo (mayor o igual que 40 y menor que 60) | 666 |
| Medio (mayor o igual que 60 y menor que 70) | 357 |
| Satisfactorio (mayor o igual que 70 y menor que 80) | 45 |
| Sobresaliente (mayor o igual que 80) | 7 |
| **Total general** | **1.097** |

Fuente: DNP-DDTS-GAFDT.

A su vez, en el caso de los departamentos, 5 alcanzaron un desempeño bajo -calificación menor a 40-, 24 obtuvieron un puntaje medio -entre 60 y 70- y 3 se clasificaron como satisfactorios -puntajes entre 70 y 80- sobresalientes en su desempeño fiscal.

No obstante los avances generalizados, aún persisten gobiernos municipales con dificultades en sus finazas. En particular, 146 municipios desmejoraron su calificación entre 2000 y 2005 y otros 150 no aportaron información en cualquiera de los dos años mencionados. A su vez, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presenta evidencia de que Chocó es el departamento con las mayores dificultades financieras y con pocas perspectivas de sostenibilidad y que 15 departamentos presentan dificultades financieras, pero con perspectivas de mejoramiento.

En otras palabras, aunque el balance global es positivo, el desempeño fiscal no ha sido uniforme en todas las entidades territoriales, como lo evidencia la heterogeneidad de los resultados. En efecto, aun existe un grupo que, por diversas razones, afrontan profundas dificultades en materia financiera. Entre las principales se cuentan: los elevados volúmenes de endeudamiento financiero, las presiones de gasto por déficits fiscales acumulados de vigencias anteriores, la baja capacidad de generación de recursos propios, los altos riesgos financieros, la desconfianza por parte del mercado financiero, la baja capacidad administrativa y fiscal, el incumplimiento de los límites de gasto de funcionamiento -tanto de las administraciones centrales como de los órganos de control- y factores externos a la propia gestión financiera.

El Gobierno Nacional insistirá en el reforzamiento de las medidas de disciplina fiscal, de manera que las entidades que aún mantienen problemas estructurales en sus finanzas, logren el cumplimiento de sus metas de saneamiento fiscal y el país fortalezca la inversión social con entidades territoriales fiscalmente viables y sostenibles.

Los avances en saneamiento financiero también han creado retos para los Gobiernos territoriales, en particular, mejorar su capacidad institucional para lograr una mejor gestión financiera, invertir con eficiencia los recursos públicos, rendir cuentas a la ciudadanía, cumplir las metas de sus planes de desarrollo y ajustar sus decisiones de gasto e ingresos en concordancia con las normas que establecen destinaciones específicas.

En consecuencia, se adelantarán acciones encaminadas a superar los obstáculos estructurales en aquellas entidades territoriales que, a pesar del proceso de ajuste, no han alcanzado todavía la viabilidad fiscal requerida para cumplir adecuadamente con sus competencias constitucionales. Así mismo, desarrollará acciones tendientes a fortalecer la capacidad de gestión financiera de las entidades territoriales que enfrentan programas de ajuste de largo plazo, con escasas posibilidades de aportar recursos frescos para inversión.

Dado este panorama, se diseñarán estrategias para garantizar la producción de información financiera de los gobiernos municipales y acciones para elevar la calificación promedio del desempeño fiscal, lo que reflejará unas finanzas públicas territoriales fiscalmente viables y sólidas. Para ello, se continuará promoviendo acciones de consolidación del saneamiento fiscal territorial, evaluando cada año el avance en el número de entidades cuyas finanzas se consideren saludables. En este sentido, entre 2006 y 2010, la calificación de la entidad territorial de menor desempeño fiscal no podrá ser inferior a 40 puntos y no habrá ningún departamento ni municipio que vea comprometida su viabilidad fiscal, en términos de su sostenibilidad de largo plazo.

Ante la reducción del gasto de funcionamiento se diseñarán incentivos para aprovechar los recursos liberados para promover la inversión territorial. Además, adelantará estrategias de acompañamiento para recuperar la solvencia financiera de los municipios que no cumplen con los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000.

Para mantener la estabilidad financiera de los gobiernos territoriales, se dará continuidad al seguimiento de la gestión fiscal de todas las entidades territoriales, además de la adopción de estrategias de acompañamiento a la gestión financiera, principalmente, de las entidades territoriales en situaciones críticas y de las que requieren de varios años para sortear con éxito la reestructuración de sus pasivos. Ello implica el diseño de políticas de fiscalización de impuestos, mejoramiento de los procesos de gestión fiscal, observación estricta del cumplimiento de las metas de ajuste fiscal, liberación de recursos para inversión y seguimiento permanente a la gestión financiera, en general.

**Gestión pública territorial**

El modelo de descentralización en Colombia creó las condiciones básicas en materia política, administrativa y fiscal para que los departamentos y municipios adelanten una gestión pública adecuada. Así mismo, la Constitución y las leyes definieron una visión del deber ser de las administraciones territoriales.

El avance de la descentralización ha mostrado cómo muchos municipios y departamentos del país han mejorado y renovado sus esquemas de administración buscando mayor eficiencia y capacidad de respuesta a las necesidades ciudadanas, al tiempo que promueven la participación de los habitantes en la gestión de los asuntos públicos. Sin embargo, todavía existen entidades territoriales que no han adoptado los cambios requeridos para contribuir con un mayor desarrollo territorial.

Formalmente, los municipios y departamentos cumplen con la elaboración de los instrumentos o procedimientos definidos en las normas. La mayoría de los municipios formulan el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial, tienen bancos de proyectos de inversión, elaboran el presupuesto y el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, y presentan informes anuales sobre la gestión realizada.

No obstante, el contenido de estos instrumentos y los procedimientos de elaboración no reflejan en todos los casos cambios sustanciales en el enfoque de gestión. Igualmente, los procesos de ejecución y auto evaluación son insatisfactorios. Todo esto se traduce en niveles de desempeño inferiores al potencial existente, tal como lo muestran los indicadores sectoriales y el índice de desempeño general del DNP, que combina indicadores de eficacia[268], eficiencia[269], capacidad de gestión[270] y cumplimiento de requisitos legales[271] y otras mediciones de diferentes instancias que demuestran dificultades en la gestión.

Según los datos disponibles para 2005, 17 municipios cumplieron con menos del 40% de las metas previstas en sus planes de desarrollo y 275 presentaron alguna de las siguientes situaciones: planes no evaluables, períodos de Gobierno atípicos o no reportaron información. En cuanto a la eficiencia en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, 608 municipios obtuvieron altas ineficiencias, por debajo de 40%. Paralelamente, 279 presentaron niveles críticos en su capacidad administrativa con calificaciones inferiores a 40%, 8 municipios tuvieron niveles satisfactorios y uno sobresaliente. En cuanto al desempeño fiscal, 11 municipios no reportaron información, 10 alcanzaron calificaciones críticas, por debajo de 40%, y 666 obtuvieron niveles bajos.

Los principales problemas identificados en la gestión pública territorial[272] están relacionados con: información escasa y de baja calidad para la toma de decisiones; incipiente desarrollo de una gestión orientada a resultados; desarticulación entre los instrumentos y procesos de gestión; débil transparencia en la gestión; poca utilización de formas asociativas para la prestación de servicios; insuficiencia del personal técnico y profesional capacitado; ausencia de liderazgos con legitimidad y capacidad de transformación. Por otra parte, los procesos de gestión presentan dificultades asociadas a la carencia de un mecanismo de formulación, ejecución y seguimiento coordinado de la política de fortalecimiento institucional territorial; insuficientes instrumentos de investigación, información y evaluación; y escaso desarrollo de la función de asistencia técnica y administrativa de los departamentos con relación a sus municipios.

Con respecto a la participación ciudadana, gran parte de las Administraciones territoriales no han asumido un compromiso efectivo con la generación de condiciones para que los habitantes incidan en la gestión pública[273] tampoco existe apoyo institucional suficiente orientado a mejorar las organizaciones sociales. Por su parte, factores diversos como la limitación de tiempo, desconocimiento de las posibilidades de participación y prácticas culturales, restringen la posibilidad de vinculación de los ciudadanos a los distintos espacios existentes.

Finalmente, a pesar de la expedición del Decreto 1188 de 2003 para propiciar la efectiva coordinación entre las entidades nacionales y las entidades territoriales, se carece todavía de un esquema operativo viable y de un mejoramiento de las capacidades de las gobernaciones para liderar y organizar este proceso.

De acuerdo con lo anterior y en el marco de la autonomía territorial, se adelantarán acciones encaminadas a promover una gestión pública territorial orientada a resultados, la transparencia de la gestión, la efectiva participación ciudadana, la utilización de formas asociativas y la coordinación. Así mismo, se darán incentivos al mejoramiento de la gestión pública territorial a través de capacitación y asistencia técnica.

El Gobierno Nacional fortalecerá la gestión pública territorial, de manera que contribuyan al logro de las metas en cuanto a coberturas y calidad de los bienes servicios públicos de competencia de los gobiernos territoriales, con énfasis en educación, salud y agua potable y saneamiento básico, así como en la participación ciudadana en la gestión pública. Al respecto, se desarrollarán políticas encaminadas al Fortalecimiento Institucional Territorial, la Gestión y la Gobernabilidad Democrática.

La Política Nacional de Fortalecimiento Institucional Territorial articulará las acciones dirigidas a mejorar la capacidad de gestión de las entidades territoriales y reforzará aspectos como: sistemas de información territoriales, gestión y presupuesto orientados a resultados, articulación de los procesos de gestión, formación de liderazgo local, promoción de formas asociativas de gestión y estrategias de mejoramiento institucional. Estas políticas se concretarán en programas de:

i) Asistencia técnica territorial, la cual deberá abordar la cualificación de los programas de Gobierno y la capacitación de los nuevos alcaldes y gobernadores[274];

ii) Mejoramiento de la planeación, gestión e información orientada a resultados;

iii) Fortalecimiento del papel de los departamentos en la asistencia técnica y administrativa; y

iv) Programa piloto de desarrollo institucional y gobernabilidad pública en el marco del laboratorio de desarrollo y paz[275].

Se hará énfasis en la formulación de los nuevos planes de desarrollo y en la inclusión de las principales líneas de Gobierno Nacional en estos. Así mismo, se promoverá que los planes de desarrollo territoriales identifiquen la población y le den prelación a la atención de grupos vulnerables y población desplazada[276].

De igual manera, se insistirá en la importancia de que los Planes de Desarrollo incluyan aspectos institucionales, así como en la articulación de los procesos de planeación y ordenamiento territorial, a través de herramientas de información geográfica que faciliten la interacción institucional.

Por otra parte, se definirán acciones que contribuyan a mejorar la coordinación y concertación de los diferentes niveles de Gobierno, las cuales deberán ser formalizadas, institucionalizadas e instrumentadas. Para ello, se promoverán los mecanismos previstos en el Decreto 1188 de 2003, y se consolidará y difundirá el Manual de Oferta Institucional como instrumento de consulta para la planificación de las entidades territoriales.

En aras de fortalecer la gobernabilidad democrática, se adelantarán acciones encaminadas a mejorar la democracia local y el Sistema Nacional de Planeación, y desarrollar un plan de acompañamiento y formación de la sociedad civil, a partir del cual, los ciudadanos hagan uso efectivo de los mecanismos de participación[277] y control político como el voto programático y la revocatoria del mandato, y asuman los deberes y derechos que tienen como ciudadanos frente a los procesos de gestión pública. Así mismo, se pondrá en marcha un plan de fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y se prestará asistencia a las entidades territoriales para la formulación de sus estrategias de gestión pública participativa, se definirán indicadores, y se realizará seguimiento, evaluación y difusión del desempeño de departamentos y municipios en este campo.

---

268 Mide el desempeño de la entidad municipal para cumplir con las metas de producto propuestas en los planes de desarrollo.

269 Evalúa la capacidad que tiene una entidad territorial para maximizar el nivel de producto con los insumos disponibles o para minimizar los insumos para un nivel de producto en los sectores básicos de la gestión local como educación, salud y agua potable. Mide el desempeño de la entidad municipal para cumplir con las metas de producto propuestas en los planes de desarrollo.

270 Permite determinar la capacidad administrativa y el desempeño financiero de la entidad territorial para dar soporte a sus competencias.

271 Mide el cumplimiento de las disposiciones legales, establecidas en la Ley 715 de 2001 y demás que desarrollan o modifican dicha ley.

272 Esta parte se enfoca en problemas transversales de la gestión pública territorial dado que los asuntos sectoriales se abordan en los capítulos correspondientes.

273 Situación que se ha visto agravada por la confusión normativa existente.

274 En el mes de octubre del 2007 se realizarán las elecciones de nuevas autoridades territoriales, y dado que los planes de desarrollo se elaboran con base en los programas de Gobierno presentados por los candidatos, es necesario realizar una estrategia para mejorar la calidad de dichos programas, así como capacitar a los nuevos mandatarios para contribuir a mejorar la gestión pública local y regional.

275 En el marco del Convenio de financiación específico celebrado entre la Comunidad Europea y la República de Colombia el 16 de diciembre de 2003.

276 Ratificado por la Tutela T 025 de 2004 de la Corte Constitucional.

277 A pesar de que en la Ley existen numerosos espacios de participación, no se han apropiado en su dimensión real.

**Control y evaluación de la gestión pública territorial**

Los estudios del DNP establecen que el país no hace uso efectivo de los instrumentos existentes para un efectivo control social y que la ciudadanía tiene un conocimiento limitado sobre la dinámica de la gestión pública, por lo cual, su capacidad veedora es limitada. A su vez, se evidencian problemas de información, que se expresan en que ella no es única, es dispersa, no es permanente, en varios casos es inconsistente y desactualizada y no está al alcance de la ciudadanía. Estos factores dificultan el seguimiento y evaluación, la transparencia y la rendición de cuentas.

El Estado en su conjunto requiere que en el marco del proceso de descentralización, la formulación de políticas y planes en cada uno de los niveles de Gobierno cuente con los indicadores e instrumentos que hagan posible la autoevaluación objetiva, integral y oportuna de las decisiones adoptadas en el proceso.

En este sentido, los ministerios han iniciado esquemas de evaluación de logros en sus respectivas áreas, los cuales empiezan a producir datos más consistentes sobre los avances o limitaciones de la gestión sectorial en las entidades territoriales (ej. Ministerio de Educación ha diseñado el tablero de indicadores para determinar avances en términos de cobertura, calidad y permanencia del servicio educativo en sus diferentes niveles).

El Gobierno Nacional viene trabajando conjuntamente con los departamentos, para que tanto estos últimos como sus respectivos municipios formulen y ejecuten instrumentos de planificación y evaluación al interior de su administración, con el fin de garantizar mejores resultados en estos procesos.

Por lo anterior, se avanzará en reforzar el modelo de evaluación del desempeño de los gobiernos territoriales, su aplicación y difusión masiva de los resultados, incluyendo la medición de los siguientes elementos: presupuesto por resultados y sistemas de costeo, destacando las mejores prácticas y orientando las acciones de acompañamiento técnico a las entidades territoriales de menores capacidades. También se fortalecerán los procesos de autoevaluación en las entidades territoriales y se producirá un marco general para institucionalizar la rendición de cuentas en las entidades territoriales y se implementarán auditorías selectivas a la gestión pública territorial.

Adicionalmente, se adelantará un programa de producción de información confiable sobre la gestión pública territorial. Para tal efecto, se exigirá a los gobiernos territoriales el diligenciamiento del formato único de información pública territorial (Ley 962 de 2005), garantizando su oportunidad y veracidad y adicionalmente se reglamentará la obligatoriedad de llevar registros administrativos únicos

Se promoverán acciones para que los municipios faciliten y promuevan el acceso de la comunidad a los resultados de su gestión, de tal forma que no sólo se valide la información reportada por los mandatarios locales, sino que se incentive el control social y la rendición de cuentas.

Para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado y garantizar los objetivos del proceso de descentralización, se evaluarán los resultados y la calidad del gasto público territorial, principalmente, el financiado con recursos del SGP. Esta evaluación determinará la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos entregados por los gobiernos territoriales a la población e identificará las dificultades en la gestión que conllevan a estos resultados, de manera que se puedan diseñar estrategias de acompañamiento a la gestión de los gobiernos municipales que permitan fortalecer la descentralización.

**7.4.5 Fortalecimiento de las capacidades territoriales para promover el desarrollo**

Los efectos positivos del crecimiento económico se pueden multiplicar para transformarse en bienestar para todos los colombianos a través de la incorporación de estrategias activas de desarrollo territorial, que reconozcan la diversidad regional del país

Para lograr mayor efectividad en las políticas públicas y la aplicación de instrumentos para promover el desarrollo territorial, es necesario fortalecer las capacidades endógenas de las entidades territoriales mediante políticas nacionales orientadas hacia el fortalecimiento de su rol como promotores del desarrollo económico local y regional, privilegiando los ámbitos regionales y subregionales, e impulsando esquemas y procesos asociativos para la planificación, el ordenamiento y el desarrollo territorial, la integración regional y fronteriza, el aprovechamiento del territorio marítimo y sus recursos, y en general, para fortalecerlas institucionalmente en su gestión pública y en el financiamiento para el desarrollo territorial.

**Fortalecimiento de la capacidad de coordinación y promoción del desarrollo económico departamental y municipal**

El país ha ingresado gradualmente en la corriente global de los acuerdos comerciales internacionales, procurando contar con reglas de intercambio que consigan aprovechar las dinámicas de una economía exportadora, creando la oportunidad de transformar en competitivas las diversas ventajas comparativas que caracterizan a las diferentes regiones.

El proceso de construcción de las Agendas Internas para la productividad y la competitividad en el país ha permitido que las regiones (desde la perspectiva de los departamentos y municipios) redefinan sus condiciones actuales de desarrollo productivo y conciban una visión de competitividad, apuestas productivas, programas y proyectos que podrán ubicarlos en posiciones destacadas respecto a mercados de referencia regional, nacional e internacional.

Las cadenas o clusters que estructurarán las diversas apuestas productivas necesitarán articular en red los diversos componentes o eslabones formando sistemas productivos territoriales que integren eficientemente los ámbitos empresariales con los territoriales. Empresas y mercados funcionan en espacios territoriales definidos cuyas características condicionan su desempeño y eficiencia. El entorno físico, social e institucional que desarrollan las entidades territoriales determina la eficiencia productiva, la capacidad de aprendizaje e innovación y las posibilidades de aprovechamiento y sostenibilidad local y regional del crecimiento económico.

Para la creación de entornos territoriales que favorezcan el crecimiento económico y propicien el óptimo aprovechamiento de los potenciales locales y regionales se apoyará a las entidades territoriales en:

12. La formación de sistemas productivos territoriales. En la mayoría de las regiones del país predomina una estructura empresarial de micro, pequeñas y medianas empresas que, en general operan de manera aislada y las infraestructuras, equipamientos, servicios y facilidades que provee el sector público no están articuladas son deficientes y dificultan formar conglomerados competitivos. Con la iniciativa de las administraciones territoriales, apoyadas por la nación, se necesita organizar sistemas productivos territoriales competitivos y sustentables.

13. El ordenamiento del territorio para la promoción del desarrollo económico. La estructuración de entornos territoriales que faciliten la formación de sistemas productivos territoriales exige que se disponga de planes de ordenamiento del territorio que permitan generar economías de localización y aglomeración y la accesibilidad y redes de comunicación para el funcionamiento articulado de los componentes del sistema, buscando el soporte en los centros urbanos que comuniquen con los mercados nacionales y mundiales y garantizando que los usos del suelo permitan la localización de actividades en armonía con el medio natural.

14. La creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales. Se diseñará y pondrá en marcha un plan de fortalecimiento institucional dirigido a los gobiernos territoriales para fortalecer sus capacidades en cuanto a formulación y ejecución de planes estratégicos, promoción de agencias de desarrollo, sistemas regionales de innovación, asociaciones de municipios, pactos de competitividad y parques tecnológicos e incubadoras de empresas, entre otros.

**Promoción del desarrollo económico territorial con responsabilidad social**

La Ley 715 de 2001 asigna funciones a los departamentos como promotores del desarrollo económico y a los municipios como promotores de asociaciones y alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo

empresarial e industrial y en general las actividades generadoras de empleo. Sin embargo, a pesar de la existencia de este marco normativo se puede decir que los municipios han avanzado muy poco en asumir esta función.

No obstante lo anterior, los departamentos han venido ganando experiencia en el desarrollo de esta competencia a partir de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (CARCE), creados por la Ley 7ª de 1991 y reglamentados por los artículos 7°, 35 y 37 del Decreto 2350 de 1991. Estos Comités se conformaron con la participación de los sectores público y privado, las universidades y los centros de investigación de las regiones, y constituyen el enlace entre la región y el Gobierno Nacional para promover una cultura exportadora, fomentar el crecimiento de las exportaciones y buscar la competitividad regional. Este proceso se constituyo en insumo fundamental para la Agenda Interna de Productividad y Competitividad.

La promoción del desarrollo económico con un enfoque de responsabilidad social de los actores involucrados, requiere la construcción de pactos territoriales, alianzas estratégicas y otros mecanismos e instrumentos de cooperación territorial que contribuyan a lograr los propósitos comunes de desarrollo. En este sentido, el Gobierno pondrá en marcha acciones para fortalecer las capacidades de las entidades territoriales en la promoción del Desarrollo Económico, para lo cual, se diseñarán instrumentos que orienten las políticas hacia el desarrollo productivo.

Para el efecto, entre otros, se fortalecerá el Programa *Art Gold Colombia*[278], concebido como una estrategia para el Desarrollo económico y social, cuyo resultado ha sido la implementación en varios departamentos y provincias del país, de las Agencias de Desarrollo Económico Local - ADEL, las cuales, contribuyen a la planificación del territorio, a diseñar, gestionar y ejecutar proyectos productivos y de servicios, así como a servir de enlace con organizaciones regionales, nacionales e internacionales.

**Articulación de procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial y nacional**

En el marco de los procesos de desarrollo regional en marcha, se vienen construyendo ejercicios de planificación estratégica, visiones de desarrollo con horizontes de largo plazo, agendas internas de competitividad, entre otros, los cuales vienen siendo liderados tanto desde los niveles territoriales como por las entidades nacionales. Si bien estos esfuerzos son significativos, requieren de mayor articulación, consensos y planes de acción conjuntos, de manera que se orienten a lograr las transformaciones económicas y sociales que se requieren para mejorar los niveles de desarrollo del país y disminuir las inequidades regionales.

El Gobierno Nacional, para contribuir a la articulación de los procesos regionales y nacionales, continuará promoviendo:

15. La construcción colectiva de la "Visión Colombia Segundo Centenario" con el fin de llegar a acuerdos con los diversos sectores sociales, las regiones, los partidos y movimientos políticos, la academia y los gremios económicos para llegar a una Visión de Colombia que no solo sea de Gobierno sino de Estado.

16. El apoyo técnico a las regiones para la elaboración e implementación de las visiones de desarrollo y planes estratégicos de largo plazo, de tal manera que las políticas y estrategias de desarrollo que se implementen, apunten a la construcción de la visión propia de cada territorio, en articulación con la Visión Colombia 2019.

17. La creación y fortalecimiento de figuras asociativas, tales como, agencias de desarrollo local y regional; alianzas estratégicas; convenios; asociaciones; etc. Así mismo, facilitará la transferencia de conocimiento entre entidades territoriales, organizaciones comunitarias, organismos nacionales e internacionales, promoviendo la conformación de sistemas regionales de innovación.

18. La articulación y armonización de la oferta estatal y de las agencias de cooperación internacional con el fin de fortalecer los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial, buscando mayor eficiencia e impacto de la inversión para el logro de los objetivos propuestos.

19. El diseño e implementación de políticas económicas y sociales dirigidas a diferentes regiones del país. Tal es el caso de la Política de Estado para el Pacífico, Política de Estado para Mejorar las Condiciones de Vida de la Población de Buenaventura, Estrategias para la reactivación económica y social de la Región de La Mojana, entre otras.

20. La gestión de información básica y la estructuración de sistemas de información territorial que sirvan como apoyo a los procesos de planeación y gestión del desarrollo territorial, lo cual requiere implementar estándares básicos para la producción, certificación y flujo de la información, así como esquemas de capacitación y asistencia técnica.

**Promoción del desarrollo fronterizo y la integración regional a nivel nacional e internacional**

Si bien las regiones fronterizas[279] se constituyen en una oportunidad para la integración con los países vecinos[280] y para potenciar el desarrollo del país, hay que tener en cuenta que en la actualidad estas zonas[281], presentan bajos indicadores sociales y económicos. Así mismo el PIB de los departamentos fronterizos es inferior respecto a los departamentos del centro del país[282], lo cual unido a la debilidad de su infraestructura vial y de comunicaciones dificulta la integración con los centros de mayor dinamismo económico a nivel nacional e internacional.

El nuevo milenio, la globalización, el acelerado proceso de interdependencia entre las naciones, la conformación de bloques económicos, la geopolítica, entre otros elementos, han propiciado un nuevo panorama que obliga a considerar las fronteras como un nuevo eslabón en el proceso de crecimiento y desarrollo económico nacional. De allí que, dadas las características especiales de las zonas fronterizas, es importante potenciar y fortalecer el proceso de desarrollo interno de las mismas y la integración con los países vecinos, brindando solución a los problemas comunes. De esta manera, la puesta en marcha de propuestas conjuntas de desarrollo económico y social a través de los acuerdos bilaterales, conllevan al aprovechamiento de las potencialidades de las zonas, para generar polos de desarrollo fronterizos. De igual manera, se deben generar estrategias de Estado que partan de las características propias de cada frontera a efectos de convertirlas en escenarios de desarrollo propicios para una adecuada integración.

La integración y desarrollo fronterizo aparecen como un reto tanto en las políticas de desarrollo interno como de la política exterior, que demanda concertación de las iniciativas que se propongan para las fronteras, teniendo en cuenta las necesidades de orden interno y los problemas que surgen de la convivencia en las zonas de frontera con los países vecinos. Con base en esta nueva concepción de las fronteras, el Gobierno Nacional se ha propuesto formular e implementar una política para fortalecer el desarrollo fronterizo y por esta vía, la integración de las fronteras hacia el interior y con los países vecinos. Para el Gobierno Nacional es claro que un proceso de integración binacional no puede construirse a partir de comunidades fronterizas débiles, dependientes y carentes de las mínimas condiciones de desarrollo, infraestructura y bienestar.

La definición de una estrategia para las fronteras se convierte en un importante factor de la dimensión regional del desarrollo que debe re-

[278] Convenio Gobierno Nacional, el PNUD y la ACCI del 1° de septiembre de 2005.

[279] Este apartado tiene como fuente principal el documento: Visión Colombia II Centenario. Propuesta para discusión. DNP, 2005, así como el trabajo conjunto entre DNP, Cancillería y la ESAP.

[280] Artículo 289 de la Constitución Nacional: "Por mandato de la Ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".

[281] Artículo 337 de la Constitución Nacional: "La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo".

[282] El PIB agregado de los departamentos de frontera terrestre es seis veces menor al PIB agregado de Bogotá, Antioquia, Valle, Santander y Cundinamarca. Cálculos: DDTS-DNP, 2002 con base en información suministrada por Dane.

conocer las apuestas productivas definidas en cada una de las Agendas Internas Regionales para la Productividad y la Competitividad de los departamentos de frontera. En este sentido, es oportuno considerar una estrategia integral de desarrollo orientada principalmente hacia los sectores agroindustrial y agropecuario, turismo y minería[283], para lo cual se promoverán las Comisiones Regionales de Competitividad, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad.

Complementario a lo señalado anteriormente, este Plan contempla en la Política de Defensa y Seguridad Democrática, una estrategia de "Control del Territorio y Defensa de la Soberanía", que contribuye al desarrollo y la integración fronteriza, reduciendo los factores que afectan la seguridad, el orden público y la soberanía nacional en las zonas de frontera.

En este sentido, el Ministerio de Defensa Nacional ha definido un conjunto de "Acciones para enfrentar las amenazas a la ciudadanía", entre las cuales vale resaltar el Plan de Fronteras y el Programa para Mantener las Capacidades Estratégicas, con lo que se garantizará que el Estado colombiano posea las capacidades militares y policiales suficientes para hacer presencia efectiva en las zonas de frontera. De la misma forma, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) pondrá especial énfasis en la modernización del control migratorio que se presta a través de los puntos terrestres, aéreos, marítimos y fluviales del país, particularmente los ubicados en zonas de frontera. Un sistema de control migratorio eficiente es un medio crucial para obtener información estratégica sobre las posibles amenazas a las instituciones del Gobierno Nacional.

En términos de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, se reconoce la importancia de que el Estado colombiano disponga en las zonas de frontera del personal, el equipo y la infraestructura necesarios para asegurar la integridad territorial, toda vez que esta contribuye de manera crucial a crear un ambiente regional favorable a la cooperación y la integración económica con los países vecinos.

La materialización de estas estrategias se logrará a partir de:

21. Establecer políticas públicas para cada una de las fronteras que tiene Colombia con sus países vecinos, y promover la formulación de planes de desarrollo binacional para las Zonas de Integración Fronteriza con Ecuador, Perú y Venezuela y esquemas de integración binacional que se establezcan con Panamá y Brasil. En este sentido entre 2007 y 2010, se formularán los 5 planes de desarrollo binacionales y se avanzará en su implementación.

22. Fortalecer las Comisiones de Vecindad e Integración como mecanismo idóneo para la integración, a través de la concertación de los procesos de desarrollo e integración con los países vecinos, mediante coordinación interinstitucional que permita a cada entidad del orden nacional y territorial aportar propuestas para fortalecer la integración binacional.

23. Promover con los gobiernos regionales, locales y con sus homólogos de los países vecinos la definición y ejecución de procesos de desarrollo, planes, programas y proyectos en las zonas de frontera y Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), en especial los proyectos priorizados en los respectivos Planes Binacionales[284].

24. Fortalecer la presencia estatal y de seguridad democrática en las zonas de frontera, a través de la ampliación del "Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social" hacía 40 municipios fronterizos. Para ello, a través de coordinación interinstitucional, el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, con el Departamento Nacional de Planeación y con el Ministerio de Defensa establecerán los mecanismos y las actividades necesarias que procuren mejorar las condiciones de vida de las poblaciones asentadas en estas zonas de frontera, a través de la puesta en marcha del referido Plan.

25. Participar activamente en procesos de integración regional como la Comunidad Suramericana de Naciones (CNS) y en el mantenimiento de la Comunidad Andina (CAN) como espacio de integración subregional, entre otros, con el fin de avanzar en la estrategia "Colombia como articulador estratégico en el hemisferio".

26. Impulsar el desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional en:

- Promover la integración regional: Fortalecimiento de la Comunidad Andina, avance en la consolidación de la Comunidad Suramérica de Naciones (CSN), impulso de los compromisos adquiridos en la implementación del Plan Puebla Panamá (PPP)[285], impulso y acompañamiento a los proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional de Sur América (IIRSA)[286], entre otros;

- Interconexión eléctrica con la Comunidad Andina y Mesoamérica.

- Gasoducto para la interconexión con Venezuela.

- Modernización, adecuación y desarrollo físico de pasos de frontera.

27. Garantizar, por parte de las entidades del orden nacional, la inclusión del componente de desarrollo fronterizo en sus políticas sectoriales, a través de la generación de estrategias de desarrollo en fronteras y el establecimiento de programas de desarrollo de acuerdo con sus competencias y en las áreas de atención que priorice el Gobierno Nacional.

28. Asegurar, por parte de las entidades del orden nacional, la definición de mecanismos y de las actividades necesarias para el desarrollo fronterizo, dando también prioridad a los compromisos internacionales.

29. Gestionar, por parte de las entidades del orden nacional, la captación de recursos de los organismos de cooperación internacional, destinados al fortalecimiento, la integración y el desarrollo fronterizo.

30. Capacitar institucionalmente a las entidades territoriales de fronteras para asumir el reto de la integración y el desarrollo fronterizo, a través de programas de capacitación, foros u otras modalidades coordinados por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

31. Realizar una compilación y análisis de la normatividad existente en temas de fronterizo y de integración, que facilite la actualización normativa sobre la materia.

32. Realizar análisis comparado de la legislación fronteriza de Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, con el fin de proponer normatividad especial para las fronteras.

33. Fortalecer logística e institucionalmente el mejoramiento y agilización en los trámites, procesos y procedimientos que se hacen en los pasos de frontera para apoyar el comercio internacional, el comercio interfronterizo y el turismo.

34. En materia de Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad, determinar las acciones a desarrollar en los departamentos que constituyen las fronteras del país.

35. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa Nacional, realizará las gestiones necesarias, para que, con la cooperación internacional se logre el intercambio de información de inteligencia, apoyo judicial y controles más rigurosos contra el narcotráfico, el lavado de activos y el tráfico de armas en las zonas de frontera.

**Integración del territorio marítimo al desarrollo nacional**

Colombia tiene un área marítima equivalente al 45% de la totalidad de su territorio, cerca de 3.000 km de costas, y está localizado estratégicamente sobre el Mar Caribe y el Océano Pacífico. Sin embargo, los recursos y patrimonio marítimos no han sido aprovechados óptimamente, ni de manera integral y sostenible en beneficio de un mayor desarrollo para el país y del bienestar de su población.

283 De acuerdo con lo expresado por el Consejo de Gobernadores de Frontera, Valledupar, noviembre 24 de 2006.

284 En especial en sectores como infraestructura, salud, educación y cultura, fortalecimiento institucional, medio ambiente y saneamiento básico, principalmente.

285 Integración vial, energética, telecomunicaciones, comercio, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención de desastres y turismo.

286 Paso de Frontera Cúcuta - San Antonio, vía Pasto - Mocoa y navegabilidad del río Meta.

Si bien en materia de políticas se han hecho esfuerzos y asignado recursos de diferente orden para apoyar el desarrollo en los departamentos costeros, estos esfuerzos no han estado totalmente articulados de tal manera que permitan generar las condiciones que se requieren para integrar el territorio marítimo al desarrollo regional y del país. Ejemplos de los esfuerzos en mención lo constituyen las políticas de turismo, ecoturismo, expansión portuaria, política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y zonas costeras e insulares, estrategias para el desarrollo de entidades territoriales como San Andrés y Nariño, política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población de Buenaventura, programas para el desarrollo sostenible del Urabá antioqueño, chocoano y bajo y medio Atrato, y el plan integral para la población afrocolombiana.

La formulación e implementación de la Política Nacional del Océano y los Espacios Costeros, así como la Visión Colombia II Centenario, constituyen estrategias orientadas hacia el manejo integral del territorio marítimo y sus recursos con perspectiva de mediano y largo plazo. De igual forma, en las apuestas productivas definidas en los ejercicios de Agenda Interna, los departamentos costeros, tanto del Pacífico como del Caribe, identifican como sectores promisorios los de acuicultura y turismo. Los anteriores procesos constituyen avances de gran magnitud para revertir la situación actual, siempre y cuando se establezcan estrategias integrales orientadas al mejoramiento de la competitividad y el desarrollo territorial.

Con el objeto de lograr el propósito de incorporar de manera integral y sostenible el territorio marítimo y sus recursos al desarrollo del país, aprovechando las potencialidades de sus espacios oceánicos, zonas costeras e insulares, contribuyendo al crecimiento económico y al mejoramiento del bienestar de su población, se desarrollarán las siguientes estrategias y acciones:

36. Consolidar el marco institucional y normativo para la gestión conjunta -sectores público y privado -del territorio marítimo y su aprovechamiento sostenible, lo cual implica:

1. Apoyar la concertación del mecanismo institucional adecuado para el manejo integral del territorio marítimo.

2. Promover la incorporación del ordenamiento costero y el desarrollo marítimo en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales.

3. Articular las acciones de las instituciones con competencia sobre el territorio marítimo, garantizando la coordinación multisectorial e interdisciplinaria necesaria para el manejo del tema.

4. promover la cooperación internacional y la implementación de los instrumentos internacionales marítimos ratificados por Colombia.

37. Lograr un manejo integral y sostenible del territorio marítimo y sus recursos, lo cual implica formular de manera articulada políticas sectoriales y desarrollar programas y proyectos, entre otros, en los siguientes campos: seguridad alimentaria; pesca y acuicultura responsables; servicios portuarios; minas y energía; gestión del riesgo; seguridad marítima; comercio exterior; industria naval y marina mercante; conservación, recuperación y protección de la biodiversidad genética, de especies y ecosistemas; articulación funcional del territorio marítimo y continental; y consolidación de modelos de desarrollo turístico para el Caribe y el Pacífico Colombiano.

38. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en la investigación sobre mares y costas, entre otras acciones mediante el desarrollo de redes instrumentales de investigación científica marina, la formación de doctores y magíster en áreas claves para el aprovechamiento del territorio marítimo, la creación de centros de desarrollo científico y tecnológico, el fortalecimiento de los tanques de pensamiento marinos, y el diseño e implementación de una red de información y comunicación sobre el territorio marítimo que soporte la toma de decisiones en diversas áreas temáticas.

Fomentar la educación y cultura marítima y proteger el patrimonio cultural asociado al territorio marítimo, promoviendo entre otras acciones la incorporación del tema en los currículos de educación básica y media, la difusión y socialización de información relativa a la importancia y riqueza del territorio marítimo colombiano, recuperando y difundiendo el conocimiento tradicional de las comunidades costeras.

**7.5 Ciencia, tecnología e innovación (CTI)**

La ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) son ejes del desarrollo económico y social del mundo moderno y deben proyectarse a la construcción de una sociedad equitativa que ofrezca igualdad de oportunidades a los talentos y recursos de la comunidad. La CTI tiene un papel fundamental en facilitar y activar la transformación de Colombia en una sociedad y economía del conocimiento. Estos son factores esenciales para acelerar el crecimiento económico y aumentar el nivel de desarrollo humano y social del país, puesto que permite la liberación del talento y la capacidad creadora, el mejoramiento de capacidades de auto-organización social, la elevación del bienestar y la solución de muchos problemas que se derivan y generan pobreza y conflictos. El conocimiento tiene una función social esencial para la formación de las nuevas generaciones y para la comprensión de la dinámica transformación del mundo contemporáneo.

Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación han formulado el Plan Nacional de Desarrollo Científico-Tecnológico y de Innovación 2007-2019, el cual concreta en estas materias la Visión Colombia 2019 - II Centenario. En este documento se propone como misión para el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI): "Producir, difundir y usar el conocimiento para contribuir a la transformación productiva y social del país a fin de garantizar un mayor nivel de competitividad y desarrollo humano sostenible".

Para que la economía colombiana tenga un crecimiento anual del 6% o superior, tal y como se plantea en este Plan Nacional de Desarrollo, se debe establecer una mayor y más fuerte articulación entre la generación y apropiación del conocimiento, la innovación en los sectores productivos y una mejora en la competitividad y productividad. Este esfuerzo de incorporación de conocimiento al aparato productivo es indispensable para competir en los mercados mundiales, afrontar los tratados de libre comercio, y satisfacer los requerimientos de la demanda interna. El conocimiento es fundamental para que el país promueva el cambio de su patrón de especialización productiva.

El país debe reconocer que el conocimiento es un factor de cambio social y productivo esencial para superar las brechas económicas y sociales existentes, alcanzar una mayor productividad, y promover la sostenibilidad del medio ambiente. Colombia requiere dar un salto cuantitativo y cualitativo en la forma como aprovecha su potencial humano y sus ventajas comparativas y competitivas. Para lograr un salto científico y tecnológico, se requiere que el país invierta, en el 2010, como mínimo el 1% del PIB en ciencia, tecnología e innovación y que aumente considerablemente la masa crítica de investigadores e innovadores. Entonces, es indispensable establecer planes progresivos de incremento de la inversión que garanticen la continuidad del proceso y que lleven finalmente a las metas establecidas en el Plan 2019. Esto permitirá agregar valor a la producción existente, diversificar la oferta exportadora y potenciar nuevos sectores basados en conocimiento. También permitirá aumentar las manufacturas basadas en recursos naturales, y los bienes y servicios de bajo, medio y alto contenido tecnológico.

Esta misión orientará al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para los próximos años, y será el referente para aumentar la inversión de los sectores público y privado. Para ello se requiere el fortalecimiento de dicha institucionalidad, su operatividad y marco de acción, y una mayor y mejor articulación y coordinación de todos los actores del SNCTI. Se necesita promover una agenda de concertación y coordinación de políticas públicas para financiar y sostener un esfuerzo colectivo de largo plazo, con el fin de asignar mejor los recursos y responsabilidades, concentrar los esfuerzos institucionales y aumentar el impacto de la CTI en el desarrollo del país. Este esfuerzo, bajo el liderazgo de Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación, debe ser el resultado de la participación activa y el aporte solidario y coordinado de los diferentes ministerios y demás órganos nacionales y regionales involucrados en el desarrollo científico y tecnológico, así como de los cuerpos académicos y demás actores del SNCTI incluidos los empresarios privados y públicos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en materia de CTI, fundamentado en el Plan 2007-2019 en CTI, tiene los siguientes objetivos, áreas programáticas y líneas de acción. Los objetivos del plan son mejorar la capacidad competitiva del país y buscar soluciones a problemas sociales fundamentales, como son el empleo, la seguridad, la pobreza y la salud, mediante el apoyo al desarrollo científico-tecnológico y la innovación en Colombia.

El Plan se estructura en ocho (8) áreas programáticas que se ven materializadas en líneas de acción específicas. Las áreas definidas son:

1. Incrementar la generación de conocimiento.

2. Fomentar la innovación y el desarrollo productivo.

3. Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana.

4. Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para CTI.

5. Consolidar la institucionalidad del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

6. Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI.

7. Promover la integración regional, y

8. Consolidar la proyección internacional de la CTI.

Diversas acciones se requieren para lograr lo anterior, entre ellas se destacan el aumento de la inversión nacional en CTI; la consolidación de capacidades científicas y tecnológicas; la creación de mecanismos jurídicos que le otorguen un adecuado nivel de operatividad del SNCTI; el aumento de la vocación científica y de investigación en los jóvenes; la mayor valoración de las actividades científicas y tecnológicas en la sociedad colombiana, y particularmente por parte del empresariado nacional; el incremento en el grado de utilización del conocimiento en las actividades productivas; el mejoramiento de las relaciones entre las entidades del conocimiento y las empresas; y el aumento en la generación de investigación y desarrollo tecnológico pertinente para la solución de problemas y el desarrollo de las potencialidades del país.

Colciencias elaborará un Plan Anual de CTI, en coordinación con las demás instituciones del SNCTI, en especial con las entidades de Gobierno central que desarrollan proyectos de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Este plan anual planteará los programas y acciones concretas, y su respectivo financiamiento, para el cumplimiento de los objetivos y estrategias que en materia de CTI están contenidos en el presente PND. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CNCyT) deberá participar en la concertación del Plan y la aprobación del mismo.

**7.5.1 Incrementar la generación de conocimiento**

Se estimulará la generación de conocimiento en ciencia, tecnología e innovación y se realizará una apuesta nacional por el conocimiento pertinente y de excelencia. El país apoyará la generación del conocimiento en todos los sentidos, tanto el conocimiento básico como aquel conocimiento que la sociedad demanda y requiere aplicar para aumentar las capacidades de organización y desarrollo social, tanto en el nivel de las personas, como de las comunidades, empresas, instituciones, ciudades y regiones. Los Centros de Excelencia, los grupos de investigación, los proyectos estratégicos y las agendas de investigación e innovación de mediano y largo plazo, contarán con el apoyo necesario para el desarrollo de su actividad en consonancia con las prácticas y los avances científicos y tecnológicos mundiales, y con los grandes problemas y desafíos del país, sus regiones y sus ciudadanos. Se procurará que la investigación y desarrollo (I&D) involucren un componente sustancial de formación de recursos humanos, particularmente en el nivel de maestría y doctorado. Para ello se han establecido 6 grandes líneas de investigación (fundamental; energía y materia; procesos biológicos, agroalimentarios y biodiversidad; ser humano y su entorno; educación, cultura e instituciones; gestión del conocimiento, aplicaciones sociales y convergencia tecnológica), las cuales se articularán y operarán a partir de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología con los que ha trabajado el SNCTI desde su inicio.

En la línea de investigación fundamental, se propenderá por entender de qué están hechas las cosas materiales de la naturaleza, pero también, todo aquello más abstracto que caracteriza al ser humano y las sociedades que construye.

En la línea de investigación en Energía y Materia, se fortalecerá el conocimiento básico que permita entender mejor la naturaleza de las diferentes realizaciones de la energía y la materia, la tecnología para manejar y controlar la gran diversidad de contextos en que se presentan, y la innovación para transformar el conocimiento científico y técnico en bienes y servicios que mejoren la calidad de vida humana.

En la línea de investigación en Procesos Biológicos, Agroalimentarios y Biodiversidad, se requiere estudiar estos temas tanto a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos modernos, así como desde la perspectiva de los conocimientos locales. Un reto fundamental de cara a la competitividad del sector agropecuario es lograr el conocimiento, protección y uso productivo y sostenible de la biodiversidad colombiana y, de manera más amplia de la base ambiental, entendida de manera amplia como la dotación de recursos naturales y ecosistemas que posee el país y las distintas formas de utilización tecnológica, económica y política que de ella hace la sociedad colombiana. En el mismo sentido surge como una cuestión prioritaria el cuidado del agua, como recurso en el que Colombia es un país privilegiado.

En la línea de investigación sobre el Ser Humano y su Entorno, se promoverá la generación de conocimiento en temas de ciencias de la salud y sus servicios, ordenamiento territorial y asentamientos humanos, infraestructura y servicios sociales, economía e infraestructura y servicios de la producción, ciencias ambientales, ciencias del desarrollo nacional y sus contextos regional, urbano y rural.

En la línea de investigación en Educación, Cultura e Instituciones se requiere conocer, comprender y explicar los fenómenos humanos, sociales y educativos, así como incentivar el desarrollo de innovaciones sociales en la transformación y generación de aprendizajes que procuren bienestar y calidad de vida para todos los ciudadanos. La producción de conocimiento sobre la realidad social y el desarrollo humano es fundamental para diseñar, ejecutar y evaluar las políticas públicas, en forma coherente con las demandas y necesidades de bienestar de los ciudadanos. Se impulsará la investigación sobre los cambios sociales que el país está viviendo en los procesos de democratización, participación ciudadana, gobernabilidad, derechos constitucionales, y justicia y paz.

En la línea de investigación sobre Gestión del Conocimiento, Aplicaciones Sociales y Convergencia Tecnológica, se plantea incentivar la creación y aprovechamiento de conocimiento de acuerdo con las necesidades tanto productivas como sociales del país. Colombia debe avanzar en forma decisiva hacia el desarrollo y la adopción de las llamadas tecnologías convergentes, las cuales abarcan un conjunto de nuevas tecnologías caracterizadas por ser intensivas en conocimiento, por surgir de la confluencia de desarrollos en diversas áreas del conocimiento, por su aplicabilidad transversal y por generar nuevas capacidades en la resolución de problemas. La sociedad del conocimiento se construye en la medida en que se desarrolla una cultura que posibilite y promueva la creación, adquisición, difusión y el uso compartido de conocimientos y experiencias.

Adicionalmente, se reconoce la necesidad de fortalecer el uso de las ciencias y las tecnologías del espacio en el país, dada su capacidad de contribuir al desarrollo económico, social y empresarial. En tal sentido, es conveniente que el Gobierno Nacional consolide una política espacial a través de la Comisión Colombiana del Espacio e implemente proyectos que contribuyan al desarrollo, adaptación y aprovechamiento de las tecnologías espaciales en campos como las telecomunicaciones, la educación, la salud, la vigilancia ambiental, la gestión de recursos naturales, la atención de desastres, el monitoreo de los usos de suelo, las previsiones meteorológicas, el estudio de cambios climáticos, el transporte terrestre, la navegación marítima, fluvial y aérea y las telecomunicaciones.

El Gobierno Nacional apoyará la elaboración de un plan en CTI del sector defensa, debidamente articulado con el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Estas acciones estarán enmarcadas en el con-

venio marco suscrito en el 2006 entre el Ministerio de Defensa y Colciencias, con el fin de incentivar la investigación útil para la seguridad y la defensa nacional y el desarrollo del sector. Para lograr lo anterior, se desarrollarán programas y proyectos de investigación y desarrollo tecnológico e innovación, de formación de recursos humanos al más alto nivel y de apropiación de tecnologías avanzadas. Se fortalecerán los grupos de I&D para la generación de conocimientos e innovaciones en el sector civil y para la seguridad nacional. Para lo cual, es necesario apoyar al Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED), particularmente a las entidades involucradas con I&D.

**7.5.2 Fomentar la innovación y el desarrollo productivo**

El Plan propone una política de desarrollo empresarial fundamentada en 5 ejes, uno de ellos es el fomento a la innovación para la competitividad. A continuación se desarrollan las acciones que el SNCTI, bajo el liderazgo de Colciencias, promoverá en materia de innovación y desarrollo empresarial, complementando lo propuesto en dicha sección.

Esta área programática, se enfoca a la necesidad de dinamizar la articulación del SNCTI para fomentar la generación y transferencia de conocimiento a los contextos productivos y sociales locales, teniendo en cuenta que se debe actuar de manera diferenciada según el sector y las características de las empresas. La innovación y el desarrollo tecnológico, como factores fundamentales del crecimiento y el desarrollo económico, tendrán como reto de este cuatrienio la reconversión industrial para:

1. Competir adecuadamente en mercados globales.

2. Satisfacer la demanda interna, y

3. Lograr su popularización y democratización frente a los actores sociales y productivos. Estas acciones se impulsarán bajo el liderazgo de Colciencias, y con el concurso del Sena, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Agricultura, Educación, Comunicaciones y Defensa, a través de los diferentes programas de estas entidades.

Alrededor de este propósito deben concurrir el desarrollo del talento humano, la transferencia tecnológica, los fondos públicos para CTI, la inversión privada, y el incremento de la productividad, acciones en las que se deben involucrar los sectores privado y público. De este modo, si Colombia incrementa su disponibilidad de conocimiento aplicado a la producción, podrá aumentar sus ingresos y mejorar el nivel de equidad y calidad de vida de sus ciudadanos.

Tres elementos clave deben orientar la política de innovación:

1. La innovación es un proceso (social).

2. La innovación es uso y aplicación de conocimiento (nuevo o existente) con fines económicos.

3. Las innovaciones se pueden obtener mediante la realización de múltiples actividades, tales como la adquisición de tecnología, bien sea incorporada en bienes de capital o no incorporada[287], la capacitación, las actividades de I&D, y los cambios organizacionales y de comercialización. Esto significa que la tecnología no tiene que ser permanente reinventada, la gran mayoría se adquiere a través de distintos mecanismos, como compra de bienes de capital y bienes de consumo, inversión extranjera, adquisición de patentes y licencias. Por supuesto, algunas provienen de procesos de investigación, pero casi siempre son investigaciones sobre objetos y conocimiento previamente existentes. La compra o adquisición "exógena" de tecnología para la solución de problemas no es una característica de los países en desarrollo; históricamente la "transferencia tecnológica" ha sido mucho más importante y voluminosa entre países industrializados que en entre países "desarrollados" y "en desarrollo". La estrategia de innovación reconoce que la incorporación de tecnologías implica "abrir" las tecnologías, es decir, aprender a descifrarlas, traducirlas y aplicarlas a las necesidades locales, y consecuentemente se apoyarán iniciativas que desarrollen y fortalezcan estas capacidades en las empresas.

Las líneas de acción propuestas para alcanzar una adecuada transformación productiva y social del país son:

[287] Estas tecnologías comprenden entre otras las patentes, las licencias, el know-how, y la asesoría técnica.

1. Apoyar a las empresas en sus actividades de búsqueda, evaluación, negociación, y apropiación de tecnología. Estas acciones están guiadas por una premisa, que la transferencia de tecnología, sea un proceso "real" de traducción de conocimiento, como una forma de apropiación inteligente, base de la innovación efectiva. Parte del apoyo que se brindará estará orientado a capacitar recurso humano de la empresa en estos diferentes aspectos.

2. Apoyar el desarrollo de clusters u otras formas organizativas empresariales, como mecanismo fundamental para competir en mercados globalizados.

3. Establecer mecanismos de apoyo diferenciados según el sector de la producción que se atienda, y el tamaño de empresa beneficiaria. Las necesidades del sector agropecuario y de aquellos basados en el aprovechamiento de recursos naturales son claramente diferentes de las de la industria manufacturera o el sector servicios. Por otra parte, las empresas grandes, medianas, pequeñas y micro tienen requerimientos distintos, en términos de cuantías, y de tipos de apoyo (instrumentos de política).

4. Apoyar las alianzas entre entidades del conocimiento y empresas, tales como los Comités Universidad-Empresa que se han venido constituyendo en distintas regiones del país.

5. Consolidar las distintas redes de innovación y sistemas regionales de innovación que se han venido dando al interior del SNCTI, diferenciando según el sector de la producción o la región que se atienda.

6. Fortalecer el desarrollo de los recursos humanos como el factor central de los procesos de innovación. Estos apoyos deben ir orientados hacia el mejoramiento de los niveles de calificación, la implementación de prácticas de administración de recursos humanos en las empresas y organizaciones, la incorporación de TIC acompañadas de capacitación del personal, y el estímulo a novedosas formas de participación en la toma de decisiones en los procesos de innovación. Se fortalecerán las acciones de formación de personal de alto nivel para liderar procesos de innovación y de personal técnico capaz de vitalizar los procesos de apropiación de las innovaciones en los puestos de trabajo, y por tanto, en la producción.

7. Apoyar el desarrollo del sistema de propiedad intelectual y del sistema nacional de calidad.

El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, como ente articulador de las redes de producción y circulación del conocimiento, ha venido constituyéndose sistemáticamente en el pivote de la actividad de CTI en el país. Se consolidará dicha institucionalización buscando que, bajo el liderazgo de Colciencias y el apoyo decidido del DNP, sus distintos componentes actúen efectivamente como un sistema coordinado con la función de promover y optimizar los procesos de innovación empresarial. A lo largo de cerca de cuatro décadas se han venido construyendo capacidades científicas y tecnológicas, que nos permiten partir de una base aun pequeña pero capaz de traducir conocimiento de forma novedosa y eficiente. Así lo ponen de manifiesto los centros y grupos que realizan actividades de I&D, el crecimiento en el número de grupos de investigación, las publicaciones, el número de personas altamente capacitadas, etc. Se debe aprovechar al máximo esa capacidad construida con la que cuenta el país y fortalecerla para garantizarle su sostenibilidad a largo plazo.

La innovación como proceso social, se basa en la producción e intercambio de conocimiento entre múltiples actores, internos y externos a las organizaciones. La innovación no la hacen las empresas ni los centros de investigación o desarrollo tecnológico de manera aislada, sino que es el producto de una red de agentes sociales que involucra desde los proveedores de bienes y servicios hasta los usuarios y clientes. En consecuencia, se promoverán alianzas institucionales y construcción de redes de empresas, investigadores, innovadores, usuarios y agentes gubernamentales, para lo cual se debe fortalecer el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, y las diversas organizaciones que lo componen, como la base para la conformación de dichas redes y alianzas.

El país requiere un adecuado sistema de propiedad intelectual para promocionar la generación y el uso del conocimiento, competir en una economía globalizada, y atraer capitales extranjeros. En este sentido, el Departamento Nacional de Planeación, conjuntamente con las otras entidades interesadas, desarrollará el documento Conpes "Bases de un Plan de Acción para el Desarrollo del Sistema de Propiedad Intelectual" cuyo objetivo es establecer un plan de acción de corto y mediano plazo tendiente a cualificar el impacto del Sistema de Propiedad Intelectual sobre la competitividad nacional y la productividad de sus agentes económicos, mediante el estímulo a la producción de conocimiento.

Se han identificado una serie de obstáculos para la realización de investigación científica que usa recursos biológicos y genéticos, y saberes ancestrales. El Ministerio del Medio Ambiente, con el apoyo de Colciencias, viene impulsando la revisión del marco legal y regulatorio para facilitar la investigación científica nacional en diversidad biológica y recursos genéticos.

En relación con el sistema nacional de calidad, se apoyarán las acciones contenidas en el Documento Conpes 3446 de 2006 sobre Lineamientos para una Política Nacional de Calidad.

En cuanto al apoyo, desarrollo y fortalecimiento de los clusters y otras formas de organización empresariales, desde Colciencias se generarán acciones para fortalecer las capacidades de desarrollo tecnológico, e innovación de las empresas miembro de estos conglomerados. Es importante resaltar que los clusters son espacios, definidos geográfica y socialmente, donde se da comunicación interempresarial, y donde la infraestructura institucional y el contexto sociocultural estimulan la innovación continua y el aprendizaje colectivo. Para fortalecer la producción y competencia basada en conglomerados es imperativo crear capacidades de generación de conocimiento local, para lo que Colciencias y el Sena emprenderán acciones conjuntas. Se espera que los empresarios aumenten la inversión en actividades de innovación, creen empleo, exporten, creen empresas nuevas, desarrollen redes de proveedores locales, y se articulen activamente con otros actores del SNCTI.

Por otra parte, el aprendizaje como factor fundamental en el proceso de innovación, se da de manera interactiva y acumulativa. En este sentido cobra especial importancia el recurso humano, receptor y transmisor de información y conocimiento. Para ello, Colciencias y el Sena emprenderán programas de apoyo a la formación de recursos humanos especialmente en el nivel de posgrado (maestría y doctorado), capaces de insertarse efectivamente en las redes de innovación y liderar las alianzas necesarias para apoyar estos procesos.

Colciencias cuenta con una serie de mecanismos financieros e incentivos para la innovación y el desarrollo tecnológico, los cuales buscan reforzar la transformación productiva del aparato productivo nacional, tales como líneas de crédito con incentivos a la innovación tecnológica, cofinanciación de proyectos y programas estratégicos, proyectos precompetitivos de I&D, apoyo a misiones empresariales, riesgo tecnológico compartido, fomento de la industria de capital de riesgo para empresas innovadoras, e incentivos tributarios para la investigación y la innovación. Se buscará contar con un compromiso claro del sector financiero a través de su participación y soporte de los anteriores instrumentos de apoyo a la innovación.

Unido a lo anterior, se impulsarán otros mecanismos de apoyo a la innovación y la modernización tecnológica, tales como dar prioridad a la tecnología nacional en las compras del Estado, fomentar la elaboración de normas técnicas nacionales y la certificación internacional de laboratorios del país. En particular, el poder de compra del Estado colombiano puede convertirse en un motor del desarrollo tecnológico del país, tanto de bienes y servicios actualmente en producción, como de nuevos productos y servicios con alto contenido tecnológico.

Concomitantemente, Colciencias y el Sena, en asocio con los Ministerios y entidades correspondientes a cada sector, buscarán mecanismos institucionales para la generación y consolidación de programas y espacios de discusión que permitan la participación activa de empresarios, agentes gubernamentales, investigadores y usuarios de tecnologías en los procesos de evaluación e implementación de nuevas tecnologías.

**7.5.3 Fomentar la apropiación de la CTI en la sociedad colombiana**

La apropiación social se orienta a generar una base cultural sólida de percepción y valoración de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras por parte de la sociedad. Sólo en la medida en que una sociedad se siente copartícipe en la toma de decisiones y la consecuente validación y construcción de conocimiento científico se puede hablar de apropiación cultural de la ciencia y la tecnología. Por lo tanto, el fomento a la apropiación social del conocimiento exige, entre otros procesos, hacer evidente ante la opinión pública que la CTI hace parte del quehacer diario y por consiguiente, le conciernen a todos los ciudadanos y no solo a los expertos. En este sentido, es necesario construir canales de comunicación que actúen en los dos sentidos, a saber, desde los expertos hacia los legos y viceversa.

Una sociedad donde el conocimiento acerca de cómo opera la ciencia y la tecnología está ampliamente distribuido entre la población, abre espacios para utilizarlo democráticamente en la toma de sus principales decisiones. Por tanto, el conocimiento debe hacer parte de la Agenda Pública donde se discuten los problemas y soluciones del país. Las principales líneas de acción son:

• Promover y favorecer la circulación de información sobre la construcción de conocimientos científicos y tecnológicos y los procesos de innovación, como prácticas sociales, a través de medios masivos de comunicación.

• Estimular la participación de los actores sociales en los procesos de generación, comprensión, validación y uso del conocimiento a favor de la sociedad colombiana.

• Crear espacios de debate, donde puedan participar los grupos sociales, académicos, económicos y políticos pertinentes, sobre decisiones políticas en donde la ciencia y la tecnología juegan un papel preponderante, tales como implementación de nuevos sistemas de transporte, investigación en ciertas líneas biotecnológicas, uso y explotación comercial de material genético y de conocimiento local, etc.

• Promover proyectos de investigación conjuntos entre universidades (facultades de educación, ciencias e ingeniería), entidades dedicadas a la apropiación y medios de comunicación, para generar espacios de reflexión que ayuden a comprender el proceso de producción y circulación del conocimiento y sus implicaciones sociales, políticas y económicas.

• Apoyar los programas y las instituciones nacionales dedicados a la apropiación social de la CTI.

• Promover la creación en el sector educativo formal y no formal de cursos que promuevan la reflexión acerca de la relación entre ciencia, tecnología, naturaleza y sociedad.

• Apoyar la apertura de programas de estudios sociales de ciencia y tecnología y de comunicación de la CTI.

La formación especializada de los maestros para la enseñanza de la ciencia a los niños y jóvenes, y la presencia de centros interactivos donde la ciudadanía tome contacto con los desarrollos propios de la CTI, son esenciales para mostrar los estrechos vínculos que existen y deben existir entre ciencia, tecnología, naturaleza y sociedad. Por lo cual se apoyará el montaje y desarrollo de centros interactivos de CTI en las regiones, promoviendo y dando apoyo institucional y financiero para la creación de dichos centros, tanto de naturaleza estacionaria como móvil (o itinerante). Colciencias, Maloka, y otras instituciones especializadas prestarán asistencia técnica para la creación y funcionamiento de los centros. Se fomentará el trabajo en red para el aprovechamiento de recursos y su movilización en el país.

**7.5.4 Incrementar y fortalecer las capacidades humanas para la CTI**

Para ser competitiva en un mundo basado en la innovación, Colombia requiere aumentar su ritmo de producción de conocimiento. El país necesita contar con un grupo significativo de personas dedicado a actividades de ciencia, tecnología e innovación. Referentes internacionales indican que una sociedad requiere al menos que uno de cada mil habi-

tantes esté dedicado a actividades de CTI, para lograr una masa crítica que permita una adecuada y creciente incorporación de conocimiento a las distintas actividades de la sociedad. Para ello se debe aumentar significativamente el número de personas con doctorado y maestrías. También se conformará una red de apoyo de colaboradores que faciliten la producción, apropiación y uso del conocimiento en todos los niveles educativos y en todos los sectores sociales. Se busca reconocer el valor del concepto de cadena educativa, por el cual las personas deben maximizar sus oportunidades de formación a lo largo de la vida y ejercer su derecho al libre pasaje entre los niveles de formación básica y secundaria, formación para el trabajo y educación superior. La ciencia y la tecnología deben ser parte integral de este proceso de formación.

En materia de formación avanzada (doctorados y maestrías) se ampliará la formación de investigadores que el país necesita para lograr y consolidar el desarrollo científico-técnico. Colciencias y el Ministerio de Educación trabajarán para fortalecer y promover la creación de programas de posgrado (maestrías y doctorados) en las instituciones de educación superior colombianas y negociarán la segunda fase del crédito ACCES ante el Banco Mundial. Con el fin de mantener aquellos programas al día con las tendencias internacionales, también se apoyará la formación en el nivel de maestría, doctorado y posdoctorado de futuros investigadores en universidades de la más alta calidad en el exterior, con miras a que se vinculen, a su regreso, a instituciones académicas así como a empresas. Adicionalmente se promoverán las vocaciones científicas y tecnológicas y sus actividades en todos los niveles educativos, especialmente a través del Programa Ondas, con miras a interesar a la niñez y a la juventud en la investigación científica, y las actividades tecnológicas e innovativas. Se facilitará la articulación del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, de modo que se pueda adecuar la capacitación de los trabajadores al ritmo del progreso tecnológico. Se propenderá porque los trabajadores se interesen en adquirir los conocimientos básicos y las destrezas profesionales para participar en la transformación del aparato productivo nacional.

A través de diferentes mecanismos se promoverá la vinculación de destacados científicos (colombianos y extranjeros) residentes en el exterior a las entidades del SNCTI. También se impulsará la formación de gestores del conocimiento de alto nivel que puedan formar y entrenar profesionales especializados en la gestión del conocimiento avanzado, particularmente en las áreas de la promoción, la administración, la planificación y el seguimiento de los planes y programas científicos y tecnológicos de gran alcance y complejidad.

**7.5.5 Consolidar la institucionalidad del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación**

La institucionalidad de la CTI es uno de los principales activos con que cuenta el país, luego de cuarenta años de políticas continuas y coherentes. De allí que su consolidación deba enfocarse, por un lado, a preservar y valorizar los logros alcanzados y, por el otro, a superar las limitaciones que aún existen. Así mismo, es necesario adaptar las bases del actual SNCTI a las nuevas condiciones que se prevén para nuestro país en el 2019. Es necesario optimizar el marco jurídico actual y expedir normas que generen mecanismos efectivos y eficaces de coordinación del gasto público en CTI. Es indispensable que existan mecanismos administrativos, jurídicos y logísticos de coordinación en la planeación y ejecución, de manera que las capacidades desarrolladas y por desarrollar actúen en forma sinérgica para potenciar el sistema en su conjunto. Teniendo como marco de largo plazo la Visión Colombia II Centenario, y los objetivos plasmados allí, el SNCTI, y Colciencias en particular, no están financiados adecuadamente para el cumplimiento de todas las metas y por lo tanto para responder a los desafíos que el país tiene.

A este efecto se emprenderá la consolidación institucional del SNCTI, con el objeto de incrementar la funcionalidad, la integración, la coordinación operativa, la eficiencia y el espíritu cooperativo del conjunto de entidades, programas y procesos involucrados en el desarrollo científico y tecnológico del país. Se crearán mecanismos de coordinación institucional para el diseño y la financiación de políticas y programas en CTI, buscando la eficiencia, eficacia y equidad en el SNCTI, con el fin último de optimizar los recursos y evitar la dispersión de acciones. Se buscará, con el apoyo del Gobierno Nacional, potenciar a Colciencias y asegurar los recursos financieros suficientes para el SNCTI.

Esta reorganización requiere una visión de largo plazo, así como un seguimiento y evaluación permanentes. Esta necesidad conlleva la utilización de diferentes metodologías para la planeación de largo plazo, como medios para la construcción de futuros con base en la participación de todos los agentes del SNCTI.

**7.5.6 Consolidar la infraestructura y los sistemas de información para la CTI**

Las actividades de ciencia, tecnología e innovación requieren una infraestructura física de investigación e innovación, y una disponibilidad y un flujo de información y conocimiento suficiente y oportuno. El apoyo a sistemas de información debe orientarse a mejorar el acceso para los actores del SNCTI a las fuentes y canales de información científica y tecnológica; y a proveer información sobre y para la gestión, seguimiento y evaluación del sistema. La carencia de información confiable y consolidada ha llevado al fraccionamiento de esfuerzos y la duplicación de tareas, tanto de entidades del Gobierno Nacional, como de entes territoriales, y organizaciones empresariales y sociales, lo cual va en detrimento de la consolidación del SNCTI. Por otro lado el país a través de los años ha construido una capacidad de investigación científica y desarrollo tecnológico en múltiples centros de I&D, tanto públicos como privados, que no se puede perder ni subutilizar.

En primera instancia, se buscará mantener y modernizar la capacidad e infraestructura existente, en universidades, centros de I&D, y centros de apoyo a la innovación, para lo cual se requieren considerables apoyos institucionales. Igualmente, se buscará generar entre las instituciones e investigadores una cultura de uso compartido y cooperativo de la infraestructura disponible, así como bibliotecas, laboratorios, redes de información e intercomunicación, bases de datos, suscripciones a bibliografía electrónica, redes de internet, plantas piloto, entre otros, de un mismo municipio o región.

En segundo lugar, a partir de la plataforma existente, y de instituciones como el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, se requiere la consolidación de un Sistema de información amplio y eficaz para la ciencia, la tecnología y la innovación que sirva para formular políticas, establecer prioridades, y evaluar programas e instituciones a través de información oportuna y confiable que sirva a los actores del sistema para la toma de decisiones estratégicas.

En tercera instancia, se promoverá el desarrollo y la aplicación de tecnologías de la información y la comunicación a todos los procesos de CTI con el ánimo de facilitar la modernización del Sistema y avanzar hacia una sociedad del conocimiento. Colciencias y el Ministerio de Comunicaciones, promoverán proyectos de infraestructura, tales como el fortalecimiento de la Red Nacional Académica de Tecnología Avanzada (Renata). También se propenderá por el desarrollo de una cultura de evaluación de impacto de inversión en tecnologías de información y comunicación (TIC) por medio de ejercicios formales de medición y evaluación. Se desarrollarán o contratarán sistemas abiertos, que permitan escalabilidad, competitividad y conectividad, que conduzcan a una infraestructura de TIC flexible, que se adapte a las necesidades cambiantes de las organizaciones.

**7.5.7 Promover la integración regional**

Colombia tiene condiciones únicas debido a sus características de país tropical -amazónico, andino y costero- que exigen explicaciones propias y manejos técnicos e instituciones eficaces. En este contexto de diversidad cultural, natural y productiva, resultado de la heterogeneidad regional, existen múltiples oportunidades para mejorar el nivel de vida de nuestra población. Para ser viable en el contexto global, el desarrollo científico, tecnológico e innovativo del país deberá sustentarse en el conocimiento de las realidades locales, así como en la comprensión y la dinamización de procesos participativos a través de proyectos estratégicos, tendientes a establecer lazos de cooperación, sinergia y eficiencia colectiva donde participen los actores públicos, productivos y sociales de las regiones.

Colciencias impulsará el mejoramiento de la Gestión Pública de la CTI en el orden territorial, en procura de una mayor y efectiva descentralización y desconcentración de las actividades científicas y tecnológicas. El papel de las alcaldías y gobernaciones en ciencia y tecnología, y su fortalecimiento institucional, es fundamental para disminuir las desigualdades y desequilibrios entre las regiones y para facilitar su cohesión social y económica.

También se impulsará el conocimiento sobre las potencialidades, capacidades y vocaciones de las regiones, con miras a fortalecer los procesos de desarrollo territorial, a escala local y regional que vienen adelantándose en el país. Igualmente se favorecerán proyectos para el desarrollo de territorios estratégicos de Colombia, tales como la Amazonia, el Chocó Biogeográfico, los Espacios Oceánicos y zonas costeras, el Espacio Geoestacionario, el Macizo Colombiano y las Zonas de Integración de frontera, con el propósito de aprovechar las ventajas comparativas y competitivas que ellas ofrecen e integrarlas a los procesos nacionales de desarrollo económico y social sostenible.

Finalmente, se estimulará el desarrollo de comunidades de conocimiento empírico y tradicional, con miras a identificar, proteger y aprovechar los saberes científicos y tecnológicos tradicionales de las regiones.

**7.5.8 Consolidar la proyección internacional de la ciencia, la tecnología y la innovación**

Los procesos de globalización suponen para la actividad científica y tecnológica del país una intensa y permanente integración con el acontecer científico y tecnológico mundial. Estos esfuerzos de cooperación internacional indican una doble vía, en donde exista una apertura al conocimiento y a las tendencias que se están generando en el mundo, para la construcción de nación; y otra de presencia en las actividades y los logros del país en el escenario mundial, contribuyendo al progreso de toda la humanidad. La ciencia, la tecnología y la innovación deben pensarse necesariamente en un contexto universal, donde los flujos de conocimiento y la movilidad de personas son un factor constante para acelerar los procesos de aprendizaje colectivo.

En este contexto Colciencias, los Ministerios de Educación Nacional y de Relaciones Exteriores, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional promoverán la articulación de Colombia a proyectos estratégicos bilaterales y multilaterales de CTI, se estimulará el desarrollo de la cooperación internacional y se ampliarán los canales de comunicación e información acerca de los logros de la comunidad científica y tecnológica nacional y sus colegas internacionales. De esta forma el país mejorará los procesos de identificación, promoción, articulación, coordinación y apoyo de proyectos de cooperación técnica y financiera para la ciencia, la tecnología y la innovación. Ello implica promover la gestión de la cooperación internacional dentro de una visión estratégica de largo plazo que permita constituir a la cooperación en un instrumento eficiente y eficaz para la adquisición y desarrollo de las tecnologías y conocimientos que se requieren en cumplimiento de objetivos estratégicos acordes con la Visión Colombia 2019.

Las universidades, los centros de investigación científica, desarrollo tecnológico y de prestación de servicios científico-técnicos, y las empresas deben optimizar sus estrategias de captación de recursos financieros, transferencia de tecnología, intercambios académicos, becas, pasantías, donación de equipos, y trabajos científicos conjuntos.

**7.6 Cultura, deporte, recreación, actividad física y tiempo libre y desarrollo**

**7.6.1 Cultura para la convivencia**

La estrategia de crecimiento económico y fortalecimiento de la democracia busca principalmente fortalecer el tejido social, recuperar la confianza ciudadana en las instituciones, el respeto a los derechos humanos, el fomento del pluralismo y la participación ciudadana.

Dentro de esta estrategia cobra importancia el concepto de formación en valores, que encuentra mayor justificación por las transformaciones generadas con la globalización en el nivel mundial, las cuales han tenido su réplica en el contexto nacional, razón por la cual los procesos educativos y culturales deben tender hacia el mejoramiento cualitativo de la educación formal y educación para el trabajo y el desarrollo humano, que tiene como objetivo lograr ciudadanos competentes para desempeñarse en un contexto social complejo, capaces de asumir compromisos, adaptarse con eficacia a las nuevas realidades de la economía y el trabajo y asumir con actitud crítica y transformadora este nuevo reto de globalización e internacionalización de la sociedad.

**Metas y acciones requeridas**

Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (SINFAC)

Para llevar a cabo este propósito se impulsarán iniciativas como el Sistema Nacional de Formación Artística y Cultural (SINFAC), a cargo del Ministerio de Cultura, que tiene como objetivo orientar, coordinar y fomentar el desarrollo de la educación artística y cultural no formal como factor de cohesión social.

**Plan Nacional de Cultura y Convivencia**

Dentro de esta estrategia también se encuentra el fortalecimiento del Plan Nacional de Cultura y Convivencia, articulado a los programas del Alto Comisionado para la Paz, que tienen como objetivo hacer que el diálogo cultural vaya más allá de la apreciación y valoración pasiva de la pluralidad para generar diálogos, interacciones y enriquecimientos mutuos. El diálogo en las culturas y entre las culturas invoca al sentido político del término *reconocimiento*, el cual implica convertir la apreciación de la diversidad en prácticas sociales, formas de actuar y de relacionarse sustentadas en el ejercicio de derechos y deberes ciudadanos. Es aquí donde la relación entre cultura y convivencia puede trascender retóricas vacías y convertirse en una posibilidad concreta de hacer de este un país que logre aprovechar sus diferencias culturales en la construcción de un futuro mejor para todos.

Con este programa en los distintos niveles territoriales a la fecha se han adelantado procesos de formación en los que se ha capacitado 50.342 promotores culturales que trabajan impulsando procesos de convivencia en comunidades de diferentes distritos y departamentos del país, lo que ha permitido la realización de 8.025 productos de convivencia.

Por tal razón, se propone para el próximo cuatrienio ofrecer a los colombianos un espacio para asumir, expresar y resolver sus diferencias, mediante la creación y consolidación de 200 franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público, que aporten a la comprensión de sociedad y a la resolución pacífica de conflictos.

**Cultura ciudadana**

El desarrollo de las sociedades no se limita de manera exclusiva a la acumulación de factores productivos y al crecimiento de la riqueza: es necesario que los miembros de la ciudadanía gocen de ciertas garantías institucionales que le permitan al capital humano de cada uno alcanzar su máximo potencial en temas de valores, actitudes y comportamientos. Dichas garantías deben ser el producto de la correcta interacción de los integrantes de la sociedad en los espacios de participación pública que tienen como consecuencia el establecimiento de un clima de confianza en las instituciones y respeto hacia las normas sociales. La amalgama de estos elementos se sintetiza en el concepto de *cultura ciudadana*, representada por una serie de valores como la tolerancia, la confianza y el respeto que generan la armonía entre los miembros de una sociedad.

El país debe propender por el fomento de una cultura ciudadana que permita crear una mejor sociedad. Una de las ideas principales es que el cambio cultural que requiere Colombia esté orientado por el Estado, a través de una adecuada política pública que fortalezca los espacios de participación, que promueva la resolución pacífica de conflictos y que difunda el respeto de los derechos y la tolerancia.

Una serie de acciones estatales llevadas a buen término en este sentido le permitirían a la sociedad colombiana superar de buena manera los posibles obstáculos que se le puedan presentar en materia económica, política y social. Para ello, es indispensable que la política nacional se articule con las iniciativas territoriales para que la población logre apropiar los comportamientos afines con la cultura ciudadana. Así, los gobiernos locales serán, en últimas, los responsables de motivar a su

población hacia el respeto de las normas, la contribución a la seguridad ciudadana, la generación de confianza y la capacidad para concertar y cumplir acuerdos en todos los espacios de la vida civil, y el aumento de la tolerancia y confianza hacia las instituciones públicas.

**7.6.2 La cultura como estructura social del país**

**Cultura y desarrollo**

Los valores adquiridos por los ciudadanos durante sus diferentes fases de formación, y la información recibida que transmite el entorno pueden incentivar el proceso de construcción de capital social, el cual según Bernardo Kliksberg, contribuye al desarrollo social y económico de los países. Al mismo tiempo, la cultura juega un papel importante en la formación de esos valores, los cuales pueden ser potenciados dependiendo del nivel de aceptación y reconocimiento que a esta se le dé.

Como lo señala al respecto Stiglitz (1998), preservar los valores culturales tiene gran importancia para el desarrollo, por cuanto ellos sirven como una fuerza cohesiva en una época en que muchas otras se están debilitando. El capital social y la cultura pueden ser palancas formidables de desarrollo si se crean las condiciones adecuadas (Kliksberg, 1999).

En este sentido, "la cultura va mucho más allá del libro o de la obra de arte: tiene que ver con las formas como se comunican los miembros de una sociedad, como trasmiten y crean sentidos comunes que les permiten reconocerse, tolerar y disfrutar sus hábitos, costumbres y formas de actuar. Esta creación de sentido incluye el reconocimiento de los rasgos propios de cada uno: qué significa ser colombiano, o ser miembro de una región" (Melo, 2003).

Adicionalmente, la cultura es fundamental para la convivencia, ya que mediante esta los individuos se pueden reconocer como pertenecientes a un grupo con un conjunto de valores, creencias y comportamientos determinados. Mediante el reconocimiento de las diferencias culturales es posible entablar diálogos constructivos entre los miembros de la sociedad. Las diversas manifestaciones culturales contribuyen al desarrollo de las capacidades creativas de los individuos, lo que fomenta la innovación en todos los campos del conocimiento. Simultáneamente, estas manifestaciones hacen mejores seres humanos y los provee de herramientas para participar de manera más positiva dentro de la comunidad.

En este contexto, la cultura es pilar fundamental de la estructura social del Estado colombiano, tal como lo establece la Constitución Política de 1991, que la definió como "fundamento de la Nacionalidad". Se busca entonces que a partir de la aplicación de las políticas culturales los ciudadanos se apropien, disfruten y desarrollen la actividad cultural, enriqueciendo los procesos de diálogo y construcción permanente de lo nacional desde lo local y lo regional.

Sin embargo, y a pesar de los avances en este tema, se requiere fortalecer espacios para la participación política sistemática y eficiente de sectores populares que enriquezcan la vida social y la creación cultural del país. En este sentido, la política de este cuatrienio avanzará hacia una nación responsable de su creatividad de futuro con oportunidades para que todos los ciudadanos participen activamente tanto en la producción como en el goce y el disfrute de la cultura y el aprovechamiento del tiempo libre.

Para el logro de lo anterior, se propone el fortalecimiento de las siguientes estrategias:

**Ampliación del Museo Nacional**

El Museo Nacional de Colombia es uno de los más antiguos del país y de América que se creó el 28 de julio de 1823. Este además de acumular la identidad patrimonial del país, coordina el Plan Nacional de Gestión de Colecciones; administra los 12 museos adscritos al Ministerio de Cultura; implementa seminarios de Formación; edita publicaciones especializadas; brinda asesoría en museología a los 404 museos del país y a la comunidad en general; crea exposiciones itinerantes; y realiza los diagnósticos de los museos en Colombia.

Sin embargo, en los últimos años el Museo Nacional ha visto restringida la prestación de sus servicios debido a la creciente demanda personal e institucional, por esta razón se propone para el cuatrienio adelantar las acciones necesarias para la ampliación de su espacio físico.

**Consolidar el Sistema Nacional de Cultura**

La Ley general de cultura promulgó la creación del Sistema nacional de cultura con el fin de articular la institucionalidad y fomentar la cultura desde lo regional hasta lo nacional. Sin embargo, debido al paulatino posicionamiento de lo cultural en los ámbitos territoriales, se requiere consolidar dicho Sistema, de tal manera que se genere una mayor presencia de lo cultural en las políticas y planes de desarrollo municipal, distrital y departamental, desarrollando procesos de coordinación de políticas, planes y programas entre los diferentes niveles territoriales.

Fortalecer el Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic)

Los sistemas de información son elementos claves para el diseño, evaluación y seguimiento a la política y sus procesos de planeación. En este sentido, el Ministerio de Cultura en el período 2002-2006 desarrolló el Sistema Nacional de Información Cultural (Sinic), con cuatro áreas de información: música, bibliotecas, patrimonio y museos. De igual forma, se fortalecieron tres subsistemas: cinematografía, museos y biblioteca nacional.

Por lo anterior, durante el período 2007-2010, las estrategias estarán enfocadas hacia el fortalecimiento de los sistemas de información en todas las áreas del sector y su articulación en torno al Sinic. De igual forma se fortalecerá la asistencia técnica a las entidades territoriales, en el tema de sistemas de información con el fin de lograr la interfaz entre estos.

**Investigaciones en Antropología y Lingüística**

La investigación sobre procesos culturales y sociales cruciales para el país es otra tarea inaplazable. En ese sentido, el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH) y el Instituto Caro y Cuervo deberán consolidar su labor respecto a la producción de conocimientos antropológicos, históricos, lingüísticos, filológicos y literarios sobre la permanencia y la transformación de los grupos y actores sociales que conforman la nación colombiana. En tal sentido, se propone la elaboración de 57 investigaciones para el próximo cuatrienio.

**Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas (PNLB)**

El PNLB ha propendido por fortalecer las bibliotecas públicas como espacios culturales que faciliten el acceso de toda la población a la información, conocimiento y entretenimiento, mejorando los niveles de lectura y escritura, permitiendo la formación de ciudadanos más responsables y participativos. Gracias a los esfuerzos del Gobierno Nacional, el Banco de la República y el Gobierno japonés, el PNLB durante el pasado cuatrienio logró fortalecer 683 bibliotecas mediante la dotación de libros y una dotación básica de medios audiovisuales, acompañándolos, adicionalmente, con programas de capacitación para bibliotecarios, profesores y promotores de lectura.

En el próximo cuatrienio se buscará promover la conectividad de cada una de las bibliotecas públicas y su acceso a Internet, en articulación con el Ministerio de Comunicaciones y la Agenda de Conectividad. Adicionalmente, se requiere brindar condiciones de sostenibilidad y de continuo mejoramiento con el objetivo de lograr que Colombia se convierta finalmente en un país de lectores y bibliotecas. Para lo anterior, se dotaran 240 bibliotecas en el cuatrienio y se fortalecerán los procesos de capacitación e incentivos a la lectura.

**Plan Nacional de Música para la Convivencia (PNMC)**

La música enriquece la vida cotidiana, posibilita un mejor desarrollo perceptivo, cognoscitivo y emocional, fortalece valores individuales y colectivos, y constituye fundamento del conocimiento social e histórico que es referente de identidad en los grupos sociales.

En este contexto, el PNMC busca construir ciudadanía democrática, fortaleciendo la identidad nacional, regional y local y el reconocimiento de la pluralidad y la diferencia, mediante la consolidación y creación de bandas escuelas no formales para la población infantil y juvenil, cuyo fin sea ampliar y fortalecer la práctica, el conocimiento y el disfrute de la música en el país.

El Plan entre 2002 y 2006, fomentó la práctica musical por medio de la creación y el fortalecimiento de escuelas de formación en los municipios colombianos. En alianza con las administraciones locales, el Fondo de Inversiones para la Paz, y el apoyo de los gobiernos de China y Corea, el Plan creó 300 Bandas Escuela que beneficiaron a 19.082 niños y jóvenes, además de los 13.830 inscritos en la Red Batuta. Adicionalmente se dotaron 50 escuelas de música tradicional y se capacitación 1.083 directores y docentes de 786 municipios.

Con el fin de avanzar en este tema y en concordancia con el Conpes 3409 de 2006, se propone para el cuatrienio:

Propiciar la sostenibilidad y la autonomía de los procesos musicales en las entidades territoriales.

Consolidar la práctica musical como escuela y la apreciación crítica de la música.

Ampliar y democratizar las oportunidades de acceso y de uso adecuado a instrumentos musicales y materiales pedagógicos para la práctica musical.

Fortalecer los procesos de socialización, circulación y apropiación de la actividad musical.

Contribuir al reconocimiento de los actores y procesos musicales y a la organización del subsector de la música.

A partir de los logros alcanzados durante el primer cuatrienio se pretende que a 2010 se creen y fortalezcan 260 bandas, beneficiando a por lo menos 15.600 niños y jóvenes adicionales con el programa Banda Escuela.

Respecto de los procesos de formación requeridos para el fortalecimiento del programa Banda Escuela, se contará con el apoyo articulado de diferentes instituciones, como el Ministerio de Educación, con el cual se busca aunar esfuerzos en la formulación de políticas y acciones para la educación artística en Colombia y la identificación de estrategias para fomentar su calidad y cobertura. En igual sentido, se impulsará la creación de posgrados en música que permitan el logro de mejores niveles de formación en las diferentes regiones del país.

De la misma forma se propone mantener el vínculo entre el Ministerio de Cultura y la Agencia Presidencial para la Acción Social (Fondo de Inversiones para la Paz), para continuar financiando el proyecto de banda escuela; así mismo y con el propósito de optimizar y coordinar políticas y acciones públicas en el campo musical, se considera necesario que la Fundación Batuta y la Asociación Nacional de Música Sinfónica se integren al PNMC.

**Fortalecimiento de la cinematografía**

A partir de la promulgación de la Ley de Cine que ha permitido el recaudo de recursos para el sector, Colombia ha venido aumentando el número de largometrajes de cine de producción o coproducción nacional estrenados comercialmente en el país; en el cuatrienio pasado se logró el estreno de 18 de estos.

Para el período 2007-2010 la meta de producción de películas colombianas será de 5 en 2007 y 2008 y de 6 en 2009 y 2010. Sin embargo, en el largo plazo se espera que este número esté entre 8 y 10 títulos, para acercarse al cluster de 14 películas exhibidas por año, que sería el punto de equilibrio para conformar las bases de una industria cinematográfica colombiana, lo que generará la creación de nuevas empresas dedicadas a la producción cinematográfica y su ciclo, de acuerdo con el estudio realizado por Fedesarrollo.

Para el logro de esta meta, la política cinematográfica se deberá centrar en el fortalecimiento de cada uno los eslabones que componen la cadena de creación y producción, que incluyen, a su vez, los campos de la investigación, la legislación, la comunicación, la formación, la producción, la divulgación, la distribución, la exhibición, la preservación y la conservación. El objetivo de esta estrategia es reducir los tiempos de producción de películas con el fin de fortalecer procesos de sostenibilidad y continuidad, motivando en los productores la búsqueda de fuentes de financiación que provengan no sólo de las convocatorias nacionales promovidas por el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico, sino abriendo el abanico de posibilidades: inversión privada mediante estímulos tributarios, coproducción con otros países y cooperación internacional.

Un renglón especial de fortalecimiento será la promoción del país como un destino para la realización de producciones cinematográficas de gran formato, que atraigan la inversión de realizadores extranjeros. Con esta estrategia se prevé generar nuevos empleos directos e indirectos. Este objetivo específicamente contará con el apoyo de Proexport en el sentido de apoyar la estrategia y la gestión de promoción internacional, a través de las oficinas comerciales en el exterior y el portafolio de servicios que maneja esta entidad.

Al mismo tiempo, con el Ministerio de Educación Nacional y el Sena se desarrollarán estrategias para la creación y fortalecimiento de programas académicos del sector de la cinematografía en las Instituciones de Educación Superior, promocionando las actividades de formación y capacitación del recurso humano requerido para el sector de la cinematografía.

**Conservación del patrimonio cultural**

El patrimonio se destaca por su presencia constante en la vida de los ciudadanos, por su poder de convocatoria y por su capacidad de generar referentes colectivos, a partir de elementos que generan identidad. El patrimonio cultural nos identifica como sociedad, nos sitúa en una perspectiva de largo plazo, nos comunica con el pasado, nos proporciona claves para comprender lo que somos, da sentido a nuestra existencia como pueblo o como cultura, nos enriquece individual y colectivamente, mejora la calidad de vida, genera riqueza y crea un ámbito en el que somos capaces de reconocernos como parte de una comunidad con una voz propia.

Hasta ahora, la institucionalidad del patrimonio cultural ha estado orientada fundamentalmente, con sus recursos humanos y financieros, al patrimonio histórico y monumental. Sin embargo, es preciso implementar cambios en las respectivas políticas, asociados a la necesidad de vincular al patrimonio con procesos sociales y culturales, con el desarrollo sostenible, y con las dinámicas urbanas que buscan oportunidades para afianzar los sentidos de identidad y pertenencia, la convivencia y el mejoramiento de la calidad de vida, con participación del sector privado.

Estos cambios se relacionan igualmente con la inclusión de otros patrimonios en el ámbito de las políticas públicas, como son el patrimonio cultural sumergido y el inmaterial, entre otros. En este sentido, y dentro del pasado cuatrienio el Ministerio de Cultura gestionó las proclamaciones del Carnaval de Barranquilla y del Espacio Cultural de San Basilio de Palenque como Obras Maestras del Patrimonio Oral e Inmaterial de la Humanidad, que ahora requerirán de un plan de salvaguardia.

El Ministerio de Cultura ha puesto en primer plano de la discusión pública el respeto, protección y promoción del patrimonio. Se requiere dentro del próximo cuatrienio fortalecer bajo un enfoque integral el manejo del patrimonio cultural, que permita balancear la atención que se le presta al aspecto monumental, generalmente propio de bienes inmuebles, frente a otros aspectos de los bienes culturales muebles e inmateriales, referidos a las memorias cotidianas y al contexto sociocultural en el cual se ubican[288].

En este sentido, las metas son: 80 monumentos intervenidos.

**Centros históricos con Planes especiales de protección (PEP)**

El centro histórico representa la memoria colectiva de la ciudad a través de su patrimonio edificado, emplazamiento, configuración de plano y monumentos. Vestigios del urbanismo de diferentes épocas y arquitecturas de distintos estilos muestran la historia viva del pasado de la ciudad. No obstante, la falta de sensibilidad de la población, de la ausencia de una institucionalidad especializada en la salvaguardia del

[288] El patrimonio material hace referencia a los bienes muebles e inmuebles que han sido valorados socialmente como referentes colectivos de memoria. Se incluye en esta categoría tanto el aspecto monumental y referido a los objetos, así como el aspecto bibliográfico, hemerográfico y documental en todas sus expresiones: textuales, no textuales, audiovisuales y virtuales. Por su parte el patrimonio inmaterial hace referencia a costumbres, prácticas culturales, conocimientos y formas de relación entre los seres humanos y con el medio ambiente que, igualmente, son valorados socialmente como referentes colectivos.

patrimonio, del desconocimiento de la legislación o de la carencia de medios para aplicarla, ha motivado al Gobierno a desarrollar estrategias para la protección de este patrimonio.

En este sentido, durante el período 2002-2006 se suscribieron 17 convenios para el desarrollo de Planes especiales de protección de 45 centros históricos del país.

En este sentido, durante el período 2002-2006 se formularon los Planes especiales de protección de 47 centros históricos del país.

La política para el próximo cuatrienio se deberá centrar en las obras definidas en por lo menos 40 de los Planes especiales de protección formulados. Con lo anterior, se busca que los centros históricos recobren su vida en términos de uso residencial, cultural y comercial, y al mismo tiempo se conviertan en el principal eje generador de bienestar para la comunidad mejorando la calidad de vida de sus habitantes a través de la captación de turismo. Complementario a esta iniciativa se deberá realizar la ejecución de las actividades requeridas para la intervención y mantenimiento de los monumentos nacionales o de los bienes de interés cultural de carácter nacional que hacen parte de los respectivos centros históricos. Para tales efectos será necesaria la coordinación de acciones entre las entidades gubernamentales y territoriales.

**Programa nacional de estímulos**

Uno de los objetivos principales del Ministerio de Cultura es fomentar el desarrollo e investigación de actividades artísticas y culturales, mediante el ofrecimiento de estímulos a través de becas, premios, pasantías y apoyo a los intercambios de artistas y creadores culturales tanto en el nivel nacional como internacional. Entre el 2002 y el 2006, se entregaron estímulos por un valor cercano a los 5.600 millones de pesos, que en términos de la demanda presentada resultan insuficientes.

Para enfrentar la situación actual, la política propenderá por aumentar el número de estímulos a 388, el reconocimiento de otras formas de financiación públicas y privadas a la creación--producción, la consolidación de mecanismos nacionales de financiación y fomentos productivos a cooperativas, gremios, sindicatos o asociaciones culturales y artísticas que centren sus actividades en la creación--producción y que desarrollen ciclos completos de circulación y apropiación de los productos culturales, y el diseño de una estrategia que permita el acceso equitativo a todas las regiones del país.

**Programa nacional de concertación**

El programa busca apoyar las diferentes manifestaciones culturales y artísticas de las diferentes regiones del país, con el fin de que los ciudadanos puedan apropiarse de las identidades culturales de su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Cultura, a través de este programa, apoya a nivel nacional y local los diferentes proyectos culturales enfocados en las áreas de teatro, música y folclor, entre otros, promoviendo el talento y haciendo cada vez más democrático el acceso de los colombianos a las diversas manifestaciones del arte y la cultura.

Con el modelo de convocatorias públicas, se han apoyado en el período 2003-2006 un total de 4.399 proyectos culturales. Con la aplicación del mismo esquema, para el período 2007-2010 se espera apoyar el mismo número de proyectos culturales en diferentes municipios del país.

**Plan Nacional para las Artes**

El Plan Nacional para las Artes abordará el papel del Estado en los asuntos del desarrollo de las artes, por una parte, como la necesaria intervención pública para garantizar las condiciones que permitan el desarrollo de prácticas artísticas a la mayor parte de la población, reconociéndolas como parte de los derechos culturales universales, y por otra, como una mediación para la organización y reglamentación de las actividades de un sector con responsabilidades públicas, que contribuye a configurar las identidades y a enriquecer el patrimonio cultural de la Nación, mediante su productividad simbólica, social y económica, todo ello desde una perspectiva de campo artístico.

**7.6.3 Deporte, recreación, actividad física y tiempo libre**

El deporte, la recreación, la actividad física y la cultura han sido identificados como elementos que tienen que cumplir la función de cohesivos sociales y uno de los ejes articuladores de la política social que ayuden en la construcción de ciudadanía, al, al avance en las condiciones de aprendizaje de las personas y al desarrollo sicosocial de las personas. La Ley 181 de 1995, Ley del Deporte, ha establecido el fomento del deporte y de la recreación con fundamento en los principios de universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva. Estos principios proponen el acceso de la comunidad en los procesos de concertación para la organización de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento de los espacios urbanos sin discriminación alguna.

El deporte, la recreación, la actividad física y la cultura han sido identificados como elementos que tienen que cumplir la función de cohesivos sociales y uno de los ejes articuladores de la política social que ayuden en la construcción de ciudadanía. La Ley 181 de 1995, Ley del Deporte, ha establecido el fomento del deporte y de la recreación con fundamento en los principios de universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, integración funcional, democratización y ética deportiva. Estos principios proponen el acceso de la comunidad en los procesos de concertación para la organización de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento de los espacios urbanos sin discriminación alguna.

**Metas y acciones requeridas**

Una sociedad que practica el deporte, que conoce su cuerpo, que está en permanente contacto con la naturaleza, es una sociedad más productiva. Una sociedad que hace del tiempo libre una oportunidad para crecer es una sociedad más feliz. Es por esta razón que la política buscará la promoción y difusión de las actividades deportivas, a través de:

**Formación deportiva**

Se fomentará la creación de escuelas de iniciación deportiva, impulsando la educación física extraescolar como factor social; se promoverá el desarrollo de programas nacionales de mejoramiento de la condición física y nutricional, para lo cual se trabajará articuladamente con otras instancias como los Ministerios de la Protección Social, Medio Ambiente, Cultura y Educación, Cajas de Compensación, entes deportivos departamentales y municipales, entre otros, desarrollando lo previsto en la Ley 934 de 2004.

Se fomentará la creación de escuelas de iniciación deportiva, impulsando la educación física extraescolar como factor social; se promoverá el desarrollo de programas nacionales de mejoramiento de la condición física, para lo cual se trabajará articuladamente con otras instancias como los Ministerios de la Protección Social, Medio Ambiente, Cultura y Educación, Cajas de Compensación, entes deportivos departamentales y municipales, entre otros.

**Infraestructura deportiva y recreativa**

La infraestructura deportiva es el elemento esencial para la práctica deportiva y de la educación física. En tal sentido, se propone ampliar, mantener y mejorar la oferta deportiva y recreativa mediante el apoyo a la construcción de 107 escenarios en el nivel local.

**Apoyos a organismos del Sistema nacional del deporte**

El sector del deporte está constituido por diferentes agentes en los niveles territorial y nacional. Con el fin de lograr una articulación que permita mayor eficiencia en la gestión administrativa y fomento de la práctica deportiva, se consolidarán sinergias entre agentes del Sistema nacional del deporte y se apoyará la realización de eventos deportivos mediante la suscripción de convenios. Para lo anterior se harán inversiones por un monto aproximado de 104.000 millones de pesos.

Finalmente, mediante la estrategia de apoyo a la organización de eventos del sector deportivo y recreativo, se atenderán 694.000 personas mediante los programas nacionales de deporte y recreación.

**Colombia, potencia deportiva**

Con base en la experiencia del equipo Colombia es pasión - Coldeportes, se explorarán alianzas estratégicas y de cooperación para el impulso de programas y el direccionamiento del programa de alto rendimiento que buscará actualizar y optimizar el sistema nacional de preparación deportiva y apoyar el sistema nacional de preparación olímpica y

paraolímpica para garantizar la exitosa participación de los deportistas colombianos en el ámbito nacional e internacional.

Adicionalmente, se brindará especial atención al deporte femenino, de la fuerza pública, deporte infantil, juvenil y universitario, y a la preparación de reservas estratégicas, creando condiciones para ampliar el círculo de deportistas y equipos de alto nivel competitivo de diferentes deportes, capaces de alcanzar altos resultados deportivos en las competencias más prestigiosas en el mundo, el continente y la región, en un futuro.

Otras estrategias que se desarrollarán en este campo serán la preparación del país para la realización de eventos deportivos internacionales de gran nivel, lo que integrará los diferentes sectores de la economía para suplir las necesidades de hotelería, logística, implementación deportiva, entre otros, armonizando los esfuerzos públicos y privados, y el fomento de redes de voluntariado para el apoyo y realización de eventos deportivos y recreativos, tales como: Campeonato Mundial de Patinaje 2007, Juegos Deportivos Nacionales y Campeonato Mundial de Natación en 2008 y los Juegos Suramericanos 2010, entre otros. Lo anterior buscará posicionar al país internacionalmente como gran organizador de eventos deportivos y recreativos.

Otras estrategias que se desarrollarán en este campo serán la preparación del país para la realización de eventos deportivos internacionales de gran nivel, lo que integrará los diferentes sectores de la economía para suplir las necesidades de hotelería, logística, implementación deportiva, entre otros, armonizando los esfuerzos públicos y privados, y el fomento de redes de voluntariado para el apoyo y realización de eventos deportivos y recreativos. Lo anterior buscará posicionar al país internacionalmente como gran organizador de eventos deportivos y recreativos.

**Deporte y Recreación para todos**

El Deporte y la Recreación para todos incluyen gran diversidad de formas organizadas y no organizadas de actividades con ejercicios físicos y prácticas deportivas, con numerosas posibilidades. La libertad y el juego espontáneo, el placer del movimiento, el descanso, la adquisición de forma física, la disminución de la tensión física y psíquica y otros, son de particular importancia.

Particularmente, los programas de Deporte para todos son la base de Sistema nacional del deporte; ellos direccionan prioritariamente la política estatal para la educación y mejoramiento de calidad de vida, estimulando la conducta y la manera de actuar de los ciudadanos, contribuyendo en el mejoramiento de la salud, el equilibrio físico moral y psicológico, la lucha contra el uso de alcohol, el tabaquismo, la drogadicción, la prostitución, y la atención a personas con discapacidad y la reintegración a la vida social.

El Gobierno Nacional propenderá por la reglamentación y puesta en funcionamiento a nivel nacional de la Ley 934 de 2004 y el programa para el desarrollo de la educación física en las instituciones educativas y formativas oficiales y privadas, en los niveles básico y medio. Así mismo, fortalecerá e implementará los programas de centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva del país.

**7.7 Demografía y desarrollo**

**7.7.1 La visión macro**

Entre los factores determinantes en el crecimiento económico se encuentra justamente el de la composición de la población. En muchos países los procesos de urbanización y transición demográfica influenciaron el desarrollo económico. Aunque muchos autores han discutido la relación entre crecimiento económico y demografía, la única conclusión sobre la que existe consenso es aquella según la cual las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conllevan a mayores índices de pobreza y de desigualdad, y por consiguiente tienen, al final, un efecto negativo sobre el crecimiento económico.

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población en los últimos tiempos se remonta a Malthus, quien sostuvo que el crecimiento de la población es funesto para la supervivencia humana por la presión que ella ejerce sobre los recursos naturales y medios de subsistencia. Al mismo tiempo, esta tesis fue debatida por otra según la cual la demografía tiene efectos favorables sobre el crecimiento económico por la vía del ahorro de los hogares, la acumulación de capital humano y físico, y la productividad de los factores[289].

Esta última discusión, si se quiere, puede ser considerada como posmalthusiana. El hilo conductor de su argumento consiste en que el crecimiento tecnológico, asociado con el proceso de industrialización trajo aumentos en la tasa de crecimiento del ingreso per capita acompañados de un crecimiento en la población[290]. En la segunda mitad de la revolución industrial se elevó la innovación tecnológica y su interacción con la formación de capital humano (educación y salud) generó un incremento en la demanda de capital, lo cual se tradujo en un incremento de los salarios reales y el ingreso per cápita. Es así como la etapa de crecimiento sostenido fue el resultado del rápido incremento en el cambio técnico asociado con incrementos en el capital humano y la transición demográfica. En la fase de post-transición demográfica, por su parte, se dio un incremento en el ingreso agregado generado por el progreso técnico y la acumulación de factores. La transición es muy desigual entre las regiones de Europa, Asia y Latinoamérica pues entre ellas puede haber aproximadamente un siglo de rezago, y África todavía se encuentra en dicha transición[291].

No obstante, la discusión se refinó en las últimas décadas con el fin de mirar el efecto que tienen sobre el crecimiento los efectos de las tasas de dependencia y la transición demográfica[292]. Algunos trabajos han señalado que países con elevadas tasas de natalidad y tasas de dependencia y bajos niveles de ahorro terminan por tener bajos niveles de productividad de sus trabajadores activos y por lo tanto dichas economías tienden a crecer menos en el largo plazo. Este hecho ha llevado a la adopción de políticas tendientes a reducir las tasas de fecundidad y natalidad y de esta forma inducir una mayor acumulación de ahorro y de capital humano de los jóvenes con el fin de financiar la inversión y así aumentar la productividad y las tasas de crecimiento.

Finalmente, la discusión sobre los efectos del crecimiento y la demografía se ha enriquecido con otros argumentos de carácter macroeconómico, tales como la teoría de juegos. Según esta tesis, las familias toman decisiones racionales y no racionales a la hora de tener sus hijos. En el primer caso, la falta de políticas estatales para reducir la pobreza es un elemento de crecimiento del tamaño de los hogares, debido a que, en condiciones de extrema pobreza, las familias pobres tienen bajos costos de educar y sostener a sus hijos los cuales son, en muchos casos, la fuente de sustento de los padres. Situación contraria a lo que sucede con las familias con mayores recursos económicos, donde el costo de educar los hijos y de sostenerlos hace que el número de estos sea menor.

289 Los años más recientes muestran que la población ha crecido pero a una tasa de crecimiento más baja. El crecimiento de la poblacián ha caído porque la tasa de natalidad se ha reducido y no porque haya aumentado la tasa de mortalidad generada por las hambrunas, tal como plantea la teoría malthusiana.

290 Sin embargo, en estudios como los de Wattenberg, (1987), Skirbeck (2003) y Kotlikoff y Gokhale (1992) se ha mostrado cómo la dinámica de la productividad laboral está intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en las primeras fases del ciclo de vida, y contrasta con la depreciación del capital humano en etapas de mayor envejecimiento. Por lo tanto los incentivos a la innovación pueden llegar a ser poco rentables (Davis, 2004). En consecuencia la relación entre demografía y cambio técnico es débil, por no decir ambigua.

291 Otros trabajos como el de Cutler et al., (1990) han mostrado cómo la innovación se puede incrementar a medida que la oferta laboral disminuye. El papel de la experiencia es crucial para la formación de capital humano y disminuye el efecto negativo que tiene la depreciación a lo largo del ciclo de vida. Davis (2006) muestra cómo la baja productividad laboral que puede generar el proceso de envejecimiento puede ser mitigada por el efecto del ahorro pensional. Usando datos para 72 países encuentra un impacto positivo de los fondos de pensiones sobre la productividad total de los factores. No obstante, estos resultados son sensibles a la sostenibilidad de los fondos pensionales en el largo plazo.

292 Esta situación se presenta cuando se reduce la tasa de natalidad simultáneamente con una disminución de la tasa de mortalidad. Esta trayectoria genera un cambio en la pirámide poblacional, el cual se caracteriza por reducciones significativas en la población menor a 15 años y un aumento persistente de la población mayor de 65 años. Esta etapa conlleva una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a la población económicamente activa (15 - 65 años).

Hay otros argumentos en el mismo ámbito microeconómico, según los cuales los pobres no cuentan con la información, ni la educación, ni un entorno cultural adecuado, que les permitan tomar decisiones racionales en cuanto al número de hijos o del tamaño óptimo de su familia[293]. Por la desinformación y la ignorancia, no están en capacidad de hacer cálculos de los costos de educar sus hijos y en general del costo de la acumulación de su capital humano, pues, adicionalmente, tampoco tienen acceso al mercado de crédito.

Esta diversidad de argumentos ha generado diversas posiciones en cuanto al diseño de las políticas demográficas. Una corriente propone que es necesario adoptar políticas activas para reducir la fecundidad y la fertilidad con el fin de elevar el ingreso per cápita, las tasas de ahorro y la productividad, y el Estado no debe ahorrar esfuerzos para lograr dicho objetivo. En tanto que hay otras posiciones según las cuales, el desarrollo de la sociedad, la educación y la evolución cultural harán que la tasa de fecundidad caiga por sí misma, sin necesidad de adoptar políticas específicas al respecto (Montenegro y Rivas 2005).

Hasta los años setenta había una preocupación por el crecimiento acelerado de la población, pero a partir de entonces desapareció dicha preocupación debido a la reducción de la tasa de mortalidad y natalidad. No obstante, en la Conferencia del Cairo se propuso como meta para el 2015 el acceso a métodos anticonceptivos y se exhorta a los países a disponer de lo necesario para ello[294].

En los últimos años, William Easterly encuentra que la relación entre crecimiento de la población y crecimiento del PIB per cápita es insignificante. Esta conclusión la sustenta en el hecho de que el crecimiento de la población y el crecimiento económico se han acelerado en el largo plazo. Hasta el siglo XIX, el crecimiento de la población y el crecimiento económico eran lentos, pero con la industrialización en muchas naciones el crecimiento económico se ha acelerado al mismo tiempo que el de la población. Esto hace difícil conciliar la idea que el control de la población sea una panacea para el crecimiento económico.

También argumenta que el crecimiento de la población no varía lo suficiente como para explicar las diferencias del crecimiento del ingreso per cápita. Por ejemplo, el crecimiento per cápita del ingreso ha variado entre -2% y 7% por ciento en todos los países desde 1960-1992, en tanto que el crecimiento de la población sólo ha variado entre 1% y 4%. En efecto, el crecimiento poblacional ha caído en el Tercer Mundo cerca de 0.5% entre los años 60 y los 90, y de igual forma ha ocurrido con el crecimiento económico. De tal forma que no se encuentra mucha evidencia de la relación entre países con baja tasa de crecimiento de la población y aumento en el crecimiento per cápita[295].

Es difícil saber a priori si el aumento de la población es bueno o malo. En las decisiones de los padres sobre el número de hijos que van a tener, a veces se ignoran los costos sociales de los mismos, así como los beneficios sociales de tener un hijo adicional. Por ejemplo desde el punto de vista fiscal, existirían mas personas para pagar impuestos futuros y más contribuyentes a los esquemas de seguridad social. Adicionalmente, los nacimientos tienen un vínculo muy importante con la innovación en la medida en que la probabilidad de que nazcan genios se incrementa. En la medida en que la población aumente, hay una mayor posibilidad de que surjan más ideas creativas, las cuales pueden tener un proceso de difusión importante dentro de la población[296].

No existe una evidencia empírica del efecto que tiene el número de hijos sobre la tasa de crecimiento económico. En los cinco países más pobres el promedio de hijos por mujer es 6.5 mientras que en los países más ricos es de 1.7. En estos últimos, los padres prefieren calidad a cantidad de tal forma que pueden invertir más en ellos[297].

Por lo anterior la preocupación por el crecimiento poblacional debería concentrarse en mejorar o crear incentivos para invertir en el capital humano. En esta misma línea, Easterly plantea que la inversión de capital humano no necesariamente debe tomarse como una formación escolar formal, pues el capital humano es un concepto mucho más amplio, el cual incluye el conocimiento ganado por los amigos, familias, compañeros, habilidades para aprender en el trabajo y la experiencia acumulada por la sociedad.

Ante estos resultados vale la pena preguntarse si se deben adelantar políticas de control prenatal en países en desarrollo como Colombia[298]. La respuesta debe tener en cuenta los efectos que tiene el crecimiento de las madres adolescentes de escasos recursos, y en general de las familias pobres, sobre la pobreza extrema. Es importante que dentro de la política de lucha contra la pobreza se tengan en cuenta programas que permitan reducir la tasa de fecundidad y fertilidad, así como retardar la maternidad de las mujeres jóvenes más expuestas a condiciones de extrema pobreza.

**Algunos hechos estilizados**

Las tendencias demográficas de los próximos 15 años muestran un proceso de envejecimiento con aumentos significativos en la esperanza de vida y desaceleración en la tasa de fecundidad. En este sentido, de acuerdo con las proyecciones demográficas del Dane, se espera una población para el año 2020 de 55 millones de habitantes, con una esperanza de vida de 76.5 años en el año 2020, lo cual refleja el avance en las políticas de salud pública de los últimos cincuenta años[299].

Adicionalmente, en términos de ubicación espacial (urbana o rural), la concentración de la población se profundizará. A comienzos de la década de los 70 el 61,3% de la población se encontraba en zonas rurales. Para el año 1993 esta tendencia ya se había revertido. 31,4% de la población pertenecían a zonas rurales. Se espera que para el año 2020 la proporción sea de 23,5%.

Desde el punto de vista de los cambios en la composición poblacional por edades se encuentran hechos importantes. En primer lugar, la proporción de personas menores de 15 años en 1950 representaba alrededor del 43%; esta disminuyó a 31% en el año 2005; y para el año 2020 se espera que esté alrededor del 25,6%. En segundo lugar, la población entre los 15 y 64 años (población en edad de trabajar) aumentó su participación relativa de 54% a 64% entre los años de 1950 y 2005. Se espera que para el año 2020 esta participación sea de 66,8%.

De manera similar se espera que la proporción de la población compuesta por mayores de 65 años se incremente de 5% en el 2005 a 7,6% en 2020. En contraste, las mejoras en las condiciones de salubridad pública, cambios en las condiciones sociales y culturales y el mayor acceso a los métodos de anticoncepción han generado una reducción

293 William Easterly (2001) trae a colación una comparación a través de encuestas del número deseado de niños y el número real de niños en diferentes países, y encuentra que en varios de ellos se presenta un alto número de nacimientos por mujer gracias a que las mujeres también habían deseado un gran número de nacimientos. El 90% de las diferencias de fertilidad entre países era explicado por la fertilidad deseada.

294 Aunque la política está orientada a reducir las tasas de fecundidad en los países de África, se basa en entregar plata para la compra de condones. La mayor planificación familiar permite controlar problemas como la sobrepoblación, deforestación, escasez de aguas y hambrunas. La planificación familiar basada en dar dinero para condones se fundamenta en el hecho que existe una oferta limitada de los métodos de anticoncepción.

295 Según Easterly, algunas creencias señalan que el incremento en la población podría disminuir el ingreso per cápita y aumentar el desempleo, suponiendo que una persona adicional tiene una muy baja productividad. Pero no ven que un incremento en la población puede aumentar el PIB con respecto al cual se hace la división, e ignoran los efectos de la productividad de la nueva fuerza laboral.

296 Lo único cierto es que a lo largo de la historia, la población ha crecido de manera sostenida, en ciertas épocas de manera relativamente acelerada, pues existe una relación positiva entre la población inicial y el crecimiento posterior de la población.

297 La razón de ello es que las personas responden a incentivos. La inversión realizada por los padres ricos se fundamenta en la adquisición de habilidades y destrezas; lo más importante es que el retorno de estas habilidades es alto en las sociedades desarrolladas.

298 Aunque hay argumentos de que para ello los anticonceptivos no son la vía correcta, en razón de que el precio del anticonceptivo es un factor mínimo a la hora de decidir tener un hijo. Los costos y los beneficios de una población grande no son claros. Cada país tiene que tomar su propia decisión, los gobiernos deben saber si imponen restricciones al crecimiento de la población para proteger recursos naturales, o si tienen una población amplia para difundir ideas hacia el futuro. Pero la decisión debe estar ponderada por los riesgos que enfrentan grandes sectores de población viviendo en condiciones de pobreza extrema.

299 La esperanza de vida en 1950 era de 48 años.

sobre la tasa de fecundidad. Desde los años 50 la tasa de fecundidad ha pasado de 7 hijos por mujer en edad fértil a tres hijos en 1993; se espera que para el 2020 sea de 1,9 hijos.

El comportamiento de la tasa de mortalidad ha mostrado reducciones significativas. De 16 defunciones por cada mil habitantes en 1950, se pasó aproximadamente a 6 por cada mil habitantes en el 2005; se espera que para el año 2020 sea de 5 por cada mil habitantes.

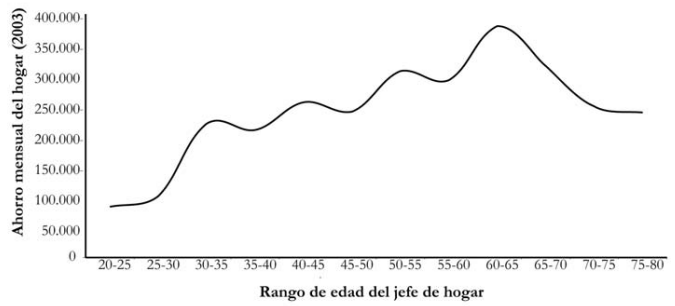
De acuerdo con estos estimativos y con el fin de mantener el equilibrio regional alcanzado hasta ahora, se deberá velar por una mejor distribución de capital humano, que según vimos es el vehículo para sacar a las familias de la extrema pobreza y mejorar las condiciones de infraestructura física de las diferentes regiones, con miras a mejorar la competitividad de otras regiones diferentes a las ya consolidadas, como las grandes capitales.

**Efecto de la demografía sobre el ahorro**

El comportamiento demográfico es una de las variables más importantes para el entendimiento de la capacidad de ahorro de los colombianos. El proceso de transición demográfica por el cual atraviesa el país genera una gran oportunidad para incrementar el ahorro de la economía.

Desde el punto de vista del ciclo de vida, el grupo de personas que más ahorra está dentro de la población en edad de trabajar, el cual, según las proyecciones demográficas, puede contribuir al ahorro agregado en los próximos 10 años (ver figura 7.5).

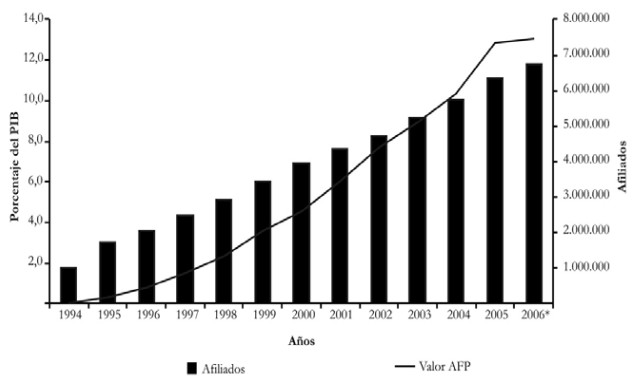
**Figura 7.5: Ahorro por rango de edad**




Fuente: DANE-ECV Cálculos DNP.

De manera complementaria, el ahorro pensional ha contribuido a la canalización de los recursos hacia un crecimiento del ahorro de los hogares. Según las cifras de la Superintendencia Financiera, el ahorro en los fondos de pensiones en 1996 era del orden del 4,4% del PIB, mientras que en el año 2006 es de 16,2%. A nivel desagregado el rubro más importante es el de los fondos de pensiones obligatorias, el cual ha pasado de 1,56% del PIB en 1996 a 12,9% en el año 2006 (ver figura 7.6). Los fondos de pensión individual han pasado de 0,5% del PIB a 2.1%.

**Figura 7.6: Pensiones obligatorias: monto y número de afiliados**




* Cifras a Julio de 2006

Si bien el ahorro pensional es la forma de ahorro en la cual toda la sociedad participa de la manera más democrática en el desarrollo del país, se requiere hacer esfuerzos adicionales para fortalecer el ahorro de los más jóvenes y los más pobres vía generación de información de los beneficios que otorga el ahorro pensional. Este esfuerzo, como vamos a ver más adelante, deberá ser complementado con el desarrollo de instrumentos que favorezcan la bancarización de los sectores de bajos ingresos y la acumulación de capital humano, los cuales serán vitales para elevar la tasa de crecimiento e inversión.

**7.7.2 La visión social[300]**

Al inicio de los años sesenta del siglo pasado, la fecundidad promedio del país se aproximaba a los 7 hijos por mujer, lo cual era el resultado no solo del comportamiento reproductivo, sino también de descensos pronunciados de la mortalidad en el país que permitieron, por una parte, un mayor período de exposición de las mujeres a concebir, y por otra, que al mejorar las condiciones sanitarias, un mayor número de embarazos terminara en un nacido vivo.

No obstante el significativo descenso de la fecundidad y de la mortalidad, aún persisten en el país grupos de población en los que, a pesar que no presentan los niveles pre y transicionales, si muestran significativos rezagos en materia del control de la mortalidad infantil, la de la primera infancia y la materna, al igual que mayores niveles de fecundidad.

La experiencia latinoamericana ha mostrado que las relaciones entre el proceso de desarrollo y dinámica demográfica son complejas y de mutua influencia. Las tasas de crecimiento de la población afectan los procesos de desarrollo, así como el grado alcanzado por el mismo afecta la tasa de crecimiento y la distribución de la población en cada sociedad concreta; no obstante, el proceso de desarrollo económico y social no siempre es afectado, y cuando esto ocurre, no lo es exclusivamente por las características poblacionales de la sociedad, así como tampoco se logra influir en la dinámica demográfica sólo a través de las políticas económicas (Celade, 1979).

Por otra parte, la reproducción de las desigualdades socioeconómicas y la estructura demográfica continúan siendo un factor decisivo en las oportunidades presentes y futuras de integración social y económica de las personas y limitan las posibilidades de aprovechar las mejoras en competitividad basadas en el avance tecnológico y la acumulación de conocimiento (Cepal, 2004).

Si se entiende el desarrollo como el bienestar de la población, existe un mayor consenso. El paso a niveles más bajos de fecundidad ha sido asociado con un amplio rango de beneficios positivos para la familia, la sociedad y, en general, para el desarrollo: reduce los riesgos de mortalidad materna; mejora la salud y disminuye el riesgo de mortalidad de los niños; mejora las opciones de vida para la mujer; disminuye la presión sobre el sistema educativo, los servicios públicos y el medio ambiente; acorta la proporción de dependientes en la población, permitiendo a las familias disponer de su ingreso para la adquisición de bienes y servicios o incrementar el ahorro. En síntesis, mejora la calidad de vida de la población, reviste beneficios económicos para sus miembros y eventualmente, facilita el desarrollo.

La reducción en las tasas de crecimiento de la población tiene en el corto y mediano plazo efectos agregados positivos, especialmente por la estabilización de los grupos objetivo de la atención de salud materno - infantil y del sistema escolar. Tanto o más importante que lo anterior es que la reducción en el número de hijos también modera la carga de crianza para los padres, lo que permite una mayor inversión en el cuidado y formación de los hijos y más opciones, en particular para las mujeres de todos los grupos socioeconómicos, que ven facilitado el "salir de casa" para conseguir trabajo (Cepal, 2005).

Estos efectos reconocidos resultan aún más relevantes si se reconoce la existencia de una dinámica demográfica de la pobreza que suele representar una de las barreras que enfrentan los pobres para superarla y

[300] La información poblacional utilizada en este aparte corresponde a las proyecciones de población para el período 1950-2050 realizadas por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade) con los datos de censo hasta la ronda de 2000.

que da forma al proceso de transmisión intergeneracional de la pobreza a escala de las familias. En efecto, los niños nacidos en hogares pobres se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidados de salud y educación que limitan en la edad adulta el acceso a ocupaciones de alta productividad, replicando la condición de bajos ingresos de sus progenitores. Este ciclo se ve reforzado cuando el número de niños en los hogares es relativamente alto, pues entonces lo que cada uno de ellos recibe en nutrición, educación, etc., es proporcionalmente menor. Más aún cuando llegan a adultos en situación de pobreza, es posible que tiendan a reproducir las pautas de fecundidad de sus padres (Cepal y Celade, 1998).

Este fenómeno constituye un freno para la acumulación de capital -en cualquiera de sus modalidades- requerida para garantizar un proceso de movilidad social ascendente. Análogamente, una situación inicial de recursos limitados puede verse agudizada por un comportamiento reproductivo que, al no reconocer mecanismos de control, daría lugar a una mejor inversión per cápita para hijos y padres" (Cepal y Celade, 1998).

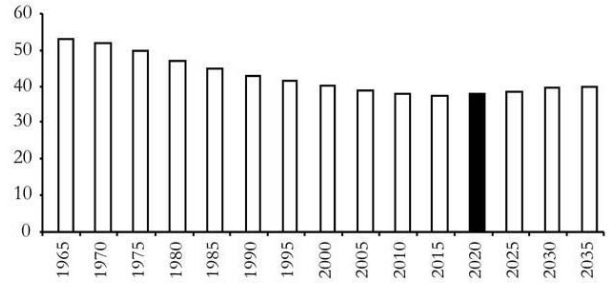
En este contexto se precisa, primero, identificar los grupos poblacionales y regiones donde el rezago demográfico en sus principales componentes (reproducción y muerte y sus efectos sobre la estructura), reviste signos críticos que comprometen el presente y el futuro de esta población; y, segundo, definir estrategias orientadas a armonizar las políticas de desarrollo económico con la dinámica demográfica.

Desde los años sesenta del siglo pasado la población del país ha experimentado un pronunciado cambio en su estructura por edad: mientras que en 1965 las poblaciones menores de 15 años, entre 15 y 49 años y de 60 años y más, representaban el 47, 48 y 5%, respectivamente; en 2005 representan a su vez el 31, 62 y 7% (Cepal, s.f).

La razón de dependencia demográfica, entendida como la relación entre la población entre menor de 15 años más y la de 60 y más con respecto a la población en edades productivas 15-59 años, guarda una estrecha correspondencia con lo que en la literatura demográfica se ha denominado como el *bono demográfico* o situación claramente favorable al desarrollo generada por la reducción significativa de la carga potencial para las personas en edad productiva.

De acuerdo con los cambios esperados en la fecundidad, mortalidad y migraciones, la relación de dependencia en el país continuaría descendiendo hasta el año 2020, cuando se revierte la tendencia y comienza nuevamente a crecer; es decir, hasta ese año tiene vigencia el "bono demográfico" para Colombia (figura 7.7). La menor presión de las demandas de inversión en servicios sociales permitiría generar inversiones productivas, aumentar la calidad de la inversión social, anticipar inversiones para atender el envejecimiento de la población, y reducir la pobreza.

**Figura 7.7: Razón de dependencia demográfica**




Fuente: CEPAL. América Latina y el Caribe: Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050.

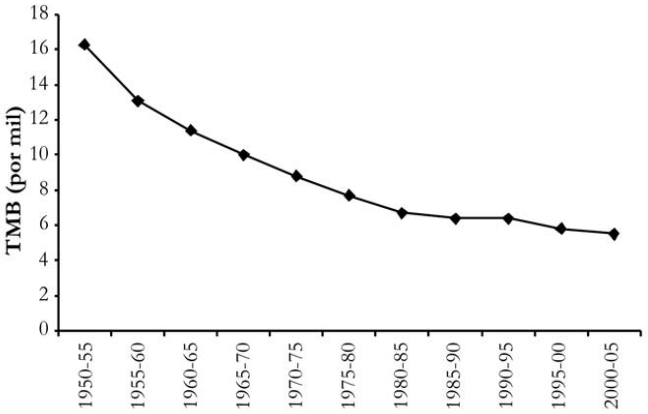
No obstante, para garantizar las bondades del bono deben enfrentarse dos problemas fundamentales: (1) el rápido incremento de la población en edad y para la cual la economía debe generar el suficiente empleo productivo; y (2) comenzar a trabajar en función de las demandas, más costosas, que representa el aumento de la población adulta mayor. Varios hechos vitales que se analizan a continuación resultan fundamentales para comprender e intervenir favorablemente este fenómeno.

**Mortalidad general**

La sobrevivencia y la salud constituyen una aspiración fundamental de toda sociedad. El mejoramiento de la salud eleva el bienestar de la población y genera un círculo virtuoso entre la salud y el despliegue de las capacidades y potencialidades de los individuos. En este sentido, uno de los mayores logros de nuestro país ha sido la reducción significativa de la mortalidad y la morbilidad.

La tasa bruta de mortalidad, definida como el número de defunciones por cada mil habitantes, pasó de 16,3 en 1950 a menos de 6 en 2005 (figura 7.8). El comportamiento favorable de esta variable es resultado de los logros alcanzados en términos de acceso a salud, así como de las mayores intervenciones del Estado a través de programas de prevención y promoción de la salud y de los incrementos en la cobertura y calidad del saneamiento básico y ambiental.

**Figura 7.8: Tasa bruta de mortalidad**




Fuente: CEPAL. Boletín Demográfico. Estimaciones quinquenales 1950-2050.

Si bien la tasa bruta de mortalidad ha venido en descenso bastante acentuado, se ha visto afectada por los efectos de la violencia, en especial en el caso de la población masculina y, dentro de ella, la población en edades adultas jóvenes.

**Mortalidad infantil**

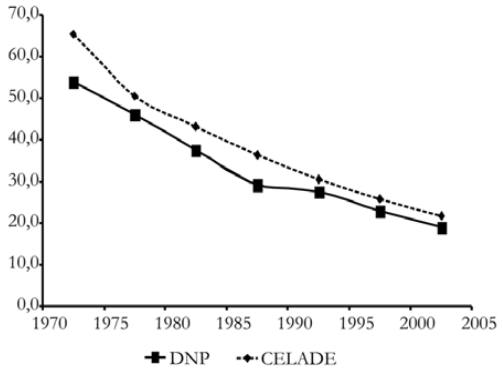
La tasa de mortalidad infantil definida como la probabilidad de morir durante el primer año de vida, ha sido reconocida como uno de los indicadores básicos para caracterizar las diferencias en las condiciones del desarrollo económico y social e instrumento para evaluar el estado de salud de la población. En Colombia, la mortalidad infantil ha registrando una reducción sustancial en las últimas décadas, al pasar de 54 defunciones de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos en el quinquenio 1970-1975 a 19 por mil en el quinquenio 2000-2005 (cuadro 7.11 y figura 7.9).

**Cuadro 7.7: Tasa de mortalidad infantil**

| Quinquenios | DNP | Celade |
|---|---|---|
| 1970-1975 | 54,0 | 65,4 |
| 1975-1980 | 46,0 | 50,5 |
| 1980-1985 | 37,7 | 43,1 |
| 1985-1990 | 29,3 | 36,4 |
| 1990-1995 | 27,7 | 30,6 |
| 1995-2000 | 23,0 | 25,8 |
| 2000-2005 | 19,0 | 21,8 |

Fuente: DNP, cálculos con base en Encuestas Nacionales de Demografía y Salud.
Celade: Boletín demográfico Núm. 74.

**Figura 7.9: Tasa bruta de mortalidad infantil**




Fuente: DNP Cálculos con base en Encuestas Nacionales de Demografía y Salud. Celade: Boletín demográfico No. 74.

Mayores resultados se ven limitados en buena parte por la existencia de grandes brechas regionales: según los estimativos oficiales para 2005 (Dane [sf]), Valle, San Andrés y Antioquia presentan tasas de mortalidad infantil que oscilan alrededor del 20 por mil, frente a Nariño, Arauca, Guainía, Vichada, Cauca, Caquetá y Chocó, cuya mortalidad supera los 50 por mil.

**Esperanza de vida**

Como resultado del descenso en la mortalidad y la tasa de mortalidad infantil, la esperanza de vida de los colombianos se ha incrementado de 66,8 a 72,2 años, entre 1984 y 2005. Sin embargo, la situación de violencia que sufrió el país entre 1985 y 1995 repercutió en la esperanza de vida de los hombres, la cual sólo aumentó en 1,9 años, mientras la de las mujeres lo hizo en 2,6 años.

La reducción de la mortalidad general exige la implementación de estrategias complementarias dirigidas a reducir la mortalidad materna e infantil. Seguir impulsando la reducción de la mortalidad infantil es un compromiso ético y moral y una obligación del Estado. Su reducción implica una condición indispensable para crear un marco de certidumbre entre las parejas, que favorezca la planeación de su familia. Dicha condición adquiere particular relevancia entre los grupos de mayor rezago demográfico. En un contexto de elevada mortalidad infantil, las parejas tienden a compensar este riesgo, y, por lo general, terminan teniendo una descendencia demasiado numerosa.

Por otra parte, todas las acciones dirigidas a preservar la vida de los ciudadanos y erradicar la violencia contribuirán a cerrar las brechas en la esperanza de vida entre hombres y mujeres. A su vez, el aumento en la expectativa de vida redundará en un mayor envejecimiento de la población, lo que generará mayor demanda en los servicios de salud y seguridad social.

**Comportamiento reproductivo y desarrollo**

Entre 1965 y 2005 la Tasa General de Fecundidad se redujo de 6,8 hijos promedio por mujer a 2,4 (cuadro 7.12); no obstante, los mayores descensos se observan en la zona rural.

**Cuadro 7.8: Tasa general de fecundidad, total y por zonas-1995-2005**

| Año | Total | Cabecera | Resto |
|---|---|---|---|
| 1965 | 6,8 | n.d | n.d |
| 1973 | 4,5 | 3,6 | 6,5 |
| 1978 | 3,9 | 3,2 | 5,8 |
| 1980 | 3,6 | 3,0 | 5,4 |
| 1985 | 3,2 | 2,7 | 4,5 |
| 1995 | 3,0 | 2,5 | 4,3 |
| 2000 | 2,6 | 2,3 | 3,8 |
| 2005 | 2,4 | 2,1 | 3,4 |

Nota: Comprende los tres años anteriores a la encuesta.

n.d: no disponible.

Fuente: Profamilia. Encuestas de Demografía y Salud.

El balance sobre la fecundidad en Colombia indica que esta ha continuado descendiendo en el período 1990-2005, pero a un ritmo mucho más lento al observado en décadas anteriores y con signos preocupantes relacionados con el comportamiento reproductivo de la población adolescente que, al contrario, los ha incrementado, con impactos negativos sobre la fecundidad total.

**Los grupos rezagados en el descenso de la fecundidad**

**Las mujeres adolescentes.** Al contrario de lo que sucede con el conjunto de mujeres en edad fértil, la fecundidad de las adolescentes menores de 20 años, ha venido incrementándose en todas las edades simples. Esto entraña serios riesgos para la salud de la madre y su descendencia y limita las oportunidades de desarrollo de la mujer. El problema es grave, ya que no solo tiene efecto sobre la fecundidad temprana, sino que, a su vez, en un gran número de oportunidades conduce a que se produzca el truncamiento de las trayectorias educativas por el impacto que ejerce la maternidad o unión a edades jóvenes en la deserción educativa.

**Los menos educados, los pobres y los residentes en la zona rural.** Aunque de ninguna manera son excluyentes, además de los adolescentes hay evidencia sobre la existencia de grupos poblacionales rezagados diferenciados por sus características socioeconómicas o localización geográfica: El análisis de la tasa global de fecundidad por nivel educativo señala que:

1. A pesar que la brecha entre niveles se ha venido cerrando persisten diferencias significativas, y

2. No todos los grupos poblaciones contribuyeron de la misma forma al descenso de la fecundidad en el período 1990-2005. El grupo que en mayor medida redujo las tasas globales de fecundidad fue el conformado por las mujeres sin educación o con primaria incompleta. No obstante, su fecundidad es mayor en 2.5 veces que las mujeres con mayor educación.

En las mujeres más educadas la tasa global de fecundidad se ha reducido a niveles tales que en este momento no alcanza los niveles de reemplazo en su labor reproductiva. A pesar que la fecundidad por niveles de ingreso[301] indica que entre 1990 y 2005 la TGF de los pobres pasó de 3,7 hijos promedio por mujer a 2,9, la de los no pobres se redujo de 2,2 a 1,6 hijos, el diferencial entre no pobres y pobres se mantiene en 1.3 hijos por mujer.

Por otra parte, la fecundidad de las mujeres por zona de residencia entre 1990 y 2005 se ha reducido en los dos grupos poblaciones en la misma magnitud, manteniendo las diferencias de 1,3 hijos por mujer.

El análisis anterior muestra la existencia de grupos rezagados en el descenso de la fecundidad: las adolescentes, los menos educados, los más pobres por ingresos y los residentes en la zona rural.

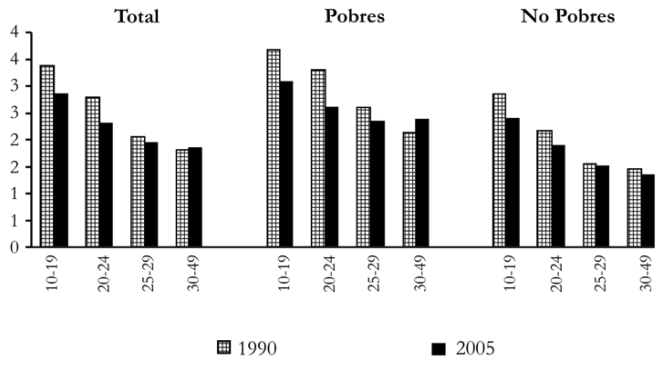
**La pobreza y las variables intermedias de la fecundidad**

Los determinantes próximos, conocidos también como variables intermedias, son factores biológicos y de conducta a través de los cuales (y sólo a través de los cuales) variables económicas, culturales y ambientales afectan la fecundidad. Su característica principal es que actúan directamente. Un cambio en ellas implica también un cambio en la fecundidad. La demografía considera como principales las siguientes variables intermedias: la nupcialidad, la anticoncepción, la infertilidad por lactancia, la frecuencia del coito y la esterilidad.

La edad a la primera unión y la edad a la que la mujer tiene su primera relación sexual determinan el período de exposición al riesgo del embarazo y, por tanto, los niveles potenciales de fecundidad. Las mujeres pobres no solo entran más en unión, sino que lo hacen a edades más jóvenes ampliando, comparativamente con las no pobres, el tiempo de exposición al riesgo de concebir lo que se traduce en mayores niveles de fecundidad (Figura 7.10).

301 Cálculo resultado de la integración de ENDS y Encuestas de Hogares.

**Figura 7.10: Paridez media según edad a la unió y condición de pobreza**




Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud. 1990, 2005.

Antes que el haber usado o no métodos anticonceptivos, la ausencia o mala calidad de la formación en materia de salud sexual y reproductiva, y las dificultades para el acceso y permanencia en el uso de medios anticonceptivos, ya sea por disponibilidad o costo, configuran el panorama para que las mujeres pobres presenten, comparativamente con las no pobres, mayores índices de Necesidades Insatisfechas de Planificación Familiar (NIPF) que, a su vez, se traducen en mayores niveles de fecundidad. Se considera que una mujer tiene NIPF cuando hubiera preferido tener el hijo más tarde (no planeado) o que no hubiera querido tener más hijos (no deseado) (Dane, sf).

Embarazos no deseados producidos por situaciones extremas, evidencian la demanda insatisfecha de métodos anticonceptivos por parte de las poblaciones en riesgo, en particular, mujeres adolescentes de los grupos más marginados de la población, con bajos niveles educativos, inadecuada formación en salud sexual y reproductiva, sin protección anticonceptiva.

Después del parto la mujer permanece infértil hasta que se reanuda el patrón normal de ovulación y la menstruación. La duración del período de infertilidad depende de la extensión e intensidad de la lactancia. Al contrario del efecto de los anteriores factores cercanos a la fecundidad, la lactancia estaría reduciendo en mayor medida la fecundidad de la población pobre que la de la no pobre. La duración de la lactancia ha venido incrementándose en el país de una mediana de 9 meses en 1990 a 15 meses en 2005. A diferencia de otros indicadores, las mujeres con menor nivel socioeconómico, son las que en mayor medida lo hacen por períodos más extensos; así, en 2005 las mujeres sin educación presentan una mediana de lactancia cercana a los 19 meses, mientras que las que cuentan con educación superior lo hacen por seis meses menos.

Del diagnóstico se puede concluir que los rezagos en la transformación demográfica del país se explica por las siguientes razones:

1. Diferencias en las tasas de mortalidad por regiones, zona y sexo.

2. Los grupos más pobres registran una fecundidad total mucho mayor y en general una iniciación reproductiva más temprana, lo que se vincula con una menor prevalencia de uso de anticonceptivos y una mayor demanda insatisfecha de planificación familiar

Teniendo en cuenta lo anterior, el país en los próximos cuatro años deberá formular e implementar una Política de Población, basada en la actual Política de Salud Sexual y Reproductiva. Específicamente, la Política de Población deberá:

Contribuir a reducir las desigualdades existentes mediante acciones dirigidas a romper el círculo vicioso *rezago demográfico-pobreza* a fin de lograr para las poblaciones más pobres una participación más justa y equitativa de los beneficios del desarrollo. En la implementación de la red de protección de protección social contra la extrema pobreza, se hará especial énfasis a las intervenciones que permitan superar las barreras de acceso a servicios de planificación familiar, disminuyendo las necesidades insatisfechas en esta materia, y fortaleciendo la formación en salud sexual y reproductiva, el acecso y permanencia a métodos modernos de planificación familiar y la duración de la lactancia.

Favorecer los procesos de desarrollo humano que propicien una conducta reproductiva responsable, particularmente en aquellas regiones y grupos sociales más pobres.

Garantizar el acceso a métodos modernos de planificación, como parte de los planes de beneficios de la seguridad social en salud y para la población que transitoriamente no cuente con el seguro de salud. Además de eliminar las barreras de acceso a los servicios de orientación en planificación familiar, se deberá promover su demanda.

Reducir los niveles de morbi-mortalidad en todos los grupos etarios de la población, dando especial importancia a la disminución de la mortalidad neonatal y la mortalidad infantil y materna. Las estrategias con miras a la reducción de las tasas específicas de mortalidad, deben estar concentradas especialmente en aquellas regiones con mayores prevalencias y en los grupos poblacionales con mayores factores de riesgos asociados.

Poner especial énfasis en el fomento del uso de métodos modernos de planificación familiar y en el ejercicio de una sexualidad responsable, entre la población adolescente.

Revisar los contenidos y medios de educación sexual y reproductiva, y capacitar adecuadamente al cuerpo docente, promoviendo espacios abiertos de discusión y reflexión sobre dicha realidad.

Incrementar la escolaridad promedio de la población a partir de la priorización en el acceso de la población proveniente de menores recursos, en la zona rural y en los departamentos con mayores brechas en términos de cobertura, con el objeto de ampliar las oportunidades para el ejercicio de los derechos fundamentales a la libre decisión de la pareja sobre el tamaño deseado de la familia.

Mantener informada a la sociedad y darle las herramientas necesarias para que ejerzan sus derechos fundamentales a la libre decisión de la pareja sobre el tamaño deseado de la familia, la supervivencia personal y la de sus descendientes y su movilidad geográfica en busca de mejores oportunidades de desarrollo personal y familiar.

Coadyuvar a reducir los desequilibrios regionales e impulsar una distribución espacial de la población acorde con las potencialidades de desarrollo regional.

Mejorar el conocimiento y difusión de los temas de población mediante el desarrollo y actualización de sistemas de información demográfica y la formación de los recursos humanos que lleven a cabo la integración de los factores demográficos con las estrategias de desarrollo del país.

Mejorar la calidad y cobertura de la información a nivel nacional y regional para el seguimiento de las políticas demográficas y socioeconómicas, con especial énfasis en el desarrollo de Sistemas de Información Nacional para el seguimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Conpes Social 91) y la recolección, procesamiento, depuración y publicación de las Estadísticas Vitales.

Asignar la política de población a una institución que tenga ascendencia política, capacidad técnica y haga posible la integración efectiva del componente poblacional en las estrategias de desarrollo. Actualmente la política de población está repartida entre el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de la Protección Social.

Crear al menos un comité permanente de población que impulse una más efectiva planeación y programación demográfica y su aplicación a los planes y programas de desarrollo económico y social.

**Cuadro 7.9: Metas a 2010. Dinámica demográfica y desarrollo**

| Meta | Línea de base 2004 | Situación 2010 |
|---|---|---|
| Reducir la tasa bruta de mortalidad | 5,5 | 5,3 |
| Reducir diferencial por sexo esperanza de vida | 6,2 | 5,2 |
| Aumentar en 4 años la esperanza de vida al nacer | 72,2 | 74,0 |
| Reducir la fecundidad total | 2,6 | 2,3 |
| Reducir la tasa de natalidad | 22,3 | 19,6 |

Fuente: Cálculos Departamento Nacional de Planeación.

**7.8 El sector de la economía solidaria: modelo alternativo de desarrollo socioeconómico**

En un país caracterizado por presentar altos niveles de desigualdad económica y social, el sector de la economía solidaria, se convierte en una alternativa de organización empresarial eficiente y rentable con capacidad para generar crecimiento económico y bienestar social. Ese sector configura una respuesta efectiva e incluyente para enfrentar diversos problemas sociales en términos de generación de ingresos, empleo y acceso a la propiedad. De acuerdo con la Ley 454 de 1998, la economía solidaria se define como un "sistema socioeconómico, cultural y ambiental conformado por el conjunto de fuerzas sociales organizadas en formas asociativas identificadas por prácticas autogestionarias solidarias, democráticas, humanistas, sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como sujeto, actor y fin de la economía" (artículo 2°).

Se estima que cerca de 8.809 organizaciones ubicadas en 900 municipios del país conforman el sector y sus ingresos representan el 5,6 % del PIB nacional de 2005. Estas organizaciones vinculan más de 4 millones de colombianos como asociados y facilitan el ahorro y la irrigación de aproximadamente el 10% del crédito total otorgado por el sistema financiero. Pero más allá de su contribución en términos económicos, el sector de la economía solidaria desempeña un importante papel como agente promotor de equidad y desarrollo social. Este promueve la formación de capital social; aporta a la formación de la democracia participativa; y contribuye de manera efectiva con la reducción de la pobreza, la distribución del ingreso y la generación de oportunidades para la población, entre otros aspectos.

Por lo anterior, en el cuatrienio 2006-2010 este sector recibirá una atención especial por parte de los entes estatales, dando continuidad al objetivo de impulsar la economía solidaria plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Para tal efecto, se elaborará un documento Conpes de política en el cual se materializarán los lineamientos generales consagrados en este Plan Nacional de Desarrollo. Dicha política girará alrededor de dos ejes temáticos:

1. El desarrollo institucional y de control del sector, y

2. El fomento, fortalecimiento y difusión del mismo.

El diseño adecuado de políticas para el sector requiere contar con registros estadísticos completos sobre las organizaciones que lo conforman, razón por la cual será necesario generar un sistema de información representativo y continuo que permita cuantificar y caracterizar dichas organizaciones. De igual manera, se promoverá la creación de redes de investigación para posicionar el sector de la economía solidaria como un modelo alternativo de desarrollo económico y social.

**7.8.1 Desarrollo institucional y de control**

Para lograr un marco institucional y de control adecuado para el buen funcionamiento del sector se llevarán a cabo las siguientes acciones de política:

El fortalecimiento de la infraestructura pública institucional del sector, consolidando y/o redefiniendo la misión y funciones de las entidades conformadas en la Ley 454 de 1998.

El fortalecimiento del Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria - Dansocial, mediante el incremento del presupuesto de inversión, con el objeto de optimizar su accionar en cuanto a la definición de la política, el fomento y fortalecimiento del sector.

La eliminación de obstáculos para el desarrollo de la actividad empresarial solidaria a través de la revisión de la normatividad y reglamentaciones que impidan la libre entrada y la competencia.

La revisión y sistematización de la normatividad y la precisión de las organizaciones que integran el sector de la economía solidaria.

La optimización de la estructura de supervisión y regulación del sector, haciendo énfasis en la necesidad de ejercer tanto la supervisión objetiva como la supervisión subjetiva respetando el principio de la autonomía de las organizaciones del sector.

**7.8.2 Fomento, fortalecimiento y difusión**

En aras de fomentar y fortalecer el sector, se estimulará la participación de sus organismos representativos en la formulación y ejecución de las políticas públicas. En esta dirección, las entidades integradoras del sector, en conjunto con las agencias del Gobierno encargadas de su promoción y fomento, apoyarán la formulación de un plan general y subsectorial de desarrollo del mismo. Para su ejecución, será necesaria la participación de todos los entes estatales que tengan por misión el fomento de actividades en las que el sector tenga injerencia o en los que este requiera fortalecerse.

Así mismo, el Gobierno Nacional estudiará la factibilidad técnica y financiera para diseñar y poner en funcionamiento el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (FONES), de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 23 de la Ley 454 de 1998.

Las principales herramientas de la política de fomento y fortalecimiento del sector girarán en torno a:

Desarrollar instrumentos transversales y sectoriales que permitan la vinculación del sector en la implementación de programas estratégicos del Gobierno. En este sentido, se promoverá y facilitará la participación del sector en el programa de Banca de las Oportunidades, en los programas de atención a la población vulnerable, y, en general, en programas estratégicos sectoriales de salud, educación, transporte, vivienda, desarrollo ambiental, etc.

Promocionar estrategias competitivas del sector para su adecuada incursión en los mercados externos. Ello requiere, entre otras cosas, propender por eliminar las restricciones que enfrentan las organizaciones del sector para constituirse y registrarse como sociedades de comercialización internacional y efectuar operaciones de comercio exterior.

Promover la participación del sector de la Economía Solidaria en todas aquellas instancias creadas por el Gobierno Nacional para la definición y formulación de políticas públicas.

Diseñar mecanismos que faciliten la inversión extranjera directa y en doble vía de empresas de similar naturaleza en las empresas del sector.

Gestionar recursos de cooperación técnica internacional para implementar y fortalecer los modelos de economía solidaria en el país, así como la adhesión del sector a organismos integradores de carácter internacional.

Adoptar estrategias y políticas que incentiven, apoyen y fomenten la innovación y el desarrollo tecnológico de las organizaciones del sector. En particular, se promoverá el uso intensivo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la adopción de normas técnicas en las organizaciones del sector.

Promocionar la educación y la capacitación en economía solidaria en todos los niveles de la educación formal y no formal.

Diseñar instrumentos especializados para la creación de empresas solidarias y aplicarlos en los programas de emprendimiento existentes.

Promover mecanismos que garanticen la participación real y efectiva del sector en los procesos de democratización de la propiedad conforme a lo estipulado en el artículo 58 de la Constitución, así como los correspondientes a los procesos de concesión, compras y contratación pública, acordes a la realidad del sector.

Fortalecer e implementar procesos de coordinación interinstitucional, a través del sistema nacional y regional de apoyo al sector solidario.

Desarrollar estrategias masivas de comunicación para difundir y promocionar el sector, así como las iniciativas de apoyo público-privadas.

**7.9 Política exterior y migratoria**

En el período 2002-2006, la política exterior colombiana centralizó sus esfuerzos en la promoción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, el mejoramiento de la comprensión de la realidad colombiana en el exterior, el fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales para al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el respeto por los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, el terrorismo y el narcotráfico, la integración y el desarrollo fronterizo,

el fortalecimiento de los vínculos con los colombianos en el exterior y la búsqueda de recursos de cooperación para el desarrollo económico y social del país.

La mayoría de los logros para proyectar a Colombia en el escenario multilateral fueron alcanzados en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA). Colombia asumió la presidencia del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA y, desde allí, ha solicitado incrementos en los programas de asistencia para la prevención, combate y erradicación del terrorismo.

En materia fronteriza, el Gobierno Nacional conformó y realizó la primera reunión de la Comisión Binacional de Alto Nivel Colombia-Venezuela (COBAN) y coordinó el "Foro de Integración y Desarrollo del Darién Colombiano", así como la reunión de la Subcomisión de Fronteras de la Comisión de Vecindad Colombo-Panameña.

De otra parte, durante el período 2002-2006 se registró un cambio significativo en la agenda de la Cooperación Internacional. Así, se duplicaron los desembolsos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se diseñaron nuevas herramientas para mejorar la coordinación, calidad y pertinencia tanto de la oferta, como de la demanda de cooperación internacional. Igualmente, se dieron grandes pasos en la construcción de un Sistema Nacional de Cooperación Internacional, se efectuaron reuniones bilaterales de seguimiento con cada cooperante, y se consolidaron espacios de diálogo permanente, derivados del proceso Londres-Cartagena, con la comunidad internacional y la sociedad civil.

Dentro del proceso Londres-Cartagena, se estructuró la demanda de cooperación de Colombia en torno a seis bloques temáticos, coincidentes con las prioridades de desarrollo fijadas por Colombia: bosques, desplazamiento forzoso y asistencia humanitaria, desarrollo productivo y alternativo, fortalecimiento del Estado Social de Derecho y Derechos Humanos, Programas de Desarrollo y Paz, y Reincorporación a la civilidad.

Paralelamente, el Gobierno de los Estados Unidos, a través de la ejecución de la estrategia de Plan Colombia (1999-2005), contribuyó al logro de importantes resultados en temas como modernización, reestructuración, profesionalización y mejoras en la movilidad de la Fuerza Pública; y avances en materia de erradicación e interdicción, en el marco de la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas. Igualmente, la cooperación bilateral con los Estados Unidos apoyó la implementación del Sistema Penal Acusatorio, la construcción de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana y el fortalecimiento de los mecanismos alternos de solución de conflictos (MASC). Esta cooperación también financió programas relacionados con protección a los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario y con el proceso de desmovilización y reincorporación de miembros de Grupos Armados al Margen de la Ley.

Para fortalecer los vínculos con la comunidad colombiana en el exterior, desde 2003 se puso en marcha el programa "Colombia nos Une", con el cual se han establecido vínculos con 680 asociaciones de colombianos en el exterior, a través de programas como "RedEsColombia", la "Red de Estudiantes y Profesionales Colombianos en el Exterior" y la "Red colombiana de Apoyo Comercial". También, se adelantaron iniciativas como la tarjeta de registro consular en Estados Unidos, la canalización de remesas hacia el ahorro y la inversión, mediante ferias de proyectos de vivienda para colombianos radicados en otros países, y el establecimiento de una mesa de trabajo conjunta entre los Ministerios de Educación y Relaciones Exteriores para la homologación de títulos y la convalidación de estudios.

La migración también ha generado efectos en la economía colombiana entre los que se destacan el aumento en las remesas, la transferencia de conocimientos y tecnología, entre otros. Sin embargo, la diáspora colombiana también genera efectos negativos tales como la salida de capital humano y la intensificación de delitos como la trata y el tráfico de personas. Es por ello que el fortalecimiento de la política estatal migratoria constituye un elemento determinante como factor de desarrollo, por lo que es necesario potenciar en sus efectos positivos, tanto en los países de origen como en los de destino.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane), entre 1995-2005 la población de colombianos en el exterior se incrementó 80%, ascendiendo a un total de 3.331.107 personas (8% de la población colombiana). Esta población se encuentra principalmente en Estados Unidos (35,4%), España (23,3%) y Venezuela (18,5%). Así mismo, si se observan los datos de salidas y entradas de colombianos del país (cuadro 7.14), proporcionados por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), se registra que entre 2002 y 2006, 1.079.376 colombianos no retornaron al país. Lo anterior ha generado un impacto importante en los flujos de remesas de trabajadores recibidos por la economía colombiana.

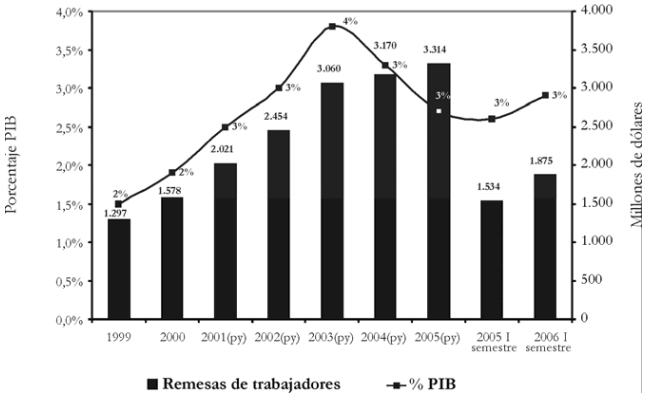
**Cuadro 7.10: Flujo de colombianos entrados, salidos y no retornados**

| Fecha: mayo-junio | Entrados | Salidos | Salidos no retornados |
|---|---|---|---|
| 2000 | 1.019.795 | 1.354.990 | 335.195 |
| 2001 | 1.164.216 | 1.528.557 | 364.341 |
| 2002 | 1.295.343 | 1.612.885 | 317.542 |
| 2003 | 1.246.366 | 1.405.719 | 159..353 |
| 2004 | 1.293.358 | 1.478.338 | 184.980 |
| 2005 | 1.504.618 | 1.702.243 | 197.625 |
| 2006 | 1.712.356 | 1.932.232 | 219.876 |

Fuente: Estadísticas de migración del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). Cifras a junio de 2006.

En cuanto a las remesas se refiere, se destaca que en 2003 estas llegaron a representar el 3,8% del PIB, ubicándose incluso por encima de las exportaciones de café e igualando las exportaciones de petróleo. Según el Banco de la República, "durante el primer semestre de 2006, los ingresos por remesas de trabajadores totalizaron US$1.875 millones, US$341 millones (22,2%) superiores a los registrados en igual período del año anterior. En el acumulado hasta junio, las remesas representaron el 2,9% del PIB, 0,3 puntos porcentuales más significativas que lo registrado en el primer semestre de 2005 y con relación a los ingresos corrientes de la balanza de pagos y los de exportaciones de bienes, su participación relativa pasó de 10,8% a 11,4% y de 14,7% a 15,8%, respectivamente" [302] (figura 7.11).

**Figura 7.11: Impacto económico de las remesas de trabajadores en el exterior**




**Fuente:** Banco de la República

**Objetivos de la política exterior**

Durante el cuatrienio 2006-2010, los esfuerzos de la política exterior deberán enfocarse en el desarrollo de nuevos paradigmas de identidad que posibiliten y reproduzcan una diferenciación política y económica del país, distinta a la que se ha desarrollado. Ello, con el fin de potenciar la habilidad para presentar ventajas positivas en los escenarios internacionales.

La construcción de nuevos imaginarios es un buen camino para fortalecer la capacidad negociadora del país, para que Colombia fortalezca su posición como socio estratégico en el impulso de procesos regionales

[302] Banco de la República. Evolución reciente de los ingresos por remesas de trabajadores, 2006.

de integración, tales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la Comunidad Sudamérica de Naciones (CASA).

Como complemento, se desarrollará un nuevo enfoque de cooperación técnica, temática y horizontal, en el que al ser receptor y oferente, se amplíen las posibilidades de relacionamiento político en instancias bilaterales y multilaterales, con énfasis en tres grandes ejes:

1. Cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en las regiones más atrasadas.

2. Lucha contra el problema mundial de las drogas y apoyo al medio ambiente, con énfasis particular en el fomento del principio de responsabilidad compartida; y

3. Reconciliación y gobernabilidad, asunto bajo el cual se concentrarán temas prioritarios como la atención a víctimas de la violencia y población desplazada, la reintegración de ex combatientes a la civilidad, el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y los derechos humanos, apoyo a la labor de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, así como iniciativas de paz y desarrollo. Adicionalmente, no se pueden dejar de lado otros temas fundamentales como lo son la agenda de desarrollo, fortalecimiento institucional y ciencia y tecnología.

Así mismo, se modernizará la capacidad institucional del Estado para garantizar un servicio exterior eficiente al servicio de los ciudadanos dentro y fuera del país.

A partir de estos planteamientos, el Gobierno Nacional desarrollará sus estrategias teniendo en cuenta los siguientes objetivos fundamentales:

1. Consolidar las relaciones bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.

2. Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.

3. Diversificar las relaciones y la agenda internacional.

4. Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz y a la seguridad.

5. Diseñar una política integral de migraciones; y

6. Fortalecer institucionalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

**1. Consolidar las relaciones estratégicas bilaterales e impulsar procesos de integración y desarrollo integral en las fronteras.** Mediante el fortalecimiento de las relaciones políticas bilaterales con los países del hemisferio, se profundizará el diálogo político de alto nivel con los países de la región, particularmente con Venezuela y Ecuador. Además, se fortalecerá la institucionalidad vigente con estas naciones, es decir, las Comisiones de Vecindad, las Comisiones Mixtas y los encuentros de altos mandos militares y policiales, entre otros. Se mantendrá el nivel de relacionamiento político y comercial con Centroamérica y se avanzará en el acercamiento con el Caribe.

Se avanzará en los procesos de negociación de nuevos Tratados de Libre Comercio (TLC) y otros acuerdos con países de Centroamérica como Guatemala, Honduras y El Salvador (Triángulo del Norte). Así mismo, se aprovecharán las iniciativas planteadas por países como Costa Rica y Panamá. Se impulsará la negociación comercial con Canadá y se ambientará políticamente la iniciativa de consolidar un bloque de países latinoamericanos con presencia en la Cuenca del Pacífico.

Paralelamente, se participará activamente en los procesos de integración regional, tales como la CAN, que con la incorporación de Chile como miembro asociado y la perspectiva de que México también lo sea, consolida una nueva etapa que permitirá, en la tendencia mundial de interlocución entre bloques geográficos, seguir siendo un interlocutor valioso. En este camino de estructuración de bloques suramericanos, la CASA será de gran importancia durante el cuatrienio como visión de la integración suramericana al asociar la Comunidad Andina y el Mercado Común Suramericano (Mercosur).

El Gobierno Nacional apoyará el desarrollo de la infraestructura de interconexión binacional (Plan Puebla Panamá -PPP-) y participará activamente como miembro pleno en la Comisión Ejecutiva del PPP.

Igualmente, el Gobierno impulsará los proyectos de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA) -Eje multimodal Tumaco-Mocoa-Putumayo-Amazonas y Eje Meta-Orinoco y la iniciativa Energética Andina (gasoducto y poliducto con Venezuela e interconexión eléctrica con Ecuador, Perú y Bolivia).

Por otro lado, se fortalecerá la relación bilateral con Estados Unidos a través del TLC, la agenda interna y la consolidación de la Estrategia de Cooperación Bilateral. Igualmente, el Gobierno Nacional consolidará las relaciones con Canadá, los países europeos, la Unión Europea (UE) y con Rusia y Ucrania. En el campo económico y comercial, se apoyará el lanzamiento y desarrollo del Acuerdo de Asociación CAN-UE, las negociaciones Colombia- Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) y las relacionadas con los Acuerdos de Inversión (Tratados Bilaterales de Inversión o capítulos de inversión de TLC).

Se profundizará en el desarrollo tanto de los compromisos que surjan de las Comisiones de Vecindad, como de otros mecanismos que puedan ser útiles para la concertación y el diálogo político y de seguridad con los países vecinos. De la misma manera, se consolidará la integración con Venezuela y se avanzará el trabajo de las Comisiones Mixtas demarcadoras de límites y de la densificación de la frontera terrestre. Para la puntualización en terreno de los límites se realizarán trabajos de campo y se aplicarán métodos modernos de georreferenciación.

Se avanzará en el Plan Fronteras[303], el cual pretende fortalecer la presencia estatal con políticas sociales en los municipios y corregimientos fronterizos, mediante la identificación de necesidades prioritarias y la gestión de proyectos especiales de desarrollo ante las entidades del orden nacional, departamental y local, responsables de estas políticas. Se impulsará la política de Desarrollo Fronterizo y el Plan Fronteras en el marco de la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo[304]. También, se formularán e implementarán planes de desarrollo binacionales para las zonas de integración fronteriza.

**2. Defender y promover los intereses nacionales en el escenario multilateral.** Este objetivo responde al compromiso con el fortalecimiento del multilateralismo como principio y herramienta vital de política exterior que ayuda a construir un orden internacional más justo y equitativo, así como a la necesidad de impulsar, en el ámbito multilateral acciones concretas que apoyen y promuevan los intereses del país y faciliten la comprensión de la realidad nacional en el exterior.

Para desarrollarlo, se implementarán tres estrategias:

1. Construir una nueva agenda multilateral para Colombia que incluya tanto los asuntos tradicionalmente prioritarios, como otros nuevos en los que se quiere potenciar su impacto positivo en el marco del objetivo de diversificar las relaciones y la agenda internacional.

2. Participar activamente en foros multilaterales estratégicos para el país (ONU, OEA, NOAL, Grupo de los 77 y China y Grupo de Río); y

3. Consolidar esquemas y mecanismos internos de apoyo a la gestión multilateral.

**3. Diversificar las relaciones y la agenda internacional.** Se formulará y desarrollará una política concreta de relaciones con Asia Pacífico y Oceanía, a través de una amplia participación en el Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC), con el fin de incrementar los flujos de comercio e inversión y la cooperación económica y técnica. Se definirán agendas con países como China, Australia y Nueva Zelanda. De igual forma, se avanzará en la estructuración de las relaciones con países de Asia Central, Medio Oriente y África, en especial con India y Sudáfrica, y se profundizará en las relaciones con Malasia, Japón, Corea y en el Sudeste Asiático con mercados inexplorados como Vietnam, Singapur y Tailandia.

Se mejorará la presencia de Colombia en Asia Pacífico, a través del fortalecimiento de las misiones colombianas existentes y la apertura de nuevas representaciones diplomáticas.

303 En el Plan Nacional de Desarrollo 2002 - 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, este asunto se denominaba “Plan de Seguridad, Soberanía y Desarrollo Social en Fronteras”.

304 Decreto 569 de 2001.

La inserción internacional de Colombia dependerá en gran parte de la capacidad para construir una diferenciación política del país, que se sustente en las ventajas y capacidades positivas. En este sentido, la construcción de nuevos imaginarios es un buen camino para fortalecer la capacidad negociadora del país.

Así, se incluirá en la agenda temas tales como medio ambiente y desarrollo sostenible, democracia y gobernabilidad, turismo, proyectos productivos y Objetivos del Milenio. Adicionalmente, se impulsarán temas de la agenda social, como mujer, niñez, indígenas, afrocolombianos, adulto mayor, entre otros.

Finalmente, se formulará e implementará una política de promoción cultural en el exterior, principalmente con Argentina, Chile, Uruguay, Cuba, México, Estados Unidos, Canadá, Alemania, España, Francia, Bélgica, Holanda, Suecia, Suiza, Gran Bretaña, Polonia, Corea, China, Japón, Australia y los países vecinos de Colombia. Ello permitirá, más allá del fortalecimiento de los procesos culturales, generar prestigio, valoraciones simbólicas y puentes de comunicación que tendrán efectos multiplicadores sobre otros sectores como el de turismo, comercio e inversión, entre otros[305].

**4. Ejercer la soberanía y contribuir a la construcción de la paz en Colombia.** Se apoyará al Ministerio de Defensa Nacional en la coordinación y concertación de las acciones de seguridad en el marco de las Comisiones Binacionales Fronterizas (Combifrom) y de las Rondas de Conversaciones de Altos Mandos Militares. Igualmente, se buscará incrementar la seguridad integral en las fronteras para garantizar la lucha contra el problema mundial de las drogas ilícitas y el terrorismo.

Se prestará especial atención al asunto de Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de La Haya.

Se promoverá el apoyo internacional a políticas y programas nacionales, regionales y locales que impulsen la cohesión social, especialmente aquellos dirigidos a la población en situación o riesgo de vulnerabilidad. Además, se buscará dar continuidad y consolidar, en el marco del principio de responsabilidad compartida, el apoyo de la comunidad internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas y el terrorismo.

En materia de Derechos Humanos (DD.HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH), se consolidará el apoyo de la comunidad internacional en el fortalecimiento de la política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los DD.HH. e infracciones al DIH y en la defensa jurídica internacional del Estado ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

**5. Diseñar una política integral de migraciones**

Los resultados que hasta el momento se han obtenido con la estrategia "Colombia nos Une", demuestran la necesidad de consolidar y ampliar las redes de colombianos en el exterior. Lo anterior se reflejará en la implementación del Plan Comunidades, a través de un trabajo de capacitación de las misiones en el exterior que permita identificar las fortalezas de los vínculos con la comunidad y los proyectos de mayor impacto social.

Considerando que la migración colombiana se caracteriza por una tendencia predominante a la dispersión espacial y la fragmentación social, resulta estratégica la implementación de proyectos que promuevan la formación de tejido social. Las nuevas tecnologías de la información son una herramienta fundamental, razón por la cual el Gobierno Nacional garantizará la sostenibilidad del Portal RedEsColombia, con el objeto de consolidar los canales de comunicación entre los colombianos en el exterior y el país.

Así mismo, con el fin de avanzar en la construcción e implementación de una política pública migratoria integral, coherente y ordenada, se fortalecerá la Comisión Nacional Intersectorial de Migración y los espacios de discusión formales entre el Estado, la sociedad civil, el sector académico, las ONG y los organismos internacionales especializados en el tema.

Para apoyar la toma de decisiones en materia de política migratoria, el Gobierno Nacional fomentará la creación del "Observatorio sobre las migraciones", con el cual se pretende ofrecer información útil sobre las dinámicas y características de la migración internacional, así como sobre las relaciones laborales y sociales de los colombianos en países receptores.

Dado que la migración colombiana se caracteriza por un alto nivel educativo y un fuerte componente urbano, resulta prioritario medir la salida de capital humano y tomar medidas tendientes a contrarrestar esta fuga de capital. En tal sentido, se implementarán convenios bilaterales, así como programas de becas para universidades en el exterior, que permitan capacitar al colombiano migrante, con el compromiso de regreso al país.

Paralelamente, se avanzará en la elaboración de una política transnacional para el tema migratorio, para lo cual se promoverán mesas de trabajo con los países receptores sobre el tema de las migraciones. Se coordinará, con los países de la región origen de las migraciones, el desarrollo de propuestas para la adopción en los organismos multilaterales de normas universales para el manejo de las migraciones, dentro de un marco de respeto por los derechos de los migrantes. Finalmente, se desarrollarán convenios de protección social, participación política en el nivel local y de regulación de flujos laborales.

De otra parte, se incluirán las variables de nivel educativo y profesión en el Registro de Entradas y Salidas del DAS, según clasificaciones internacionales estándar, de forma que pueda caracterizarse la población colombiana que sale del país, para medir la salida de capital humano y, posteriormente, incidir en el establecimiento de medidas compensatorias y de cooperación internacional.

En aras de mejorar las condiciones laborales y los ingresos de los colombianos en el exterior, se trabajará en la implementación de convenios bilaterales que permitan a los colombianos acceder a condiciones laborales en el exterior que correspondan con sus calidades académicas y nivel educativo, facilitando la transferencia de tecnología y conocimiento. Además, se propenderá por la aplicación del modelo de Migración Laboral, Temporal y Circular (MLTC) en los países de mayor acogida de migrantes colombianos (Estados Unidos y la Unión Europea).

Por cuanto las remesas inciden positivamente en las sociedades de origen a través de la canalización productiva de los recursos en vivienda, proyectos productivos, educación, entre otros, se trabajará para reducir los costos de transferencia de las mismas. En este sentido, el Gobierno Nacional fomentará cambios legislativos y estrategias que impulsen la inversión. Se continuará con el desarrollo de las ferias inmobiliarias y de proyectos que auspicien la inversión productiva de las remesas en el país.

**6. Fortalecer el Ministerio de Relaciones Exteriores**

Dado el carácter multidisciplinario de los asuntos que conforman la agenda internacional, es indispensable el fortalecimiento de las funciones de orientación, integración y armonización de las políticas y programas sectoriales que competen a las diferentes instituciones del Estado con la política internacional, y las de coordinación y articulación de las diversas entidades del Estado en lo que concierne a las relaciones internacionales del país, en especial las de índole política, económica, social y ambiental.

En tal sentido, el Gobierno Nacional impulsará la modernización de la estructura organizacional del Ministerio de Relaciones Exteriores, se fortalecerá la academia diplomática y se implementará un sistema de gestión orientado a resultados.

Finalmente, se avanzará en el diseño e implementación de un sistema integrado de servicios consulares, que permita la conectividad de las oficinas del Ministerio de Relaciones Exteriores en Bogotá, los Consulados, el DAS, la Registraduría Nacional del Estado Civil y las Gobernaciones. Para lograrlo, se trabajará bajo el esquema de Gobierno en Línea, con el fin de agilizar los trámites de los consulados y brindar mayores garantías de seguridad en el manejo de la información. En este

[305] La diplomacia cultural, representación de la identidad de un país a través de "diplomacia blanda" de intercambio artístico y cultural, trasciende el alcance de los canales diplomáticos formales, ofrece a los países maneras constructivas para representar sus ideas, cultura y creencias, a través de programas artísticos y educativos (véase www.culturaldiplomacy.org/issuepages/culturaldiplomacy.cfm).

mismo sentido, se avanzará en la modernización del pasaporte y en la expedición del pasaporte andino.

**8. Plan Plurianual de Inversiones**

Este capítulo presenta un resumen del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2007 y 2010. Este Plan es consistente con el escenario Macroeconómico definido por el Gobierno Nacional y además es fiscalmente responsable con las previsiones formuladas por las autoridades fiscales. El flujo de inversiones anuales de este Plan es consistente con la senda de déficit del Sector Público Consolidado - SPC establecida en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, según la cual el déficit para 2007 será de 1.3% del PIB, de 2.3% en 2008, de 2.3% en 2009 y de 2.3% en 2010. Estos balances son coherentes con las metas de deuda pública como porcentaje del PIB para el mismo período, es decir, 30.7% en 2007, 30.4% en 2008, 30.7% en 2009 y de 30.7% en 2010.

El escenario macroeconómico para los próximos cuatro años contiene un déficit en la cuenta corriente que oscila entre el 1.8% y el 3.1% del PIB, una tasa de inversión que aumenta del 25.2% al 26.1% entre 2006 y 2010; la tasa de ahorro doméstica en 2010 será de 23.5%, la deuda pública neta de activos financieros será de 30.7% del PIB. La principal fuente de financiación externa será la inversión extranjera directa que será del orden del 2.8% anual, es decir, alrededor US$ 4.000 millones.

El PPI asciende a $228.6 billones de pesos de 2006 con una programación anual para 2007 de $53.4 billones; para 2008 de $58.4 billones; para 2009 de $58 billones y para 2010 de $58.8 billones.

Las fuentes que financiarán el PPI son:

1. El Presupuesto General de la Nación con $151.8 millones; conformado por los proyectos del presupuesto de inversión que ascienden a $79.2 billones (34.6% del total), y por el Sistema General de Participaciones con $72.6 billones (31.8%).

2. Los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado con $19 billones (8.3%), y

3. El sector privado con una inversión que asciende a $57.8 billones (25.3%).

Las proyecciones de gasto incorporan para cada sector el resultado del ejercicio de programación realizado en el Marco de Gasto de Mediano Plazo 2007-2010, ajustadas con los nuevos requerimientos formulados en el Plan de Desarrollo. Con estos recursos se garantizará el cumplimiento de las principales metas fijadas por el Gobierno para este período y se avanzará en la consecución de los objetivos de más largo plazo planteados en la visión 2019.

Los recursos del PPI, se distribuyen en un 57% para la estrategia de "Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad" y en un 30.4% para la de "Crecimiento alto y sostenido". Por su parte, los sectores que concentran el 77.4% de los recursos del PPI son Educación, Protección Social, Minas y Energía, Transporte, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Defensa y Seguridad.

El Sistema General de Participaciones (SGP) incorpora para las vigencias 2008 a 2010[306] las estimaciones con base en el texto definitivo aprobado en primera vuelta al proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2006 del Senado "por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política"[307]. Según el proyecto de Acto Legislativo el monto del SGP se incrementará tomando como base el monto liquidado para la vigencia 2007. Durante los años 2008 y 2009 el SGP tendrá un incremento real del 4%. Para 2010 el crecimiento real será del 3.5% y entre 2011 y 2016 el crecimiento real será del 3%. También se establece que durante los años 2008 al 2016 el SGP tendrá un crecimiento adicional del 1%, el cual se destinará al sector educación.

El texto de la reforma aprobado determina que si la tasa de crecimiento real de la economía para el año respectivo es superior al 4%, las entidades territoriales participarán con recursos adicionales, gracias al comportamiento favorable de la economía. Igualmente se establece una asignación especial del 2% del SGP para los municipios con población menor de 25.000 habitantes, con destino a financiar inversión. Así mismo, en el texto aprobado en primera vuelta se prioriza en el nivel constitucional la inversión del SGP para el sector agua potable y saneamiento básico, creándose una asignación específica para esta finalidad.

Por lo tanto, una vez el proyecto que reforma los artículos 356 y 357 de la Constitución Política sea aprobado (a mediados de 2007), se tendrá certeza sobre el aporte definitivo del SGP a la financiación del Plan Plurianual de Inversiones y su incidencia en el alcance de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, o de su financiación.

Este Plan refleja el esfuerzo del Gobierno para lograr el balance entre el fortalecimiento de la descentralización con la fórmula del Sistema General de Participaciones, descrita anteriormente, que garantiza un crecimiento estable de recursos a las entidades territoriales para atender las coberturas universales en salud y educación; una inversión creciente en infraestructura de competitividad que tendrá efectos positivos en el desarrollo regional; apoyo a los Planes Departamentales de Agua Potable y Saneamiento Básico y financiación de los proyectos de Sistema de Transporte Masivo en las principales ciudades del país, entre otros aportes directos a las regiones.

Complementario a los anteriores recursos del PPI, el Gobierno Nacional se encuentra adelantando la consecución de un crédito hasta por US$1.000 millones, que contará con la garantía de la Nación, destinado a los entes territoriales para la construcción y mejoramiento de la red vial de su competencia.

Por otra parte, el Plan refleja el esfuerzo de la Nación para fortalecer la estrategia de reducción de la pobreza atendiendo a 1.5 millones de familias, asignar mayores recursos al sector agropecuario a través del programa Agro, Ingreso Seguro, incrementar las asignaciones para subsidios de vivienda de interés social, fortalecer las inversiones para el Sector Justicia relacionadas con el sistema penal acusatorio, justicia y paz, y sistema integrado de emergencia, destinar recursos para dar subsidio a 1 millón de adultos mayores, beneficiar a 1.3 millones de niños con desayunos infantiles y a 3.8 millones con restaurantes escolares. En lo relacionado con la formación profesional integral incluye recursos para incrementar a 5.5 millones la meta de alumnos; en el sector transporte se fortalecen las inversiones para mejorar el mantenimiento de la red vial nacional, los corredores de comercio exterior y el transporte fluvial; por último, se registra un significativo esfuerzo en el plan por consolidar la política de seguridad democrática, acompañada de un proceso de modernización de la fuerza pública.

En las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, se destacan las inversiones de Ecopetrol en exploración, producción, refinación y transporte, así como las realizadas por las diferentes centrales eléctricas regionales.

Por su parte, se esperan inversiones del sector privado del orden de 57.8 billones de pesos, entre las cuales se pueden resaltar las de vivienda, infraestructura (aeropuertos, ferrocarriles, fluvial, puertos, sistemas integrados de transporte y concesiones viales), el sector financiero a través del programa de banca de oportunidades, la expansión de la telefonía fija, móvil e Internet, y en hidrocarburos y minería.

El Marco Fiscal de Mediano Plazo aprobado por el Consejo Nacional de Política Fiscal, Confis, contempla un espacio para incorporar en el PPI del Plan Nacional de Desarrollo en el período 2007-2010 gasto público por la suma de 149.7 billones de pesos de 2006. De otra parte el PPI contiene inversiones por 151.8 billones de pesos de 2006. La diferencia de $2.1 billones de 2006, 0.17% anual del PIB, que no tienen definida su fuente de financiación se incorpora condicionado a la obtención de unos mayores recursos a los programados, o de la realización de una evaluación por parte del Gobierno Nacional para su priorización relativa respecto a otros programas de inversión o de la especificación de los tiempos en que se deban ejecutar.

En los cuadros siguientes se presenta en forma detallada el PPI, clasificado por programas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo, por fuentes de financiamiento y por años. En una segunda parte, se presenta el PPI clasificado por sectores, identificando las asignaciones programadas a los diferentes proyectos de inversión en cada uno de los años y por último se presenta su regionalización.

306 La vigencia 2007 se calcula con base en lo establecido por el Acto Legislativo 01/01, ya que el monto del SGP para dicho año, no es objeto de reforma.

307 Cabe señalar que, por ser una reforma a la Constitución, el proyecto debe surtir 8 debates.

**PLAN DE INVERSIONES 2007 - 2010**
Millones de Pesos Constantes 2006

| OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND | TOTAL | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral | S.G. Particip. | Privado | Total |
| **1. Estado Comunitario: desarrollo para todos** | | | | | |
| **2. Política de defensa y seguridad democrática*** | **13.622.670** | **0** | **0** | **0** | **13.622.671** |
| 2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática | 11.083.615 | 0 | 0 | 0 | 11.083.615 |
| 2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación | 2.539.056 | 0 | 0 | 0 | 2.539.056 |
| **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad** | **40.070.484** | **201.318** | **71.088.844** | **18.823.451** | **130.184.096** |
| 3.1 Pobreza y población vulnerable | 14.043.832 | 0 | 5.522.335 | 0 | 19.566.167 |
| 3.2 Mercado y relaciones laborales | 121.807 | 0 | 0 | 0 | 121.807 |
| 3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social | 14.988.436 | 201.318 | 62.227.849 | 1.296.164 | 78.713.767 |
| 3.4 Banca de las oportunidades | 116.189 | 0 | 0 | 3.130.430 | 3.246.619 |
| 3.5 Ciudades amables | 5.206.488 | 0 | 3.338.660 | 14.160.973 | 22.706.121 |
| 3.6 Infraestructura para el desarrollo | 4.822.387 | 0 | 0 | 0 | 4.822.387 |
| 3.7 Equidad en el campo | 771.344 | 0 | 0 | 235.884 | 1.007.228 |
| **4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad** | **17.174.749** | **18.769.699** | **0** | **33.514.690** | **69.459.138** |
| 4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo | 14.124.663 | 18.769.699 | 0 | 32.235.799 | 65.130.161 |
| 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario | 3.050.086 | 0 | 0 | 1.278.891 | 4.328.977 |
| **5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible** | **607.717** | **0** | **0** | **0** | **607.717** |
| 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible | 414.640 | 0 | 0 | 0 | 414.640 |
| 5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres | 193.077 | 0 | 0 | 0 | 193.077 |
| **6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos** | **4.087.525** | **0** | **0** | **0** | **4.087.526** |
| 6.1 Los requisitos del Estado comunitario | 2.574.479 | 0 | 0 | 0 | 2.574.479 |
| 6.2 Los retos del Estado comunitario | 1.513.047 | 0 | 0 | 0 | 1.513.047 |
| **7. Dimensiones especiales del desarrollo** | **3.626.970** | **0** | **1.526.383** | **5.446.553** | **10.599.905** |
| 7.1 Equidad de género | 5.884 | 0 | 0 | 0 | 5.884 |
| 7.2 Juventud | 4.476 | 0 | 0 | 0 | 4.476 |
| 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales | 94.085 | 0 | 372.864 | 0 | 466.949 |
| 7.4 Dimensión regional | 1.146.724 | 0 | 1.153.519 | 0 | 2.300.243 |
| 7.5 Ciencia, tecnología e innovación | 1.378.968 | 0 | 0 | 5.446.553 | 6.825.521 |
| 7.6 Cultura y desarrollo | 657.728 | 0 | 0 | 0 | 657.728 |
| 7.7 Demografía y desarrollo | 282.630 | 0 | 0 | 0 | 282.630 |
| 7.8 Sector de la economía solidaria | 17.322 | 0 | 0 | 0 | 17.322 |
| 7.9 Política exterior y migratoria | 39.152 | 0 | 0 | 0 | 39.152 |
| **TOTAL GENERAL** | **79.190.116** | **18.971.017** | **72.615.227** | **57.784.694** | **228.561.054** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad

**PLAN DE INVERSIONES 2007**
Millones de Pesos Constantes 2006

| OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND | 2007 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| **1. Estado Comunitario: desarrollo para todos** | **2.025.625** | | | | |
| **2. Política de defensa y seguridad democrática*** | **2.025.626** | **0** | **0** | **0** | **2.025.626** |
| 2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática | 1.410.595 | 0 | 0 | 0 | 1.410.595 |
| 2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación | 615.031 | 0 | 0 | 0 | 615.031 |
| **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad** | **9.130.152** | **51.237** | **16.915.200** | **4.447.818** | **30.544.407** |
| 3.1 Pobreza y población vulnerable | 2.483.725 | 0 | 1.699.582 | 0 | 4.183.307 |
| 3.2 Mercado y relaciones laborales | 30.283 | 0 | 0 | 0 | 30.283 |
| 3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social | 3.703.598 | 51.237 | 14.416.150 | 175.721 | 18.346.706 |
| 3.4 Banca de las oportunidades | 116.189 | 0 | | 823.006 | 939.195 |
| 3.5 Ciudades amables | 1.248.969 | 0 | 799.468 | 3.393.901 | 5.442.338 |
| 3.6 Infraestructura para el desarrollo | 1.362.620 | 0 | 0 | | 1.362.620 |
| 3.7 Equidad en el campo | 184.768 | 0 | 0 | 55.190 | 239.958 |
| **4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad** | **4.445.005** | **4.943.952** | **0** | **7.929.934** | **17.318.891** |
| 4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo | 3.690.030 | 4.943.952 | 0 | 7.538.764 | 16.172.746 |
| 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario | 754.975 | 0 | 0 | 391.170 | 1.146.145 |
| **5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible** | **124.301** | 0 | 0 | 0 | **124.301** |
| 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible | 91.643 | 0 | 0 | 0 | 91.643 |
| 5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres | 32.658 | 0 | 0 | 0 | 32.658 |
| **6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos** | **1.351.004** | **0** | **0** | **0** | **1.351.004** |
| 6.1 Los requisitos del Estado comunitario | 882.529 | 0 | 0 | 0 | 882.529 |
| 6.2 Los retos del Estado comunitario | 468.475 | 0 | 0 | 0 | 468.475 |
| **7. Dimensiones especiales del desarrollo** | **849.299** | **0** | **101.380** | **1.059.278** | **2.009.957** |
| 7.1 Equidad de género | 455 | 0 | 0 | 0 | 455 |
| 7.2 Juventud | 404 | 0 | 0 | 0 | 404 |
| 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales | 32.555 | 0 | 87.863 | 0 | 120.418 |
| 7.4 Dimensión regional | 312.207 | 0 | 13.517 | 0 | 325.724 |
| 7.5 Ciencia, tecnología e innovación | 284.026 | 0 | 0 | 1.059.278 | 1.343.304 |
| 7.6 Cultura y desarrollo | 136.353 | 0 | 0 | 0 | 136.353 |
| 7.7 Demografía y desarrollo | 72.948 | 0 | 0 | 0 | 72.948 |
| 7.8 Sector de la economía solidaria | 2.421 | 0 | 0 | 0 | 2.421 |
| 7.9 Política exterior y migratoria | 7.930 | 0 | 0 | 0 | 7.930 |
| **TOTAL GENERAL** | **17.925.387** | **4.995.189** | **17.016.580** | **13.437.030** | **53.374.186** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2008**
Millones de Pesos Constantes 2006

| OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND | 2008 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| **1. Estado Comunitario: desarrollo para todos** | | | | | |
| **2. Política de defensa y seguridad democrática*** | **5.352.873** | **0** | **0** | **0** | **5.352.873** |
| 2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática | 4.696.239 | 0 | 0 | 0 | 4.696.239 |
| 2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación | 656.634 | 0 | 0 | 0 | 656.634 |
| **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad** | **9.910.980** | **48.268** | **17.377.424** | **4.707.605** | **32.044.277** |
| 3.1 Pobreza y población vulnerable | 3.628.118 | 0 | 1.406.935 | 0 | 5.035.053 |
| 3.2 Mercado y relaciones laborales | 32.258 | | 0 | | 32.258 |
| 3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social | 3.496.292 | 48.268 | 15.155.906 | 282.246 | 18.982.712 |
| 3.4 Banca de las oportunidades | 0 | 0 | | 794.123 | 794.123 |
| 3.5 Ciudades amables | 1.351.974 | 0 | 814.583 | 3.574.993 | 5.741.550 |
| 3.6 Infraestructura para el desarrollo | 1.191.849 | 0 | 0 | 0 | 1.191.849 |
| 3.7 Equidad en el campo | 210.489 | | | 56.243 | 266.732 |
| **4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad** | **4.048.922** | **4.339.348** | **0** | **8.621.041** | **17.009.311** |
| 4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo | 3.262.595 | 4.339.348 | 0 | 8.366.454 | 15.968.397 |
| 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario | 786.327 | | 0 | 254.587 | 1.040.914 |
| **5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible** | **169.532** | **0** | **0** | **0** | **169.532** |
| 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible | 99.779 | 0 | 0 | 0 | 99.779 |
| 5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres | 69.753 | 0 | 0 | 0 | 69.753 |
| **6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos** | **1.128.470** | **0** | **0** | **0** | **1.128.470** |
| 6.1 Los requisitos del Estado comunitario | 759.445 | 0 | 0 | 0 | 759.445 |
| 6.2 Los retos del Estado comunitario | 369.025 | 0 | 0 | 0 | 369.025 |
| **7. Dimensiones especiales del desarrollo** | **930.303** | **0** | **457.147** | **1.266.453** | **2.653.903** |
| 7.1 Equidad de género | 1.869 | 0 | 0 | 0 | 1.869 |
| 7.2 Juventud | 1.401 | 0 | 0 | 0 | 1.401 |
| 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales | 24.758 | 0 | 91.429 | 0 | 116.187 |
| 7.4 Dimensión regional | 286.399 | 0 | 365.718 | 0 | 652.117 |
| 7.5 Ciencia, tecnología e innovación | 357.463 | 0 | 0 | 1.266.453 | 1.623.916 |
| 7.6 Cultura y desarrollo | 171.966 | 0 | 0 | | 171.966 |
| 7.7 Demografía y desarrollo | 70.455 | 0 | 0 | 0 | 70.455 |
| 7.8 Sector de la economía solidaria | 4.671 | 0 | 0 | 0 | 4.671 |
| 7.9 Política exterior y migratoria | 11.321 | 0 | 0 | 0 | 11.321 |
| **TOTAL GENERAL** | **21.541.080** | **4.387.616** | **17.834.571** | **14.595.099** | **58.358.366** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2009**
Millones de Pesos Constantes 2006

| OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND | 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| **1. Estado Comunitario: desarrollo para todos** | | | | | |
| **2. Política de defensa y seguridad democrática*** | **3.398.474** | **0** | **0** | **0** | **3.398.474** |
| 2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática | 2.768.095 | | 0 | 0 | 2.768.095 |
| 2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación | 630.379 | 0 | 0 | 0 | 630.379 |
| **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad** | **10.348.811** | **49.952** | **18.032.034** | **4.836.882** | **33.267.679** |
| 3.1 Pobreza y población vulnerable | 3.823.108 | 0 | 1.267.772 | 0 | 5.090.880 |
| 3.2 Mercado y relaciones laborales | 29.029 | 0 | 0 | 0 | 29.029 |
| 3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social | 3.794.535 | 49.952 | 15.916.415 | 381.978 | 20.142.880 |
| 3.4 Banca de las oportunidades | 0 | 0 | 0 | 768.063 | 768.063 |
| 3.5 Ciudades amables | 1.330.890 | 0 | 847.847 | 3.626.480 | 5.805.217 |
| 3.6 Infraestructura para el desarrollo | 1.178.149 | 0 | 0 | 0 | 1.178.149 |
| 3.7 Equidad en el campo | 193.100 | 0 | 0 | 60.361 | 253.461 |
| **4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad** | **4.108.226** | **4.648.022** | **0** | **8.715.944** | **17.472.192** |
| 4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo | 3.336.576 | 4.648.022 | 0 | 8.416.851 | 16.401.449 |
| 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario | 771.650 | 0 | 0 | 299.093 | 1.070.743 |
| **5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible** | **176.630** | **0** | **0** | **0** | 176.630 |
| 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible | 111.681 | 0 | 0 | 0 | 111.681 |
| 5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres | 64.949 | 0 | 0 | 0 | 64.949 |
| **6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos** | **859.732** | **0** | **0** | **0** | **859.732** |
| 6.1 Los requisitos del Estado comunitario | 497.606 | 0 | 0 | 0 | 497.606 |
| 6.2 Los retos del Estado comunitario | 362.126 | 0 | 0 | 0 | 362.126 |
| **7. Dimensiones especiales del desarrollo** | **925.998** | **0** | **475.815** | **1.447.878** | **2.849.691** |
| 7.1 Equidad de género | 1.807 | 0 | 0 | 0 | 1.807 |
| 7.2 Juventud | 1.355 | 0 | 0 | 0 | 1.355 |
| 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales | 18.605 | 0 | 95.163 | 0 | 113.768 |
| 7.4 Dimensión regional | 279.291 | 0 | 380.652 | 0 | 659.943 |
| 7.5 Ciencia, tecnología e innovación | 366.965 | 0 | 0 | 1.447.878 | 1.814.843 |
| 7.6 Cultura y desarrollo | 173.924 | 0 | 0 | 0 | 173.924 |
| 7.7 Demografía y desarrollo | 69.351 | 0 | 0 | 0 | 69.351 |
| 7.8 Sector de la economía solidaria | 4.970 | 0 | 0 | 0 | 4.970 |
| 7.9 Política exterior y migratoria | 9.730 | 0 | 0 | 0 | 9.730 |
| **TOTAL GENERAL** | **19.817.871** | **4.697.974** | **18.507.849** | **15.000.704** | **58.024.398** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2010**
Millones de Pesos Constantes 2006

| OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS PND | 2010 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| **1. Estado Comunitario: desarrollo para todos** | | | | | |
| **2. Política de defensa y seguridad democrática*** | **2.845.698** | **0** | **0** | **0** | **2.845.698** |
| 2.1 Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática | 2.208.686 | 0 | 0 | 0 | 2.208.686 |
| 2.2 Desplazamiento, derechos humanos y reconciliación | 637.012 | 0 | 0 | 0 | 637.012 |
| **3. Reducción de la pobreza y promoción del empleo y la equidad** | **10.680.539** | **51.860** | **18.764.186** | **4.831.146** | **34.327.731** |
| 3.1 Pobreza y población vulnerable | 4.108.880 | 0 | 1.148.046 | 0 | 5.256.926 |
| 3.2 Mercado y relaciones laborales | 30.238 | 0 | 0 | 0 | 30.238 |
| 3.3 Inserción de familias en el Sistema de Protección Social | 3.994.011 | 51.860 | 16.739.378 | 456.219 | 21.241.468 |
| 3.4 Banca de las oportunidades | 0 | 0 | 0 | 745.238 | 745.238 |
| 3.5 Ciudades amables | 1.274.655 | 0 | 876.762 | 3.565.599 | 5.717.016 |
| 3.6 Infraestructura para el desarrollo | 1.089.768 | 0 | 0 | 0 | 1.089.768 |
| 3.7 Equidad en el campo | 182.987 | 0 | 0 | 64.090 | 247.077 |
| **4. Crecimiento alto y sostenido: la condición para un desarrollo con equidad** | **4.572.597** | **4.838.378** | **0** | **8.247.772** | **17.658.747** |
| 4.2 Agenda Interna: Estrategia de desarrollo productivo | 3.835.463 | 4.838.378 | 0 | 7.913.730 | 16.587.571 |
| 4.3 Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario | 737.134 | 0 | 0 | 334.042 | 1.071.176 |
| **5. Gestión ambiental y del riesgo que promueva el desarrollo sostenible** | **137.255** | **0** | **0** | **0** | **137.255** |
| 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible | 111.537 | 0 | 0 | 0 | 111.537 |
| 5.2. Gestión del riesgo para la prevención y atención de desastres | 25.718 | 0 | 0 | 0 | 25.718 |
| **6. Un mejor Estado al servicio de los ciudadanos** | **748.319** | **0** | **0** | **0** | **748.319** |
| 6.1 Los requisitos del Estado comunitario | 434.898 | 0 | 0 | 0 | 434.898 |
| 6.2 Los retos del Estado comunitario | 313.421 | 0 | 0 | 0 | 313.421 |
| **7. Dimensiones especiales del desarrollo** | **921.372** | **0** | **492.041** | **1.672.943** | **3.086.356** |
| 7.1 Equidad de género | 1.754 | 0 | 0 | 0 | 1.754 |
| 7.2 Juventud | 1.315 | 0 | 0 | 0 | 1.315 |
| 7.3 Grupos étnicos y relaciones interculturales | 18.166 | 0 | 98.408 | 0 | 116.574 |
| 7.4 Dimensión regional | 268.827 | 0 | 393.633 | 0 | 662.460 |
| 7.5 Ciencia, tecnología e innovación | 370.516 | 0 | 0 | 1.672.943 | 2.043.459 |
| 7.6 Cultura y desarrollo | 175.486 | 0 | 0 | 0 | 175.486 |
| 7.7 Demografía y desarrollo | 69.876 | 0 | 0 | 0 | 69.876 |
| 7.8 Sector de la economía solidaria | 5.262 | 0 | 0 | 0 | 5.262 |
| 7.9 Política exterior y migratoria | 10.170 | 0 | 0 | 0 | 10.170 |
| **TOTAL GENERAL** | **19.905.780** | **4.890.238** | **19.256.227** | **14.751.861** | **58.804.106** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad

**PLAN DE INVERSIONES 2007 - 2010**
Millones de Pesos Constantes 2006

| SECTORES | TOTAL | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral | S.G. Particip. | Privado | Total |
| Agropecuario | 3.865.930 | 0 | 0 | 1.646.193 | 5.512.123 |
| Acción social | 7.219.270 | 0 | 0 | 0 | 7.219.270 |
| Ambiente, viv. y dllo terr | 3.059.646 | 0 | 3.338.660 | 14.160.973 | 20.559.279 |
| Comercio, ind. y turismo | 225.158 | 0 | 0 | 520.927 | 746.085 |
| Comunicaciones | 1.368.190 | 0 | 0 | 7.590.427 | 8.958.617 |
| Congreso | 13.459 | 0 | 0 | 0 | 13.459 |
| Cultura | 656.826 | 0 | 0 | 0 | 656.826 |
| Dane | 425.443 | 0 | 0 | 0 | 425.443 |
| Dansocial | 17.322 | 0 | 0 | 0 | 17.322 |
| Defensa y seguridad* | 9.837.445 | 0 | 0 | 0 | 9.837.445 |
| Educación | 3.737.522 | 0 | 40.538.693 | 1.296.164 | 45.572.379 |
| Función Pública | 77.822 | 0 | 0 | 0 | 77.822 |
| Hacienda | 3.991.485 | 0 | 0 | 3.130.430 | 7.121.915 |
| Justicia | 3.074.573 | 0 | 0 | 0 | 3.074.573 |
| Minas y energía | 3.751.128 | 18.769.699 | 0 | 13.372.740 | 35.893.567 |
| Organismos de control | 418.877 | 0 | 0 | 0 | 418.877 |
| Planeación | 1.842.630 | 0 | 0 | 5.315.135 | 7.157.765 |
| Presidencia | 85.574 | 0 | 0 | 0 | 85.574 |
| Protección social | 24.564.078 | 201.318 | 18.675.789 | 0 | 43.441.185 |
| Relaciones exteriores | 39.152 | 0 | 0 | 0 | 39.152 |
| Transporte | 10.918.587 | 0 | 0 | 10.751.705 | 21.670.292 |
| Asignaciones especiales | 0 | 0 | 788.750 | 0 | 788.750 |
| Propósito general | 0 | 0 | 8.177.179 | 0 | 8.177.179 |
| Muncipios < 25 mil Hab | 0 | | 1.096.156 | | 1.096.156 |
| **TOTAL GENERAL** | **79.190.116** | **18.971.017** | **72.615.227** | **57.784.694** | **228.561.054** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2007**
Millones de Pesos Constantes 2006

| SECTORES | 2007 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| Agropecuario | 965.595 | 0 | 0 | 478.790 | 1.444.385 |
| Acción social | 1.326.581 | 0 | 0 | 0 | 1.326.581 |
| Ambiente, viv. y dllo terr | 745.407 | 0 | 799.468 | 3.393.901 | 4.938.776 |
| Comercio, ind. y turismo | 55.907 | 0 | 0 | 141.794 | 197.701 |
| Comunicaciones | 321.293 | 0 | 0 | 1.907.230 | 2.228.523 |
| Congreso | 13.459 | 0 | 0 | 0 | 13.459 |
| Cultura | 141.131 | 0 | 0 | 0 | 141.131 |
| Dane | 114.052 | 0 | 0 | 0 | 114.052 |
| Dansocial | 2.421 | 0 | 0 | 0 | 2.421 |
| Defensa y seguridad* | 1.189.605 | 0 | 0 | 0 | 1.189.605 |
| Educación | 648.598 | 0 | 9.609.028 | 175.721 | 10.433.347 |
| Función Pública | 48.168 | 0 | 0 | 0 | 48.168 |
| Hacienda | 1.156.470 | 0 | 0 | 823.006 | 1.979.476 |
| Justicia | 873.044 | 0 | 0 | 0 | 873.044 |
| Minas y energía | 1.106.174 | 4.943.952 | 0 | 3.473.116 | 9.523.242 |
| Organismos de control | 144.417 | 0 | 0 | 0 | 144.417 |
| Planeación | 438.573 | 0 | 0 | 1.026.847 | 1.465.420 |
| Presidencia | 16.447 | 0 | 0 | 0 | 16.447 |
| Protección social | 5.637.824 | 51.237 | 4.464.132 | 0 | 10.153.193 |
| Relaciones exteriores | 7.930 | 0 | 0 | 0 | 7.930 |
| Transporte | 2.972.289 | 0 | 0 | 2.016.624 | 4.988.913 |
| Asignaciones especiales | 0 | 0 | 185.865 | 0 | 185.865 |
| Propósito general | 0 | 0 | 1.958.088 | 0 | 1.958.088 |
| Muncipios < 25 mil Hab | 0 | 0 | 0 | | 0 |
| **TOTAL GENERAL** | **17.925.385,00** | **4.995.190,00** | **17.016.581,00** | **13.437.030,00** | **53.374.186** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Segurid

**PLAN DE INVERSIONES 2008**
Millones de Pesos Constantes 2006

| SECTORES | 2008 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| Agropecuario | 996.225 | 0 | 0 | 346.606 | 1.342.831 |
| Acción social | 1.883.560 | 0 | 0 | 0 | 1.883.560 |
| Ambiente, viv. y dllo terr | 763.347 | 0 | 814.583 | 3.574.993 | 5.152.923 |
| Comercio, ind. y turismo | 81.814 | 0 | 0 | 141.794 | 223.608 |
| Comunicaciones | 349.959 | 0 | 0 | 1.894.399 | 2.244.358 |
| Congreso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cultura | 169.957 | 0 | 0 | 0 | 169.957 |
| Dane | 104.510 | 0 | 0 | 0 | 104.510 |
| Dansocial | 4.671 | 0 | 0 | 0 | 4.671 |
| Defensa y seguridad* | 4.358.511 | 0 | 0 | 0 | 4.358.511 |
| Educación | 884.771 | 0 | 9.920.662 | 282.246 | 11.087.679 |
| Función Pública | 9.896 | 0 | 0 | 0 | 9.896 |
| Hacienda | 1.026.507 | 0 | 0 | 794.123 | 1.820.630 |
| Justicia | 920.137 | 0 | 0 | 0 | 920.137 |
| Minas y energía | 929.337 | 4.339.348 | 0 | 2.850.035 | 8.118.720 |
| Organismos de control | 117.166 | 0 | 0 | 0 | 117.166 |
| Planeación | 476.316 | 0 | 0 | 1.230.677 | 1.706.993 |
| Presidencia | 25.008 | 0 | 0 | 0 | 25.008 |
| Protección social | 6.042.569 | 48.268 | 4.559.157 | 0 | 10.649.994 |
| Relaciones exteriores | 11.321 | 0 | 0 | 0 | 11.321 |
| Transporte | 2.385.495 | 0 | 0 | 3.481.106 | 5.866.601 |
| Asignaciones especiales | 0 | 0 | 193.408 | 0 | 193.408 |
| Propósito general | 0 | 0 | 1.995.109 | 0 | 1.995.109 |
| Muncipios < 25 mil Hab | 0 | 0 | 351.651 | 0 | 351.651 |
| **TOTAL GENERAL** | **21.541.080** | **4.387.616** | **17.834.571** | **14.595.099** | **58.358.366** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2009**
Millones de Pesos Constantes 2006

| SECTORES | 2009 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| Agropecuario | 1.943.963 | 0 | 0 | 394.609 | 2.338.572 |
| Acción social | 974.531 | 0 | 0 | 0 | 974.531 |
| Ambiente, viv. y dllo terr | 775.040 | 0 | 847.847 | 3.626.480 | 5.249.367 |
| Comercio, ind. y turismo | 47.096 | 0 | 0 | 119.618 | 166.714 |
| Comunicaciones | 348.562 | 0 | 0 | 1.894.399 | 2.242.961 |
| Congreso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cultura | 172.035 | 0 | 0 | 0 | 172.035 |
| Dane | 103.688 | 0 | 0 | 0 | 103.688 |
| Dansocial | 4.970 | 0 | 0 | 0 | 4.970 |
| Defensa y seguridad* | 2.421.898 | 0 | 0 | 0 | 2.421.898 |
| Educación | 1.002.566 | 0 | 10.270.767 | 381.978 | 11.655.311 |
| Función Pública | 9.882 | 0 | 0 | 0 | 9.882 |
| Hacienda | 969.547 | 0 | 0 | 768.063 | 1.737.610 |
| Justicia | 644.678 | 0 | 0 | 0 | 644.678 |
| Minas y energía | 869.663 | 4.648.022 | 0 | 3.394.082 | 8.911.767 |
| Organismos de control | 109.970 | 0 | 0 | 0 | 109.970 |
| Planeación | 476.716 | 0 | 0 | 1.412.723 | 1.889.439 |
| Presidencia | 22.205 | 0 | 0 | 0 | 22.205 |
| Protección social | 6.366.279 | 49.952 | 4.745.335 | 0 | 11.161.566 |
| Relaciones exteriores | 9.730 | 0 | 0 | 0 | 9.730 |
| Transporte | 2.544.852 | 0 | 0 | 3.008.752 | 5.553.604 |
| Asignaciones especiales | 0 | 0 | 201.306 | 0 | 201.306 |
| Propósito general | 0 | 0 | 2.076.582 | 0 | 2.076.582 |
| Muncipios < 25 mil Hab | 0 | 0 | 366.011 | 0 | 366.011 |
| **TOTAL GENERAL** | **19.817.871,00** | **4.697.974,00** | **18.507.849,00** | **15.000.704,00** | **58.024.398,00** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

**PLAN DE INVERSIONES 2010**
Millones de Pesos Constantes 2006

| SECTORES | 2010 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Central | Descentral. | S.G. Particip. | Privado | Total |
| Agropecuario | 929.578 | 0 | 0 | 426.188 | 1.355.766 |
| Acción social | 2.065.166 | 0 | 0 | 0 | 2.065.166 |
| Ambiente, viv. y dllo terr | 775.853 | 0 | 876.762 | 3.565.599 | 5.218.214 |
| Comercio, ind. y turismo | 40.341 | 0 | 0 | 118.602 | 158.943 |
| Comunicaciones | 348.376 | 0 | 0 | 1.894.399 | 2.242.775 |
| Congreso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cultura | 173.703 | 0 | 0 | 0 | 173.703 |
| Dane | 103.193 | 0 | 0 | 0 | 103.193 |
| Dansocial | 5.261 | 0 | 0 | 0 | 5.261 |
| Defensa y seguridad | 1.867.431 | 0 | 0 | 0 | 1.867.431 |
| Educación | 1.201.586 | 0 | 10.738.236 | 456.219 | 12.396.041 |
| Función Pública | 9.876 | 0 | 0 | 0 | 9.876 |
| Hacienda | 838.961 | 0 | 0 | 745.238 | 1.584.199 |
| Justicia | 636.714 | 0 | 0 | 0 | 636.714 |
| Minas y energía | 845.953 | 4.838.377 | 0 | 3.655.507 | 9.339.837 |
| Organismos de control | 47.323 | 0 | 0 | 0 | 47.323 |
| Planeación | 451.025 | 0 | 0 | 1.644.887 | 2.095.912 |
| Presidencia | 21.914 | 0 | 0 | 0 | 21.914 |
| Protección social | 6.517.405 | 51.860 | 4.907.165 | 0 | 11.476.430 |
| Relaciones exteriores | 10.170 | 0 | 0 | 0 | 10.170 |
| Transporte | 3.015.950 | 0 | 0 | 2.245.222 | 5.261.172 |
| Asignaciones especiales | 0 | 0 | 208.171 | 0 | 208.171 |
| Propósito general | 0 | 0 | 2.147.400 | 0 | 2.147.400 |
| Muncipios < 25 mil Hab | 0 | 0 | 378.493 | 0 | 378.493 |
| **TOTAL GENERAL** | **19.905.780** | **4.890.238** | **19.256.227** | **14.751.861** | **58.804.106** |

*No Incluye $45.070.985 millones que corresponde a los gastos de funcionamiento del Sector Defensa y Seguridad.

## REGIONALIZACION INDICATIVA-TOTAL GENERAL
## PLAN DE INVERSIONES 2007-2010
## Cifras (Millones de Pesos Constantes de 2006)

| SECTORES | REGIONES | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | AMAZONIA | BOGOTA | CENTRO ORIENTE | COSTA ATLANTICA | OCCIDENTE | ORINOQUIA | NACIONAL | TOTAL |
| Acción Social | 301,575 | 517,920 | 1,674,734 | 1,824,713 | 1,876,867 | 494,275 | 529,186 | 7,219,270 |
| Agropecuario | 83,937 | 0 | 1,081,878 | 991,082 | 926,200 | 312,098 | 2,116,929 | 5,512,123 |
| Ambiente, Viv. Y Dllo Terr | 123,174 | 405,228 | 1,367,544 | 1,121,002 | 1,563,935 | 274,921 | 15,703,475 | 20,559,279 |
| Asignaciones Especiales | 32,714 | 22,300 | 155,011 | 203,322 | 316,662 | 58,741 | 0 | 788,750 |
| Comercio, Ind. Y Tur | 2,957 | 27,025 | 47,622 | 20,103 | 43,901 | 4,246 | 600,231 | 746,086 |
| Comunicaciones | 230,214 | 1,336,128 | 1,195,061 | 1,835,215 | 2,458,751 | 398,727 | 1,504,520 | 8,958,617 |
| Congreso | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 13,459 | 13,459 |
| Cultura | 5,648 | 182,948 | 58,857 | 63,907 | 163,852 | 15,090 | 166,524 | 656,826 |
| Dane | 2,213 | 261 | 19,493 | 13,332 | 11,872 | 2,568 | 375,702 | 425,443 |
| Dansocial | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 17,322 | 17,322 |
| Defensa | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9,837,445 | 9,837,445 |
| Educación | 1,342,228 | 4,658,489 | 10,029,435 | 10,575,037 | 15,098,250 | 2,104,835 | 1,764,105 | 45,572,379 |
| Funpublica | 0 | 41,249 | 3,617 | 1,177 | 3,558 | 684 | 27,536 | 77,822 |
| Hacienda | 623 | 1,655,813 | 346,015 | 259,235 | 635,078 | 1,710 | 4,223,442 | 7,121,915 |
| Justicia | 148,807 | 114,032 | 244,787 | 74,954 | 303,635 | 178,512 | 2,009,845 | 3,074,573 |
| Minas Y Energía | 673,207 | 734,229 | 10,542,005 | 11,180,232 | 3,558,454 | 7,079,397 | 2,126,043 | 35,893,567 |
| Municipios < 25 Mil Hab. | 29,472 | 0 | 442,641 | 193,223 | 350,553 | 80,266 | 0 | 1,096,156 |
| Organismos De Control | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 418,877 | 418,877 |
| Planeación | 67,728 | 152,262 | 349,069 | 469,273 | 481,077 | 82,792 | 5,555,562 | 7,157,765 |
| Presidencia | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 85,574 | 85,574 |
| Propósito General | 229,404 | 443,341 | 2,634,462 | 1,684,616 | 2,726,339 | 459,017 | 0 | 8,177,179 |
| Protección Social | 2,154,750 | 3,342,939 | 8,309,813 | 9,302,549 | 13,236,544 | 3,410,544 | 3,684,046 | 43,441,185 |
| Relaciones Exteriores | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 39,152 | 39,152 |
| Transporte | 459,500 | 1,692,054 | 4,536,624 | 5,509,690 | 4,602,814 | 680,854 | 4,188,756 | 21,670,292 |
| **Total general** | **5,888,154** | **15,326,217** | **43,038,669** | **45,322,663** | **48,358,344** | **15,639,278** | **54,987,731** | **228,561,055** |

## 9. Anexo de Metas

El anexo de metas es el principal instrumento que se utilizará para el posterior seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, PND. Se incluyeron en esta parte los indicadores más relevantes, a nivel nacional, de las estrategias desarrolladas en el PND que permitirán medir el cumplimiento de sus objetivos y que fueron concertados con los Ministerios y Departamentos Administrativos. Además, las metas fueron definidas teniendo en cuenta los recursos previstos dentro del Plan Plurianual de Inversiones y contemplan el desarrollo de sectores productivos priorizados en las apuestas de Agenda Interna.

Vale aclarar que para la medición de las líneas de base y la cuantificación de las metas de algunos indicadores del anexo se requieren datos relacionados con población. En la mayoría de estas cifras se utilizó el censo de 1993 y, excepcionalmente, el de 2005. En la medida en que se disponga de la información completa del censo de 2005 se llevarán a cabo los ajustes y modificaciones pertinentes, los cuales se tendrán en cuenta en los procesos de seguimiento que realizará el DNP.

**OBJETIVO 2: POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

**2.1. Hacia la consolidación de la Política de Seguridad Democrática**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Defensa** | | |
| Porcentaje de reducción de asaltos a poblaciones (1) [A] | 92,4% | 40% |
| Porcentaje de reducción de secuestros extorsivos (1) [A] | 57,3% | 64,7% |
| Porcentaje de reducción tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes (2) [A] | 45,9% | 29,5% |
| Hectáreas de cultivos ilícitos de hoja de coca y amapola asperjadas | 585.678 | 640.000 |
| **Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)** | | |
| Grandes organizaciones de corrupción desmanteladas por información proveniente del DAS. Línea de base 2006 | 3 | 21 |
| **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** | | |
| Hectáreas erradicadas manualmente por grupos móviles de erradicación | 47.670 | 110.000 |
| Familias beneficiadas con pagos en el programa Familias Guardabosques (Acum.) | 43.271 | 80.000 |

(1) La línea de base se toma comparando la reducción entre los cuatrienios 1998 - 2002 y 2002 - 2006.

(2) Proyección 2006: 35,5%. Fuente: DNP- DJS. La línea de base se toma comparando el año 2006 frente al 2002.

**2.2. Desplazamiento forzado, Derechos Humanos y Reconciliación**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de la Protección Social** | | |
| Nuevos afiliados en el Régimen Subsidiado en Salud (desplazados) | 260.269 | 1.200.000 |

| | | |
|---|---|---|
| Cupos en Formación Profesional Integral para población vulnerable [A] | 1.628.549 | 3.510.285 |
| *Cupos en Formación Profesional Integral para población vulnerable (desplazados por la violencia)* [A] | *227.170* | *816.609* |
| **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** | | |
| Nuevos recursos de apoyo para proyectos productivos asignados a poblaciones desplazadas cofinanciados por Fomipyme ($ millones) [A] | 5.546 | 20.000 |
| Personas desplazadas beneficiadas por proyectos productivos cofinanciados por Fomipyme [A] | 4.405 | 12.000 |
| **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** | | |
| Subsidios asignados por Fonvivienda para población desplazada | 33.394 | 38.646 |
| **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** | | |
| Familias desplazadas beneficiadas con adjudicación de tierras [A] | 1.831 | 12.850 |
| Familias desplazadas beneficiadas con subsidio de Vivienda de Interés Social -VIS- Rural | 8.907 | 10.500 |
| **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** | | |
| Familias desplazadas atendidas con atención integral | Nuevo | 160.000 |
| Familias desplazadas beneficiadas por el programa Familias en Acción (Acum.) | 99.807 | 300.000 |
| Familias desplazadas beneficiadas en programa de generación de ingresos | Nuevo | 377.000 |
| Familias vulnerables y desplazadas vinculadas a programas de Paz y Desarrollo | Nuevo | 85.302 |
| Familias vinculadas a la Red de Seguridad Alimentaria (RESA) (Acum.) | 380.109 | 725.000 |
| Familias desplazadas acompañadas en retornos o reubicaciones | 31.899 | 32.000 |
| **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (Dapre)** | | |
| Porcentaje de fases desarrolladas del proceso de elaboración concertada, expedición y puesta en marcha del Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH. | 30% | 100% |
| Municipios que ejecutan planes de acción departamentales en Derechos Humanos | 210 | 450 |
| **Ministerio de Educación** | | |
| Nuevos cupos educativos para población desplazada (contratación del servicio). Línea de base 2005 * [A] | 232.115 | 400.000 |
| **Ministerio del Interior y Justicia** | | |
| Municipios que ejecutan planes de acción en Derechos Humanos | 317 | 500 |

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

*: Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

[A]: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.

**OBJETIVO 3: REDUCCION DE LA POBREZA Y PROMOCION DEL EMPLEO Y LA EQUIDAD**

**3.1. Pobreza y población vulnerable**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Transversales** | | |
| Pobreza (porcentaje de la población) * | 49,2% | 39,6% |
| Indigencia (porcentaje de la población) * | 14,7% | 8% |
| Coeficiente de Gini | 0,55 | 0,50 |
| **Departamento Nacional de Planeación** | | |
| Porcentaje de avance en el diseño e implementación del **Sisbén III** en 1.098 municipios (1) | 0% | 100% |

(1) La línea de base es igual a cero debido a que, a la fecha, el Sisbén II se encuentra implementado en los 1.098 municipios del país. La meta consiste en implementar el SISBÉN III en todos los municipios del país para el año 2010.

**3.2. Mercado y relaciones laborales**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Transversales** | | |
| Tasa de desempleo. Línea de base 2006 [A] | 11,9% | 8,8% |
| Tasa de desempleo de los menores de 24 años. Línea de base 2005 [A] | 26% | 20% |
| Duración promedio del desempleo (meses). Línea de base 2005 [A] | 11 | 7 |
| Trabajo infantil (proporción de la PEA infantil (5 - 17 años) respecto al total de la PEA). Línea de base 2005 | 7,2% | 5,3% |
| **Ministerio de la Protección Social** | | |
| Empresas creadas por el Fondo Emprender [A] | 777 | 1.768 |
| Empleos generados en empresas promovidas por el Fondo Emprender [A] | 4.171 | 9.100 |
| Porcentaje de vacantes utilizadas por inscritos en el Servicio Público en Empleo [A] | 48,4% | 65% |

**3.3. Inserción de las familias en el Sistema de Protección Social**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de la Protección Social** | | |
| Cobertura en afiliación al régimen subsidiado (Nivel Sisbén 1 y 2) * | 71% | 100% |
| Nuevos afiliados en el régimen subsidiado en salud (incluye subsidios totales y parciales) * | 8.729.965 | 9.307.249 |
| Nuevos afiliados al régimen contributivo de salud (cotizantes más beneficiarios) [A] | 2.889.119 | 1.500.000 |
| Cobertura en afiliación a pensiones. Línea de base 2005 [A] | 25% | 38% |
| Cobertura de los mecanismos de protección al desempleo (porcentaje de la PEA cubierta con algún mecanismo de protección). Línea de base 2005 [A] | 20% | 30% |
| Nuevos afiliados a riesgos profesionales [A] | 1.173.758 | 900.000 |
| Total de afiliados a riesgos profesionales (cum..) [A] | 5.338.733 | 6.238.733 |
| Total de empresas vinculadas al Sistema de Riesgos Profesionales (cum..) [A] | 362.881 | 446.881 |
| Subsidios al desempleo entregados | 237.156 | 322.804 |
| Alumnos en integración con la Educación Media (Anual) [A] | n.d. | 308.958 |
| Cupos anuales para alumnos en Formación Profesional Integral (Titulada) otorgados por el Sena. Línea de base 2006 [A] | 433.885 | 478.041 |
| Cupos anuales para alumnos en Formación Profesional Integral (Complementaria) otorgados por el Sena. Línea de base 2006 [A] | 3.714.924 | 5.063.083 |
| Cupos anuales en Formación para Técnicos Profesionales y Tecnólogos. Línea de base 2006 [A] | 141.765 | 230.450 |
| Horas de Formación Profesional Integral impartidas al año por el Sena (millones). Línea de base 2006 [A] | 12,7 | 17,8 |
| Alumnos matriculados en Formación Virtual [A] | 772.733 | 3.939.204 |
| Alumnos graduados del Programa Jóvenes en Acción [A] | 99.916 | 71.688 |
| Alumnos graduados del Programa Jóvenes Rurales [A] | 157.624 | 601.002 |
| Niños de 6 meses a 5 años de edad beneficiados con el programa Desayunos Infantiles (cum..) | 1.006.640 | 1.306.074 |
| Niños beneficiados con el programa Restaurantes Escolares (cum..) | 3.187.021 | 3.837.021 |
| Adultos Mayores beneficiados con complemento alimentario (cum..) | 395.925 | 400.000 |
| Adultos Mayores beneficiados con subsidio económico (cum..) | 199.889 | 600.000 |
| Cobertura de vacunación (todas las vacunas). Línea de base 2005 (1) * | 87,3% | 95% |
| Mortalidad infantil (muertes por 1.000 nacidos vivos). Línea de base 2005 (2) * | 19 | 16,5 |
| Mortalidad de la niñez (muertes por 1.000 nacidos vivos). Línea de base 2005 (2) * | 22 | 18,2 |
| Mortalidad materna (muertes maternas por 100 mil nacidos vivos). Línea de base 2002 (3) * | 83,3 | 63 |
| Porcentaje de mujeres con 4 o más controles prenatales (2) * | 83% | 100% |
| Cobertura de atención institucional del parto. Línea de base 2005 (2) * | 92% | 95% |
| Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa. Línea de base 2005 (2) * | 68,2% | 75% |
| Prevalencia de uso de métodos de anticoncepción entre la población femenina no unida sexualmente activa de 15 a 19 años. Línea de base 2005 (2) * | 66% | 75% |
| Porcentaje de adolescentes que han sido madres o están en embarazo. Línea de base 2005 (2) * | 21% | <15% |
| Mortalidad por cáncer de cuello uterino (muertes por 100.000 mujeres). Línea de base 2003 (4) * | 10,9 | 8,8 |
| Desnutrición crónica en niños menores de 5 años. Línea de base 2005 (2) * | 12% | 10% |
| Desnutrición global en niños menores de 5 años. Línea de base 2005 (2) * | 7% | 5% |
| Cobertura de terapia antirretroviral a quienes la requieran. Línea de base 2005 (1) * | 54,8% | 60% |

| | | |
|---|---|---|
| Prevalencia general de infección por VIH. Línea de base 2004 (1) * | <1,2% | <1,2% |
| Muertes por malaria. Línea de base 2002 (3) * | 155 | 117 |
| Muertes por dengue. Línea de base 2002 (3) * | 157 | 106 |
| Incidencia de malaria en municipios con malaria urbana (tasa por mil habitantes). Línea de base 2003 (1) * | 17,4 | 12,6 |
| Indice de infestación de Aedes en los municipios categoría especial, 1 y 2 por encima de 1.800 m.s.n.m. Línea de base 2003 (1) * | 30% | 16% |
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Valor de las colocaciones por Findeter para salud ($ millones) | 236.181 | 424.728 |
| Valor de las colocaciones por Findeter para educación ($ millones) A | 193.365 | 237.283 |
| **Ministerio de Educación** | | |
| Nuevos niños atendidos en educación inicial | Nuevo | 400.000 |
| Cobertura de educación preescolar y básica * A | 92% | 100% |
| Cobertura de educación media * A | 65% | 73% |
| Tasa de deserción interanual. Línea de base 2005 * A | 5,8% | 5% |
| Tasa de repetición en educación básica y media. Línea de base 2002 * | 6% | 4% |
| Adultos alfabetizados (cum..) * A | 392.560 | 1.000.000 |
| Años promedio de educación * A | 7,9 | 8,5 |
| Tasa de analfabetismo (15 a 24 años). Línea de base 2002 * A | 2,1% | 1,4% |
| Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años). Línea de base 2002 * A | 8,6% | 5,8% |
| Cobertura bruta de educación superior * A | 29% | 34,7% |
| Tasa de deserción de la educación superior (por cohorte) A | 50% | 40% |
| Nuevos créditos legalizados para Sisbén 1 y 2 A | Nuevo | 100.000 |
| Cartera del Icetex (créditos pregrado) ($ millones) A | 943.404 | 2.400.000 |
| Matrícula de los Centros Regionales de Educación Superior (Ceres) A | 7.503 | 37.000 |
| **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional** | | |
| Familias beneficiadas por el programa Familias en Acción (cum..) | 682.307 | 1.500.000 |

(1) Cifras del Ministerio de la Protección Social.

(2) Cifras del Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005.

(3) Cifras del Dane.

(4) Cifras del Instituto Nacional de Cancerología.

**3.5. Ciudades amables**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** | | |
| Total soluciones para el financiamiento de vivienda de interés social (1) | 395.885 | 828.433 |
| *Subsidios VIS asignados a través de Fonvivienda para vivienda urbana* | 130.566 | 470.857 |
| *Subsidios VIS asignados a través del Banco Agrario para vivienda rural* | 40.090 | 53.834 |
| *Subsidios VIS asignados a través de Cajas de Compensación Familiar* | 133.733 | 171.045 |
| *Subsidios VIS asignados a través de la Caja Promotora de Vivienda Militar* | 21.194 | 29.622 |
| *Créditos para VIS asignados a través del Fondo Nacional de Ahorro* | 34.660 | 103.075 |
| Créditos y microcréditos del sector financiero para VIS (con o sin subsidio) | 145.000 | 200.000 |
| Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto (2) * A | n.d. | 3.671.206 |
| Nueva población beneficiada con el servicio de alcantarillado (2) * A | n.d. | 4.040.871 |
| Municipios con acceso a sitios de disposición final de residuos sólidos técnicamente adecuados (relleno sanitario, celdas transitorias) (Acum.) (3) * | 633 | 768 |
| Planes departamentales de agua y saneamiento en ejecución * A | Nuevo | 32 |
| Macroproyectos asociados con VIS e infraestructura en implementación con apoyo de la Nación | Nuevo | 8 |
| Programas de saneamiento para asentamientos (mejoramiento integral de barrios) en implementación con apoyo de la Nación | Nuevo | 10 |
| Proyectos de espacio público en implementación con apoyo de la Nación A | Nuevo | 5 |
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Valor de las colocaciones por Findeter para acueducto ($ millones) A | 139.132 | 202.036 |
| Valor de las colocaciones por Findeter para alcantarillado ($ millones) A | 96.714 | 124.387 |
| Valor de las colocaciones por Findeter para aseo ($ millones) | 125.347 | 148.326 |
| Valor de las colocaciones por Findeter para vivienda (incluye VIS y constructores) ($ millones) | 184.105 | 429.658 |
| Créditos y microcréditos inmobiliarios desembolsados para VIS (Findeter) | 11.243 | 22.993 |
| **Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane)** | | |
| Porcentaje de actualización catastral urbana mantenido | 80,5% | 90% |
| Porcentaje de predios con actualización catastral rural (Acum.) | 41,5% | 70% |
| **Ministerio de Transporte** | | |
| Sistemas de Transporte Masivo en operación A | 1 | 8 |

(1) De las 395.885 soluciones de vivienda, 35.642 corresponden a créditos para VIS asignados a través de la línea de redescuento Findeter y otras entidades del sector financiero (sin subsidio).

(2) Debido a que no se cuenta con los resultados de la Encuesta Continua de Hogares 2006 - III trimestre, los datos sobre nueva población beneficiada con servicios de acueducto y alcantarillado durante el período 2002 - 2006 aún no está disponible.

(3) La línea de base corresponde al acumulado a 2006.

**3.6. Infraestructura para el desarrollo**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Minas y Energía** | | |
| Cobertura de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional. Línea de base 2005 (1) A | 93,6% | 95,1% |
| Areas con esquemas de gestión por resultados implementadas A | 0 | 3 |
| Nuevos usuarios con servicio de energía eléctrica en Zonas No Interconectadas A | 15.000 | 40.000 |
| Incremento en tiempo promedio de servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas A | 30% | 10% |
| Electrificadoras con vinculación de capital privado | 3 | 8 |
| Nuevos proyectos hidroeléctricos de menor escala en operación A | 2 | 7 |
| Capacidad instalada de generación con combustibles fósiles sustituida con energías alternativas (excepto hidroeléctricas) (MW) A | 0,35 | 6,9 |
| **Ministerio de Comunicaciones** | | |
| Porcentaje de Alcaldías con conectividad - Compartel A | 56,6% | 94,3% |
| Porcentaje de sedes educativas oficiales beneficiadas con conectividad de banda ancha (urbanas y rurales) - Compartel A | 8,9% | 54,8% |
| Porcentaje de hospitales con conectividad - Compartel A | 18,2% | 90,4% |
| Porcentaje de centros provinciales de gestión agroempresarial con conectividad - Compartel (2) A | 63,5% | 90,5% |
| Porcentaje de bibliotecas con conectividad - Compartel A | 0% | 22,1% |
| Telecentros con Internet en Banda Ancha A | 550 | 10.000 |
| Computadores entregados a sedes educativas públicas A | 58.401 | 187.810 |
| Instituciones educativas públicas beneficiadas con computadores A | 5.255 | 14.339 |
| Centros comunitarios con Internet en banda ancha (Acum.) A | 820 | 10.000 |

(1) Cifras del Dane

(2) Considera únicamente los centros provinciales de gestión agroempresarial consolidados

**3.7. Equidad en el campo**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** | | |
| Hectáreas adjudicadas por el Programa de Reforma Agraria | 59.894 | 250.000 |
| Familias beneficiadas con la adjudicación de tierras | 3.893 | 18.500 |
| Hectáreas tituladas a través de los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras | n.d. | 70.000 |
| Familias beneficiadas con el Proyecto de Apoyo a las Alianzas Productivas | 8.279 | 17.500 |
| Familias beneficiadas con el Programa de Desarrollo de las Microempresas Rurales | 14.255 | 28.800 |
| | | |

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

*: Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

A: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.

**OBJETIVO 4: CRECIMIENTO ALTO Y SOSTENIDO**

**4.1. Consideraciones macroeconómicas**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Balance fiscal del Sector Público Consolidado (% del PIB) A | -1,3% | -2,3% |
| Deuda Neta de Activos Totales del Sector Público no Financiero (% del PIB) A | 33,8% | 30,4% |
| Valor de los recursos de recaudo total anual como porcentaje del PIB (incluye recaudo tributario anual, por gestión) A | 15,3% | 15,8% |

**4.2. Agenda Interna: estrategia de desarrollo productivo**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de la Protección Social** | | |
| Cobertura en la nueva estructura del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo (SNFT) de los capacitados.Línea de base 2003 A | 15% | 25% |
| **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** | | |
| Créditos desembolsados a microempresarios (Bancos, CFC, ONG y Cooperativas) (millones de créditos) A | 3,2 | 5 |
| Total recursos de crédito desembolsados a través de Bancóldex (incluye desembolsos a microempresas, pymes, grandes empresas, al comercio exterior y mercado nacional colombianos) ($ billones) A | 9,24 | 9 |
| *Recursos de crédito desembolsados a través de Bancóldex a microempresarios ($ billones)* A | *0,99* | *1,4* |
| *Recursos de crédito desembolsados por Bancóldex a Pymes ($ billones)* A | *2,7* | *4* |
| Créditos otorgados por Bancoldex a microempresarios A | 233.592 | 320.000 |
| Créditos otorgados por Bancoldex a Pymes A | 29.304 | 42.000 |
| Empresarios capacitados en desarrollo de programas de formación empresarial organizados por Bancoldex. (Temas: Acceso a crédito y gestión financiera, Mitigación de riesgo en negocios internacionales y varios tópicos en Gestión Gerencial) A | 0 | 30.000 |
| Monto de créditos garantizados con recursos del Fondo Nacional de Garantías a Mipymes ($ miles de millones) A | 7.574 | 16.040 |
| Créditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías a Mipymes A | 457.160 | 802.000 |
| Monto de microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías ($ miles de millones) A | 1.008 | 1.305 |
| Microcréditos garantizados por el Fondo Nacional de Garantías A | 269.386 | 351.000 |
| Nuevas inversiones generadas por contratos de estabilidad jurídica (US$ millones) A | n.d. | 10 |
| Nuevos recursos de apoyo cofinanciados por Fomipyme ($ millones) A | 58.471 | 85.000 |
| Nuevos proyectos cofinanciados por Fomipyme A | 320 | 320 |
| Recursos apalancados por Fomipyme a través de convenios de cooperación con Entes Territoriales ($ millones) A | 6.631 | 10.000 |
| Nuevos proyectos de minicadenas productivas cofinanciados por Fomipyme A | 83 | 150 |
| Tasa de ocupación hotelera (total hoteles) A | 49% | 55% |
| Nuevas habitaciones hoteleras A | 1.975 | 1.325 |
| Habitaciones hoteleras remodeladas A | 3.878 | 1.622 |
| Ingresos de divisas por turismo (US$ millones) A | 4.388 | 4.879 |
| Visitantes extranjeros (millones) A | 3,2 | 5,2 |
| Rutas Vive Colombia (cum..) A | 1.073 | 1.823 |
| Exportaciones directamente facilitadas por Proexport ($US millones) A | 1.259 | 3.171 |
| Visitas a Colombia de inversionistas extranjeros calificados facilitadas por Proexport A | n.d. | 245 |
| Empresas colombianas con negocios facilitados por Proexport A | 4.478 | 6.373 |
| Viajeros extranjeros cuyas visitas fueron facilitadas directamente por Proexport A | 43.760 | 904.766 |
| **Ministerio de Educación** | | |
| Porcentaje de la matrícula de formación técnica y tecnológica en el total de la educación superior A | 25% | 34% |
| Porcentaje de programas de educación superior con registro calificado A | 51% | 100% |
| Programas de educación superior acreditados voluntariamente con altos niveles de calidad (cum..) A | 460 | 900 |
| Puntaje promedio en Pruebas Saber A | 57,5 | 60,5 |
| Puntaje promedio nacional en cada área del núcleo común de la prueba de Estado Icfes A | 44,5 | 48,5 |
| Estudiantes de grado 11 que alcanzan en la prueba de Estado de inglés el nivel B1 A | 10% | 30% |
| Número promedio de estudiantes por computador A | 54 | 20 |
| **Departamento Nacional de Planeación (Colciencias)** | | |
| Monto de los recursos de contrapartida de Colciencias en proyectos de cofinanciación (pesos aportados por contrapartida por cada peso de Colciencias) A | 1,3 | 1,5 |
| Centros de desarrollo tecnológico consolidados. Línea de base 2006 (cum..) (1) A | 19 | 22 |
| Empresas beneficiadas con instrumentos de promoción a la innovación de Colciencias. Línea de base 2003 – 2006 A | 730 | 1.000 |
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Valor de las colocaciones por Findeter para transporte ($ millones) A | 863.247 | 1.026.454 |
| Valor de las colocaciones por Findeter para turismo ($ millones) A | 40.554 | 56.454 |
| **Ministerio de Minas y Energía** | | |
| Nuevos contratos en exploración y explotación petrolera A | 150 | 120 |
| Nuevos pozos exploratorios perforados (Wildcats A-3) A | 125 | 160 |
| Nuevos kilómetros de sísmica equivalente 2 dimensiones incorporados A | 31.947 | 32.000 |
| Barriles diarios promedio disminuidos en hurto de combustibles (2) A | 6.293 | 6.600 |
| Nuevos vehículos convertidos a Gas Natural Vehicular A | 123.342 | 160.000 |
| Número de departamentos donde la gasolina contiene un 10% de alcohol carburante (cum..) A | 13 | 26 |
| Número de departamentos donde el ACPM contiene un 5% de cum.sel (cum..) A | 0 | 26 |
| Porcentaje de desmonte de subsidios a la gasolina (cum..) A | 74% | 100% |
| Porcentaje de desmonte de subsidios al ACPM (cum..) A | 62,9% | 100% |
| Nuevas interconexiones eléctricas internacionales A | 1 | 1 |
| Kilómetros de avance en el conocimiento geológico del país A | 120.277 | 120.000 |
| Porcentaje de distritos mineros con estrategias de aumento de productividad definidas A | 0% | 50% |
| Distritos mineros como proyecto piloto en promoción de aumento de productividad de explotaciones existentes A | 0 | 4 |
| **Ministerio de Comunicaciones** | | |
| Usuarios de Internet por cada 100 habitantes A | 13,2 | 30,1 |
| Usuarios de Banda Ancha por cada 100 habitantes A | 6,1 | 25,5 |
| Computadores por cada 100 habitantes A | 5,4 | 9,4 |
| Densidad de telefonía móvil (terminales por cada 100 hab.) A | 67,8 | 93,6 |
| Universidades y centros de investigación independientes conectados a la Red Universitaria Nacional de Alta Velocidad (Renata) A | 46 | 29 |
| **Ministerio de Transporte** | | |
| Kilómetros de vías contratados para pavimentación (Invías) A | 4.473,7 | 893 |
| Kilómetros de vías pavimentados (Invías) A | 1.564,3 | 4.012 |
| Kilómetros de vías contratados para pavimentación (Inco) A | 376 | 1.111,9 |
| Kilómetros de vías pavimentados (Inco) A | 848,6 | 1.691 |
| Concesiones de autopistas adjudicadas para la operación, mantenimiento y construcción de vías primarias A | 2 | 11 |

(1) La consolidación de centros implica que cuenten con una planta de personal propia , equipos y laboratorios propios, y que al menos el 50% de los ingresos totales sean ingresos operacionales.

(2) La meta de cuatrienio equivale a una reducción de 400 barriles promedio por día frente al avance a agosto de 2006 y 6.600 barriles promedio por día frente a lo hurtado en el año 2002 (7.200 barriles por día).

**4.3. Consolidar el crecimiento y mejorar la competitividad del sector agropecuario**

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** | | |
| Total hectáreas sembradas con cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agropecuaria. Línea de base preliminar 2006 A | 1.981.000 | 2.403.000 |
| Total hectáreas en forestales comerciales (Acum.). Línea de base preliminar 2006 A | 218.284 | 359.897 |
| Total toneladas producidas cultivos exportables priorizados en la apuesta exportadora agrícola. Línea de base preliminar 2006 (1) A | 7.611.380 | 9.305.000 |

| | | |
|---|---|---|
| Total toneladas de producción acuícola. Línea de base preliminar 2006 [A] | 66.491 | 88.147 |
| *Toneladas producidas camarón de cultivo. Línea de base preliminar 2006* [A] | *21.300* | *24.518* |
| *Toneladas producidas en piscicultura. Línea de base preliminar 2006* [A] | *45.191* | *63.629* |
| Total toneladas producidas carne de res. Línea de base preliminar 2006 [A] | 827.220 | 939.772 |
| Total toneladas métricas producidas leche en polvo. Línea de base preliminar 2006 [A] | 852.159 | 1.073.186 |
| Hectáreas cubiertas con Apoyos Económicos Sectoriales (AES) al productor - Programa AIS [A] | Nuevo | 1.158.000 |
| Monto en colocaciones apalancado línea de crédito arroz-cereales ($ miles de millones) - Programa AIS [A] | Nuevo | 1.048,3 |
| Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados a pequeños productores - Programa AIS (AES) [A] | Nuevo | 51.500 |
| Monto en colocaciones apalancado línea de crédito ($ millones) - Programa AIS [A] | Nuevo | 563.100 |
| Número de Incentivos a la Capitalización Rural otorgados - Programa AIS (APC[2]) [A] | Nuevo | 23.400 |
| Hectáreas a financiar por fondo concursal en riego - Programa AIS [A] | Nuevo | 9.400 |
| Toneladas de cosecha nacional anual absorbidas a través de subastas - Programa AIS [A] | Nuevo | 2.103.500 |
| Nuevos bancos de maquinaria agrícola establecidos [A] | 133 | 140 |
| Avance en la construcción de la presa El Cercado y conducciones principales Distrito Río Ranchería (Porcentaje acumulado) [A] | 6,3% | 100% |
| Hectáreas adecuadas por construcción del distrito del triángulo del Tolima [A] | 0 | 24.607 |
| Hectáreas adecuadas en otros distritos a nivel nacional en pequeña y mediana irrigación [A] | Nuevo | 16.000 |
| Bioproductos liberados por Corpoica (bioplaguicidas, biofertilizantes, prebióticos, probióticos o nutracéuticos) [A] | Nuevo | 12 |
| Cadenas productivas financiadas con agenda de investigación [A] | Nuevo | 16 |
| Semillas modificadas genéticamente y liberadas comercialmente (yuca, arroz, algodón, maíz) [A] | Nuevo | 5 |
| Porcentaje de algodón cultivado con transgénicos [A] | Nuevo | 60% |
| Porcentaje de maíz cultivado con transgénicos [A] | Nuevo | 30% |
| Nuevas variedades liberadas (híbridos, razas o clones) generadas por Corpoica [A] | Nuevo | 36 |
| Porcentaje de la superficie del país reconocida como libre de fiebre aftosa [A] | Nuevo | 100% |
| Porcentaje del país reconocido como libre de peste porcina [A] | Nuevo | 100% |
| Zonas del país con baja prevalencia de Newcastle [A] | Nuevo | 2 |
| Areas de cultivos mantenidas libres o de baja prevalencia de plagas [A] | 2 | 4 |
| Planes de control de residuos químicos y contaminantes implementados [A] | Nuevo | 5 |
| Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial con planes de negocio financiados [A] | n.d. | 120 |
| Planes de control de patógenos implementados [A] | Nuevo | 5 |
| Colocaciones de crédito Finagro para financiamiento agropecuario (Miles de millones de pesos) [A] | 6.473 | 11.500 |

(1) Este valor no incluye toneladas de caña de azúcar (material verde), forestales ni fruto de palma de aceite.

(2) APC: Apoyos para la competitividad

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

**[A]**: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.

## OBJETIVO 5: UNA GESTIÓN AMBIENTAL Y DEL RIESGO QUE PROMUEVA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

### 5.1. Una gestión ambiental que promueva el desarrollo sostenible

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** | | |
| Hectáreas reforestadas en cuencas abastecedoras de acueductos municipales y veredales con escasez media a muy alta A | 121.848 | 120.000 |
| Manglares con planes de ordenación formulados en zonas de influencia de comunidades étnicas (hectáreas) | 8.200 | 100.000 |
| Nuevas hectáreas declaradas bajo diferentes categorías de manejo para el Sistema Nacional de Areas Protegidas | 5.881.376 | 200.000 |
| Nuevos humedales de importancia Ramsar declarados | 0 | 3 |
| Planes generales de ordenación forestal formulados y adoptados (Ley 1021 de 2006) [A] | 0 | 33 |
| Nuevas hectáreas de bosque natural con planes de ordenación y manejo [A] | 2.346.610 | 2.000.000 |
| Toneladas de Sustancias Agotadoras de la capa de Ozono - SAO eliminadas [A] | 440 | 600 |
| Planes de ordenación y de manejo formulados en cuencas abastecedoras de agua de ciudades capitales de departamento que se encuentren con escasez media a alta [A] | 24 | 16 |
| Planes de manejo ambiental formulados en páramos relacionados con abastecimiento hídrico de asentamientos humanos [A] | 11 | 13 |
| Nuevos esquemas de participación privada o comunitaria en la prestación de servicios ecoturísticos en operación para el Sistema de Parques Nacionales Naturales [A] | 4 | 4 |
| Opciones de compra de certificados de reducción de emisiones de gases efecto invernadero (US$) A | 28.999.000 | 40.000.000 |
| Sistemas y/o redes de monitoreo de calidad del aire para los centros urbanos y/o corredores industriales, definidos como prioritarios, implementados y fortalecidos [A] | Nuevo | 15 |

### 5.1. Gestión del riesgo para prevención y atención de desastres

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial** | | |
| Municipios apoyados en la incorporación de la gestión del riesgo en los POT | 100 | 400 |
| **Ministerio de Interior y Justicia** | | |
| Porcentaje de personas damnificadas atendidas con recursos del Fondo Nacional de Calamidades | 70% | 80% |

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

***:** Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

**[A]**: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.

## OBJETIVO 6: UN ESTADO AL SERVICIO DE LOS CIUDADANOS

### 6.1. Los requisitos del Estado Comunitario

| | Línea de base | Meta Cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Interior y Justicia** | | |
| Casas de Justicia en funcionamiento (Acum.) * | 44 | 64 |
| Tasa de hacinamiento carcelario | 34% | 10% |
| Proyectos de decretos únicos sectoriales y de compilaciones legislativas remitidos a Presidencia de la República para su aprobación | 0 | 40 |
| Centros de Convivencia Ciudadana en funcionamiento (Acum.) | 9 | 17 |
| Porcentaje de procesos contra la Nación con cuantía superior a 2000 smlmv coordinados al año | 65% | 100% |

### 6.2. Los retos del Estado Comunitario

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Comunicaciones** | | |
| Entidades del orden nacional vinculadas a la Red de Alta Velocidad del Estado RAVEC | 48 | 59 |
| Entidades territoriales vinculadas al proyecto Gobierno en Línea Territorial [A] | 624 | 427 |
| Cadenas de trámites automatizadas [A] | 0 | 10 |
| **Departamento Nacional de Planeación** | | |
| Porcentaje del monto del Presupuesto de Inversión de la Nación evaluado [A] | 23,9% | 25% |
| Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con cuenta fenecida [A] | 73,1% | 100% |
| Entidades piloto con procesos y procedimientos optimizados que contribuyan a fortalecer el servicio al ciudadano | 0 | 10 |
| Ingresos y ahorros por gestión productiva de activos inmobiliarios ($ millones) | 288.459 | 500.000 |
| Bienes inmuebles propiedad de la Nación con inspecciones físicas y jurídicas en las entidades objeto del Programa de Gestión de Activos -PROGA- | 2.293 | 6.500 |

| | | |
|---|---|---|
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Recursos de cartera recuperados y venta de inmuebles, CISA ($ millones) | 2.227.298 | 894.723 |
| **Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP)** | | |
| Trámites racionalizados en sectores estratégicos de la Administración Pública Nacional (Acum.) [A] | 256 | 556 |
| Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional con sistemas de gestión de la calidad implementados (NTCGP 1000:2004) [A] | n.d. | 100% |
| Entidades del orden nacional y territorial con información actualizada en el Sistema Único de Información de Personal - SUIP (Acum.) | 244 | 360 |
| Entidades del orden nacional que gestionan procesos de talento humano en el Sistema de Información y Gestión de Empleo Público - SIGEP [A] | Nuevo | 120 |
| Cuadros funcionales de empleo público organizados por sectores administrativos | Nuevo | 5 |
| Entidades con nuevo régimen salarial implementado | Nuevo | 270 |
| Personas formadas como multiplicadores departamentales en control social | 200 | 300 |
| Entidades del orden nacional y territorial con capacitación e implementación del Modelo Estándar de Control Interno [A] | Nuevo | 328 |
| Gerentes públicos con acuerdos de gestión implementados y evaluados [A] | Nuevo | 328 |

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible en caso de que no se disponga de información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

*: Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

[A]: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.

## OBJETIVO 7: DIMENSIONES TRANSVERSALES DEL DESARROLLO

### 7.4. Dimensión regional

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Departamento Nacional de Planeación** | | |
| Porcentaje de recursos de regalías directas auditado [A] | 65% | 95% |
| **Ministerio de Hacienda y Crédito Público** | | |
| Número de entidades territoriales saneadas y fortalecidas fiscalmente [A] | 126 | 269 |

### 7.5. Ciencia, tecnología e innovación

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Departamento Nacional de Planeación (Colciencias)** | | |
| Inversión total en Ciencia, Tecnología e Innovación – CTI (% del PIB). Línea de base 2004 [A] | 0,37% | 0,77% |
| Grupos de investigación financiados por Colciencias en programas y proyectos de ciencia y tecnología. Línea de base 2003-2006 [A] | 863 | 1.000 |
| Beneficiarios de créditos condonables de Colciencias para estudios de doctorado. Línea de base 2003-2006 [A] | 718 | 800 |
| Departamentos que participan en proyectos de agenda regional. Línea de base 2006 (acum..) [A] | 7 | 16 |

### 7.7. Cultura y desarrollo

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Cultura** | | |
| Nuevas bandas musicales creadas y/o fortalecidas | 300 | 260 |
| Nuevos niños y jóvenes beneficiarios de las Bandas Escuela | 18.676 | 15.600 |
| Nuevas bibliotecas dotadas y fortalecidas a través de la Red Nacional de Bibliotecas | 683 | 240 |
| Franjas de opinión en las emisoras comunitarias y de interés público creadas y consolidadas | n.d. | 200 |
| Proyectos apoyados a municipios a través del Programa Nacional de Concertación * | 4.399 | 4.400 |
| Investigaciones en Antropología y Lingüística realizadas | 134 | 57 |
| Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país [A] | 18 | 22 |
| Número de estímulos a la creación e investigación otorgados | 402 | 388 |
| Proyectos de infraestructura deportiva y recreativa cofinanciados | 147 | 107 |
| Valor de los convenios de apoyo para el desarrollo de las políticas nacionales del Sistema Nacional del Deporte ($ millones) | 62.918 | 104.000 |
| Personas atendidas por los programas nacionales de deporte y recreación | 729.208 | 694.000 |

### 7.8. Demografía y desarrollo

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Transversales** | | |
| Tasa bruta de mortalidad. Línea de base 2004 | 5,5% | 5,3% |
| Esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004 | 72,2 | 74 |
| Diferencial por sexo de la esperanza de vida al nacer (años). Línea de base 2004 | 6,2 | 5,2 |
| Tasa de fecundidad total. Línea de base 2004 | 2,6% | 2,3% |
| Tasa de natalidad. Línea de base 2004 | 22,3% | 19,6% |

### 7.9. El sector de la economía solidaria

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Departamento Administrativo de la Economía Solidaria (Dansocial)** | | |
| Nuevos convenios interadministrativos suscritos para el apoyo de las organizaciones sociales y solidarias con entidades del Gobierno del orden central o territorial, sector privado u organizaciones de cooperación internacional | 46 | 32 |
| Actos administrativos que eliminen obstáculos de la actividad empresarial de las organizaciones del sector solidario | Nuevo | 5 |
| Organizaciones del Sector Solidario fortalecidas en aspectos administrativos, financieros, gestión de calidad y tecnologías de información [A] | 797 | 1.069 |
| Pruebas piloto con modelos de fomento y fortalecimiento a organizaciones del sector solidario diseñados e implementados | Nuevo | 8 |
| Investigaciones estratégicas del sector solidario realizadas y publicadas | 10 | 4 |
| Personas capacitadas en curso básico de economía solidaria | 13.481 | 12.000 |
| **Ministerio de Comercio, Industria y Turismo** | | |
| Créditos a microempresarios a través de cooperativas (Banca de las Oportunidades) [A] | Nuevo | 250.000 |

### 7.10. Política exterior y migratoria

| | Línea de base | Meta cuatrienio |
|---|---|---|
| **Ministerio de Relaciones Exteriores** | | |
| Temas activos en la agenda internacional (Acum.) [A] | 7 | 17 |
| Nuevos recursos de cooperación internacional recibidos (millones de US$) [A] | 1.201 | 1.320 |
| Recursos transados en ferias inmobiliarias (millones de US$) [A] | 100 | 250 |
| Países que exigen visa de turismo a los Colombianos | 179 | 165 |
| Países con agenda cultural colombiana estratégica (Acum.) [A] | 10 | 24 |
| Consulados virtuales cumpliendo estándares de calidad en el servicio (Gobierno en línea) | 0 | 90 |
| Trabajadores colombianos contratados anualmente en el marco de los Acuerdos de Flujos Migratorios Laborales [A] | 848 | 1.700 |

**Notas:**

**Línea de base:** Corresponde al avance obtenido en el período agosto 2002-agosto 2006, o hasta el último dato disponible, en caso de que todavía no se tenga información sobre el período completo.

**n.d.**: No disponible

**Acum.**: Acumulado

*: Meta financiada parcialmente con recursos del Sistema General de Participaciones.

[A]: Meta asociada a programa que responde o apoya el desarrollo de las acciones propuestas en la Agenda Interna.