

# Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**  
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

VERSIÓN PRELIMINAR PARA DISCUSIÓN  
DEL CONSEJO NACIONAL DE PLANEACIÓN



**DNP** Departamento  
Nacional  
de Planeación

## **1. Introducción**

El propósito del Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018: *Todos por un nuevo país*, es el de construir una Colombia en paz, equitativa y educada, tal y como la anunció el Presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión, interpretando el sentir del pueblo colombiano.

La paz, la equidad y la educación conforman un círculo virtuoso. Una sociedad en paz es una sociedad que puede focalizar sus esfuerzos en el cierre de brechas y puede invertir recursos en mejorar la cobertura y calidad de su sistema educativo. Una sociedad equitativa es una sociedad sin marcadas diferencias socio-económicas que permite la convivencia pacífica y facilita las condiciones de formación en capital humano. Finalmente, una sociedad educada es una sociedad que cuenta con una fuerza laboral calificada, sin grandes diferencias de ingresos y con ciudadanos que resuelven sus conflictos sin recurrir a la violencia. De forma más simple: la paz favorece la equidad y la educación, la equidad propicia la paz y la educación, y la educación genera condiciones de paz y equidad. Por esto, el énfasis de este Plan Nacional de Desarrollo se concentra en estos tres pilares, fundamentales en la consolidación de los grandes logros de los últimos cuatro años y en la visión de los próximos cuatro en pro de un nuevo país.

Estos propósitos de país son sumamente ambiciosos. Los problemas de Colombia en materia de conflicto e inseguridad, pobreza, desigualdad, y formación de capital humano, son significativos y persistentes. Por esta razón, se podría pensar que Colombia no debería aspirar a cambios sustanciales en estas materias en el corto plazo. En esta perspectiva, lo mejor que se podría hacer es sentar las bases para empezar a ver cambios, cuando menos, en una generación. Sin embargo, esa perspectiva es equivocada, pues olvida lo mucho que nuestro país, dentro de su continuidad, ha alcanzado en los últimos cuatro años.

En efecto, entre 2010 y 2014, durante el primer mandato del presidente Santos, el país logró consolidar el buen curso que se empezó a manifestar en la primera década del siglo XXI. El crecimiento económico promedio en lo que va corrido de la segunda década de este siglo, 4,8%, es mayor que el promedio observado en las décadas de los años 1980 (3,5%), 1990 (2,8%) y 2000 (4,0%). La inversión como proporción del PIB ha alcanzado niveles históricamente altos, superiores al 30 por ciento. La inflación de 2013, 1,94% fue la más baja de los últimos 58 años. En los últimos cuatro años se generaron 2.5 millones de empleos, con una

importante reducción de la informalidad, y con una tasa de desempleo que mes tras mes sigue alcanzando mínimos históricos desde que existen cifras mensuales (hace 14 años). El buen desempeño del mercado laboral y las políticas sociales del gobierno han reducido la pobreza en cerca de 10 puntos porcentuales. La desigualdad, aunque más lentamente, también ha empezado a ceder. Y los principales indicadores de violencia, como los homicidios y los secuestros, siguen a la baja. Debido a esos logros, hoy, como nunca, el país está en posición de quebrar la persistencia de sus más graves problemas sociales, y consolidar este rumbo hacia su desarrollo económico y social.

En una perspectiva de más largo plazo, el cambio del país desde la Constitución de 1991 ha sido dramático. Hoy somos un país de ingreso medio alto, cuando antes éramos un país de ingreso bajo. La solidez y credibilidad de nuestras políticas fiscal y monetaria son ejemplo en América Latina. Contamos con una cobertura casi universal en nuestro sistema de salud y hemos hecho grandes avances en la cobertura de educación. Además, la democracia está más consolidada y hemos avanzado a paso firme en el fortalecimiento del Estado.

Con base en estos fundamentos, Colombia tiene ahora una oportunidad única de romper con su legado histórico de conflicto. Si se consolida la paz, las posibilidades de desarrollo de Colombia en otras dimensiones se potencian. La ausencia de paz es tanto causa como consecuencia de nuestra falta de desarrollo en otras dimensiones. Diversos autores han venido coincidiendo recientemente en que una de esas dimensiones, que resulta clave para todo lo demás, es el estado. Besley y Persson (2011) destacan la importancia de un *estado efectivo* para el desarrollo, y señalan que todas las dimensiones de la efectividad y consolidación del estado (autoridad, monopolio legítimo de la fuerza, sistemas tributarios, sistemas de justicia, democracia) se mueven de manera conjunta. Fukuyama (2014, p. 38) recoge la misma idea, diciendo que “hay un déficit político alrededor del mundo, no de estados, sino de estados *modernos* que sean capaces, impersonales, bien organizados y autónomos. Muchos de los problemas de los países en desarrollo son subproductos de estados débiles e inefectivos” (en inglés y con énfasis en el original).

Colombia debe romper el círculo vicioso reflejado en un estado débil, que impide el desarrollo económico y permite la presencia de violencia política, y que, a su vez, se convierte en un obstáculo para la construcción de un estado efectivo. Pero romper ese círculo vicioso significa romper con una larga tradición histórica colombiana. Hoy, estamos en una posición excepcional para cambiar esa tradición, en lo que podría ser

una revolución única en nuestra historia republicana: *la revolución de la paz*. Es una revolución que tenemos al alcance de la mano, y este Plan Nacional de Desarrollo busca ser la expresión de la voluntad política del gobierno del presidente Juan Manuel Santos para que el país no deje escapar esta oportunidad.

Con respecto al pilar de la paz, ninguna sociedad puede aspirar a ser ordenada y próspera si no es pacífica. La violencia y la inseguridad no solo afectan de manera directa la calidad de vida, sino que desestimulan la inversión, con grandes efectos negativos sobre el crecimiento económico. Una transformación de fondo de la vida colombiana exige crear las condiciones sociales y políticas necesarias para que la violencia y la inseguridad sean cosa del pasado.

En los últimos cuatro años hemos avanzado de manera decidida en ese propósito y hoy nos encontramos en una coyuntura histórica, con una posibilidad real de darle una oportunidad a la paz en Colombia. El Plan Nacional de Desarrollo, *Todos por un nuevo país*, se prepara a la par de un proceso de diálogo y negociación con las FARC, la principal organización insurgente de Colombia. En ese sentido, tanto la materialización de un eventual acuerdo de paz con esta organización como la construcción de los fundamentos para una paz sostenible, se soportarán sobre las políticas y estrategias que este Plan Nacional de Desarrollo le propone al país para los próximos años y que implicarán, como es natural, esfuerzos no solo del Estado sino de todos los colombianos. Pero que no haya confusiones. Este plan es más que las negociaciones en La Habana y lo que implique un eventual acuerdo. El Plan Nacional de Desarrollo es el producto de la convicción del gobierno de llevar a cabo las reformas necesarias para consolidar la paz y abrir la puerta de la modernidad para el país. Las reformas se deben hacer, con o sin acuerdo en La Habana. Si hay acuerdo, tanto mejor. Si no lo hay, las reformas también deberán ser suficientes para crear las condiciones de paz que reclama el país. La paz tendrá una mayor oportunidad si el Estado hace presencia en todas sus formas, con vías de comunicación, escuelas y hospitales, si es vehículo de expresión y de satisfacción de todas las demandas populares, y si avanza hacia la construcción del Estado Social de Derecho: después de todo, eso es lo que plantea la Constitución como visión de país.

La firma de un acuerdo de paz en La Habana no implicará automáticamente el fin de toda forma de violencia. Así lo reconoce este Plan Nacional de Desarrollo. Un acuerdo de paz implica enormes retos para la reintegración de los excombatientes, y no nos exime de continuar la lucha contra las organizaciones del crimen organizado y

sus finanzas. Los retos del posconflicto son enormes. Pero un acuerdo de paz sí tendrá un efecto de suma importancia: deslegitimará la violencia y validará la democracia. Ello contribuiría a la conformación de un círculo virtuoso que movería al país hacia el equilibrio correcto: el de una Colombia diversa que resuelve sus diferencias en democracia y que transforma sus conflictos sin violencia. No hay que idealizar los acuerdos de paz, pero tampoco hay que subestimar su importancia.

En cuanto al pilar de la equidad, Colombia es uno de los países con mayores desigualdades en el continente más desigual del mundo. Dependiendo de las mediciones, Colombia puede estar entre los tres países más desiguales de América, y entre los 10 o 15 más desiguales del mundo. La fractura social que eso genera es profunda. O Colombia atiende las disparidades sociales, o pone en riesgo su propio futuro.

Mucho se ha discutido sobre la relación entre disparidades sociales y violencia. Una tesis que hizo carrera en el país durante muchos años es que la pobreza y las disparidades sociales, las denominadas “causas objetivas”, producen la violencia. Sin embargo, los estudios realizados durante las últimas décadas, basados en el análisis de evidencia empírica concreta<sup>1</sup>, han desvirtuado dicha causalidad al señalar una relación explicativa inversa según la cual es la violencia crónica la que contribuye a mantener a los países en la pobreza.

Si bien la relación entre pobreza, desigualdad social y violencia es compleja, no se necesitan elaborados estudios para entender que una sociedad bien ordenada es menos proclive a la violencia y favorece la equidad y la movilidad social. El problema es que la desigualdad, como la violencia, es endémica y secular en Colombia, y su superación requiere transformaciones de fondo. Si bien el desarrollo en una economía de mercado requiere de una división y especialización del trabajo que puede implicar diferencias de ingresos e incentivos para la innovación, también es cierto que en una sociedad democrática dichas diferencias no pueden ser excesivamente grandes, so pena de comprometer la democracia misma. Los mercados altamente competitivos requieren una estructura institucional que provea igualdad de oportunidades sociales a sus ciudadanos para alcanzar una masa crítica de capital humano capaz de agregar valor a las actividades económicas del país y minimizar la existencia de grupos que capturen rentas.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, Bonilla (2009), quien analiza y resume los resultados de Gaitán (1995), Montenegro y Posada (1995), Rubio (1999) y Montenegro, Posada y Piraquive (2000), entre otros.

La educación, precisamente el tercer pilar de este plan, se concibe como el más poderoso instrumento de igualdad de la sociedad. La educación no solo nivela, sino que abre puertas de progreso, y mejora la calidad de la democracia. Una población educada puede aprovechar las oportunidades económicas que se le presentan, y tiene mayores capacidades para participar en el sistema político, en la economía de mercado y en la defensa de sus propios derechos. Las grandes revoluciones sociales observadas en los países de desarrollo reciente invariablemente han estado asociadas a grandes transformaciones educativas. La cercana experiencia de Chile, por ejemplo, muestra en qué medida las ventajas económicas pueden realizarse a partir de una educación más universal y de mejor calidad.

El diagnóstico sobre la necesidad de la educación no es nuevo. Hace 20 años, una “comisión de sabios”, formalmente denominada Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1994), fue convocada para estudiar precisamente estos temas y hacer recomendaciones para Colombia. Tanto el diagnóstico como muchas de las recomendaciones planteadas en esa misión siguen siendo vigentes. Un país se puede transformar radicalmente en 20 años, que es el plazo que toma formar una nueva generación. Por esto, en los próximos cuatro años debemos avanzar rápidamente en la conformación de un sistema educativo universal de calidad, que potencie y explote los talentos propios para el beneficio individual y de la sociedad en su conjunto.

Soportado sobre los pilares de la paz, la equidad y la educación, este plan está inspirado en el espíritu de que el verdadero desarrollo económico es el que se traduce en bienestar para las regiones y ciudadanos que las habitan. Esto porque los avances sociales y económicos logrados por el país no han sido suficientemente homogéneos territorialmente y se concentran en las regiones con dinámicas económicas más sólidas o con ventajas de localización geográfica. También en las regiones con mejores condiciones de seguridad, y en aquellas con mayor integración con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo. Todo lo anterior ha configurado significativas brechas entre las regiones y propiciado un patrón de desarrollo altamente desbalanceado e inequitativo que ubica a Colombia octavo entre los países con mayores desigualdades regionales.

Por esta razón, este plan de desarrollo propone una estructura territorial que desarrolla a nivel regional los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que se implementaran durante el cuatrienio. Esta construcción debe entenderse como una evolución del enfoque territorial planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014, en el cual se enfatizó en reconocer las diferencias regionales como marco de

referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. Dicha transición implica incorporar no solo una visión territorial sino, especialmente, un marco para la identificación y definición de cursos de acción concretos para cerrar las brechas de desarrollo existentes entre las regiones, los departamentos –sus subregiones y municipios–, y el centro del país. Esta estructura exige, igualmente, un proceso de construcción participativo, a partir del diálogo entre la institucionalidad nacional y regional, convocando la participación de los actores sociales y políticos locales. Solo así, los fundamentos de la paz pueden construirse con las regiones y desde las regiones. Solo así pueden afianzarse la legitimidad social de las políticas públicas y las relaciones de confianza entre el Estado, sus distintos niveles de gobierno y los ciudadanos.

Para el logro de los objetivos del plan, se plantean cinco estrategias transversales. Ellas son:

1. Infraestructura y competitividad estratégicas
2. Movilidad social
3. Transformación del campo y crecimiento verde
4. Consolidación del Estado Social de Derecho
5. Buen gobierno

Estas cinco estrategias, unidas a una estrategia envolvente de crecimiento verde, trazan los lineamientos de política que nos permitirán avanzar hacia la construcción de un país en paz, equitativo y educado. Cada estrategia transversal plantea objetivos específicos guiados hacia el alcance de estos tres grandes pilares.

La infraestructura y competitividad estratégicas son necesarias para fomentar el crecimiento, el desarrollo humano y la integración y conectividad entre los territorios y la nación. En los últimos años el país ha tenido progresos importantes en materia de infraestructura y competitividad. Pero aún seguimos contando con una porción importante de infraestructura obsoleta y sin mantenimiento, quedándonos rezagados frente al continente. Continuando con el ambicioso programa de infraestructura de transporte Cuarta Generación (4G), el Gobierno Nacional hará un gigantesco esfuerzo en infraestructura en los próximos años. Pero no son solo carreteras lo que debe hacerse, y la responsabilidad no compete solo al gobierno nacional. Tenemos problemas de competitividad que van desde la articulación de nuestro sistema de ciencia, innovación y tecnología con la empresa privada hasta la eficiencia de nuestro sistema judicial. Así que la estrategia de infraestructura y competitividad estratégicas es

clave para que Colombia pueda articularse a la economía mundial y disfrutar de un crecimiento sostenido.

La estrategia de movilidad social describe en detalle cómo alcanzar los objetivos sociales del Plan Nacional de Desarrollo. Dado que los grandes pilares del plan son eminentemente sociales, la estrategia de movilidad social centrada en la salud, la educación y el empleo resulta crucial dentro del plan. En ella, fuera de las políticas para alcanzar la equidad y la educación de los colombianos y colombianas, se incluye el resto de políticas sociales de carácter complementario. Entre éstas, se cuentan el aumento en la calidad y cobertura del sistema educativo y de salud, programas de generación de ingresos, así como la continuación de exitosos programas de transferencias monetarias condicionadas, como Familias en Acción.

En cuanto al enfoque rural, las brechas entre el campo y la ciudad en materia de indicadores sociales son demasiado grandes, pues en el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación y falta de infraestructura, entre otros. Además, muchos de los problemas de violencia y narcotráfico están concentrados en la ruralidad. Si Colombia quiere consolidar la paz en su territorio, debe redoblar su atención al campo colombiano. Por eso es necesaria una estrategia integral de transformación del campo, que lo atienda y lo modernice como es debido, comenzando por lo más básico, como tener cartografía, catastro, títulos de propiedad y vías de acceso. Esa estrategia de transformación del campo tiene anexa la estrategia de crecimiento verde, porque la sostenibilidad del crecimiento económico depende también de los aspectos ambientales. Hay una gran complementariedad entre las estrategias de transformación del campo y crecimiento verde porque la mayoría de metas ambientales está asociada con la conservación y explotación sostenible de nuestros recursos naturales.

La estrategia de consolidación del Estado Social de Derecho busca ampliar y profundizar el sistema democrático en Colombia, promover los derechos humanos y garantizar el goce efectivo de derechos y la justicia para todos los colombianos y colombianas, como bases para consolidar la paz y la convivencia pacífica. Se plantea un esquema de gobernabilidad en todo el territorio nacional, que no “lleva el Estado a los territorios”, sino que construya el Estado y su legitimidad “desde y para los territorios”. Se busca articular la labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la convivencia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal.

Por último, la estrategia de buen gobierno está orientada a garantizar la configuración y consolidación de un Estado moderno, más transparente, eficiente, y eficaz. Un gobierno que asegure “tanto mercado como sea posible, y tanto Estado como sea necesario”. El enfoque de buen gobierno es el de un Estado como instrumento de redistribución de recursos y oportunidades, esto es, de cierre de brechas. Por supuesto, todo esto en un contexto de estabilidad y responsabilidad macroeconómica y fiscal, como ha sido la larga tradición de nuestra historia económica moderna<sup>2</sup>.

Es importante mencionar que este plan está construido con base en dos enfoques importantes: la orientación hacia resultados y la orientación territorial.

Con respecto a la orientación hacia resultados, ya desde hace algunos Planes Nacionales de Desarrollo se han venido incluyendo metas concretas que hacen más factible el seguimiento y la evaluación. Sin embargo, por cuestiones prácticas, el énfasis recae más en la ejecución presupuestal que en la consecución de los resultados previstos. Para revertir este énfasis, en el diseño de este plan, cada pilar y cada estrategia transversal tiene asignadas unas metas, que hemos denominado “metas trazadoras” para los pilares y “metas intermedias” para las estrategias. Las metas intermedias tendrán asociadas unos productos, que, en conjunto, deben contribuir a lograr las metas intermedias y las trazadoras. Todas estas metas han sido cuidadosamente diseñadas para facilitar su seguimiento y evaluación. Nuestra intención es que los objetivos de este plan se puedan monitorear, sean evaluables, y puedan ser objeto de una efectiva rendición de cuentas por parte de los responsables de lograrlos. En suma, que tengan un verdadero sentido transformacional sobre la sociedad colombiana.

Por su parte, si bien la orientación territorial tampoco es nueva, en este plan por primera vez se transita de un enfoque conceptual hacia una estructura territorial lo que implica explicitar las estrategias nacionales en lineamientos y cursos de acción para cada una de las regiones de la geografía nacional. Las regiones, así como el eje articulador del desarrollo de cada una de ellas, son:

---

<sup>2</sup> El objetivo, como señalan Micklethwait y Wooldridge (2014), es “reinventar” el Estado, de modo que sea capaz de responder de manera práctica a la mejor manera de hacer las cosas. De acuerdo con Alberdi y Bidaurrezaga (2002, p. 17), “El concepto de buen gobierno [...] se define como la forma de ejercicio del poder en un país caracterizada por rasgos como la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas, el estado de derecho y la participación de la sociedad civil, que revela la determinación del gobierno a utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social”.

- Caribe: Próspero y sin pobreza extrema,
- Pacífico: Equidad, integración y aprovechamiento sostenible de mercados,
- Centro-Oriente: Conectividad para la integración,
- Centro-Sur: Desarrollo del campo y conservación ambiental,
- Llanos: Medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano,
- Eje Cafetero: Talento humano innovador en territorios incluyentes.

Como no podía ser de otra manera, los lineamientos regionales que propone el Plan Nacional de Desarrollo no pretenden sustituir la autonomía regional, ni impedir que las regiones sean las protagonistas de su propio desarrollo. Por el contrario, han sido identificados y definidos con ellas en el propósito de lograr que la estructura territorial garantice la necesaria armonización de los objetivos de política de la nación con los de las regiones, atendiendo sus justas y diferenciadas demandas, y buscando configurar un marco de políticas que asegure la concurrencia de acciones y recursos entre la nación y los territorios, que oriente la gestión al logro de resultados, y que permita su evaluación y rendición de cuentas. En suma, un modelo de gestión más efectivo en el propósito de cerrar las pronunciadas brechas de desarrollo que se presentan entre las regiones.

La identificación y focalización de acciones del PND en los territorios es el resultado de la combinación de cuatro (4) dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización estrechamente vinculadas: 1) una metodología de identificación de brechas en infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud, y capacidad institucional territorial, basada en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país; 2) la caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional; 3) la articulación del Sistema de Ciudades y la configuración de corredores urbanorurales en el territorio; y 4) la identificación de las zonas ambientalmente estratégicas que representan la riqueza natural del país, de cuyo uso adecuado dependerá la sostenibilidad del desarrollo.

En su implementación, junto a los mecanismos convencionales de gestión y asignación de recursos, el plan involucrará una serie de instrumentos novedosos. Entre estos, de una parte, se hará uso activo de los denominados '*contratos plan*' con los cuales se buscara mejorar la alineación de objetivos entre niveles de gobierno, articular mejor las fuentes de recursos disponibles, e incrementar el impacto de las inversiones regionales, particularmente de las regalías, a nivel de los departamentos y sus municipios. Igualmente, el plan se ha propuesto la incorporación de un modelo de

presupuestación de la inversión bajo un enfoque de gestión por resultados. El propósito es mejorar la calidad de la inversión independientemente de la fuente, incrementar la transparencia en su asignación, y facilitar la evaluación del desempeño y la rendición de cuentas. Como complemento, se enfatizará en el uso de esquemas de Alianzas Público Privadas –APP con el fin de canalizar recursos y capacidades del sector privado hacia el desarrollo de proyectos de alto impacto nacional y regional.

El Plan Nacional de Desarrollo que ahora ponemos a consideración de toda la ciudadanía está construido con el convencimiento de que nuestro pasado no marca nuestro futuro, de que podemos ofrecerles a todos los colombianos y colombianas unas mejores posibilidades para ellos, y para las futuras generaciones. Ha llegado el momento de que el país aproveche esta oportunidad para cimentar una sociedad en paz, equitativa y educada. Ha llegado la hora de que trabajemos *todos por un nuevo país*.

## Bibliografía

- Alberdi, Jokin y Eduardo Bidaurrezaga (2002), “Cooperación internacional, construcción de la paz y democratización en el África Austral”, *Cuadernos de trabajo de Hegoa*, número 34, Bilbao: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Cooperación Internacional, Universidad del País Vasco.
- Besley, Timothy y Torsten Persson (2011), *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Princeton: Princeton University Press.
- Bonilla, Leonardo (2009), “Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia”, Serie *Documentos de trabajo sobre economía regional*, Cartagena: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER).
- Fukuyama, Francis (2014), *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*, New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Gaitán, Fernando (1995), “Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia”, en Malcom Deas y Fernando Gaitán, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá: FONADE-DNP.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Micklethwait, John y Adrian Wooldridge (2014), *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*, New York: The Penguin Press.

Misión Ciencia, Educación y Desarrollo (1994), *Colombia: al filo de la oportunidad*, dos tomos, Bogotá: Presidencia de la República, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional y Colciencias. Esta edición de 1995.

Montenegro, Armando y Carlos Esteban Posada (1995), “Criminalidad en Colombia”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXV, Núm. 1. pp. 81-100.

Montenegro, Armando, Carlos Esteban Posada y Gabriel Piraquive (2000), “Violencia, Criminalidad y justicia: otra mirada desde la economía”, *Coyuntura Económica*, Vol. XXX, No. 2, pp. 85-132.

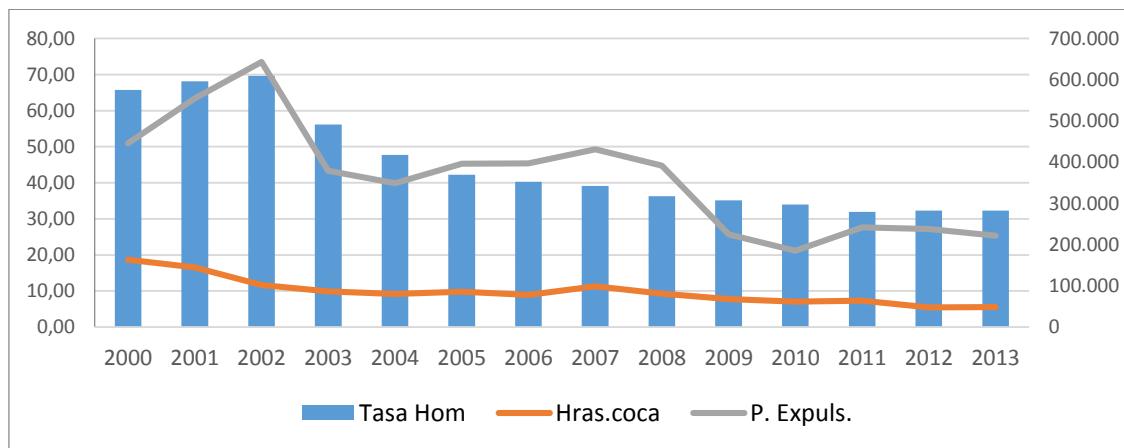
Rubio, Mauricio (1999). *Crimen e impunidad: Precisiones sobre la violencia*, Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.

## 2. Colombia en paz

### A. Diagnóstico

Colombia comenzó el nuevo milenio transitando por la antesala de lo que algunos analistas calificaban como un “estado fallido”, al presentar los niveles más altos de su historia en materia de tasas de homicidio, desplazamiento forzado, secuestros y áreas del territorio bajo cultivos ilícitos (Gráfica 1). En efecto, en 2000, Colombia reportó la cifra más alta de plantaciones de coca, un total de 163.289 hectáreas sembradas, y también el mayor número de personas secuestradas, 3.572 en total. Así mismo, en 2002 el país alcanzó los niveles más críticos en materia de homicidios, con una tasa de 69,62 homicidios por cada cien mil habitantes (hpch), y un total de 643.491 víctimas de desplazamiento forzado (Observatorio de DH y DIH, Presidencia de la República, 2014).

**Gráfica 1.**  
**Tasa de Homicidio, desplazamiento forzado y hectáreas con cultivos de coca a nivel nacional  
2000–2013**



Fuentes: Observatorio de DH y DIH; SIMCI

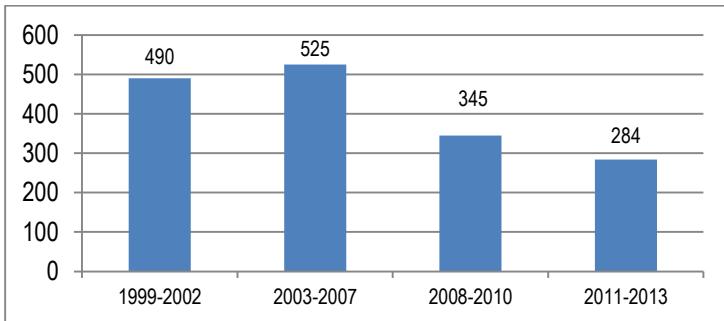
A esa situación contribuyó de manera importante el narcotráfico, particularmente por sus efectos amplificadores sobre la violencia y la criminalidad, los cuales acentuaron la debilidad del Estado para brindar seguridad y propiciar condiciones de gobernabilidad en las regiones más apartadas de la geografía donde éste tiene mayor incidencia. No cabe duda de que el narcotráfico ha sido un factor explicativo tanto de la intensidad como de la prolongación del conflicto.

Con el objetivo de contrarrestar la crítica situación del país y recuperar la seguridad en las regiones más afectadas por el conflicto armado, en los últimos 15 años el Estado ha adoptado múltiples estrategias que lograron mejoras significativas en materia de seguridad y derechos humanos. Dichas estrategias se vieron reflejadas, por ejemplo, en la reducción del

número de municipios afectados por dinámicas violentas (Gráfico 2) y en el restablecimiento, desde 2004 hasta la fecha, de la superioridad militar de la fuerza pública sobre los grupos armados ilegales a nivel nacional (Fundación Ideas para la Paz , 2014).

**Gráfica 2.**

**Promedio de municipios por periodo con registro de acciones armadas y violencia asociada al conflicto a nivel nacional**



Fuente: (Fundación Ideas para la Paz , 2014) y (DNP, 2014)

Con el mismo propósito, el Estado promovió la adopción de instrumentos para avanzar en la garantía de los derechos de verdad, justicia, y reparación de las víctimas, establecer garantías de no repetición, y facilitar la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de los desmovilizados (Ley 975 de 2005). Fruto de ese esfuerzo, en enero de 2014 había 1.622 desmovilizados postulados a Justicia y Paz, de los cuales 128 se encontraban en etapa de legalización de cargos, 370 en formulación y 1.124 en etapa de imputación. En este marco, se han confesado 64.803 delitos que relacionan a un total de 64.473 víctimas (Fiscalía General de la Nación, Marzo 2014).

Como complemento a lo anterior, en una medida sin precedentes en la historia del país, en 2011 fue aprobada la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011). Con esta se establecieron medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas para el beneficio individual y colectivo de las víctimas del conflicto armado, en particular, para hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantías de no repetición (Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, 2014).

A la fecha, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (UARIV) ha acompañado 267.355 víctimas en su plan de reparación individual, lo que representa un avance de 96% en su meta para el cuatrienio 2010–2014; asimismo, ha apoyado la formulación de 123 planes para procesos de retorno o reubicación, que equivalen al 100% de su meta para el mismo periodo (Sinergia, 2014). Además, el reconocimiento de los daños colectivos ha permitido que a 2014 se acompañen 303 sujetos de reparación colectivas, entre comunidades, grupos y sujetos étnicos, hacia la formulación de sus planes de reparación colectiva (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2014 ).

En materia de restitución de tierras, a marzo de 2014 la Unidad de Restitución de Tierras (URT) había recibido 59.741 solicitudes de inclusión al Registro de Tierras, que corresponden a 48.890 predios y a 40.964 solicitudes (Unidad de Restitución de Tierras, 2014). Para esta misma fecha, la URT reportó la restitución de 20.877 hectáreas en 431 fallos judiciales, los cuales cubren 1.045 casos.

A pesar de los avances para la recuperación de la seguridad y la garantía de los derechos, el Estado colombiano aún enfrenta el reto de consolidar la construcción de la paz en los territorios. Lo anterior, porque el conflicto con las organizaciones armadas, aunque en niveles inferiores a los observados antes de 2000, sigue propiciando un círculo perverso de violencia, economía ilegal, y degradación del medio ambiente, particularmente en las zonas rurales apartadas donde la presencia del Estado es aún débil.

Según el CONPES 3787 de 2013, los municipios con mayores dificultades para cumplir con las exigencias en materia de gestión fiscal y desempeño son aquellos de sexta categoría, alejados de las grandes urbes del país, que históricamente han sido afectados por la presencia de actores armados ilegales y que observan una débil capacidad en la administración de justicia (Departamento Nacional de Planeación, 2013). En algunos de estos municipios, se ha identificado además que la oferta social del Estado se ha organizado para atender las necesidades particulares de distintos grupos poblacionales (víctimas, participantes de programas de reintegración, entre otros) a través de estrategias diferenciadas, generando, en muchos casos, intervenciones desarticuladas, un acceso asimétrico a la oferta social para la garantía de derechos, desconfianza hacia la institucionalidad y afirmando prejuicios sobre los propios grupos poblacionales (Cárdenas, Casas, & Méndez, 2014).

Se calcula que un total de 269 municipios de este tipo continuaban registrando actividad armada y violencia en 2013, lo que representa el 25% del total de municipios del país (DNP, 2014). De acuerdo con DeJusticia, de 229 municipios con débil desempeño institucional general entre 2005 y 2011<sup>1</sup>, el 73% (167) tuvo presencia permanente de guerrillas entre 2000 y 2012 (DeJusticia, 2013). Así mismo, observa esta organización que solo el 5,1% de los homicidios dolosos que han ingresado al sistema judicial entre 2005 y 2011 han tenido como resultado una condena; porcentaje alto en comparación con otros delitos, como por ejemplo lesiones personales (0,6%), acoso sexual (0,2%), delitos contra la administración pública (0,6%) o terrorismo (1,9%).

---

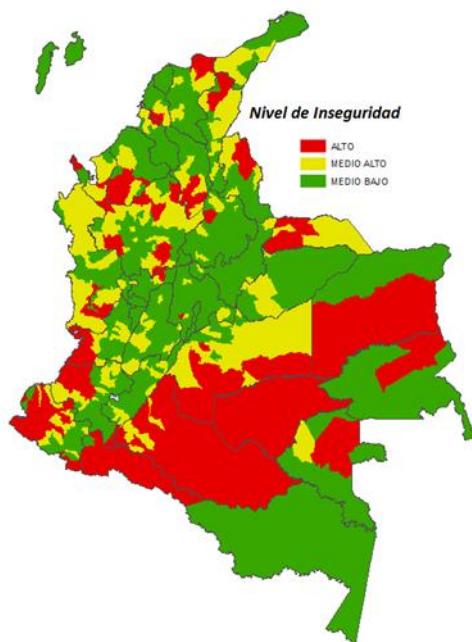
<sup>1</sup> Según informe de DeJusticia, el desempeño integral se mide a través de: 1) El desempeño de la justicia local a partir tanto de la presencia de jueces como de la eficacia en la sanción de homicidios (o tasa de impunidad) y 2) el desempeño integral de los municipios, entendidos como aparatos burocráticos de gestión (DeJusticia, 2013).

Adicionalmente, los análisis parecen evidenciar un patrón demográfico de concentración de la impunidad como resultado de un bajo desempeño de la justicia en los siguientes departamentos: Chocó, Nariño, Cauca, Putumayo, Meta, Guaviare, Vaupés, Vichada, Arauca y Norte de Santander; mientras que departamentos como Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander y Tolima registran bajas tasas de impunidad.

Junto a lo anterior, en los últimos tres años el 60% de las acciones armadas del conflicto se concentraron en los departamentos fronterizos de Norte de Santander, Arauca, Putumayo, Nariño, Cauca y Antioquia con lo que se observa una fuerte correspondencia geográfica entre las zonas con mayores déficits de justicia y aquellas de mayor concentración de acciones armadas, cultivos ilícitos, o minería ilegal, entre otros factores generadores de violencia (Mapas 1 y 2).

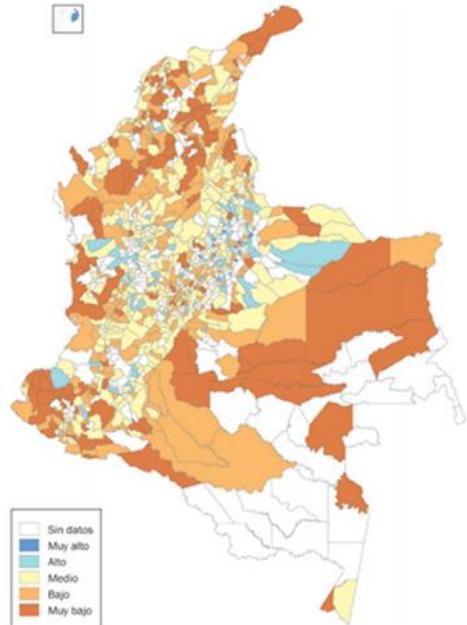
Norte de Santander, Putumayo y Nariño, por ejemplo, concentraron el 60% de los cultivos ilícitos censados en 2013 (Departamento Nacional de Planeación, 2014); y las fronteras con Perú, Brasil y Panamá se consolidaron como los principales focos de minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Asimismo, Norte de Santander, Putumayo y Arauca representaron el 92% de los atentados contra la infraestructura petrolera del país; y Antioquia, Nariño y Cauca el 70% de los atentados contra torres de energía del país (ver Capítulo Consolidación del Estado Social de Derecho – Ref. Cruzada ).

**Mapa 1. Municipios con acciones armadas y violencia asociada al conflicto 1990–2013**



Fuente: (DNP, 2014)

**Mapa 2. Índice de Desempeño de la Justicia local 2005–2011**



Fuente: (DeJusticia, 2013).

A partir de lo anterior es posible identificar tres aspectos, frente a la situación de comienzos del milenio, que plantean significativas oportunidades para impulsar una salida negociada al conflicto armado interno como elemento central de una estrategia de paz integral. En primer lugar, en el presente ni las FARC ni el ELN cuentan con la fortaleza militar de comienzos de la década del 2000 para lograr sus aspiraciones de toma del poder por la vía de las armas. Sin embargo, no están derrotadas y sí plantean la posibilidad de prolongar una guerra de baja intensidad impulsada con recursos provenientes del narcotráfico, minería ilegal, y/o alianzas con bandas criminales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014). Las transformaciones de la guerrilla a esta nueva situación y sus alianzas con diferentes redes criminales plantean retos a futuro sobre la arquitectura institucional necesaria para atender los nuevos problemas en materia de defensa, convivencia y seguridad ciudadana (Fundación Ideas para la Paz, 2013).

En segundo lugar, Colombia cuenta con una serie de ‘infraestructuras de paz’<sup>2</sup>, algunas de ellas derivadas de la Ley de Justicia y Paz, de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y otras provenientes de iniciativas de la sociedad civil como los Programas Regionales de Desarrollo y Paz, que permiten avanzar en la construcción de entornos favorables a la paz en dos aspectos fundamentales. Por un lado, aportan a la garantía de derechos de las víctimas del conflicto al ser espacios permanentes dotados de credibilidad, autoridad y recursos necesarios para la sostenibilidad de la paz. Por otro lado, sirven como referentes de lecciones aprendidas para la planeación e implementación de estrategias y programas para una futura construcción de paz.

En tercer lugar, independientemente de las estrategias implementadas, el conflicto armado continúa teniendo un mayor impacto en regiones con una débil presencia estatal, altos índices de pobreza, alta vulnerabilidad ambiental, inseguridad jurídica en materia de propiedad, y deficiencias en infraestructura y conectividad, especialmente en el ámbito rural.

De acuerdo con la Misión para la Transformación del Campo, en los últimos 10 años se registró un aumento en la brecha de pobreza entre el campo y la ciudad. En 2003 la tasa de pobreza rural era 1,9 veces superior a la de pobreza urbana, mientras que en 2013 esa relación aumentó a 2,5 (Misión para la Transformación del Campo, 2014). Además, se presenta una situación de inseguridad jurídica que se deriva de la alta incidencia de la informalidad en los derechos de propiedad de la tierra, tales como la ocupación y la posesión, y también en la tenencia de predios con dudas respecto a sus linderos y extensión. Se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales, mientras que el 59% están en condición de informalidad (Misión para la

---

<sup>2</sup> Según el PNUD, “una infraestructura de paz es una red interdependiente de sistemas, instituciones, recursos y habilidades sostenido por el gobierno, la sociedad civil y las comunidades que promueve el diálogo y la consulta, previene los conflictos y facilita la mediación pacífica cuando la violencia ocurre en una sociedad”. (Pfieffer, 2013)

Transformación del Campo, 2014). Por su parte, al evaluar la situación de los territorios en materia de infraestructura vial y social, se encuentran grandes necesidades en este sentido en más de 600 municipios, que representan cerca del 60% del país (DNP, 2014).

Así mismo, en sus efectos agregados, estudios académicos disponibles han advertido que el conflicto armado le cuesta a la economía colombiana entre 0,5 y 8,32 puntos porcentuales de su tasa de crecimiento anual. En efecto, si la tasa de crecimiento anual de Colombia entre los años 2000 y 2009 estuvo alrededor de 3,8%, entonces el conflicto armado le pudo haber costado a Colombia más del 100% de su tasa de crecimiento anual promedio en este mismo período (Villa, Restrepo, & Moscoso, 2014). La cuantificación completa de estos efectos es difícil, porque una cosa son los costos del conflicto y otra cosa es el impacto de la paz sobre el crecimiento. Los costos del conflicto se refieren al esfuerzo financiero que significa mantener la capacidad operativa de las fuerzas militares para contrarrestar los embates del terrorismo y el accionar de actores armados ilegales y, se refieren también, al daño que el conflicto causa en términos de pérdidas del capital humano, físico y natural del país. Por lo tanto implican una medición “directa” de lo que el conflicto cuesta. Pero otra cosa es el impacto de la paz sobre el crecimiento, que tiene que ver más con los costos de oportunidad, representados, por ejemplo, en la pérdida de oportunidades de inversión fruto de la percepción de inseguridad y del deterioro de la confianza de los agentes económicos en el país. Por las dos vías, los efectos del conflicto sobre el crecimiento son considerables.

Por último, se destacan las interrelaciones que se generan entre el conflicto armado, la economía ilegal del narcotráfico y la destrucción del patrimonio natural del país, particularmente por la incidencia de los cultivos ilícitos sobre la deforestación de grandes zonas de conservación, como la amazonía. La paz es en ese sentido un requisito para el restablecimiento de los equilibrios necesarios entre el uso y la conservación de los recursos naturales de manera que se prevenga su deterioro, se garantice su renovación permanente, y se asegure la preservación de las funciones ambientales de los territorios. Estos, a su vez, hacen necesaria la promoción de alternativas productivas y de aprovechamiento sostenibles, mediante las cuales las poblaciones de las zonas afectadas puedan obtener beneficios económicos como empleo y mayores niveles de ingreso por medio de la provisión de bienes y servicios ambientales. En ese sentido, el apoyo de la cooperación internacional a las iniciativas de desarrollo vinculadas a la protección del medio ambiente y adaptación al cambio climático, ofrece importantes oportunidades para el afianzamiento de la paz territorial en las etapas del post conflicto.

## B. Visión y objetivos

La visión de paz del Gobierno Nacional tiene en el centro de sus prioridades la finalización del conflicto armado, la garantía de derechos y el fortalecimiento de las instituciones desde un enfoque territorial, que parte de la base de que el conflicto ha afectado a los territorios de

forma diferenciada, dejando sus mayores secuelas en el ámbito rural (Jaramillo, 2013). En este sentido, esta visión trasciende la concepción clásica de paz como terminación de la confrontación armada, y avanza hacia una visión holística en la cual se involucran, además, todos los aspectos estructurales del desarrollo y la garantía plena de la democracia en el territorio.

En línea con este propósito, la Constitución Política, señalada como una “Constitución para la Paz”, le otorgó a la noción jurídica de la paz un triple carácter: el de valor de la sociedad y fundamento del Estado Social de Derecho y de los Derechos Humanos (Preámbulo); el de fin esencial que irradia el ordenamiento jurídico interno y que, como principio, debe dirigir la acción de las autoridades públicas (Art. 2); y por último, como derecho fundamental (Art. 22), que si bien es cierto no es de aplicación inmediata, sí debe dirigir la acción de las autoridades y los particulares.<sup>3</sup>

Por su parte, la comunidad internacional ha venido afirmando, cada vez con mayor fuerza, la necesidad de reconocer la paz como un derecho de toda la humanidad. Si bien se han dado algunos pasos para alcanzar este propósito mediante instrumentos jurídicos no vinculantes, como las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 33/73 de 1978, “Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz”, y 39/11 de 1984, “Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz”, el contexto internacional avanza hacia la adopción de este principio como prioridad de todas las naciones que atraviesan por conflictos violentos.<sup>4</sup>

Por ello es conveniente entonces, desde ahora, empezar sentar las bases y condiciones que permitan iniciar ese proceso de construcción conjunta de la paz, lo que lleva a comprender que esta construcción de una Colombia en paz pasa por garantizar los derechos fundamentales de todos los ciudadanos, especialmente a quienes el conflicto armado se los ha restringido, y por transformar la ilegalidad presente en varios territorios del país a través de una institucionalidad que brinde las garantías y oportunidades para el goce efectivo de dichos derechos.

Esta construcción conjunta significa que alcanzar la paz es, en primer lugar, un proceso y no la aplicación inmediata de una fórmula previamente determinada; y en segundo lugar, que este proceso debe ser ampliamente participativo, en la medida en que debe concebirse y desarrollarse a partir de un diálogo que incluya al Gobierno y las instituciones estatales, a las

---

<sup>3</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2001.

<sup>4</sup> El reciente informe del grupo de trabajo intergubernamental encargado del proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz (Agosto de 2014), viene sometiendo a los Estados una propuesta de declaración sobre el derecho a la paz, orientada a la promoción, protección y respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como los principios de una vida libre del temor y la miseria, de igualdad y no discriminación, y de la justicia y el estado de derecho como medio para construir la paz en la sociedad. Cfr. Consejo de Derechos Humanos. Documento A/HRC/27/63, 8 de agosto de 2014.

organizaciones sociales y a las comunidades en el territorio, y al sector privado y a sus empresas; diálogo que a su vez permitirá prevenir, gestionar, transformar o resolver los conflictos sin recurrir de nuevo al uso de la violencia.

Ahora bien, la persistencia del conflicto armado en Colombia ha sido durante décadas un elemento obstaculizador de los procesos de desarrollo del país, no sólo en términos económicos sino sociales e institucionales, y ha tenido impactos diferenciados en los territorios y en distintas poblaciones. En efecto, en la literatura pareciera existir un consenso frente a que la violencia delincuencial y el conflicto armado afectan negativamente el desempeño económico, y se han reconocido los beneficios que traería para la economía la firma de la paz con la guerrilla de las FARC, como dividendos de la paz, afirmando incluso que en un escenario optimista donde los ataques de esta guerrilla se redujeran en un 100%, y todos los demás factores permanecieran constantes, entonces el PIB departamental aumentaría anualmente en promedio 4,4% (Villa, Restrepo, & Moscoso, 2014).

Bajo esta consideración, la construcción de una Colombia en Paz apunta a la remoción de dichos obstáculos del desarrollo, aprovechando las ventanas de oportunidad política que ofrece el proceso de paz actual que se adelanta con la guerrilla de las FARC, el inmenso potencial que se tiene como sociedad y la fortaleza adquirida por diversos sectores del Estado y de la sociedad civil que han venido trabajando en la construcción de la paz aún en medio del conflicto.

En línea con lo anterior, el sector empresarial, por ejemplo, está llamado a participar de manera proactiva y sostenida como un agente destacado para una paz estable y duradera en Colombia. Las empresas, con su capacidad de generar oportunidades económicas y sociales, tienen un rol central para contribuir a las transformaciones que el país requiere para construir condiciones de desarrollo y paz en los territorios. De esta manera, el sector debe orientarse a desarrollar modelos empresariales que interpreten el contexto territorial para romper los ciclos de violencia, la desigualdad, la exclusión y la violación de derechos humanos, y crear círculos virtuosos que favorezcan mayores niveles de inclusión económica y social.

Por su parte, la cooperación internacional también adquiere una posición relevante en la transición del conflicto armado a la paz. Organismos y agencias internacionales, las representaciones diplomáticas y sus oficinas de cooperación, las ONG internacionales, entre otros actores, tienen una fuerte presencia en Colombia y pueden ser un claro aliado del país para estos propósitos. Su valor agregado en Colombia es múltiple. Disponen de recursos, capacidad técnica, confianza en los territorios y conocimiento que puede contribuir a un proceso de construcción de paz innovador, que apoye la implementación rápida de los eventuales acuerdos de paz, al mismo tiempo que acompaña en el medio y largo plazo, las transformaciones de fondo que Colombia necesita. En particular se destaca la conexión entre paz y ambiente, que está fuertemente mediada por el tema del narcotráfico. La cooperación

internacional puede jugar un papel directo en la búsqueda de la paz, pero también uno indirecto, apoyando iniciativas ambientales con efectos sobre la paz.

Además de los anteriores aspectos, la visión de paz del Gobierno Nacional reconoce la necesidad de hacer visibles las diferencias regionales como marco de referencia para formular y ejecutar políticas públicas acordes con las características y prioridades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus grupos poblacionales. Resalta, igualmente, la importancia de mejorar las capacidades de las entidades territoriales para la formulación, ejecución y seguimiento de los planes y programas de inversión, incluyendo la estructuración de proyectos y la evaluación de los resultados del gasto.

Asimismo, la visión de paz reconoce la necesidad de pensar en estrategias que apunten a un desarrollo rural integral, orientado a la adopción de políticas más comprehensivas, multisectoriales y territoriales para brindar mejores condiciones de vida, oportunidades y desarrollo para todos los habitantes del campo. Para ello, es necesario lograr un aumento en el acceso a la tierra pues solo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la misma. (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Bajo estas consideraciones, la visión de una Colombia en paz en el presente Plan Nacional de Desarrollo, está soportada en cuatro enfoques básicos: (i) el enfoque de derechos, entendido como la garantía del goce efectivo de los derechos de los ciudadanos en ejercicio pleno de su ciudadanía; (ii) el enfoque territorial que implica la atención diferenciada de los territorios con el fin de cerrar las brechas existentes entre los ámbitos urbano y rural, especialmente en aquellos que se han visto más afectados por los efectos del conflicto armado interno y que tienen un mayor rezago en su desarrollo; (iii) el enfoque participativo, entendido como la profundización de la democracia y la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que les incumbe; y (iv) la reconstrucción de la confianza entre los ciudadanos y entre la ciudadanía y el Estado como base para la reconciliación.

Bajo estos enfoques, empezar a preparar al país para la construcción de una paz estable y duradera, por ejemplo, desde un enfoque territorial, requiere repensar muchas de las instituciones vigentes y fortalecerlas en el marco de una agenda de cambio asociada al fin del conflicto. Los cambios requeridos en la institucionalidad deben estar orientados a garantizar la satisfacción plena de los derechos de la ciudadanía y el trámite efectivo de sus demandas, pero con un abordaje desde la perspectiva de los territorios, con sus autoridades y comunidades, y bajo una lectura adecuada de las complejidades de su diversidad y sus particularidades.

Asimismo, el enfoque participativo implica pasar de una concepción de la ciudadanía como receptora de las acciones del Estado, y cuya participación se limita escasamente a los procesos electorales; a una ciudadanía que prioriza, define y ejecuta las acciones que le

afectan directamente, y que con estas acciones contribuye a la construcción misma del Estado. Se trata de darle un verdadero sentido democrático al diseño y desarrollo de la política pública, donde los mecanismos de democracia representativa se complementen con aquellos propios de la democracia participativa.

No hay duda que la construcción de la paz le permitirá al país potenciar su desarrollo económico a través de ambientes más seguros y atractivos para la inversión, con una mejor y más equitativa distribución de las oportunidades, y una adecuada atención a las prioridades en temas fundamentales como la reducción de la pobreza y la inequidad, y la provisión de servicios sociales esenciales, como la educación y la salud, a lo largo de todo el territorio.

Para alcanzar esta visión de una Colombia en paz, y desde la necesidad de priorizar el esfuerzo público para el cierre de brechas sociales, económicas y territoriales como base de las transformaciones sociales que requiere esta Nación, es necesario avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.
2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.
3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.

### **C. Lineamientos generales y metas trazadoras**

El propósito fundamental de alcanzar una Colombia en paz, requiere del desarrollo de estrategias construidas territorialmente y enmarcadas en un escenario de transición en el cual se establezcan las garantías para su sostenibilidad en todo el territorio nacional y la reconstrucción de las zonas que fueron afectadas por los efectos del conflicto armado interno. En este sentido, si bien todas las estrategias transversales del PND 2014-2018 están orientadas a alcanzar estos propósitos, la consolidación del Estado Social de Derecho, la transformación integral del campo colombiano y el desarrollo de infraestructura y competitividad estratégicas, constituyen el soporte fundamental de este pilar y su sostenibilidad en todos los territorios. Los principales lineamientos y metas trazadoras para asegurar el logro de los objetivos propuestos por el Plan, son los siguientes:

**Objetivo 1. Fortalecer las condiciones para un proceso de construcción de paz y garantizar su sostenibilidad para permitir al país y a sus ciudadanos alcanzar su pleno potencial como nación.**

**1. Garantizar la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos sociales fundamentales**

La garantía efectiva de los derechos sociales fundamentales es, por excelencia, el criterio para evaluar la consolidación del Estado Social de Derecho en Colombia (Arango, 2004). En este sentido, el cierre de brechas es determinante como principio fundamental que debe guiar las labores del Estado con el propósito de corregir las desigualdades existentes, promover la inclusión y la participación, propiciar ambientes seguros para el ejercicio de las libertades fundamentales, incrementar el acceso a los servicios de justicia de las comunidades en contextos conflictivos, y garantizar a las personas o grupos en situación de desventaja el goce efectivo, gradual y progresivo, de sus derechos sociales fundamentales<sup>5</sup>.

En este sentido, para garantizar la igualdad de oportunidades en el goce de derechos, es necesario avanzar en las transformaciones estructurales que deben promover, además de una paz durable, una paz sostenible. Estas transformaciones tienen que ver con la consolidación del Estado Social de Derecho en todo el territorio nacional, como condición para la garantía y la protección de los derechos civiles y libertades fundamentales de todos los ciudadanos, así como la gradual y progresiva garantía de sus derechos sociales; la integración regional del país, como condición para la promoción de la igualdad económica y social y la superación de las brechas y desequilibrios territoriales; el aumento de la calidad en la educación; así como mecanismos institucionales para la gestión y transformación de conflictos sin violencia priorizando el diálogo frente a la estigmatización y

---

<sup>5</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1064 de 2001. “[...] [E]ntre las manifestaciones concretas del principio fundamental del Estado Social de Derecho se encuentran, por ejemplo, los mandatos generales dirigidos a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas a favor de grupos marginados o discriminados (artículo 13 inciso 2 C.P.); proteger especialmente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (artículo 13 inciso 3 C.P.); proteger a la mujer embarazada, a la mujer cabeza de familia, a la niñez, a los adolescentes, a las personas de la tercera edad, a los discapacitados, a los pensionados y a los enfermos (artículos 43 a 49 C.P.); apoyar a los desempleados (artículo 54 C.P.) y promover el pleno empleo así como el mejoramiento de la calidad de vida de las personas de menores ingresos (artículo 334, inciso 2); y, en general, dar prioridad sobre cualquier otra asignación al gasto social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales (artículo 366 C.P.). La interpretación sistemática del principio fundamental del Estado Social de Derecho y de los preceptos constitucionales que lo concretan, permite concluir que dicho principio abarca, sin caer en el paternalismo o en el asistencialismo, contenidos tanto de participación en la prosperidad general, de seguridad frente a los riesgos de la vida en sociedad, de equiparación de oportunidades como de compensación o distribución de cargas. Por la concepción material de la igualdad, el grado y tipo de protección requerido varía entre situaciones diferentes, cuando se trata de distribuir y asignar recursos escasos en un contexto en el que existen objetivamente necesidades insatisfechas que el Estado debe prioritariamente atender.”

la violencia, así como el predominio y generalización en Colombia de valores y cultura de paz y democracia.

Para estos propósitos se requiere además de instituciones en el nivel local con capacidad de recaudar impuestos, brindar seguridad, proteger la propiedad, administrar justicia y, en general, garantizar los derechos de los ciudadanos. En ese sentido, es necesario, por ejemplo, brindar condiciones para que los municipios puedan llevar a cabo un cobro eficiente del impuesto predial, para lo cual serán necesarios sistemas de información actualizados que den cuenta de los cambios que ocurren en los territorios. De igual manera, será imprescindible establecer mecanismos ágiles que permitan el acercamiento de los ciudadanos al sistema judicial en todo el territorio nacional.

Estas apuestas de construcción de paz a su vez plantean la importancia de fortalecer la participación ciudadana y comunitaria en la planificación, desarrollo y seguimiento a planes de gobierno, y en la gestión del desarrollo económico y social regional (Romero & García, 2014). Estos procesos deben estar orientados además por un enfoque diferencial que promueva la garantía de derechos de comunidades étnicas, niños, niñas y adolescentes, población en situación de discapacidad y la tercera edad; y por el imperativo de promover los derechos integrales de las mujeres y la igualdad de género, desde una perspectiva interseccional (Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

## ***2. Promover los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición***

Sin desconocer la importancia de avanzar en las transformaciones sustantivas anteriores, también es necesario fortalecer los mecanismos de justicia transicional para asegurar un equilibrio entre la aplicación de la justicia frente a los delitos cometidos; la verdad como mecanismo de reconocimiento del daño; la reparación a las víctimas como condición básica para resarcir los efectos causados; y la creación de condiciones para la convivencia, la reconciliación y las garantías de no repetición de los hechos violentos y del conflicto armado en sí mismo.

En segundo lugar, se dará especial atención a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes a fin de impedir que los individuos desmovilizados se vinculen a dinámicas de criminalidad y violencia (nuevos grupos armados, expresiones de crimen organizado, delincuencia común, entre otras); mediante la adopción de medidas temporales excepcionales que permitan la reintegración de los excombatientes a la comunidad política, al ejercicio de la ciudadanía en todos los territorios y al disfrute de garantías para ejercer sus derechos políticos desligados de las armas.

**Objetivo 2. Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, potenciando la conectividad para la inclusión productiva y el acceso a bienes públicos, servicios sociales e información.**

**1. Incrementar los esfuerzos para la integración institucional y territorial.**

Una de las más evidentes consecuencias del conflicto armado en los territorios afectados se refleja en la baja infraestructura vial y social, así como las carencias en prestación de los servicios necesarios para su integración a la vida económica e institucional del país. Las regiones donde el conflicto armado fue más intenso y persistente, han demandado mayores esfuerzos para desarrollar la infraestructura de vías de comunicación con los mercados, y se han visto limitadas las capacidades institucionales para apoyar el desarrollo integral del territorio y, en particular, de la producción agropecuaria sostenible. De igual forma, la confianza entre ciudadanía, comunidades e institucionalidad estatal también se ha visto afectada a causa del conflicto, así como producto de la débil presencia estatal en algunos territorios.

Por lo anterior, la integración y la transformación de los territorios, en particular aquellos que han resultado más afectados por el conflicto armado, o se encuentran rezagados institucionalmente o que no han logrado articularse con el desarrollo económico nacional y regional, requiere de esfuerzos especiales dirigidos a mejorar en ellos la gobernabilidad y el buen gobierno, así como la infraestructura y conectividad física de los mismos; fortaleciendo sus capacidades institucionales a través del mantenimiento adecuado de las redes de vías terciarias, la corrección del déficit en electrificación y de agua potable, y la conectividad en comunicaciones, entre otras.

La construcción de la paz demanda igualmente que el diseño de la política pública sea especialmente funcional a las regiones donde la labor de construir paz es más exigente. Es decir, se requiere llevar a cabo un ejercicio de construcción diferenciada de Estado (Arévalo, 2014). En esta tarea, se deben emprender ajustes a la institucionalidad tanto del nivel central como del nivel regional y local, y especialmente se deben enriquecer e innovar los mecanismos que determinan el relacionamiento Nación–Región de tal forma que se facilite su coordinación y articulación.

**2. Avanzar en la conectividad física y digital para el cierre de brechas.**

Para alcanzar los propósitos de integración territorial, se requiere avanzar en esquemas innovadores de ejecución, que focalicen la participación de la comunidad en las actividades de rehabilitación y mantenimiento de infraestructura, especialmente en aquellos territorios más rezagados en su desarrollo. De igual forma, se requiere un nuevo marco técnico y

jurídico, que tenga en cuenta las realidades regionales y las características geográficas de estos territorios.

Por su parte, la conectividad digital resultará indispensable para avanzar en el cierre de brechas poblacionales y territoriales para el acceso a bienes, a servicios e información, aprovechando las posibilidades que la tecnología ofrece para innovar, reducir costos, educar y compartir información; y el inmenso potencial que ha adquirido el Estado en los últimos años para el desarrollo de políticas de innovación social. Además, la conectividad es esencial para llevar la presencia del Estado a las zonas más apartadas, por lo cual es un elemento fundamental en el proceso de construcción de la paz territorial.

De esta manera, las estrategias del Plan de cara a estos propósitos, están orientadas a impactar en la productividad regional, reducir los costos de transporte de los productos rurales, y promover la equidad poblacional y territorial, mejorando las condiciones de conectividad y acceso de las poblaciones más necesitadas a los bienes y servicios para su desarrollo y bienestar. Con lo anterior, será posible generar las condiciones para la construcción de paz, al facilitar la presencia del Estado en zonas apartadas, incentivando el trabajo asociativo alrededor de la infraestructura y facilitando el retorno de la población rural víctima del conflicto armado.

**Objetivo 3. Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo como garantía para la igualdad de oportunidades.**

**1. *Garantizar el bienestar de las comunidades rurales (campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales)***

El bienestar de las comunidades rurales debe ser uno de los enfoques fundamentales de la política pública, mediante estrategias como el desarrollo rural integral que busquen corregir los desequilibrios regionales en la provisión de bienes públicos y servicios sociales, promover la igualdad de oportunidades para los pobladores rurales y el aumento significativo de la competitividad sectorial sobre la base de la economía campesina como principal fuente de ingresos en las áreas rurales, especialmente en territorios con alto riesgo de conflictividad social y económica.

El desarrollo rural integral requiere además de estrategias para facilitar la comunicación entre las personas, acceder a la información de servicios como la salud, justicia y educación o mejorar la productividad de los negocios, a través de tecnologías de información y de políticas para promover el acceso, el uso y su incorporación en la vida diaria de las personas.

Por otra parte, es indispensable mantener la lucha contra los cultivos ilícitos, por medio de la implementación de procesos participativos de planeación, ejecución y seguimiento de programas territoriales para la desvinculación voluntaria de economías ilegales y de cultivos ilícitos y la promoción del desarrollo integral del territorio, con el fin de incrementar de forma sostenible el bienestar, la calidad de vida y las oportunidades de generación de empleo e ingresos de las comunidades rurales que habitan especialmente en zonas afectadas por la presencia de ese tipo de cultivos y estimular su arraigo en dichos territorios. En el capítulo de consolidación del Estado Social de Derecho se destaca la estrategia de implementación del Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia.

## ***2. Promover el desarrollo local sostenible de las zonas más afectadas por el conflicto***

La construcción de paz en Colombia no puede desconocer las condiciones de sostenibilidad ambiental que tienen como prioridad el avance en procesos de ordenamiento territorial concertados, la protección de reservas naturales y áreas protegidas, la regulación del uso del suelo según su vocación, y la prevención de conflictos socio-ambientales. Por tal motivo, es prioritario el impulso a procesos de desarrollo local sostenibles en los municipios, especialmente de aquellos con mayor afectación por conflicto armado, teniendo en cuenta que buena parte de los mismos tienen alguna figura de protección o de regulación de su uso, algunos con hasta el 100% de su área bajo estas figuras (Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2014).

En efecto, en buena parte, el escenario geográfico del conflicto armado ha sido las regiones que tienen un alto valor ambiental para Colombia; las mismas han sido ocupadas por procesos de colonización desordenada y presentan restricciones biofísicas, de conectividad e institucionales que limitan las alternativas viables y sostenibles para sustentar el desarrollo económico y la prosperidad de las comunidades que habitan esos territorios.

En este sentido, las zonas priorizadas como áreas de intervención en el proceso de construcción de paz incluyen regiones estratégicas para el medio ambiente y los objetivos nacionales frente al cambio climático y la mitigación de los riesgos asociados. Lo anterior implica que la forma de intervención debe conciliar los objetivos de bienestar y oportunidades de progreso económico a que tienen derecho esas comunidades con los objetivos de conservación y recuperación de ecosistemas ambientalmente sensibles y estratégicos que hacen parte de la agenda nacional sobre el cambio climático.

➤ **Metas Trazadoras**

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Municipios con alta incidencia de violencia	25,0%	16,0%
Tasa de homicidios	32,7/100 mil hab.	23,0/100 mil hab.
Inversión % PIB	28,8%	30,5%
Pobreza rural	42,8%	36,0%
Indicador de convergencia municipal (Cierre de Brechas)	38,6%	28,8%

**Bibliografía**

- Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional para la equidad de género para las mujeres*. Bogotá, DC.
- Arango, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de la Habana. *Revista de Economía Institucional*, 131-169.
- Bautista, D., & Ibáñez, L. (2014). *Lineamientos para una política de desarrollo territorial*. Bogotá: DNP.
- Cárdenas, J. C., Casas, A., & Méndez, N. (2014). The Hidden Face of Justice: Fairness, Discrimination and Distribution in Transitional Justice Processes. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 1-28.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *Guerrilla y población civil: trayectoria de las FARC 1949-2013*. Bogotá: CNMH.
- DeJusticia. (2013). El apartheid institucional en Colombia. En M. G. Villegas, & J. R. Espinosa, *El derecho al Estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Concepto favorable para otorgar garantía a FINDETER. Documento CONPES 3787 de 2013*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Prosperidad para las fronteras colombianas. Documento CONPES 3805 de 2014*. Bogotá: DNP.
- DNP. (2014). *Herramienta de Diagnóstico Territorial DT Paz*. Bogotá: DNP.
- Fiscalía General de la Nación. (Marzo 2014). *Estadísticas de Justicia y Paz*. Bogotá.
- Fundación Ideas para la Paz . (2014). *Seis tesis sobre la evolución reciente del conflicto armado en Colombia*. Bogotá: FIP.
- Fundación Ideas para la Paz. (Agosto de 2013). Recuperado el 7 de Noviembre de 2014, de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/515>
- Jaramillo, S. (2013). La Paz Territorial. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional.

- Misión para la Transformación del Campo. (2014). *Diagnóstico del campo colombiano*. Bogotá: DNP.
- Observatorio de DH y DIH, Presidencia de la República. (2014). *Información de todas las variables 1999–2013*. Bogotá.
- Odendaal, A. (2010). *An architecture for peace building at the local level: a comparative study of local peace committees*. Washington, DC: UNDP.
- Pfieffer, S. (2013). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Fundación Berghof.
- Romero, M., & García, A. (2014). *La Región de La Macarena y el AMEM:Paz Territorial y Programa de Transición al Desarrollo para Zonas Afectadas por el Conflicto Armado*. Bogotá: Documento circulación interna.
- Sinergia DNP. (1 de Septiembre de 2014). *Departamento Nacional de Planeación*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2014, de DNP:  
<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>
- Sinergia DNP. (n.d.). *sinergia.dnp.gov.co*. Retrieved 2014 йил 07-11 from  
<https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/>
- Sistema de Las Naciones Unidas en Colombia y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Consideraciones ambientales para la construcción de una paz territorial estable, duradera y sostenible en Colombia – insumos para la discusión*. Bogotá DC.
- Unidad de Restitución de Tierras. (01 de Marzo de 2014). *Informe de rendición de cuentas a marzo de 2014*. Recuperado el 6 de Noviembre de 2014, de URT:  
[http://restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/GI-FO-08%20INFORME\\_GESTION\\_TRIMESTRAL%20V1.pdf](http://restituciondetierras.gov.co/media/Secretaria%20General/GI-FO-08%20INFORME_GESTION_TRIMESTRAL%20V1.pdf)
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2014). *Informe de Rendición de Cuentas*. Bogotá: UARIV.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas. (2014). *Registro Único de Víctimas*. Bogotá: UARIV.
- Villa, E., Restrepo, J. A., & Moscoso, M. (2014). Crecimiento económico, conflicto armado y crimen organizado, evidencia para Colombia. En M. A. Arias, A. Camacho, A. M. Ibañez, D. Mejía, & C. Rodríguez, *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia: ¿Cómo construir un posconflicto sostenible?* (pág. 182). Bogotá: Kimpres Ltda.

### 3. Colombia equitativa y sin pobreza extrema

#### A. Diagnóstico

Colombia es un país diverso y multiétnico, geográfica y territorialmente complejo. Estas características hacen particularmente exigente el camino del país hacia la promoción de una creciente equidad, tal como lo establece la Constitución política<sup>1</sup>. A pesar de esto, y gracias al fuerte y sostenido desempeño económico observado desde 2002, acompañado de una política social cada vez más sólida, Colombia ha logrado avances sin precedentes en materia de equidad y reducción de la pobreza, particularmente en el periodo 2010–2014. En efecto, en este período el coeficiente de Gini se redujo de 0,56 a 0,539, la tasa de pobreza presentó una reducción de 10 puntos porcentuales, al pasar de 39% a 29,3%, al tiempo que la pobreza extrema cayó de 12,3% a 8,4%. Esto significó que salieran 2,4 millones de personas de la pobreza y 1,5 millones de la pobreza extrema. Nunca antes en su historia moderna el país había tenido una tasa de pobreza extrema en un dígito.

No obstante lo anterior, las condiciones al nacer aún explican el 23,6% de la desigualdad del país (Meléndez y Ferreira, 2012) y el decil más rico de la población percibe 17,3 veces el ingreso del decil más pobre. Un efecto de la desigualdad, que es al mismo tiempo un factor perpetuador de ella, es que la incidencia de la pobreza no es homogénea nacionalmente. En efecto, la pobreza es mayor en las zonas rurales, 42,8%, mientras que en las zonas urbanas es de 26,9% (cifras a 2013). Esto implica que para lograr la convergencia entre estas áreas, la pobreza rural debería reducirse 1,6 p.p. por cada punto que se reduzca la pobreza urbana. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema, donde la brecha es aún más marcada, pues la incidencia rural alcanzó 19,1% mientras que la urbana fue de 6%. De ahí que, en este último caso, para lograr la convergencia se requeriría reducir la pobreza extrema en 3,2 p.p. en el campo, por cada punto de reducción en las ciudades.

En los departamentos también se observan amplias diferencias, destacándose los niveles de incidencia de la pobreza en Chocó (63,1%), Cauca (58,4%), La Guajira (55,8%) y Córdoba (51,8%), muy por encima del promedio nacional (30,6%), en contraste con Bogotá, Cundinamarca y Santander que registran incidencias inferiores al 20%. Lo mismo ocurre con la pobreza extrema ya que, por ejemplo, Chocó y Cauca presentan incidencias superiores al promedio nacional (9,1%) en 26,5 p.p. y 19,3 p.p., respectivamente.

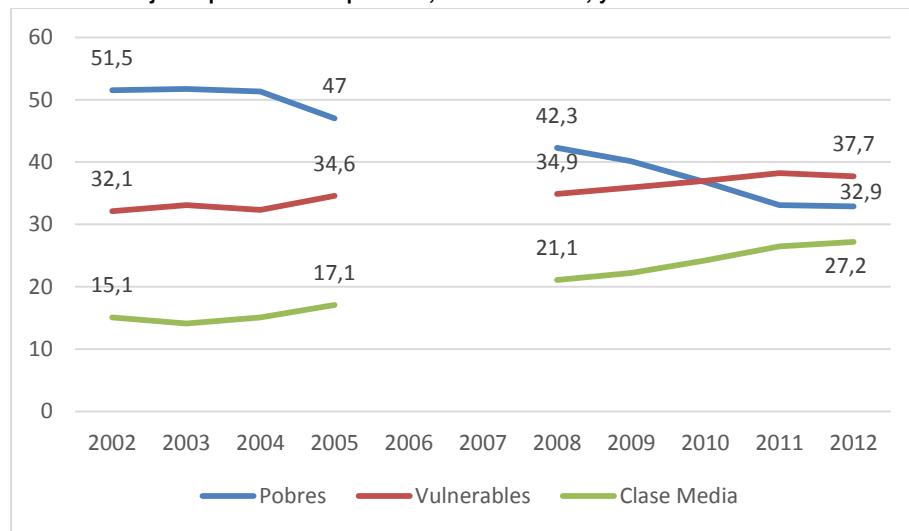
---

<sup>1</sup> El Estado colombiano debe: “Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la *participación de todos* en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, *mantener la integridad territorial* y asegurar la *convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo*”, Constitución Política de Colombia 1991, Artículo 2.

Ahora bien, al tiempo que la pobreza se redujo, la franja de población en condición de vulnerabilidad<sup>2</sup> aumentó levemente, al pasar de 8,1 a 8,7 millones de personas, entre 2010 y 2013. En este grupo de hogares, 19% del total de la población, la generación del ingreso está soportada por una sola persona, y el promedio de años de educación del jefe del hogar se encuentra en 7,6, lo cual incrementa el riesgo de retornar a niveles bajos de ingreso y calidad de vida, particularmente como resultado de una desaceleración económica. La siguiente franja de la distribución del ingreso<sup>3</sup> muestra un grupo poblacional en mejores condiciones, el cual representa el 20,3% de las personas del país. Este grupo contribuye 18,6% al ingreso total, y el 50% de los jefes de hogar tiene al menos educación secundaria básica completa.

Para lograr que la población transite de la franja vulnerable (1LP-1.8LP) hacia la franja superior (1.81LP-3LP), se requiere un esfuerzo desde diferentes frentes, ya que los ingresos, el capital humano y las condiciones de la vivienda de este grupo poblacional deben mejorar y mantenerse estables en el tiempo. Esto supone homogeneidad en la capacidad de los hogares para la generación de ingresos, permanencia en el trabajo y, desde luego, el mejoramiento de sus capacidades.

**Gráfica 3.1. Porcentaje de población en pobreza, vulnerabilidad, y clase media en Colombia. 2002-2012**



Fuente: Banco Mundial (2014).

Nota: Pobres son los individuos cuyo ingreso per cápita del hogar es de menos de US\$4 PPP, vulnerables son los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US\$4 y US\$10 PPP, y clase media los que tienen un ingreso per cápita del hogar entre US\$10 y US\$50 PPP.

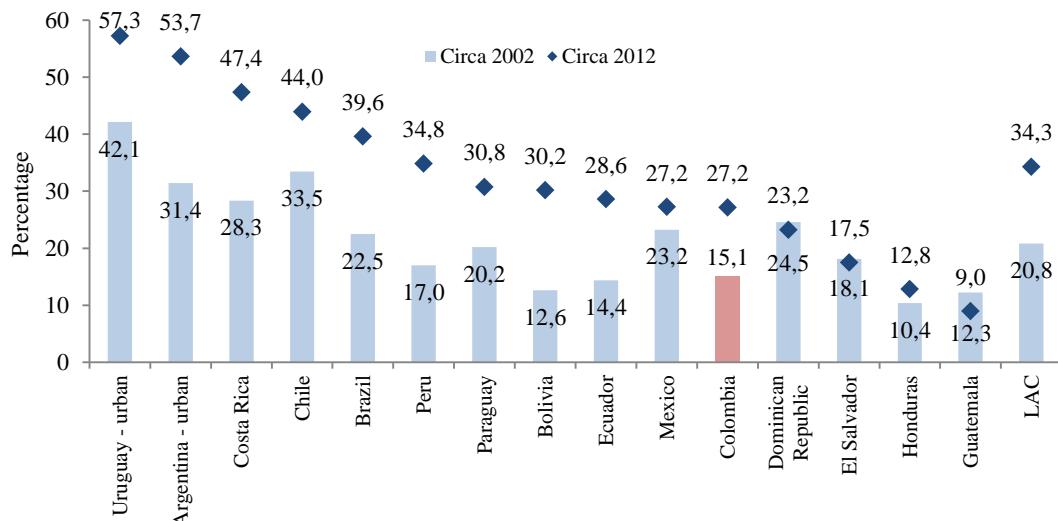
<sup>2</sup> Según la Cepal, la franja de vulnerabilidad corresponde a las personas que perciben ingresos entre 1,2 y 1,8 veces el valor de Línea de Pobreza (LP). Los “muy vulnerables” corresponden a los que se encuentran entre 1LP y 1,2LP.

<sup>3</sup> La franja contigua corresponden a personas que se encuentran entre 1.81LP y 3LP.

La evidencia estadística muestra una evolución favorable en cuanto a lo anterior pero, así mismo, llama la atención sobre la necesidad de un esfuerzo explícito que mantenga, e incluso acelere, dicha tendencia. Como se observa en la gráfica 3.1, la reducción de la pobreza (medida en dólares PPA) fue de 18,6 p.p. entre 2002 y 2012, en tanto que el aumento de la participación de las personas en situación de vulnerabilidad fue 5,6 p.p y el aumento de la clase media fue de 12,1 p.p. en el mismo período. Según esta tendencia, en el año 2011, por primera vez en la historia de Colombia, el porcentaje de personas en situación de vulnerabilidad superó la participación de las personas en condición de pobreza.

Si bien las anteriores tendencias son alentadoras, en particular porque se observa un crecimiento 2.1 veces mayor de la clase media que de las personas en vulnerabilidad, Colombia tiene aún una proporción muy baja de personas en clase media, comparado con Chile, Brasil y Perú, y su dinámica ha sido inferior a la de otros países de la región andina, como Bolivia y Ecuador, los cuales han presentado aumentos de 17,6 y 14,2 p.p, respectivamente, durante el mismo periodo (gráfico 3.2).

Gráfica 3.2. Clase media en Latinoamérica y el Caribe. 2002–2012



Fuente: Banco Mundial (2014). Cálculos del personal del Banco Mundial basados en la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (Cedlas y Banco Mundial).

Nota: Circa 2002 denota otros años para Argentina (2004), Chile (2003), Guatemala (2000), Ecuador (2003), Paraguay (2003) y Perú (2004); circa 2012 denota otros años para Chile (2011), la República Dominicana (2011), Guatemala (2011), Honduras (2011) y Paraguay (2011). La definición de clase media se basa en Ferreira et al. (2013).

Es importante destacar que la pobreza no es solo tener un PIB per cápita bajo: son altas tasas de mortalidad infantil, limitado acceso a la educación o salud de calidad, no tener las capacidades, y por tanto no tener la libertad de conectarse con todo el territorio (Easterly, 2002). En consecuencia, reducir la pobreza y lograr una mayor equidad requiere mejorar la

conexión de las poblaciones con los circuitos del crecimiento económico, así como el acceso a bienes y servicios que mejoran sus condiciones de vida. Esto es una vivienda digna, con acceso adecuado a agua y saneamiento básico, con facilidades de transporte y acceso a tecnologías de información y comunicaciones, servicios adecuados de salud y una educación pertinente y de calidad. Todos se constituyen en factores determinantes de una estrategia efectiva de reducción de la pobreza que consolide la clase media.

Sin embargo la provisión de bienes y servicios sociales, por si sola, no es suficiente para lograr una sostenida reducción de la pobreza. Se requiere al mismo tiempo un entorno que provea las condiciones necesarias para retribuir los esfuerzos individuales. Esto plantea retos en términos de mercados laborales inclusivos, desarrollo productivo, y conectividad.

En este sentido, el país ha avanzado de manera importante en los últimos años en el fortalecimiento institucional del sector trabajo y su marco normativo como mecanismo para promover la equidad y adecuadas condiciones laborales para todos los trabajadores. De forma paralela el mercado de trabajo ha tenido una evolución favorable, presentando incluso los mejores indicadores en desempleo y ocupación de los últimos 30 años. Sin embargo, aún persisten elementos distorsionantes que no permiten que todos los trabajadores cuenten con las mismas condiciones, derechos y deberes en materia laboral, ni que perciban los mismos beneficios. Esta desigualdad se observa al comparar el ingreso salarial per cápita promedio por quintiles. Mientras el último quintil percibía en 2013, 770 mil pesos mensuales, el valor del primer quintil alcanza tan solo 30 mil pesos, inequidad que se acentúa ya que el 72% de los ingresos de los hogares pobres provienen del trabajo.

Las brechas del mercado laboral también se observan en las regiones o por grupos poblacionales. En 2013, por ejemplo, la mayor tasa de desempleo por departamento la obtuvo Quindío, con 15.8%, bastante superior al promedio nacional. Brechas similares existen en ocupación, participación e informalidad. Por su parte las mujeres, que si bien eran el 43% de la población económicamente activa del país en 2013, aportaron el 57% del total de desempleados, y los jóvenes presentaron tasas de desempleo dos veces mayores que las del resto de la población productiva (Cepal 2014).

Otro factor que contribuye a los altos índices de desigualdad en el país es la llamada ‘heterogeneidad estructural’ de la estructura productiva, entendida como la presencia de altas diferencias dentro del aparato productivo y sus diversos ámbitos (Cepal, 2012). En Colombia los departamentos se han desarrollado con estructuras y ritmos muy diferentes, logrando algunos aumentar su prosperidad económica y bienestar social, mientras otros apenas se han mantenido o rezagado (Cepal, 2014).

Los resultados del Índice de Desarrollo Competitivo Departamental 2014 permiten constatar las brechas departamentales en esta materia. Mientras Bogotá alcanza 7,8 de 10 puntos en este

indicador, La Guajira solo logra obtener 2,7 puntos. Al observar factores específicos como sofisticación e innovación, el rezago es todavía mayor (1,51 frente a 8,82) lo cual refleja las diversas dinámicas empresariales (Consejo Privado de Competitividad, 2014). Claramente, la alta heterogeneidad de los mercados laborales locales genera distorsiones en las decisiones de los agentes en cuanto a formación y capacitación, movilidad laboral, y/o frente a las decisiones de participar en el mercado de trabajo. En consecuencia, los mercados más desarrollados generan mejores niveles de remuneración y protección laboral, y terminan capturando a la población mejor capacitada, acentuando las brechas ya existentes.

De la misma forma, las zonas del país que concentran más población y mayor riqueza, cuentan con una mayor cobertura y calidad de la infraestructura de transporte. Estas zonas, conectadas a los circuitos económicos del país, tienden a concentrar los mayores niveles de inversión, mientras que muchas otras, aunque con capacidad para generar riqueza, no logran desarrollar su potencial debido a las deficiencias de conectividad, aspecto que refuerza inter generacionalmente la inequidad regional. Lo mismo sucede en las zonas urbanas donde las limitaciones del transporte y los procesos de densificación y expansión sin garantizar la infraestructura mínima de servicios básicos también producen corredores de miseria y áreas segregadas que fomentan la inequidad y la pobreza.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son otro factor determinante de la equidad social y económica, ya que permiten el desarrollo de las potencialidades, actividades productivas y mejora la calidad de vida de los individuos y las regiones. Entre 2010 y 2014 se lograron grandes avances obtenidos en materia de infraestructura y servicios de TIC, representados principalmente por una cobertura del 96% de las cabeceras municipales a la red nacional de fibra óptica, la instalación de más de 5.000 centros comunitarios de acceso a internet y se asignaron más de 1.5 millones de subsidios para conexión a internet en estratos 1 y 2. Sin embargo, aún se identifican significativas brechas en cuanto a acceso, uso y apropiación. En cuanto a acceso, se estima que un 51,7% de la población tiene conexión a Internet en Colombia. En relación con el uso, un 43,6% de los hogares en cabeceras municipales afirma utilizar el Internet, mientras que en las zonas rurales esta cifra tan sólo alcanza 6,8%. Por último, el nivel de apropiación pareciera estar asociado con una baja cultura de las TIC (el 52,9% de las que no cuentan con conexión a internet, es porque no lo considera necesario, y el 32,3% es porque no sabe utilizarlas). En este sentido, se requiere continuar con los esfuerzos para incentivar el uso y apropiación de las TIC, y así incrementar los beneficios que recibe la población, a fin de consolidarlas como un motor para la superación de la pobreza y la promoción de la equidad.

Por último, la igualdad de oportunidades pasa también por la responsabilidad del Estado de asegurar la preservación y disfrute sostenible de los recursos naturales y del potencial ambiental del país, lo mismo que por reducir la vulnerabilidad frente a los desastres y al cambio climático que, cada vez con más fuerza, afecta

directamente la calidad de vida de la población. Es rol del Estado promover que las instituciones del gobierno y la sociedad se preparen y adopten los instrumentos y cambios comportamentales, que permitan prevenir y mitigar los desastres, entre ellos los asociados al cambio climático los cuales tienen el potencial de incrementar de manera grave las desigualdades sociales en Colombia.

El Fenómeno de “La Niña” 2010 – 2011 evidenció la alta vulnerabilidad del territorio nacional. De acuerdo con (CEPAL, 2013), de los 3,2 millones de afectados, el 64,7% se concentró en lo rural. Asimismo, los departamentos de Bolívar, Cauca y Córdoba registraron el 31% de los afectados a nivel nacional (2011, p 30). Las afectaciones en vivienda, por su parte, se concentraron en áreas rurales (56%), de éstas las viviendas destruidas fueron 2,5 veces más altas que las viviendas destruidas en áreas urbanas (2011, p 76 – 81). También se registró la destrucción de una porción significativa de los bienes públicos del país construidos durante décadas y con significativos esfuerzos fiscales.

Los cambios graduales del clima podrían generar pérdidas en la economía del país y en el consumo de los hogares si no nos adaptamos al cambio climático. De acuerdo con el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático (DNP-BID 2014 p.154), los hogares reducirían en promedio, su consumo directo en 2,8% debido al cambio climático. Este impacto sería proporcionalmente mayor para los hogares más pobres, debido a que sectores que se verían afectados por el cambio climático como la agricultura y la pesca generan aumentos en los precios de los alimentos, donde los hogares pobres gastan una mayor proporción de sus ingresos. Esta situación de extrema vulnerabilidad acentúa las brechas entre las regiones y al interior de estas y se convierte en un obstáculo preponderante para las políticas de reducción de la pobreza y promoción de la equidad.

## B. Visión y objetivos

*Colombia será un país que promueve el desarrollo humano integral, donde cada uno de los objetivos de desarrollo socioeconómico se articula en la construcción de una sociedad con oportunidades para todos.*

Un modelo de desarrollo económico que favorece la equidad debe ser incluyente, aprovechar el talento de todos los colombianos y hacerlos partícipes de los beneficios del crecimiento. Todas las personas, sin importar su procedencia, su pertenencia a un grupo étnico, su género, su edad, o su condición de discapacidad, deben tener la posibilidad de acceder a

mejores servicios públicos, apropiadas condiciones de habitabilidad, vías de acceso para conectarse con las regiones y con el país, un servicio de salud de calidad y una educación que le permita construir su futuro.

Estas son condiciones necesarias para reducir la inequidad y la pobreza. Las políticas públicas deben orientarse hacia la inclusión, la promoción social y la construcción de escenarios con igualdad de oportunidades, con una mirada multisectorial, que atienda las necesidades de la población de forma integral y coordinada. El objetivo compartido de cierre de brechas poblacionales y territoriales (urbanas-rurales, e interregionales), así como un gasto público focalizado, permitirá alcanzar la meta de la erradicación de la pobreza extrema en 2024.

Los objetivos para una Colombia equitativa y sin pobreza extrema son los siguientes:

- Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes en materia de ingresos y en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.
- Reducir la pobreza y consolidar la clase media, con un enfoque de generación de ingresos.
- Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.

### **C. Lineamientos generales y metas trazadoras**

Esta visión requiere esfuerzos nacionales y territoriales que favorezcan el mejoramiento sostenible de la calidad de vida de la población, así como la provisión efectiva, en términos de acceso y calidad, de servicios sociales y públicos para las poblaciones y territorios más rezagados. Es en este sentido, de cierre de brechas, que se han planteado las estrategias transversales y regionales del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, en particular aquellas desarrolladas en Movilidad Social y Transformación del Campo. Igualmente, cada uno de los capítulos regionales del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 identifica las temáticas sobre las que se requiere un énfasis particular, partiendo del diagnóstico del entorno de desarrollo de los territorios e identificando las variables sobre las que el trabajo articulado de los diferentes niveles de gobierno debe profundizarse. Las principales acciones para el cierre de brechas territoriales se centran priorizando los municipios donde los indicadores son más desfavorables, mediante políticas que permitan aumentar la cobertura en educación media, mejorar la calidad de la educación escolar, reducir la mortalidad infantil en menores de un año, lograr la cobertura universal de vacunación, y el fortalecimiento institucional sectorial. Los lineamientos generales que se proponen para lograr los objetivos son:

**Objetivo 1. Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad.**

**1. Articular las acciones públicas para el cierre de brechas poblacionales, con acceso a servicios de calidad**

El desarrollo humano exige una mirada integral con particularidades acorde con la etapa de la trayectoria de vida. En este sentido, Colombia desarrolló el modelo *De cero a siempre* de atención integral a la primera infancia, que promueve y garantiza el desarrollo integral de las niñas y los niños desde su gestación hasta cumplir los seis años. Este esfuerzo deberá continuar con el trabajo unificado e intersectorial, orientado a articular y promover el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición.

Ante los positivos resultados de la estrategia *De cero a siempre* en todo el territorio nacional durante los últimos cuatro años, el Gobierno Nacional impulsará un proyecto de ley para que la estrategia se convierta en una política de estado, y así asegurar su sostenibilidad. De la misma forma, se formulará una Política Nacional para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, quienes deberán garantizar la adecuada articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

Bajo el enfoque poblacional, se fortalecerá la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social que busca dar un cambio de visión asistencialista hacia políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. Este enfoque permite el acceso a bienes y servicios para las personas con discapacidad con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; el respeto por la diferencia y su aceptación como parte de la diversidad; la accesibilidad; la igualdad de oportunidades y la eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo. De esta forma se promueve su desarrollo humano, seguridad humana y el ejercicio de sus derechos con equidad, consolidando una perspectiva progresiva hacia la inclusión social.

De igual forma se deberá asegurar el acceso en igualdad de condiciones a servicios fundamentales como la salud, la educación y la vivienda para toda la población. La equidad en salud implica acciones y esfuerzos encaminados hacia el mejoramiento del estado de salud de la población colombiana y el goce efectivo del derecho a la salud. Esto requiere del aumento del acceso y del mejoramiento de la calidad de los servicios, el fortalecimiento de la infraestructura pública hospitalaria, la disminución de las brechas en resultados en salud, la

recuperación de la confianza pública en el sistema de salud y el aseguramiento de la sostenibilidad financiera del sistema.

Esto se concreta en la modificación del modelo de atención en salud, integrando el accionar de las entidades territoriales, aseguradoras y prestadoras del servicio bajo el enfoque de Gestión Integral de Riesgo en Salud, para ajustarse a las necesidades territoriales mediante modelos diferenciados para zonas con población urbana, rural y dispersa. Estos principios privilegian estrategias preventivas y de medicina familiar y comunitaria, con enfoque intercultural, complementadas con el fortalecimiento del talento humano en salud, así como la incorporación de estrategias de telesalud para la población con limitaciones de accesibilidad geográfica.

Para facilitar el acceso con calidad a la educación básica, media y terciaria, el sector educativo deberá seguir avanzando en la ampliación de coberturas con calidad en todos los niveles educativos. En particular, deberá buscar el aumento sustancial de la cobertura en educación media y el cierre de brechas entre zonas urbanas y rurales. Con este fin, y buscando que esa ampliación se haga en condiciones de calidad y de equidad, se diseñará e implementará un Plan Nacional de Infraestructura Educativa que permita adecuar y construir los espacios físicos necesarios para la ampliación de coberturas y la implementación de la jornada única, con especial atención a las necesidades en zonas rurales.

Se deberá formular una Política de Habitabilidad Rural, bajo la competencia del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y que buscará la provisión de soluciones habitacionales integrales con diseños acordes con las necesidades y las condiciones socioambientales de los hogares rurales. También contemplará el incremento de la eficacia en la ejecución del subsidio familiar de vivienda rural, el rediseño de los instrumentos existentes y la creación de nuevos incentivos y estrategias diferenciales de subsidios, ahorro y crédito. Estas acciones permitirán ampliar el acceso y la cobertura habitacional rural para mejorar significativamente las condiciones de vida de quienes viven en el campo.

## **2. Ampliar las oportunidades de conectividad que promuevan los procesos de desarrollo territorial**

Se debe avanzar de manera decidida en definir rutas de intervención y establecer metas específicas para cada región, de forma que se fijen esfuerzos diferenciados en los territorios y se acelere la reducción en las disparidades socioeconómicas de la población. Ampliar la conectividad entre territorios será una de las estrategias claves para el cierre de brechas territoriales.

El sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) adoptará, en conjunto con las demás entidades responsables, mecanismos que impacten directamente en la generación de condiciones de equidad y superación de la pobreza, fomentando el desarrollo

de aplicaciones enfocadas en la población vulnerable, entre ellas las que permitan llevar la ofertas de servicios del Estado a la población en situación de pobreza, así como la automatización de trámites y servicios, y aquellas que les permitan estar informados y mejorar su calidad de vida. En materia de apropiación, se generarán capacidades TIC en las familias en situación de mayor vulnerabilidad, se fortalecerán los emprendimientos comunitarios a través de las TIC y se propenderá por la creación de oportunidades laborales para personas en situación de pobreza (ver capítulo 5.A, Infraestructura y Competitividad Estratégicas, Sector TIC).

Como una estrategia para disminuir la inequidad regional, el sector transporte focalizará sus esfuerzos en el apoyo a las entidades territoriales en proyectos de mantenimiento y rehabilitación de la red secundaria y terciaria. Para ello, se fortalecerán los mecanismos de gestión como el Contrato Plan y el programa *Caminos de prosperidad*.

### **3. Construir ciudades amables y sostenibles para la equidad**

Bajo el concepto de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad” se mantiene una concepción integral del desarrollo urbano, que conlleva la planificación y actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, y movilidad urbana, en el marco de actuaciones urbanas integrales y del fortalecimiento de los instrumentos de planeación y ordenamiento regional y local.

Se fomentará la estrategia de Ciudades amables y sostenibles para la equidad es una de las más importantes de este pilar en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad. Adicionalmente, da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la Visión Colombia 2019: Construir Ciudades Amables, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia a 2035.

Así mismo y en línea con el propósito de superar la inequidad urbana, tanto los sistemas de transporte como las estrategias de movilidad que se implementan en las ciudades, buscan generar inclusión social y el acceso a bienes y servicios de manera equitativa para toda la población. Los sistemas de transporte SITM y SETP, entendidos como servicio público, se enmarcan en conceptos de equidad teniendo en cuenta que: (1) garantizan una cobertura amplia del territorio (accesibilidad e inclusión a todos los grupos de la población) principalmente en ciudades intermedias, (2) la infraestructura y los equipos están diseñados para atender las necesidades de personas con movilidad reducida, y (3) establecen jerárquicamente prioridad para el transporte público colectivo (prima el interés general) y para los modos no motorizados.

En ese marco de acción, se deberá avanzar en la implementación de sistemas de transporte encaminados a mejorar la calidad del servicio al usuario. En complemento, se avanzará en el fortalecimiento de la movilidad urbana en modos más sostenibles, como el viaje a pie o en bicicleta, bajo consideraciones de eficiencia ambiental y seguridad, de forma tal que se extiendan los beneficios de la accesibilidad y el desplazamiento a una mayor parte de la población.

### **Objetivo 2. Reducir la pobreza moderada y consolidar la clase media.**

Erradicar la pobreza extrema en 10 años exige dar grandes pasos en la reducción de las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad. Actualmente Colombia cuenta con una oferta de programas para la superación de la pobreza y la vulnerabilidad que ha permitido acompañar a la población con mayores privaciones en su proceso de mejoramiento de condiciones de vida. Sin embargo, la articulación, coordinación y focalización de esta oferta es fundamental para mejorar la eficiencia y eficacia de estas intervenciones públicas. En concordancia con esto, se proponen los siguientes lineamientos:

#### **1. Fortalecer la inclusión social a través de una oferta de protección y promoción social articulada y focalizada**

Se fortalecerá la articulación y coordinación de la oferta de protección y promoción social, a partir del desarrollo de un inventario actualizado y detallado de los programas sociales. Se debe realizar un análisis de la oferta disponible en los niveles nacional, departamental y municipal que permita detectar complementariedades, duplicidades y vacíos. Para esto, se definirá la institución del Estado que realizará un registro consolidado de toda la oferta, con actualizaciones periódicas, y un análisis de gestión y pertinencia de la oferta.

Este análisis de la oferta de atención en todas las instituciones de Estado, será una herramienta clave para el diseño de rutas de atención integral que permitan canalizar la atención y los programas según las necesidades de los individuos, de acuerdo con el diagnóstico de la situación de las personas y sus hogares en su contexto. Se diseñarán mecanismos de atención unificados y estandarizados para redireccionar a la población de acuerdo con sus necesidades y características.

Para avanzar en estos procesos, se deberá fortalecer el sistema de información de la política social del país para que sea el soporte de la atención integral de las personas, el seguimiento a los beneficiarios, y optimización del gasto social. La interoperabilidad se vuelve la característica clave para hacer un seguimiento efectivo de la población y evaluar su progreso en su trayectoria de vida. Esto implica el fortalecimiento de las plataformas existentes, la definición de protocolos para la unificación de la información básica de los beneficios y el establecimiento de un sistema unificado de consulta y seguimiento. Para ello,

el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) se constituye como un marco de referencia para la interoperabilidad, siendo la herramienta central en la focalización de los programas sociales, junto con el Registro Único de Afiliados (RUAF).

**Para facilitar estos procesos**, las entidades del sector **de la inclusión social y reconciliación** deben mejorar su coordinación estratégica y operativa. Para ello será clave **incorporar la innovación social como herramienta de gestión pública de las políticas**, así como el uso de prácticas y metodologías asociadas, **lo cual** permitirá aumentar la eficiencia y pertinencia del gobierno en la prestación de servicios que mejoren el bienestar la población en situación de pobreza y vulnerabilidad.

## **2. Fomentar una verdadera inclusión productiva con mecanismos efectivos de generación de ingresos y empleo**

Para reducir la pobreza es necesario potenciar la generación de ingresos de la población a través de la generación de empleo, el fomento al emprendimiento y la consolidación de proyectos productivos inclusivos. Es necesario mejorar la regulación de los mercados de trabajo, fomentar la formalización e incrementar la productividad para poder acelerar el crecimiento y mejorar los mecanismos de integración de los sistemas contributivo y subsidiado (Acosta et ál., 2014)

Esto implica que los beneficios propios del crecimiento económico y las políticas macroeconómicas se reflejen en el mercado de trabajo, haciendo esfuerzos para la generación de empleos de calidad. Bajo este escenario, se requiere una participación activa de la política laboral en el diseño de las estrategias de desarrollo sectorial, en particular de aquellos sectores intensivos en mano de obra. Se deberán establecer los espacios intersectoriales e interinstitucionales que tengan como objetivo la definición de medidas que promuevan el desarrollo de los mercados laborales en el marco de la política de desarrollo del país. Estos espacios deberán definir: (1) el efecto neto sobre los empleos y salarios del sector, (2) los potenciales incentivos para la creación o recolocación de empleos según sea el caso, (3) las intervenciones poblacionales o regionales focalizadas, y (4) las necesidades de formación y capacitación de la mano de obra.

Así mismo, se avanzará en una reingeniería de la política de generación de ingresos, buscando mayor eficiencia, cobertura y resultados. El Departamento para la Prosperidad Social (DPS) liderará, junto con las entidades participantes de la Mesa Técnica de Generación de Ingresos, la modificación de la actual política de generación de ingresos, centrada en estructurar los programas de la política para población vulnerable, asegurando su mayor cobertura y haciendo más eficiente la intervención mediante estrategias de: (1) articulación nación–territorio e interinstitucional; (2) focalización tanto poblacional como territorial; y (3)

fortalecimiento al componente de seguimiento y evaluación de los programas. De manera adicional, se deberá establecer una ruta de operaciones de los diferentes programas de generación de ingresos, para garantizar la adecuada prestación de los servicios y evitar duplicidades. Finalmente, se deberán definir con claridad los alcances de los conceptos de generación de empleo y generación de ingresos, en el marco de la política de atención y reparación de la población víctima. En la misma línea, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias deberá desarrollar una estrategia para promover el modelo asociativo solidario como herramienta para la política de generación de ingresos. Este insumo será presentado y validado en la Mesa Técnica de Generación de Ingresos.

La inclusión productiva se hará en el marco del trabajo decente. Para asegurar esta premisa, se deberá ampliar el concepto de relaciones laborales, de tal manera que cobije a todo tipo de vinculación laboral. Esto incluye entre otros, la actualización del marco normativo asociado con los temas laborales, de manera que se ajuste a las condiciones actuales del mercado de trabajo. En esta misma línea se desarrollará un sistema de seguimiento a la evolución del mercado laboral colombiano en el marco del trabajo decente. Esto implica la creación de sistemas integrados de monitoreo del mercado laboral a través de la articulación de distintas fuentes nacionales y territoriales. Este sistema debe servir para generar alertas tempranas que permitan la acción coordinada del gobierno para evitar fluctuaciones no deseadas en la oferta y la demanda laboral, conocer la demanda de capital humano por parte de las empresas y dar indicaciones a las instituciones de educación sobre cuáles son las competencias requeridas por el sector productivo.

### **Objetivo 3. Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones.**

Para alcanzar una sociedad más equitativa e incluyente es fundamental lograr una mayor articulación entre las políticas de desarrollo económico y las de desarrollo social. En este sentido, la política de desarrollo productivo asumirá el reto de propiciar un proceso de diversificación productiva, con componentes de política en el mercado de trabajo y de protección social. Para enfrentarlo, se trabajará en los siguientes lineamientos:

#### **1. Diversificar y sofisticar las apuestas productivas de las regiones propendiendo por mayores niveles de inclusión productiva y social.**

Es necesario priorizar, ajustar y focalizar la actual oferta de desarrollo empresarial del MINCIT para atender sectores estratégicos para la generación de empleo e ingresos de la población pobre y vulnerable en las diferentes regiones del país. En este contexto, las iniciativas de política de competitividad empresarial se articularán con las políticas de generación de ingresos y de fortalecimiento de capacidades productivas rurales para promover la creación de más y mejores oportunidades de inclusión productiva de la población en situación de pobreza y exclusión.

Así mismo, el gobierno trabajará de la mano con el sector empresarial y los gobiernos locales para desarrollar estrategias públicas y alianzas público-privadas<sup>4</sup> que fomenten la generación de empleo entre la población pobre y vulnerable, y la creación de nuevas empresas y líneas de negocios que involucren a esa población en su cadena de valor, no solo como empleados y proveedores, sino también como consumidores. Este proceso irá acompañado por un componente de política de mercado laboral que amortigüe el desplazamiento inicial de personas hacia sectores de menor productividad y que actualice sus competencias labores.

## **2. Potenciar la contribución la CTI en el desarrollo de iniciativas productivas que contribuyan a reducir las brechas de la población.**

Se busca potenciar la contribución de la CTI en el desarrollo de iniciativas empresariales que contribuyan a reducir las brechas de la población, no solo mediante el aumento de los ingresos sino también de la provisión de productos y servicios que mejoren el bienestar de las personas. Para lograr una intervención holística desde la política de CTI que contribuya decididamente a alcanzar una Colombia equitativa y sin pobreza, será necesario realizar arreglos institucionales, estratégicos y programáticos que apunten a la acción colectiva de las entidades del Gobierno Nacional que, como el MINCIT, Colciencias, MINTIC y el SENA, tienen a su cargo el diseño e implementación de las políticas de desarrollo social y de CTI.

El Gobierno Nacional realizará ejercicios sectoriales de mapeo de iniciativas de CTI, especialmente de iniciativas de innovación social, con miras a fortalecer y replicar aquellas que tengan el potencial de ser escaladas vía política pública o a través de mecanismos de mercado.

## **3. Fortalecer la competitividad agropecuaria para consolidar el campo como generador de empleo y riqueza para los habitantes rurales.**

El incremento de la productividad y rentabilidad rural requiere la provisión de bienes y servicios sectoriales, así como intervenciones integrales en los territorios, que permitan optimizar las condiciones de producción, consolidar los mercados internos y aprovechar el acceso a nuevos mercados. Para ello se desarrollarán las siguientes acciones, que hacen parte de la estrategia de Transformación del Campo:

---

<sup>4</sup> Estrategias de articulación que vinculan activamente las iniciativas sociales, de responsabilidad social empresarial, de inversión social privada y de valor compartido que realiza el sector privado y el sector social con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del país y de los territorios. Las APP van más allá de intervenciones meramente filantrópicas generando iniciativas de desarrollo con carácter sostenible e incluyente (adaptado a partir de DNP, 2011, Plan Nacional de Desarrollo).

- Avanzar en la adecuación de tierras mediante la construcción de infraestructura que mejore la gestión sostenible del suelo rural y del agua;
- Implementar un sistema de asistencia técnica integral, que se articule con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y tenga como punto de partida las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados;
- Desarrollar un modelo eficiente de comercialización de productos agropecuarios por cadenas productivas que contribuya a fomentar las alianzas comerciales y la agregación de valor;
- Fortalecer la oferta de instrumentos y servicios financieros mejorando el acceso de los pequeños productores, especialmente en las zonas rurales dispersas;
- Fortalecer figuras asociativas que mejoren las capacidades productivas e implementar rutas para el emprendimiento y el desarrollo empresarial;
- Mejorar la gestión de los riesgos de mercado y climáticos mediante la adopción de nuevos instrumentos y programas de cobertura a las fluctuaciones en los precios y de las tasas de cambio; y
- Adoptar un plan para el aprovechamiento de acuerdos comerciales que contribuya a identificar oportunidades de mercado y cumplir con los estándares necesarios para garantizar la admisibilidad de los productos agropecuarios nacionales a otros países.

Con el fin de acelerar la salida de la pobreza y la construcción de la clase media en el campo, bajo la línea de inclusión productiva, se ejecutarán intervenciones territoriales integrales, materializadas en acciones puntuales para el desarrollo de capacidades productivas de los campesinos y el acceso a activos y mercados. Se buscará desarrollar estas acciones a través de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial.

#### **Metas trazadoras**

Metas trazadoras	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza monetaria	30,6	24,5
Desigualdad (índice de Gini)	0,54	0,52
Tasa de formalidad por cotización a seguridad social en pensiones (13 áreas metropolitanas)	45,5%	50,2%
Tasa de Desempleo	9.6%	7.6%
Número de niños con atención integral, en el marco de la estrategia De Cero a Siempre (miles)	976	2.400

## Bibliografía

- Acosta, O.L.; Forero, Nohora; Pardo, Renata (2014). “*Diagnóstico sobre el sistema de protección social colombiano y las principales acciones que se deben realizar para su ajuste y modernización*” Informe Final, Convenio CEPAL – DNP.
- Banco Mundial (2014). *Toward Shared Prosperity in Colombia*. Notas de Política, Bogotá, D.C.
- Banco Mundial (2006). *Informe de Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Bogotá: Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa.
- Bloom, D., Canning, D., & Sevilla, J. (2003). *The demographic dividend: A new perspective on the consequences of population change*. Rand Corporation.
- Castellanos, Daniel (2012) *¿Qué es la justicia? Una defensa del bien común desde la justicia distributiva*, Universidad Externado de Colombia
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2012a). *Cambio Estructural para la Igualdad*. Santiago de Chile, Julio 2012.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL (2013). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia, 2010–2011*. Bogotá: BID-CEPAL.
- Consejo Privado de Competitividad; Universidad del Rosario (2014). *Índice Departamental de Competitividad 2014*. Bogotá: .Puntoaparte Bookvertising
- Dixon, S. (2003). *Implications of population ageing for the labour market*. *Labour Market Trends*, 111(2), 67–76.
- Easterly, W (2002). *The Elusive Quest for Growth: economists'adventures and misadventures in the tropics*. Estados Unidos de América: MIT.
- Ferreira, F; Meléndez, M. (2012) *Desigualdad de Resultados y Oportunidades en Colombia: 1997–2010*. Misión de Equidad y Movilidad Social – DNP. Documentos CEDE 40.
- Rawls, J. (2004), *Liberalismo Político*. Editorial Crítica
- Sen, A (1999). *Commodities and capabilities*. Delhi: Oxford India Paperback.

## 4. Colombia la más educada

### A. Diagnóstico

Colombia ha logrado en los últimos cuatro años avances significativos en la cobertura y diseño de su sistema educativo. Hechos como el aumento del 72% en el número de niños y niñas menores de 5 años con educación inicial en el marco de la atención integral, la implementación del programa Todos a Aprender para la transformación de la calidad educativa en básica primaria beneficiando a 2,4 millones de estudiantes en 878 municipios, la expansión de la aplicación de las pruebas de calidad SABER al grado 3°, y el aumento de frecuencia de aplicación de estas pruebas en los grados 5° y 9°, dan cuenta del gran esfuerzo de la administración del Presidente Juan Manuel Santos en avanzar de manera decidida hacia una Colombia más educada.

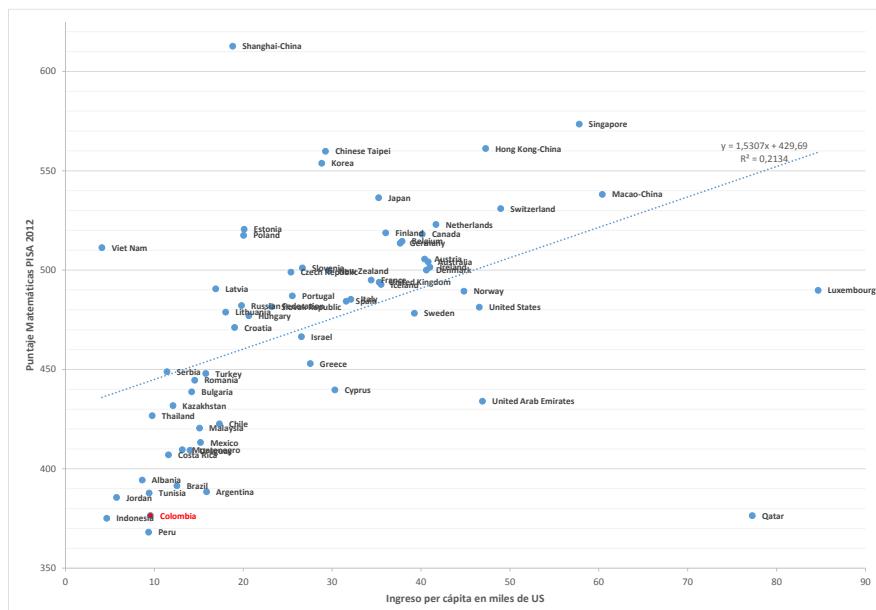
En términos de acceso, permanencia y reducción de brechas, los avances también son significativos. Se alfabetizaron cerca de 450 mil personas mayores de 15 años a lo largo de todo el territorio nacional. La tasa de deserción en educación básica y media se redujo de 4,89% en 2010 a 3,62% en 2013, y la brecha urbano-rural en cobertura neta de transición a media disminuyó 7 puntos porcentuales, pasando de 15,5% en 2010 a 8,53% en 2013. Estos logros se debieron en gran parte a la expansión de la gratuidad educativa, programa fundamental del gobierno que benefició a más de 8,9 millones de estudiantes, así como al programa de alimentación escolar, que actualmente entrega más de cuatro millones de raciones diarias con una inversión superior a los \$760 mil millones anuales.

En educación superior el avance fundamental fue el acelerado crecimiento en la cobertura, que pasó de 37,1% en 2010 a 45,5% en 2013, lo que hizo que alrededor de 400 mil jóvenes accedieran a la educación superior. Estos esfuerzos han sido focalizados, pues 60% de estos nuevos estudiantes provienen de hogares cuyos ingresos no superan los dos salarios mínimos mensuales. Este aumento en cobertura estuvo acompañado de una caída de más de tres puntos porcentuales en la tasa de deserción de la educación superior, la cual se ubicó en 10,4% en el 2013. Como la educación es el instrumento más poderoso para el cierre de brechas sociales, estas dinámicas aseguran grandes avances para el país en términos de movilidad social y laboral, beneficiando principalmente a los colombianos de menores ingresos.

Sin embargo, a la luz de las habilidades que el país requiere para garantizar el tránsito hacia una sociedad en paz, más equitativa y educada, falta aún un largo camino por recorrer. La baja calidad y pertinencia en todos los niveles educativos sigue siendo una problemática presente en la educación en Colombia, limitando la formación y el desarrollo de competencias para el trabajo y para la vida. Lo anterior se evidencia en los resultados del país en pruebas estandarizadas. Los resultados de las últimas mediciones internacionales de la

calidad educativa en las que participó Colombia (pruebas PISA 2012) muestran al país ocupando los últimos lugares en las áreas de matemáticas, lectura y ciencias. Mientras el promedio de las pruebas PISA de los países la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en matemáticas se ubicó en 494, Colombia obtuvo 376; en lectura el promedio OCDE fue 496 y Colombia obtuvo 403; y en ciencias el promedio fue de 501 mientras que el promedio nacional en esta área fue de 399 (ICFES, 2013, p.7). Solo en matemáticas, estos resultados indican un retraso de 3 años de los niños colombianos de 15 años frente a sus pares en países de la OCDE. De igual forma, aunque existe una correlación positiva entre el nivel de ingreso de los países y sus resultados en pruebas de competencias internacionales, el desempeño de Colombia aún continua siendo bajo si se compara con países de ingreso per cápita similar, incluso de América Latina.

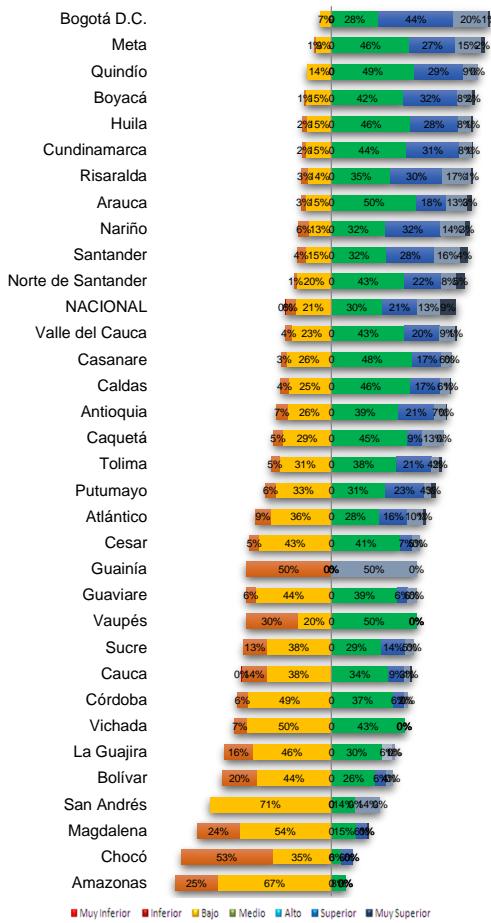
**Gráfico 4.1. Resultados Pruebas Matemáticas PISA 2012 e ingreso por habitante**



Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Por su parte, los resultados en las pruebas internas (SABER en sus diferentes versiones) muestran una situación que implica importantes desafíos. En el consolidado nacional, 27% de las personas que presentaron la prueba SABER 11 en 2013 se ubicaron en nivel inferior o bajo, con grandes diferencias entre los departamentos que reflejan brechas en materia de calidad y logro educativo entre regiones. Esto indica que el sistema educativo colombiano afronta retos en cuanto a desarrollo de competencias y cierre de brechas para construir una sociedad más equitativa y con igualdad de oportunidades.

**Gráfico 4.2. Resultados Pruebas Saber 11 (2013) por nivel y departamento**



Fuente: Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES)

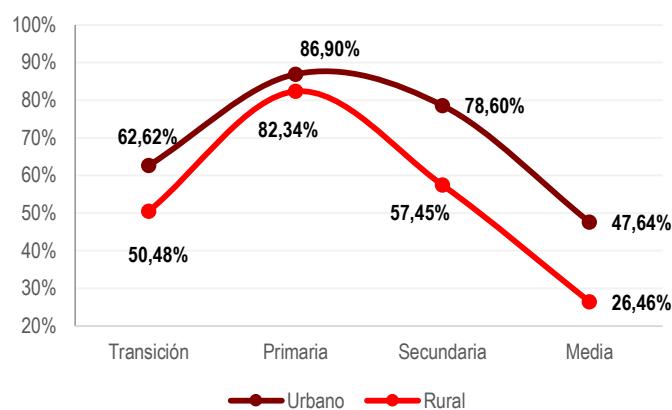
Varias explicaciones se encuentran detrás de estos resultados. Aspectos como la fragmentación de las jornadas escolares, las falencias en los incentivos para profundizar la profesionalización docente, la insuficiente infraestructura y el reducido acceso a la educación media en zonas rurales, se convierten en elementos críticos para consolidar una formación de calidad e integral en todos los niveles y a lo largo de la vida. Igualmente, las barreras de acceso a la educación superior asociadas a sus altos costos<sup>1</sup>, junto con las debilidades académicas producto de la deficiente calidad de la educación básica y media, son ingredientes que contribuyen a complicar este panorama. Por último, se debe tener también en cuenta el difícil tránsito y la desarticulación entre la educación media y superior, así como la reducida pertinencia y calidad de estos niveles.

<sup>1</sup> Según la Encuesta Longitudinal de Protección Social del DANE (2012), de los no asistentes al sistema educativo, con un rango de edad entre 17 y 25 años, el 57.5% manifiestan como las principales razones para no estudiar la falta de dinero o altos costos educativos, y la necesidad de trabajar.

En relación con la educación inicial, de acuerdo con la ECV 2013, a nivel nacional el 49,3% de los niños y niñas menores de cinco años permaneció con su padre o madre en la casa en 2013, mientras que el 37,7% asistió a un Hogar Comunitario, guardería, jardín o Centro de Desarrollo Infantil, presentando un aumento de 3,7 puntos porcentuales con respecto a 2012. En este mismo sentido, en el marco del programa De Cero a Siempre se atendieron a 976.387 niños y niñas en 2013. Estos resultados, aunque positivos, indican que aún hay un alto porcentaje de los niños y niñas de la primera infancia del país continúan sin recibir un esquema de educación inicial adecuado para sus necesidades de desarrollo integral.

La educación básica y media muestran, por su parte, varias limitaciones. Primero, las coberturas netas en la educación básica primaria apenas superan el 80%, y se presenta aun una baja cobertura de la educación media, especialmente en zonas rurales (26,46%), y en las regiones Caribe y Pacífico. Segundo, la existencia de diferentes jornadas afecta la calidad de la educación en estos niveles. Por ejemplo, a partir de información del ICFES se identifica que un 30,3% de los estudiantes en jornada completa en el sector oficial tienen resultados alto, superior o muy superior mientras que en los que asisten a una única jornada, sólo el 21,0% se ubican en estas categorías de las pruebas SABER. Tercero, los indicadores de calidad docente son la principal explicación de las diferencias entre colegios de desempeño excepcional y pobre en las pruebas de calidad. En particular, los resultados de las pruebas SABER en colegios que tienen docentes con mejor formación previa o una menor proporción de docentes provisionales son significativamente mejores (Fundación Compartir, 2013). Así mismo, la calidad de los docentes en Colombia varía sustancialmente entre establecimientos privados y oficiales, entre zonas y regiones, afectando directamente el desempeño educativo de los estudiantes y profundizando las inequidades.

**Gráfico 4.3. Coberturas netas según zona 2013**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

Por su parte, las condiciones socioeconómicas del estudiante y su desempeño académico durante los ciclos de básica y media se pueden convertir en barreras para el ingreso y permanencia de la educación superior. Si bien la cobertura en 2013 de este nivel educativo fue de 45,5% (8,4 puntos porcentuales más que en 2010), la tasa de absorción para el 2013 fue de alrededor del 70,0%, lo que indica que aproximadamente 1 de cada tres jóvenes no logra concretar el tránsito entre la educación media y la superior. Por su parte, la tasa de asistencia a educación superior de jóvenes pertenecientes a hogares pobres entre 17 y 21 años fue de 9,2% y para los vulnerables llegaba al 19,0%, lo que contrasta con la tasa de asistencia de los jóvenes de mayores ingresos la cual se ubicó en 61,7% (ECV 2012 ).

Respecto a la inadecuada preparación previa de los jóvenes para su ingreso a la educación superior, de acuerdo con información del Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES), la deserción por cohortes según puntaje en las pruebas SABER 11 es más alta para aquellos jóvenes que tuvieron un bajo rendimiento en dichas pruebas que para aquellos con nivel de desempeño medio o alto. En relación con la deserción por nivel educativo en primer semestre, la educación técnica profesional presenta la tasa más alta (33,8%) frente a los niveles tecnológico y universitario (25,8% y 18,47% respectivamente). Esto indica que la deserción sigue siendo un tema prioritario en este nivel educativo, por lo cual se deben continuar realizando acciones que prevengan el abandono de la formación superior.

En cuanto a la calidad de la educación superior impartida en el país, de acuerdo con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), el país cuenta con 6.414 programas de pregrado registrados en el sistema, de los cuales 944 cuentan con registro de alta calidad y 5.470 con registro calificado<sup>2</sup>. En el caso de las instituciones de educación superior, se tiene que 33 de las 288 existentes cuentan con acreditación de alta calidad. Asociado a esto, es importante resaltar que sólo el 6,0% de los docentes de educación superior cuentan con formación doctoral. En este sentido, el país debe avanzar hacia un rediseño de los criterios para el otorgamiento de los registros calificados que lleve a todos los programas a operar bajo estándares de calidad más elevados, así como propiciar estrategias para promover la acreditación de alta calidad de más instituciones de educación superior y fomentar la formación avanzada del cuerpo docente.

Ahora bien, dada la coyuntura mundial actual, las naciones enfrentan una serie de retos comunes. La globalización en todos los niveles demanda un capital humano informado, innovador, crítico, flexible, con el dominio de más de un idioma, y con la oportunidad, disposición y capacidad de aprender a lo largo de la vida. Los procesos de transformación económica y social, el cambio climático, las crisis financieras y humanitarias requieren

---

<sup>2</sup> El Registro Calificado el cumplimiento de requisitos básicos que el programa debe tener para poder operar. El Registro de Alta Calidad es un reconocimiento a los programas con altos estándares de calidad.

individuos capaces de manejar el riesgo, con una sólida conciencia ambiental que les permita una apropiada interacción con su entorno, como sujetos activos del proceso de desarrollo humano sostenible. Las dinámicas de integración y mejora institucional, como el ingreso a la OCDE, exigen a los países transformaciones culturales profundas; así como el fortalecimiento de los sistemas democráticos necesita de ciudadanos participativos y tolerantes, con un profundo respeto por los recursos públicos. Por otra parte, el avance de la ciencia y la tecnología obliga a contar con individuos capaces de innovar y hacer uso de nuevas herramientas. Así mismo, la construcción de un país en paz demanda que los colombianos sean capaces de interactuar unos con otros, capaces de manejar los conflictos de manera constructiva, orientados por principios de una cultura de paz y democrática. Esto implica grandes retos, no solo para el sistema educativo, sino para todos los demás ámbitos donde se forman y transfieren competencias, habilidades, hábitos y valores.

## B. Visión y objetivos

*Colombia será un país conformado por ciudadanos con capacidad de convivir en paz, respetando los derechos humanos, la diversidad poblacional, las normas, y las instituciones. Colombia será el país más educado de América Latina en 2025, con un capital humano capaz de responder a las necesidades locales y globales, y de adaptarse a cambios en el entorno social, económico, cultural y ambiental, como agentes productivos, capacitados, y con oportunidad de desarrollar plenamente sus competencias, en el marco de una sociedad con igualdad de oportunidades.*

La educación es el eje principal sobre el cual se fundamenta esta visión. Mediante la educación, Colombia debe formar los ciudadanos que requiere para la construcción de una paz duradera, de una sociedad más equitativa, y para el desarrollo económico sostenible. La educación de calidad permite a las personas adquirir los conocimientos y las competencias necesarias para participar en actividades productivas, accediendo a ingresos y activos que permiten su movilidad social. De esta forma, la educación se convierte en la herramienta más poderosa para promover la equidad y la paz. De igual manera, a través de la educación, las personas desarrollan las habilidades que requieren para la interacción con otros, la convivencia pacífica, el respeto de los derechos y la diferencia, y la adaptación al cambio climático y cultural. Por estas razones, es fundamental que el país haga una apuesta decidida por el mejoramiento integral de la educación.

Con este referente Colombia debe, en primer lugar, transformar su sistema educativo. El país requiere un sistema de formación que permita a los estudiantes no solo acumular conocimientos, sino saber cómo aplicarlos, innovar, y aprender a lo largo de la vida para el desarrollo y actualización de sus competencias. En segundo lugar, el país debe promover espacios de divulgación y formación dentro del sector educativo y otros ámbitos que faciliten los procesos de transformación cultural y actitudinal necesarios para el avance del país en aspectos sociales, ambientales, institucionales, y para el establecimiento de una paz sostenible.

En este sentido, la apuesta del país se debe orientar, en un primer frente, al sistema educativo con estándares de calidad, que lo posicione como la nación con el nivel educativo más alto de la región. Lo anterior implica expandir aún más las coberturas en todo el sistema, con la premisa de la expansión del acceso con calidad. Para esto, los docentes, la infraestructura, la jornada de estudio, la institucionalidad, y la asignación de recursos deberán fortalecerse a fin de promover un avance sustancial de todo el proceso de formación, cerrando brechas con las naciones líderes en educación a nivel mundial, y al interior del país entre zonas urbana y rural y entre regiones. Así mismo, se deberá dar especial relevancia a la educación inicial, buscando garantizarla como un derecho<sup>3</sup> y el establecimiento de bases sólidas para las etapas subsiguientes de formación. Complementariamente, el sistema educativo deberá fortalecer las competencias básicas como matemáticas y lecto-escritura, promover el aprendizaje de una segunda lengua, la declaratoria del país como una nación libre de analfabetismo, y lograr una mejor articulación de la educación superior con la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano.

En un segundo frente, la apuesta del país deberá complementarse con las acciones de formación necesarias para generar los cambios transformacionales que el país necesita para construir una sociedad integral e incluyente, con un estado moderno, transparente y eficiente.

El alcance de la visión propuesta se logra mediante el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. *Cerrar las brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.*
2. *Formar una sociedad integral moderna e incluyente que respeta a sus individuos, que genera un crecimiento sostenible y un estado que hace efectivo el goce de sus derechos.*

### **C. Lineamientos generales y metas trazadoras**

El alcance de la visión propuesta requiere el desarrollo de lineamientos estratégicos que orienten la acción de los actores públicos y privados, de carácter nacional y local, para la transformación de la educación y la cultura en el país. Los lineamientos propuestos buscan el alcance de los objetivos mediante acciones en los dos niveles: del individuo en el sistema educativo, y de la sociedad y del estado en su conjunto.

---

<sup>3</sup> El artículo 29 de la Ley 1098 de 2006, establece que son derechos impostergables de la primera infancia, la educación inicial, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación y la protección contra los peligros físicos.

Desde el sistema educativo se propende por el acceso con calidad y pertinencia a los diferentes niveles de formación a lo largo del curso de la vida de las personas, mediante estrategias para la ampliación de cobertura con énfasis en el cierre de brechas y para el mejoramiento de la calidad de la prestación del servicio. En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción en relación con los objetivos propuestos.

**Objetivo 1: Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.**

## **1. Potenciar educación inicial**

En el marco de la Estrategia “De Cero a Siempre”, la educación inicial es uno de los estructurantes de la atención integral, que junto con el cuidado y la crianza; la salud, alimentación y nutrición; la recreación; y el ejercicio de la ciudadanía y la participación, constituyen el conjunto de atenciones que deben ser garantizados a cada niña y cada niño desde la gestación hasta los cinco años, para asegurar su desarrollo integral.

La educación inicial es el eje del desarrollo integral y punto de partida del Sistema de Formación de Capital Humano. En este sentido, para potenciar el desarrollo de los niños de 5 años y menos, se proponen cuatro estrategias de intervención.

### **1.1. Excelencia del talento humano**

Se garantizará la cualificación del talento humano, orientada a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible. Para ello, se cualificarán por diferentes entidades 96.000 personas en las condiciones establecidas por el Ministerio de Educación Nacional en el Lineamiento de Cualificación del Talento Humano que trabaja con primera infancia. Con esto se pretende generar procesos de actualización permanente en temáticas que aportan a la comprensión del sentido y alcance de la educación inicial.

### **1.2. Seguimiento a los niños y niñas**

La garantía de los derechos y la atención integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, exige fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de los desarrollos normativos y de las políticas, planes, programas, proyectos y dirigidos a estas poblaciones. Por ello, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, implementará el Sistema de Seguimiento Niño a Niño en primera infancia, para que en los próximos cuatro años el país cuente con información actualizada de todos los niños y las niñas con atención integral. Para

lo anterior, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia definirá las condiciones institucionales requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema, y gestionará su efectiva realización a través del Comité Ejecutivo del SNBF. De igual manera, se implementará el Índice de Valoración del Desarrollo Infantil como una herramienta para establecer la línea de base en materia de desarrollo en la primera infancia, y valorar de esta manera los impactos de la política pública en ella.

### **1.3. Posicionamiento de los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial**

El país ha desarrollado un conjunto de criterios conceptuales, metodológicos y técnicos asociados con la implementación del referente técnico en educación inicial, las orientaciones pedagógicas y el lineamiento de cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia. Para garantizar la calidad en la educación inicial en todo el país, es necesario avanzar en el posicionamiento de estos lineamientos.

Adicionalmente, en términos de ajustes normativos, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reglamentación de la educación inicial que incluya su reconocimiento como primer ciclo del sistema educativo, establezca las competencias para los diferentes actores, así como los mecanismos y el financiamiento de su inspección, vigilancia, control, asesoría técnica y fortalecimiento, y defina el proceso de tránsito hacia la educación básica.

### **1.4. Gestión de la calidad**

Para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral operadas por el ICBF (institucional, familiar y comunitaria) y por instituciones privadas, el Ministerio de Educación Nacional implementará el Sistema de Gestión de Calidad y dentro de este, el proceso de fortalecimiento institucional al 50% de las unidades de servicio. Adicionalmente, el DPS extenderá el incentivo educativo del programa Familias en Acción a la educación preescolar, con el ánimo de estimular la cobertura educativa en este nivel.

## **2. Alcanzar la calidad educativa en educación básica y media**

Tal y como se señaló en la visión, uno de los elementos sobre los cuales la política pública debe enfocarse prioritariamente es en el desarrollo de un capital humano altamente calificado que responda a las necesidades económicas, sociales y productivas del país. En el marco del Sistema de Formación de Capital Humano, esta segunda estrategia apunta al aseguramiento de la calidad, entendida como la garantía de que los procesos de formación satisfagan condiciones o estándares mínimos en instituciones y programas, que conduzcan al desarrollo efectivo de las competencias y aprendizajes de los estudiantes.

## **2.1. Hacia la excelencia docente**

Para consolidar a Colombia como el país más educado en América Latina, uno de los objetivos fundamentales del sector educativo debe ser mejorar las competencias y los resultados de los estudiantes en las áreas de matemáticas, ciencias y lenguaje. En este sentido, numerosas investigaciones (RAND Corporation, 2013; Fundación Compartir, 2014) han corroborado que uno de los principales determinantes de los procesos de aprendizaje y del desempeño de los estudiantes es el nivel y la calidad de la formación docente y las prácticas pedagógicas empleadas en el aula. Por esta razón, adicional a los esfuerzos realizados por mejorar la calidad de la educación en el cuatrienio pasado con la implementación del Programa Todos a Aprender (el cual se reforzará y seguirá con su implementación durante 2014 – 2018), se establece la excelencia docente como línea estratégica para la actual política educativa.

Este enfoque sistémico implica adelantar iniciativas que cubran toda la ruta de la docencia, así: i) Atracción (otorgamiento de becas, créditos condonables y otros apoyos para que los mejores bachilleres del país ingresen a los programas de licenciatura); ii) Formación previa al servicio (fortalecimiento a Escuelas Normales Superiores y a programas de licenciatura actuales); iii) Admisión (optimización del proceso de ingreso a la carrera docente); iv) Inducción (generar mecanismos de comunicación directa que faciliten el proceso de adaptación para los docentes recién nombrados); v) Formación en servicio (otorgamiento de becas para programas de pregrado a docentes ya nombrados, esquemas y programas de formación docente virtuales y fortalecimiento de las estrategias de formación situada; vi) Ascenso y reubicación (optimización del proceso requerido para que los docentes del Estatuto 1278 puedan ascender y reubicarse dentro del escalafón; y vii) retiro (búsqueda de estrategias diferenciadas para aquellos que estén interesados en retiros voluntarios anticipados). Adicionalmente, se buscará una mejora en el salario de vinculación de los docentes y una nivelación con las profesionales con alta remuneración.

**Gráfico 4.2. Componentes de la estrategia de excelencia docente**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional

## **2.2. Implementación de la jornada única**

La definición de un plan de implementación gradual de la jornada única es una de las prioridades del sector educativo. La literatura (Hincapié, 2014; García, Fernández & Weiss, 2013 y Cerdán-Infantes & Vermeersch, 2007) señala que una mayor duración de los estudiantes en las instituciones educativas contribuye al mejoramiento de la calidad, ya que se

cuenta con más horas de clase para el fortalecimiento de competencias básicas y para la realización de otras actividades de tipo deportivo, artístico y cultural que potencian el desarrollo integral de los escolares como sujetos sociales. Esto a su vez tiene un efecto positivo en la disminución de la deserción al convertir a la escuela en un espacio más atractivo y deseable. En este sentido, la implementación de la jornada única escolar se considera una oportunidad para mejorar la calidad de la educación al ofrecer más horas de clase para los estudiantes, en las cuales pueden desarrollar actividades y proyectos que les permiten seguir potenciando sus competencias (Hincapie, 2014). Esto además contribuye al aumento de la participación laboral femenina, a la reducción del embarazo adolescente y puede incidir positivamente en la reducción de los menores infractores de la ley, en la disminución del consumo de sustancias psicoactivas, de la criminalidad y la violencia (Banco Mundial, 2012 ).

Se entiende por jornada única una duración de siete horas de aprendizaje para preescolar, ocho horas para primaria y nueve horas para secundaria y media, en las cuales los estudiantes adelantan actividades que hacen parte del plan de estudios del establecimiento educativo. La jornada única es una versión de la jornada ampliada y es el modelo hacia el que debe avanzar el sistema educativo colombiano oficial. Se diferencia de la jornada extendida en cuanto las actividades que adelantan los estudiantes en las horas adicionales no hacen parte del plan de estudios del establecimiento educativo. También se distingue de la jornada complementaria, donde tradicionalmente se desarrollan programas de “contrajornada” a través de las cajas de compensación familiar, el SENA u otras organizaciones sociales para complementar los desarrollos curriculares de los establecimientos educativos.

Los principios que guiarán la diseño e implementación de la jornada única son:

- **Equidad:** la jornada única busca promover la igualdad de oportunidades para los estudiantes del sector oficial, que a diferencia de los estudiantes de colegios privados, tienen menos horas de estudio y permanecen menos tiempo en sus instituciones educativas. La ampliación de la jornada escolar permitirá la permanencia de niños y niñas en ambientes seguros, con lo cual se espera reducir la deserción, el embarazo adolescente, la delincuencia juvenil y el consumo de drogas ilícitas.
- **Calidad:** la Jornada Única será el espacio para fortalecer las competencias básicas (matemáticas, ciencias y lenguaje) a partir de currículos ampliados que se articulen con los planes de estudio de los establecimientos educativos. Con lo anterior se busca mejorar el desempeño académico de los estudiantes.
- **Eficiencia:** La ampliación de la jornada escolar requiere un aumento de recursos en materia de docentes, alimentación, infraestructura y transporte. La ampliación de estos deberá hacerse bajo un criterio de eficiencia en su asignación y uso.
- **Corresponsabilidad y rendición de cuentas:** la implementación de la Jornada Única es una responsabilidad de todos. Estudiantes, padres de familia, docentes, rectores,

Secretarías y Ministerio de Educación serán todos responsables de la implementación exitosa de esta estrategia, mediante la participación en actividades de rendición de cuentas de manera continua para intercambiar información y retroalimentación.

- **Gradualidad:** La implementación de la jornada única se hará de manera gradual, en cuatro fases que se describen a continuación:

#### **Fase A**

- Diseño del modelo en 2014
- Apoyo a las entidades territoriales certificadas que ya cuentan con este esquema y desarrollar un piloto en contrajornada para 60.000 estudiantes entre 2014 y 2015, con el apoyo del SENA.

#### **Fase B**

- Implementación en 2.079 establecimientos que ya tienen una sola jornada, buscando su ampliación a jornada completa y beneficiando a 1.103.331 estudiantes.

#### **Fase C**

- Construcción a 2025 de 51.045 aulas para la implementación en el 100% de establecimientos oficiales de educación convencional. Para esto se creará un Plan Nacional de Infraestructura Educativa que busque recursos concurrentes administrados por un patrimonio autónomo, y que busque que durante el cuatrienio se logre la construcción de 70% de estas aulas. El plan deberá incluir una programación para la construcción de establecimientos educativos, la ampliación de los actuales y un plan de normalización de predios.

#### **Fase D**

- Implementación en los establecimientos donde se utilizan Modelos Educativos Flexibles y programas de etno-educación.

Es importante mencionar que la ampliación de la jornada no deberá limitarse al incremento en el número de horas. Si bien será importante destinar parte de este tiempo adicional en la formación en áreas críticas como las matemáticas, ciencias y lenguaje, la implementación de la jornada única deberá considerar la introducción de enfoques pedagógicos que promuevan la aplicación del conocimiento, el aumento y la formación de docentes en el país, la revisión del programa de alimentación escolar para satisfacer los requerimientos de la jornada única, la incorporación de actividades culturales y deportivas para el desarrollo de competencias transversales, la posible complementariedad con instituciones de educación superior y el SENA, y el uso de tecnologías de información y comunicaciones.

### **2.3. Asignación de recursos Educativos del SGP**

Adicional a la inversión del Gobierno Nacional, el esfuerzo y las acciones locales son fundamentales para el mejoramiento de la calidad educativa. En este sentido, en busca de fortalecer la gestión territorial es necesario implementar medidas que propendan por la equidad y la eficiencia de la asignación del componente de Educación del Sistema General de Participaciones - SGP, así como por mejorar la destinación de los recursos de calidad matrícula. De acuerdo con lo anterior se desarrollarán las siguientes acciones:

- **Construcción de una canasta educativa de calidad:** el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento Nacional de Planeación definirán y estimarán una canasta educativa integral per capita, con el fin de utilizarla como base para la asignación de los recursos de calidad y población atendida del SGP, lo cual garantizará una distribución acorde al costo de la prestación del servicio con estándares de calidad y en condiciones de eficiencia y equidad. Adicionalmente, esta canasta deberá ser actualizada periódicamente.
- **Aumentar el monto de recursos destinados a mejoramiento de la calidad:** los recursos se otorgarán prioritariamente a los municipios conforme al avance que registren en los indicadores de eficiencia (deserción y repitencia) y calidad (Pruebas Saber) entre un año y el periodo anterior. Se mantendrán las tipologías de entidades territoriales ya establecidas pero se fortalecerán criterios que permitan el cierre de brechas.
- **Reglamentación del uso de los recursos de calidad matrícula:** se establecerá mediante decreto los criterios y los posibles usos que podrán hacer las entidades territoriales de los recursos de calidad matrícula, en complemento de lo establecido en el artículo 15 de la Ley 715 de 2001, con el fin de fomentar la inversión en actividades que repercutan en la mejora de resultados por parte de la población escolar. En este mismo contexto, se definirán claramente las responsabilidades de las entidades territoriales certificadas, los municipios y los establecimientos educativos.

## **3. Mayor cobertura y permanencia en el sistema educativo**

En desarrollo del principio de garantía de acceso del Sistema de Formación de Capital Humano, se propone el desarrollo de estrategias para la cobertura y permanencia, con énfasis en la educación media y zonas rurales.

### **3.1. Acceso y permanencia en la educación media**

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado, en particular las tasas de cobertura registradas, se evidencia la necesidad de implementar una estrategia encaminada a incrementar el acceso a la educación media en el país. En respuesta a lo anterior, el Ministerio de Educación implementará una política de modernización de este nivel educativo, la cual incorpora

elementos asociados al tránsito a la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

El objetivo puntual este programa consiste en implementar una nueva arquitectura para la educación media con el propósito de aumentar la matrícula y la promoción de estudiantes bachilleres, a la vez que se impulsa su ingreso a la educación media superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano. Los componentes específicos del programa de transformación de la educación media serán los siguientes:

- Diseño de la arquitectura para la educación media
- Implementación de la nueva arquitectura para la educación media
- Fortalecimiento de la capacidad institucional, monitoreo y evaluación

### **3.2. Transformación de la educación en el campo**

Teniendo en cuenta las diferencias considerables registradas en las coberturas educativas entre las zonas urbana y rural, es necesario implementar acciones que contribuyan a la disminución de la brecha existente en la prestación del servicio, con el fin de mejorar el acceso al sistema educativo de la población en zonas rurales dispersas.

Para fomentar el desarrollo rural en materia educativa, se han priorizado las siguientes acciones:

- **Ampliación de la infraestructura para la educación media en la zona rural:** el Plan Maestro de Infraestructura Educativa incluirá un componente para la construcción de infraestructura escolar para el campo Colombiano, acorde a las densidades poblacionales. Se definirá un criterio de priorización para los recursos de inversión de Ley 21, con el fin de promover la construcción de mega centros educativos para jóvenes rurales y otro tipo de infraestructura escolar de alta calidad en las zonas más dispersas del país. Así mismo se diseñará una estrategia para la construcción de colegios agrícolas, los cuales contarán con unidades productivas para el autoconsumo y servirán como medio de promoción del emprendimiento rural con la enseñanza de técnicas de producción pertinentes que luego podrán ser replicadas por los estudiantes en sus hogares.
- **Fomentar la permanencia en los establecimientos educativos rurales:** en particular en el nivel de media, a través de la formulación de un programa de educación rural y la implementación de modelos educativos flexibles acordes a las necesidades del campo colombiano, fomentando la pertinencia mediante la articulación con la formación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo del SENA. Así mismo, se incrementará la oferta de programas de alimentación y transporte escolar, con el fin de contribuir a la permanencia y el acceso de la niñez y la juventud al sistema educativo rural.

- **Educación Superior y Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano para el desarrollo rural y la paz:** es necesario emprender acciones que ayuden a lograr que los pobladores rurales tengan acceso a formación en programas que les permitan desarrollarse, ejercer sus actividades en estas zonas y apropiarse del desarrollo de un territorio en paz. Para esto se plantea constituir la Mesa intersectorial de Educación Rural con el objetivo de diseñar y evaluar los planes, programas y proyectos de educación rural con enfoque territorial; consolidar la información de la inversión en educación rural por temas y regiones, para la identificación de prioridades en inversión y programación a mediano y largo plazo en el sector; sistematizar, caracterizar y replicar las experiencias exitosas de formación agropecuaria postsecundaria con aliados nacionales e internacionales; y diseñar estrategias de articulación entre la formación profesional del SENA y las políticas de intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con las de desarrollo local para la construcción de programas educativos pertinentes para el sector.

### **3.3. Alimentación escolar para la permanencia en el sector educativo**

En busca de mejorar la permanencia en el sector educativo y combatir la deserción escolar, se diseñará y se pondrá en marcha la política integral de alimentación escolar, la cual incorporará los lineamientos generales, los mecanismos de articulación y las competencias de cada uno de los actores involucrados en la operación del Programa de Alimentación Escolar (PAE). Así mismo, con el fin de hacer más eficiente la asignación del presupuesto de inversión nacional para el PAE, el Ministerio de Educación evaluará y definirá el mejor esquema de contratación y transferencia de recursos.

Por otra parte, en cuanto a la calidad del programa, el Gobierno Nacional analizará la viabilidad de una mejora en las raciones impartidas, en el marco de la concurrencia de fuentes (regalías, SGP, compensación Conpes 151) con las entidades territoriales certificadas en educación.

## **4. Construcción del Sistema de Educación Terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia**

Teniendo en cuenta que la educación es un pilar del desarrollo, la educación superior presenta una serie de retos que deben superarse para avanzar hacia una mayor cobertura, mejor calidad y una mayor pertinencia y tránsito entre los diferentes niveles. Las estrategias propuestas para potenciar el rol de la formación como eje de la movilidad social son las siguientes:

### **4.1. Creación del sistema de educación terciaria para mejorar la movilidad y pertinencia**

La educación terciaria se concibe como la oferta educativa que se dispone luego de culminado el ciclo de educación básica y media, la cual nace a partir de la articulación de la

oferta de carácter técnico profesional, tecnológico y la oferta técnica laboral de la llamada Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (FTDH), que cumpla con los estándares de calidad que se establezcan, conformando el pilar de la formación profesional, y el establecimiento de canales de comunicación entre este tipo de formación y la educación universitaria. De esta forma, hacen parte de la educación terciaria dos pilares de la educación: el pilar de la educación universitaria y el pilar de la formación profesional.

La creación del sistema de educación terciaria permitirá la movilidad de los individuos en el interior del sistema y facilitará la entrada y salida del mercado laboral de trabajadores y estudiantes con fines de formación, capacitación y actualización de sus competencias. La estrategia replantearía toda la estructura del Sistema de Formación de Capital Humano configurando un esquema basado en los pilares mencionados.

La consolidación del sistema implicaría el diseño y la implementación de mecanismos de reconocimiento de aprendizajes, que favorezcan la movilidad entre niveles y subsistemas de la educación, así como entre estos y el entorno laboral y social, basado en tres instrumentos:

- **Implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones:** el Ministerio de Educación deberá liderar la definición de los componentes faltantes del Marco, así como de los mecanismos requeridos para su implementación, en coordinación con el Ministerio de Trabajo. Con este nuevo esquema se fortalece la articulación del sistema de formación de capital humano a través de una menor asimetría de información entre demandantes y oferentes de capital humano.
- **Sistema Nacional de Acumulación y Transferencia de Créditos:** el Ministerio de Educación deberá definir los lineamientos necesarios para la acumulación y transferencia de créditos. Esta herramienta, junto con la anterior, facilita la movilidad entre instituciones educativas, niveles de formación y programas. Adicionalmente, se constituye en un instrumento para disminuir las brechas de calidad al interior del sistema de educación superior y de la FTDH.
- **Definir mecanismos de articulación con otros niveles educativos y otros tipos de formación:** el Ministerio de Educación, el Ministerio de Trabajo y el SENA deberán fortalecer la articulación de la educación media con la educación superior, y de la educación media con la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano. Lo anterior conllevará a una mayor pertinencia de la educación media y la formación para el trabajo, lo cual repercutiría en una disminución de los niveles de deserción. Complementariamente, se convierte en un aporte a la calidad de los egresados de bachillerato y amplía sus oportunidades en el mercado laboral, incluso si no continúan en procesos de formación. Para su implementación las instituciones educativas en los distintos niveles deberán desarrollar convenios que permitan ofrecer formación técnica a estudiantes de la media. En relación con la Formación para el Trabajo, su articulación con el

Sistema deberá basarse en el sistema de acumulación y transferencia de créditos y aprendizajes.

#### **4.2. Financiación para el acceso a la educación superior**

- **Financiación de la oferta de Educación Superior:** para aumentar la cobertura de la educación superior es necesario aportar los recursos temporales que permitan realizar inversiones de infraestructura y en la formación de los docentes en doctorados y maestrías. Para realizar estas inversiones es importante focalizar los esfuerzos de financiación de Findeter, ICETEX, regalías y otras fuentes gubernamentales. Adicionalmente para la educación superior pública deberán buscarse mecanismos para garantizar flujos estables de recursos en el tiempo.
- **Financiación de la demanda en un contexto de alta calidad y equidad:** se fomentará el acceso a la educación superior de los estudiantes con condiciones socio-económicas menos favorables y buen desempeño académico, mediante el otorgamiento de créditos-becas para cursar sus estudios en instituciones o programas con acreditación de alta calidad. Asimismo, se fortalecerán los fondos específicos para estudiantes de los grupos étnicos con el fin de mejorar su acceso, permanencia y desempeños en la educación terciaria, aplicando el enfoque diferencial en las políticas de acceso y líneas de crédito.

#### **4.3. Herramientas para promover la calidad de la educación la educación superior y de la formación para el trabajo y el desarrollo humano**

- **Excelencia en el Sistema de Educación Superior:** se brindará acompañamiento a las instituciones para el mejoramiento de la calidad y el avance en las acreditaciones de programas e institucionales.
- **Formación docente de alto nivel:** se ofrecerá apoyo a docentes para la formación avanzada en programas nacionales e internacionales.
- **Diseño e implementación del plan maestro de ampliación de cobertura con calidad:** esta acción se dirige a los territorios y a las regiones del país, con el propósito de cerrar la brecha de cobertura, calidad y pertinencia de la educación la educación superior y a la formación para el trabajo y el desarrollo humano, interregional y urbano-rural. Se implementarán mecanismos flexibles de oferta, regionalización, educación inclusiva e intercultural, mayor disponibilidad de infraestructura, mejor gestión institucional, la participación activa de los gobiernos locales y apoyo a la oferta y demanda de educación, en un contexto de participación local.
- **Eficiencia del Sistema de Aseguramiento de la Calidad:** se modificará el marco institucional del sistema de calidad para redefinir procesos y competencias con el fin de optimizar las funciones de evaluación, inspección, vigilancia y control destinadas a velar por la adecuada prestación del servicio de educación superior. Este ajuste tendrá en cuenta la incorporación de la Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano en

el modelo de calidad, la estandarización de los criterios de acreditación por parte del Consejo Nacional de Acreditación y de condiciones básicas para la expedición de los registros calificados por la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), el apoyo a las IES para el desarrollo de autogestión y rendición voluntaria de cuentas como mecanismos preventivos y el fortalecimiento de los mecanismos correctivos.

## **5. Desarrollos del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP) en el marco del Decreto 1953 de 2014**

En desarrollo de los acuerdos con las organizaciones de los pueblos indígenas se ha expedido el Decreto 1953 de 2014, en el cual se incluye el Título III “Sobre la administración del sistema Educativo Propio Indígena- SEIP”. En este sentido, el Gobierno Nacional deberá realizar las acciones necesarias para la socialización estructuración administrativa e implementación de sus disposiciones.

## **6. Colombia libre de analfabetismo**

El analfabetismo hace que las personas vivan en un mundo: “inaccesible, distante, imposible de conocer y deben depender de las personas alfabetizadas para tomar importantes decisiones acerca de sus propias vidas” (UNESCO, 2008) . Es por esto que el analfabetismo es uno de los mayores factores de exclusión e inequidad social y uno de los determinantes de la pobreza. La alfabetización contribuye a la promoción social de las personas al permitirles acceder a información para la toma de decisiones y el acceso a servicios que requieren, y facilitar el ingreso al mercado laboral con mejores ingresos. Por lo anterior, construir un país con paz y equidad requiere reducir la tasa de analfabetismo, llegando en particular a aquellos municipios que presentan las mayores brechas en este indicador.

### **6.1. Fortalecimientos de convenios**

Con este fin, el Ministerio de Educación Nacional espera implementar y fortalecer el programa “Colombia Libre de Analfabetismo”, en el marco del cual se dará continuidad a las estrategias que el Ministerio de Educación viene implementando para la reducción del analfabetismo, con los operadores habilitados en modelos educativos flexibles para que éstos capaciten a los docentes que alfabetizarán a la población identificada a través de las Secretarías de Educación de las entidades territoriales certificadas. De igual forma se espera realizar nuevos convenios que permitan ampliar esta labor.

Para estos mismos efectos, se propiciará la prórroga por tres años adicionales del Convenio Marco suscrito entre Ecopetrol S.A., la Organización de Estados Iberoamericanos, y el Ministerio de Educación Nacional. También se gestionarán convenios con el SENA, en el marco de los cuales se ofrecerán ciclos de alfabetización.

Adicionalmente, se pretende lograr la vinculación de estudiantes universitarios y de básica y media que adelanten servicio social, para que se capaciten como formadores y participen activamente en el proceso de alfabetización de jóvenes y adultos.

## **6.2. Actualización de datos de población analfabeta**

Para focalizar las acciones tendientes a la alfabetización de personas iletradas, es necesario identificar y actualizar los censos de población analfabeta para determinar el enfoque e intensidad de los programas a desarrollar. Para ello se deben lograr sinergias entre el Ministerio de Educación Nacional y las Secretarías de Educación Certificadas que permitan identificar esta población.

## **7. Colombia bilingüe**

Una de las competencias esenciales que debe desarrollarse en el proceso de formación es el manejo de una segunda lengua. Esto permite mejorar la competitividad, aumenta la probabilidad de las personas de vincularse al mercado laboral con un trabajo bien remunerado y permite un mayor acceso a la cultura. En una sociedad globalizada como la actual es fundamental que cada vez un mayor número de trabajadores y ciudadanos, pueda desempeñarse con desenvolvimiento en una lengua diferente a la materna. Por esta razón, el Gobierno Nacional ha decidido enfocarse en mejorar las competencias de la población en el idioma inglés, ya que es la lengua más utilizada actualmente a nivel mundial para la educación, los negocios y la difusión de la cultura. Para avanzar en el logro de este objetivo se proponen las siguientes estrategias:

### **7.1. Atracción, acompañamiento y formación Docentes**

La estrategia contempla varias líneas de trabajo:

- Adelantar diagnósticos del nivel de inglés de los docentes vinculados, de su ubicación y de las necesidades de las instituciones educativas. Los resultados permitirán al ministerio adelantar el plan de reubicación de los docentes, con el fin de asegurar que todos los niños y niñas de 6° a 11° tengan acceso a mínimo 3 horas semanales de enseñanza del idioma inglés en condiciones de calidad.
- Establecer una planta temporal de nuevos docentes de inglés altamente calificados que ingresen al sistema mínimo con el nivel de Intermedio B2.
- Apoyar el mejoramiento de los niveles de inglés de los docentes que se encuentran en niveles Básicos A1 y A2, e Intermedio B1; igualmente se ofrecerán programas de mejoramiento con énfasis en pedagogía para los docentes que ya se encuentran en nivel Intermedio B2.

- Programa de Docentes Extranjeros Nativos de Inglés, quienes a partir de enero de 2015 acompañarán a las instituciones educativas y a las entidades territoriales focalizadas en la enseñanza del inglés.

## **7.2. Adecuación del modelo pedagógico**

Teniendo en cuenta que el país no cuenta con un currículo para la enseñanza de inglés, que los docentes de en el sector oficial no disponen de los materiales para su enseñanza y que en general a nivel curricular cada institución educativa y cada docente hace una interpretación de las orientaciones del Ministerio de Educación para la enseñanza del idioma, se adelantará el proyecto de construcción de un currículo general, orientaciones para el diseño de los planes de estudio y el desarrollo y publicación de los materiales para el aprendizaje del inglés en los grados 6° a 11°. Adicionalmente se realizarán dotaciones de materiales de apoyo a la enseñanza del inglés para primaria, especialmente para los grados 4° y 5°.

## **7.3. Evaluación Docentes y Estudiantes**

Se administrará a nivel nacional un nuevo examen de inglés que mida todas las habilidades comunicativas, incluido conversación y escucha, con el fin de focalizar mejor las estrategias del programa Colombia Bilingüe. Con respecto a las pruebas de inglés para los estudiantes, se medirán las habilidades de conversación y de escucha en la prueba Saber 11. Adicionalmente, se desarrollará el componente de inglés de la prueba Saber 5°, con el fin de tener información temprana sobre los avances en aprendizajes de inglés y así poder ofrecer durante los dos últimos años de secundaria, las estrategias de aceleración de aprendizaje que se consideren necesarias.

## **7.4. Infraestructura y Tecnología**

El aprendizaje y la enseñanza del inglés requieren de ambientes adecuados, que motiven el gusto por el idioma, tengan una riqueza de contenidos y fomenten el aprendizaje autónomo de los estudiantes. Para contribuir a este propósito el Ministerio de Educación entregará kits básicos para inglés en primaria y ubicará aulas de bilingüismo en las instituciones educativas de entidades territoriales focalizadas. Se dará especial énfasis a adquirir tecnologías altamente favorables, contenidos de calidad y soluciones modernas y efectivas.

## **7.5. Inglés fuera del aula**

A través de alianzas con medios de comunicación, espacios de radio y de prensa escrita se generarán programas y contenidos en inglés que contribuyan a que la comunidad educativa y la sociedad en general sientan mayor necesidad de aprender este idioma. Estos contenidos se organizarán según población y público objetivo.

## **8. Potencialización de las capacidades y los talentos excepcionales**

Propendiendo por la potencialización de las capacidades y los talentos excepcionales de los estudiantes con desempeño sobresaliente en el país, el Ministerio de Educación incorporará dentro de la definición de Necesidades Educativas Especiales esta población, a fin de que sea contemplada esta matrícula dentro de la asignación adicional de las tipologías de población atendida del SGP, con el propósito de contratar de docentes que brinden una atención especializada a los niños, niñas y jóvenes que reflejen condiciones académicas significativamente superiores a las de sus pares. Para lo anterior, el Ministerio de Educación en coordinación con el ICFES desarrollará un instrumento oficial de identificación de estudiantes con capacidades y talento excepcional, el cual podrá implementarse como una etapa posterior a la previa selección que se realice con base en los resultados de las pruebas SABER de calidad convencionales.

Así mismo, dentro de la implementación de jornada única se generarán espacios de apoyo específico para la atención a la población con capacidades y talentos excepcionales, para lo cual el Ministerio de Educación definirá los lineamientos técnicos para realizar adaptaciones curriculares y para la creación de guías, materiales y contenidos acordes a las necesidades especiales de esta población.

**Objetivo 2: Formar una sociedad integral moderna e incluyente que respeta a sus individuos, que genera un crecimiento sostenible y un estado que hace efectivo el goce de sus derechos.**

Como se mencionó anteriormente, además del individuo, la educación también corresponde al nivel de la sociedad y del estado en su conjunto, por lo cual se requieren acciones para su transformación institucional y cultural.

### **1. Un estado transparente, moderno y eficiente basado en las mejores prácticas de buen gobierno: ingreso de Colombia a la OCDE**

El ingreso del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y en general cualquier proceso que requiera la operación del estado y la economía bajo estándares internacionales, requiere la adecuación de los procedimientos e instrumentos con los que estos operan, así como la transformación de la cultura y visión de las instituciones, organizaciones y personas que los conforman.

Para el ingreso de Colombia como miembro pleno de la OCDE, el país deberá avanzar en el desarrollo de los 230 instrumentos a los que adhirió mediante el “Memorando Inicial de la OCDE”, así como en la elaboración de los planes de implementación de los 23 comités definidos para el ingreso del país a esta organización. El alcance de este objetivo exigirá al

estado y al aparato productivo en todos sus sectores, y a la sociedad colombiana en general, la adaptación a nuevas formas de ver y de hacer sus actividades. Esto requiere el desarrollo de nuevos estándares de operación, su difusión e implementación en los diferentes ámbitos y niveles que los instrumentos definen. Lo anterior significa un cambio en la visión, los valores y los hábitos de las organizaciones y de las personas, lo cual se logra a través de procesos estructurados y sistemáticos de comunicación, sensibilización y capacitación a todos los públicos, así como de monitoreo y retroalimentación permanentes al desarrollo de los instrumentos. La participación de todos los sectores es fundamental para el desarrollo exitoso y permanente de los instrumentos definidos en el Memorando, convirtiéndose en compromiso de todos el desarrollo de las acciones necesarias para la transformación institucional y cultural que esto demanda.

En particular, para facilitar la adaptación a y la implementación de los nuevos estándares que exigen los instrumentos, se promoverán acciones de divulgación, sensibilización y formación que: i) informen sobre los principios e instrumentos asociados al proceso de ingreso a la organización; ii) sensibilicen sobre su importancia y aporte al fortalecimiento institucional y al desarrollo del país; y iii) promuevan su implementación progresiva y sostenible por parte de todos en el estado y el sector productivo.

**Tabla 4.1. Metas trazadoras**

Indicador	Línea base – 2013	Resultado a 2018
Porcentaje de colegios oficiales en niveles alto, superior y muy superior en las pruebas SABER 11	32%	45%
Tasa de cobertura de alta calidad en educación superior (universidades o programas acreditados)	14,2%	20%
Porcentaje de la población evaluada en el sector oficial en las pruebas SABER 5 que sube de nivel de logro, respecto a la línea base	0%	12%
Estudiantes del sector oficial evaluados con nivel B1 o superior de inglés del Marco Común Europeo	2,26%	8%
Porcentaje de estudiantes con jornada completa	11,2%	42,4%
Tasa de cobertura neta en educación media	41,3%	50%
Porcentaje de instrumentos desarrollados para el ingreso de Colombia a la OCDE	20%	70%

## Bibliografía

- Barrera, F; Maldonado, D; Rodríguez, C. (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Misión de Movilidad. *Documentos CEDE* 41.
- Bernal, R; Camacho, A. (2012) Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 33.
- Bonilla, L. (2011). Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. *Coyuntura Económica* 41(1), 66-103.
- Bundy, D. (2011). Reconsiderando la alimentación escolar. Banco Mundial
- Cerlac (2012). Comportamiento del lector y hábitos de lectura. Bogotá.
- Consejo Nacional de Educación Superior (2014). Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. CESU.
- Corpovisionarios (2009). Santa Marta Legal y Cooperadora. Disponible en: <http://corpovisionarios.org/index.php/es/santa-marta> .
- Departamento Nacional de Planeación; G exponencial; Cinde consultores. (2013). Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE.
- Departamento Nacional de Planeación (2014, junio). Concepto Favorable de la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$100 millones o su Equivalente en otras Monedas, Destinado a Financiar el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Media y Tránsito a la Educación Terciaria en Colombia. Documento Conpes 3809, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2010, julio). Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano. Documento Conpes 3674, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (2014, julio). Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes. Documento Conpes 173, Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación; Econometría. (2014). Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo. Mimeo.
- Departamento Nacional de Planeación (2011). Prosperidad para todos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-201. Bogotá. DNP.
- Econometría. (2012). Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Fundación Compartir, (2013). Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la educación pública primaria, secundaria y media en Colombia a través del mejoramiento de la calidad docente. Bogotá: Punto aparte
- García, S; Fernández, C; Weiss, C., (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. Documentos de Trabajo EGOB No. 7.

- Gaviria, A.; Páez, G; Toro, J., (2013) “Cobertura y Calidad en la Educación Superior en Colombia”. En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 79–120.
- Hincapié, D., (2014). Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia. Unpublished manuscript.
- ICFES (2011). Examen de estado de la educación media. Resultados del período 2005–2009.
- Melo, L; Ramos, J; Hernandez, P. (2014). La Educación Superior en Colombia: Situación actual y Análisis de Eficiencia. Borradores de Economía, No. 808.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). Informe de Gestión 2010–2014. Educación de Calidad: El Camino para la Prosperidad.
- Ministerio de Educación Nacional (2014). Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz. Mimeo.
- Montoya, J; Escallón, E. (2013). “La Calidad de la Educación Superior: ¿Recursos, Actividades o Resultados?.” En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 379–417.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico–Banco Mundial. (2012) Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia. OCDE–Banco Mundial
- Saavedra, J; Medina, C (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 35.
- Salmi, J. (2013). La Urgencia de ir Adelante. Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia. Informe para el Ministerio de Educación.
- Sánchez, F; Márquez, J. (2013). “Deserción en la Educación Superior en Colombia Durante la Primera Década del siglo XXI:¿Por qué ha aumentado tanto?”. En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 273–306.

## 5. Estrategias transversales

### A. Competitividad Estratégica e Infraestructura

El grado de competitividad de un país revela como gestiona la totalidad de sus competencias y recursos para alcanzar una mayor prosperidad. De ahí que los países con baja competitividad evidencian ineficiencias en el aprovechamiento de sus capacidades y un bajo potencial para alcanzar progresos sostenidos tanto en el campo económico, como en variables sociales relacionadas con salud, empleo, educación, entre otras<sup>1</sup>.

Al entender entonces la *competitividad*<sup>2</sup> como concepto asociado no solo al comercio de bienes y servicios, sino igualmente a avances sociales y económicos, se convierte en eje fundamental para la construcción de una Colombia más equitativa, en paz y mejor educada. Un ambiente favorable al crecimiento de las empresas y el emprendimiento, permite la generación de empleos formales y de calidad, y por tanto la consolidación de la clase media. Igualmente un país más competitivo es aquel que reduce sus costos de transacción, elimina barreras de acceso a los mercados, acerca al ciudadano a los servicios del Estado y mejora la conectividad, facilitando el intercambio de información, bienes y servicios que conducen a la movilidad y prosperidad social.

Los aspectos mencionados se encuentran contemplados en la Agenda Nacional de Competitividad 2014 – 2018, la cual está orientada a generar un mayor valor económico y social, y a mejorar las condiciones para el desarrollo de actividades empresariales por parte de los más diversos agentes (empresas privadas, organizaciones públicas, instituciones y organizaciones sociales, etc.). Esta Agenda se enfoca en once ejes prioritarios alrededor de los cuales se definirán proyectos cuyos avances requerirán de un importante esfuerzo de articulación al interior del gobierno, así como de las esferas pública y privada. Estos ejes prioritarios son: i) Ciencia, tecnología e innovación; ii) Desarrollo regional; iii) Infraestructura; iv) Transformación agropecuaria; v) Transformación industrial; vi) Educación, empleo y salud; vii) Institucionalidad; viii) Estabilidad macroeconómica; ix) Justicia; x) Lucha contra la ilegalidad y la corrupción; y, xi) Prácticas leales de competencia.

---

<sup>1</sup> En las principales mediciones internacionales, Colombia ocupa un lugar acorde con su condición de economía emergente de ingreso medio-alto. De acuerdo con la medición del Foro Económico Mundial, en la edición 2014-2015 del *Reporte Global de Competitividad* Colombia ocupa el lugar 66 entre 144 países, la posición más alta desde el año 2007, a partir del cual son comparables metodológicamente las mediciones anuales.

<sup>2</sup> Según el documento Copes 3439 de 2006 la competitividad de una nación se define como:

“el grado en el que un país puede producir bienes y servicios capaces de competir exitosamente en mercados globalizados y a la vez mejorar las condiciones de ingreso y calidad de vida de su población. La competitividad es el resultado de la interacción de múltiples factores relacionados con las condiciones que enfrenta la actividad empresarial y que condicionan su desempeño, tales como infraestructura, recursos humanos, ciencia y tecnología, instituciones, entorno macroeconómico, y productividad.” [pág.1]

En concordancia con la hoja de ruta definida por la Agenda y de otros aspectos prioritarios para mejorar la productividad del país, éste capítulo concentra sus esfuerzos en acciones que permitan tanto disminuir el costo país<sup>3</sup> que enfrenta el sector productivo nacional, como en aquellas orientadas a incidir sobre factores internos de la empresa que determinan su desempeño. En este caso se encuentran estrategias propias de una Política de Desarrollo Productivo (PDP), así como de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En materia de competitividad empresarial, la política de desarrollo productivo está enfocada en incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo, en cuanto se producen productos más complejos y especializados, se pueden generar mayores ingresos y empleos calificados. En ese sentido la internacionalización de los sectores productivos de bienes y servicios es clave para acceder a nuevos mercados y continuar ampliando su demanda; asimismo, la racionalización de la regulación permitirá reducir los costos de transacción, dinamizando el ecosistema empresarial y facilitando el emprendimiento.

El incremento de la productividad también pasa por fortalecer la capacidad de innovación de las empresas. En la medida que las empresas puedan desarrollar e implementar nuevos procesos productivos, podrán reducir costos, aumentar su producción, desarrollar nuevos productos o acceder a nuevos mercados. En esta tarea la adopción de nuevas tecnologías se convierte en un requisito para ampliar la frontera de producción, intercambiar información o interactuar con el consumidor. Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones pasan a jugar un papel protagónico, pues no basta la simple provisión de infraestructura y servicios de soporte, si estos no vienen acompañados de una estrategia de profundización de su utilización en las empresas y en el día a día de las personas.

Un país más competitivo no sólo requiere empresas más productivas, sino también un Estado más eficiente y accesible, para lo cual las TIC se convierten en el mejor aliado para la interacción del Estado con sus ciudadanos y la consecución de las metas sociales del Gobierno Nacional. Las TIC permiten hacer más transparente la labor del Estado, proveerlo de información más precisa para la toma de decisiones y focalizar mejor la oferta de programas sociales; será a través de las TIC cómo se llegue, a un menor costo, a la población vulnerable o a territorios apartados que históricamente no han contado con una presencia estatal fuerte.

---

<sup>3</sup> El costo país “(...) hace referencia a altos costos logísticos y de transporte, a los costos de energéticos, y a los costos asociados a trámites, entre otros” ANDI, Colombia: Informe de balance 2013 y perspectiva 2014.

Por su parte, la infraestructura de transporte es de vital importancia para romper las barreras que impiden aprovechar la combinación óptima del talento, saberes, recursos naturales, instituciones y geografía de cada región. Desarrollar infraestructura moderna y servicios competitivos es el mecanismo más expedito en la reducción de costos de producción, para así posicionar productos colombianos en el exterior. También es la fórmula para incrementar el comercio interno y aprovechar las ventajas de la especialización regional.

Así como por las carreteras, puertos, ferrovías y aeropuertos pasaran los productos y personas que traerán consigo más empleo e ingresos para los colombianos, particularmente por la infraestructura rural pasará el desarrollo, el crecimiento y la presencia del Estado que se requieren para cerrar las brechas regionales y consolidar la paz.

Finalmente, el sector minero energético jugará un papel clave en garantizar el desarrollo económico sostenido e inclusivo. Su tarea será, por un lado, asegurar que la economía tenga fuentes de energía competitivas que le permitan a la economía crecer y generar empleo, mientras que al dar acceso a energía y combustibles contribuirá de forma directa en la reducción de la pobreza. Por otro lado, el sector generará importantes recursos para financiar las inversiones que van a requerir la construcción de la paz, la educación y las políticas sociales en la lucha contra de la desigualdad.

Es importante señalar que las diferentes estrategias transversales presentadas en este capítulo, se desarrollan de manera transversal a lo largo del territorio nacional. No obstante, la producción de bienes, la competencia, la logística o la tecnología se implementan localmente. Es por esta razón que los principales proyectos que responden a las particulares de cada región, son abordados en los capítulos regionales del presente Plan.

## **1. Competitividad empresarial**

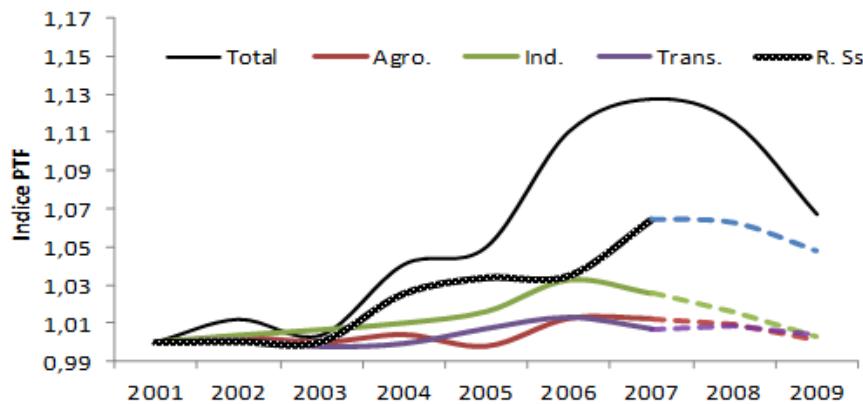
### **a Diagnóstico**

Actualmente la mayoría de economías de América Latina enfrentan una baja productividad en un entorno de estabilidad macroeconómica, mayor apertura comercial, un mayor flujo de inversión extranjera, y una percepción positiva del rol del sector privado como agente de la transformación productiva (Devlin & Moguillansky, 2012; Pages, 2010).

Según la Cepal (2013) en las últimas tres décadas la productividad laboral media en la región ha tenido un moderado crecimiento y durante la década de 2000 su crecimiento anual fue de 1,1%. Santa María (2013) muestra que entre los años 2000 y 2010 en Colombia se presentó una situación similar ya que la Productividad Total de

los Factores (PTF) creció a una tasa promedio anual de 0,26%. La fuente de crecimiento de la PTF provino principalmente de sectores asociados a la producción de servicios, dentro de los cuales se incluyen los del sector financiero y las comunicaciones (Figura 5.1).

**Figura 5.1. Evolución de la Productividad sectorial**



Fuente: Santa María et al. (2013) Evolución de la industria en Colombia. Archivos de Economía -Documento 402.

En términos de la evolución del Producto Interno Bruto (PIB), entre 2010 y 2013 los sectores de explotación de minas y canteras y construcción tuvieron altas tasas de crecimiento (8,9% y 6,5% promedio anual respectivamente), mientras que sectores con alta importancia para el empleo como la industria manufacturera y el sector agropecuario, silvicultura, caza y pesca sólo crecieron a tasas del 1,1% y 2,6% respectivamente. En el caso del sector manufacturero, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el PIB de 2013 se ubicó 22% por debajo del nivel que hubiera alcanzado si su crecimiento fuese el de la tendencia observada antes de la crisis de 2008. Por lo tanto, los signos de desaceleración de la industria observados en los últimos seis años requieren la implementación de medidas que permitan contribuir a mejorar el nivel de productividad del sector productivo, así como evitar impactos negativos en términos de empleo.

En primer lugar, los bajos niveles de productividad y crecimiento pueden ser explicados por una falta de diversificación de la oferta exportadora de Colombia. Por ejemplo, las cuatro actividades productivas de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) con mayor participación en las exportaciones pasaron de concentrar el 65,5% de las exportaciones en 2010 a representar el 73,0% en 2013.

La concentración de exportaciones podría también mitigarse con mayores dinamismos en sectores en servicios, como es el caso del turismo y la industria de viajes. Entre el 2010 y el 2013, en promedio, el país ha sido destino receptor de más de 3 millones de viajeros extranjeros por año y ha recibido por este concepto, USD12.877 millones en divisas en el mismo período.

En segundo lugar, incrementos en la productividad media requieren de mejoras en las capacidades de innovación y absorción tecnológica de las empresas colombianas. De acuerdo con los resultados de la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera (EDIT) para el periodo 2009–2010 el porcentaje de empresas del sector manufacturero clasificadas como no-innovadoras fue de 60,6% en tanto que en el período 2011–2012 este porcentaje se incrementó a 73,6%.

Detrás de este resultado existen distintas causas relacionadas con las debilidades en las capacidades de ciencia, tecnología e innovación del país. Efectivamente la OCDE, en su informe de revisión de la política de innovación colombiana de 2014, evidenció el peligro de depender de materias primas para lograr un crecimiento sostenible a futuro y reiteró la importancia de la innovación para desarrollar nuevas actividades económicas, estimular la productividad para sostener el aumento del nivel de ingresos y empleo en la creciente población urbana.

En dicho informe se evidencia que el sistema en Colombia es pequeño y carece de un centro empresarial fuerte. Prueba de ello es que el gasto nacional en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) se ubica en el 0,5% del PIB en 2013, y el gasto en I+D es sólo del 0,2% del PIB (del cual sólo el 30% financiado por empresas), mientras que en Brasil es del 1,2% (50% financiado por el sector privado), y en la OCDE del 2,4% (65–75% invertido por empresas). Por parte del presupuesto público, el crecimiento experimentado por el presupuesto de Colciencias a partir del 2007 no se tradujo en una expansión similar en recursos dedicados a sus diferentes líneas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación, debido a que se dedicó en promedio el 60% de sus recursos a los programas de becas para estudiantes de postgrado en Colombia y en el exterior.

A pesar de este énfasis en formación de recursos humanos, en 2013 Colombia sólo contaba con 0,4 investigadores por cada 1.000 habitantes (mientras que Uruguay tiene 1 y Argentina 3). Esto es causado en gran parte porque el número de doctorados graduados al año es aún bajo y, además, sus efectos sobre la competitividad se ven limitados por la baja focalización de éstos hacia áreas de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas – únicamente el 28% de las becas entregadas por el Gobierno para doctorados y maestría en los últimos 10 años corresponden a estas áreas del conocimiento.

Por otra parte, los 66 Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico existentes en 2013 contaban con características muy disímiles, debilitando su capacidad de servir como espacios de cooperación entre universidades y empresas. Aún más, Colombia cuenta con una muy baja inserción de capital humano avanzado en el sector productivo, y de acuerdo con la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica el número de personal

con título de doctorado en empresas del sector manufacturero ha bajado, de 471 en 2008, a 453 en 2010 y 329 en 2012.

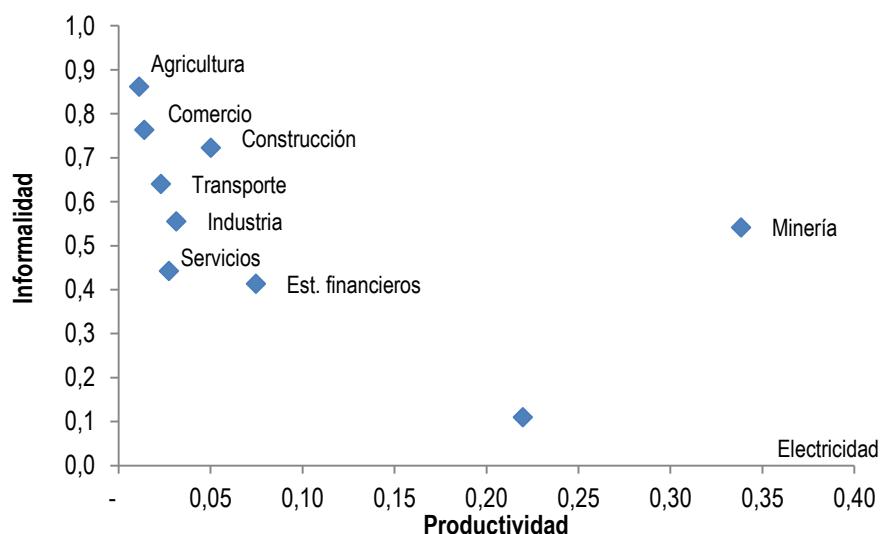
Lo anterior ha llevado a que las métricas de comparabilidad internacional de innovación, tales como el registro de patentes y publicaciones científicas per cápita, sitúan a Colombia por detrás de países de niveles similares de desarrollo. En particular, para el 2012 Colombia contaba sólo con 21 patentes concedidas por la USPTO (United States Patent and Trademark Office) y en 2013 Colombia registró 3404 publicaciones según el Institute for Scientific Information (ISI), frente a 8324 de Argentina, 11510 de México, 38114 de Brasil y 6289 de Chile.

A pesar de este diagnóstico, el Gobierno colombiano ha realizado esfuerzos institucionales y normativos importantes en los últimos años para darle mayor importancia al desarrollo de la CT+I. Primero, mediante la Ley 1286 de 2009, se fortaleció el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTel) y, con la expedición del Acto Legislativo 5 de 2011, se facilitó el acceso a recursos para el mismo a través de la creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR, que destina el 10% de las regalías nacionales para la CT+I. Este Fondo es una de las herramientas más importantes con las que cuenta el país para generar soluciones a retos económicos y sociales en cada uno de los departamentos, y entre 2012 y 2014 el Fondo se ha convertido en un hito en la financiación de las capacidades regionales, financiando \$1,8 billones y apalancando recursos por \$0,5 billones en contrapartidas, para un total de \$2,3 billones en proyectos de CT+I. Segundo, el Gobierno fortaleció herramientas para la innovación como el programa iNNpulsa en Bancoldex, e invirtió de forma robusta en las TIC como plataforma que permite realizar innovaciones en cualquier municipio del país. Tercero, las instituciones encargadas de los instrumentos de CT+I comenzaron un trabajo de coordinación y articulación con el fin de atender de forma más eficiente a los beneficiarios privados, como se refleja en el lanzamiento de la Plataforma Web de Innovación que sirve como ventanilla para la oferta pública en este tipo de proyectos.

Por lo tanto, actualmente convergen tres factores que hacen necesario el desarrollo de acciones para el desarrollo de la CT+I en Colombia. En primer lugar, de acuerdo con Devlin & Moguillansky (2012) y Pages (2010), el país cuenta con un contexto favorable para el desarrollo de la CT+I por su estabilidad macroeconómica, mayor apertura comercial y mayor flujo de inversión extranjera. En segundo lugar, debe atenderse las debilidades que sin embargo tiene el país en términos de las capacidades para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación. Y por último, están los retos que actualmente enfrenta el país para alcanzar un crecimiento económico equitativo y sostenible así como para lograr la resolución de los desafíos sociales. Estos factores deben guiar las acciones que se adelanten entre 2014 y 2018.

Adicionalmente a estas condiciones para la ciencia, tecnología e innovación, el país tiene aún desafíos que resolver en cuanto a las condiciones que enfrentan las empresas para realizar negocios. Primero, se deben mejorar las condiciones que permitan la creación, el cierre y la simplificación de los trámites que acompañan el ciclo de vida de las empresas, buscando racionalizar la regulación en pro de la competitividad empresarial, ya que la informalidad medida como la ausencia de registro mercantil y falta de contabilidad muestra que del total de microestablecimientos del país el 43% no tiene registro mercantil y el 61% no lleva ningún tipo de contabilidad. Este factor es importante pues existe una alta correlación entre los sectores más informales con los de más baja productividad (Figura 5.2).

**Figura 5.2. Relación entre productividad laboral (PIB por ocupado) y tasa de informalidad por seguridad social**



Fuente. DANE – GEIH y DANE – Cuentas Nacionales. Cálculos DNP.

En segundo lugar, a pesar de que Colombia cuenta con altas tasas de creación de empresas<sup>4</sup>, indicadores como el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) muestran que tan sólo un 6% de empresarios que comienzan un emprendimiento se establecen como innovadores establecidos, y en el período 2010–2013 el porcentaje de empresarios establecidos tiene una tendencia decreciente.

En tercer lugar, existe una alta dispersión en el ambiente de negocios que enfrentan las empresas entre distintas ciudades tanto en costos como en tiempo y trámites. Por ejemplo, según el estudio *Doing Business* de Colombia 2013, para obtener una licencia de construcción en la ciudad de Manizales el trámite se realiza en 35 días, mientras

<sup>4</sup> Colombia ha tenido registros de “tasa total de la nueva actividad empresarial” TEA (por sus siglas en inglés) por encima del 20%, ocupando siempre las primeras 5 posiciones en el contexto latinoamericano y las primeras 10 posiciones del escalafón a nivel global.

que la ciudad de Ibagué este tiempo es de 138 días. Igualmente, existe una dificultad en las regiones para implementar en el nivel local las reformas nacionales, así como en el desarrollo de iniciativas de regulación. En algunas ciudades, aún se solicitan documentos basados en normas derogadas, mientras que no se implementan reformas basadas en normas expedidas desde el orden nacional.

En cuarto lugar, en el sector de turismo, aún se tienen limitantes al desarrollo competitivo del sector. En el Reporte de Competitividad de Viajes y Turismo de 2013 realizado por el Foro Económico Mundial (FEM), Colombia se ubica en la posición 84 entre 140 países. En Suramérica, entre diez países Colombia ocupó el séptimo puesto, superado por países como Brasil (51), Chile (56), Uruguay (59), Argentina (61), Perú (73) y Ecuador (81), de acuerdo con su posición general en el ranking. Por subíndices, Colombia perdió 11 puestos en los aspectos relacionados con el ambiente de negocios y la infraestructura al pasar del puesto 92 en 2011 al 103 en 2013.

En la experiencia adquirida por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la ejecución de la política de turismo se identificaron los siguientes problemas relacionados con el desarrollo de la actividad y su materialización en las regiones: i) baja calidad de los servicios turísticos que impide cumplir con estándares internacionales; ii) deficiencias de la planta turística así como de la infraestructura que limitan el desarrollo de destinos turísticos; iii) bajos niveles de conectividad aérea, marítima, fluvial y digital entre las regiones; iv) limitada aplicación de políticas nacionales en las regiones e inaplicabilidad de planes de desarrollo turístico a nivel local; v) ausencia de coordinación entre las entidades del orden nacional en torno a las políticas del sector; y iv ) pérdida de articulación y manejo de los recursos públicos por parte del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En quinto lugar, es preciso aumentar los esfuerzos a nivel regional para aprovechar las oportunidades provenientes de los mayores flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia todo el país. Los flujos de IED en Colombia sin incluir el sector petrolero pasaron de USD\$3.350 millones en 2010 a USD\$11.088 millones en 2013, lo cual implica una tasa de crecimiento de 70%. En el sector manufacturero también mostró un rápido crecimiento, al pasar de USD\$210 millones en 2010 a USD\$2.590 millones en 2013, lo que significa un crecimiento de 191%. Por su parte, la inversión extranjera del sector comercio, hoteles y restaurantes registró importantes incrementos en los últimos años, especialmente en la construcción de hoteles cuando ingresaron al mercado 726 mil metros cuadrados de áreas culminadas con destino a hotel y se encontraban 8.116 mil más en proceso de construcción

Finalmente, se debe señalar la debilidad en materia de articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y del Sistema Nacional de Competitividad, que ha impedido una adecuada articulación de los instrumentos dirigidos a incrementar la

productividad y eficiencia empresarial del país. En este proceso de articulación y coordinación, entidades como Colciencias, Bancoldex y las Comisiones Regionales de Competitividad requieren una revisión y fortalecimiento de sus roles.

### **b. Visión y objetivos**

En el 2018 Colombia será considerada como una de las economías más productivas de la región. Para ello la política de desarrollo productivo habrá consolidado apuestas productivas de las regiones a partir de un uso sostenible y eficiente de sus ventajas comparativas y competitivas; y una oferta más amplia de bienes y servicios para atender un consumidor más exigente y globalizado. De esta manera se aportará a un país más equitativo y a la generación de territorios de paz, en donde esfuerzos como los encadenamientos productivos y la generación de redes de proveeduría asociadas a empresas anclas impulsarán los mercados de las regiones.

Además, en 2018 Colombia habrá posicionado el conocimiento, la producción científica y tecnológica, y la innovación como el eje central de la competitividad, como hoja de ruta para convertirse en uno de los tres países más innovadores de América Latina en el 2025. Por ello, el Gobierno Nacional, junto con todos los actores del SNCTel, deberán acelerar el progreso para disminuir el rezago que existe en materia de ciencia, tecnología e innovación en el país, focalizando la creación y fortalecimiento de capacidades en capital humano, infraestructura, financiación y cultura de la CT+I, avanzando a su vez en la calidad de la investigación y de la innovación que se realice.

Entre el 2018 y el 2022 el país deberá recoger los frutos de las mejores y mayores capacidades existentes y empezará a multiplicar los resultados e impacto en investigación y en innovación. Colombia empezará a destacarse en América Latina como un país con un ecosistema propicio para realizar CT+I y con excelentes resultados en aquellas áreas en donde decida enfocar los esfuerzos. A partir del 2022, Colombia deberá estar en capacidad de crear y consolidar redes de ciencia, tecnología e innovación. Con el trabajo sistemático en las áreas focalizadas, se crearán clusters tecnológicos y ciudades con vocación marcada hacia la generación permanente de conocimiento y de innovación, así como empresas y tecnologías que serán estratégicos para la competitividad del país en el largo plazo. Estas serán plataformas para que los colombianos encuentren oportunidades de empleo de alta calidad y de emprendimientos dinámicos y sostenibles, aportando a un país más equitativo.

La política de desarrollo productivo tendrá como objetivo general *incrementar la productividad de las empresas colombianas a partir de la sofisticación y diversificación del aparato productivo*. La sofisticación, entendida como el incremento en la innovación ocasionado por aumento de las capacidades tecnológicas y del conocimiento vinculado a la producción, propiciará dinámicas empresariales en donde se impactará tanto a

empresas de bajas capacidades como a grupos empresariales consolidados. Por su parte, la diversificación de la oferta productiva de bienes y servicios del país permitirá conquistar mercados y aprovechar los acuerdos comerciales.

Para consolidar la visión propuesta, la política de desarrollo productivo y las estrategias de Ciencia, Tecnología e Innovación del país se requerirá el cumplimiento de los siguientes principios:

**Las necesidades empresariales serán el centro de gravedad del desarrollo productivo:** Las empresas deben ser el principal foco porque de ellas emerge la competitividad y la innovación. Entender las necesidades empresariales como el centro de gravedad del desarrollo productivo implica realizar una diferenciación entre competitividad empresarial (nivel microeconómico) y competitividad país (nivel macroeconómico). Dentro del primer concepto se enmarcan todos los esfuerzos que debe realizar cada empresa por separado para mejorar sus productos y su eficiencia productiva (productividad). El segundo concepto se refiere al conjunto de políticas (entre otras, política monetaria, política fiscal, política de infraestructura, política educativa y política comercial) e instituciones que contribuyen a mejorar las ventajas competitivas de las empresas (Esser, 1996). Esta distinción es clave para focalizar las iniciativas del Gobierno Nacional.

**Diferenciación y especialización de las regiones en función de sus ventajas comparativas y competitivas:** Aprovechamiento de ventajas comparativas, a través de la identificación de dinámicas empresariales y tecnologías promisorias en regiones, coherente con las especializaciones de otras regiones. Para ello, es necesario que las regiones sean las líderes de las estrategias de desarrollo productivo, de acuerdo con sus capacidades geográficas, institucionales, tecnológicas y de capital humano. De igual forma, se debe evitar la utilización de programas e instrumentos estándar para todas las regiones y aquellos que perpetúan apuestas fallidas y demoran la transición hacia otros modos de producción.

**Internacionalización:** La articulación del aparato productivo nacional con los mercados globales es tan importante como el fortalecimiento del mercado interno. Así, las estrategias que desarrollen las regiones y sus empresas no deben responder solamente a las necesidades locales o nacionales, sino también a un ambiente de competencia global.

**El consumidor global es el motor de la demanda:** El consumidor nacional se encuentra cada vez más globalizado. Por ello, es necesario comprender las dinámicas de consumo a nivel nacional y global en una sociedad de la información, el aumento de la clase media, la sofisticación del consumidor y el énfasis de su demanda en la calidad de los bienes y servicios.

**Talento humano para el Desarrollo Productivo:** El talento humano es el fundamento para que la Ciencia, Tecnología e Innovación aporte al crecimiento de la productividad de las empresas. El gobierno nacional deberá velar porque el talento humano responda a las necesidades actuales y futuras del aparato productivo del país.

**Criterios de desempeño, monitoreo y evaluación:** Las acciones que se adelanten entorno al desarrollo productivo deberán permitir su adecuado seguimiento y evaluación para con ello garantizar el uso eficiente de los recursos invertidos por el Gobierno Nacional.

### **c. Estrategias y metas**

El objetivo general de la política de desarrollo productivo se encuentra sustentado en estrategias orientadas al desarrollo productivo y otras dirigidas a la Ciencia, Tecnología e Innovación así como una estrategia específica encaminada a la realización de ajustes institucionales. Este conjunto de estrategias pretenden reordenar los incentivos, programas e instrumentos que han hecho parte de la política de desarrollo productivo en las últimas dos décadas, así como proponer nuevos incentivos, programas e instrumentos. A cada una de las estrategias se encuentran asociados un conjunto de objetivos específicos.

#### **1. Desarrollo Productivo**

##### **1.1. Internacionalizar los sectores productivos de bienes y servicios**

Uno de los resultados que mostrará una evolución favorable en el desarrollo productivo e internacionalización del país será el incremento de las exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios. Para ello será necesario alcanzar los siguientes objetivos específicos: i) aumentar la admisibilidad en el exterior de los productos y servicios nacionales ii) fortalecer las capacidades metrológicas; iii) incrementar los ingresos de las cuentas de viajes y transporte de la balanza de pagos; iv) inserción en cadenas globales de valor; y v) fortalecimiento de la competitividad de las zonas francas.

El primer objetivo está asociado con la necesidad de lograr un acceso efectivo de los productos y servicios colombianos en los mercados extranjeros con los cuales se tienen acuerdos comerciales. El logro de este objetivo implica en primera instancia, la adecuada participación del país en los foros donde se deciden las reglas del juego comerciales (como por ejemplo OMC, OECD, APEC, TISA, BIPM, OMPI) y en los cuales se construyen de las reglas y estándares hacia el futuro.

En segunda, se requiere la articulación de esfuerzos privados y públicos para identificar y resolver las limitaciones para exportar relacionadas con requisitos técnicos de acceso, requisitos aduaneros, entre otros. Para lo cual el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo llevará a cabo los arreglos institucionales que le permitan fortalecer la institucionalidad requerida para el aprovechamiento de acuerdos comerciales, dando solución a barreras no-arancelarias incluyendo las barreras sanitarias y fito-sanitarias, barreras de calidad y de admisibilidad, identificadas por este Ministerio.

Para el sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural junto con el ICA desarrollarán acciones estatales que permitan la admisibilidad de una parte importante de los productos del sector con potencial exportación. Respecto a los requisitos de admisibilidad de tipo sanitario y fitosanitario, se tratarán con más detalle en la estrategia transversal de transformación del campo y crecimiento verde.

El acceso a mercados internacionales y el fortalecimiento de la industria y del sector de servicios requieren incrementar la calidad tanto de la oferta exportable como de la producción nacional; para esto es indispensable fortalecer las capacidades de medición del país, reduciendo los costos de transacción del sector productivo e incrementando la oferta de ensayos metrológicos para la industria. Con ese objetivo, es necesario que el Instituto Nacional de Metrología (INM) demuestre la idoneidad de sus mediciones mediante la publicación de sus Capacidades de Medición y Calibración –CMC– para lo cual se deben fortalecer sus competencias técnicas en infraestructura y recurso humano. En este sentido, el Gobierno nacional mantendrá la asignación de recursos de inversión del INM en los niveles promedio de los últimos tres años, que le permitan orientar sus esfuerzos y construir y acondicionar los laboratorios para los sectores de alimentos, laboratorios clínicos, medio ambiente, petroquímicos y biocombustibles, entre otros.

De igual manera, el Gobierno nacional desarrollará un mecanismo que permita la certificación de las competencias técnicas del personal del INM, que soporten los procesos de publicación internacional de las CMC. Lo anterior con el objetivo de ampliar la oferta de servicios prestados por el Instituto en las áreas de calibración, capacitación, asistencia técnica, programas de comparación interlaboratorios y materiales de referencia.

Por otro lado, el Gobierno Nacional expedirá un documento Conpes con la Política Nacional de Laboratorios que contenga estrategias dirigidas a mejorar la capacidad técnica y trazabilidad metrológica de los laboratorios de ensayo y calibración de Colombia

como herramienta determinante para mejorar la competitividad, innovación y protección al consumidor. El documento Conpes planteará acciones concretas para los laboratorios públicos, y, a través de él se asignarán los recursos necesarios y suficientes para i) armonizar la normatividad relacionada con su creación, operación y especialización en el territorio colombiano, definiendo competencias y alcances; ii) fortalecer las instituciones que los administran; iii) generar y fortalecer sus capacidades técnicas y científicas; y, iv) crear y consolidar la infraestructura necesaria para garantizar que los laboratorios puedan prestar servicios de ensayo y calibración precisos.

Como tercer objetivo se incrementarán los ingresos de las cuentas de viajes y transporte de la balanza de pagos. Para ello se ampliarán los recursos destinados a la promoción y competitividad turística, liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y ejecutada a través de Proexport y el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR). Así mismo, se focalizarán las estrategias de atracción de más turistas en 3 mercados potenciales derivados de los procesos de integración, como lo son Alianza del Pacífico, Estados Unidos y Unión Europea.

El cuarto objetivo consiste en lograr la adecuada inclusión de nuestras empresas en las cadenas globales de valor (CGV). Las CGV representan una gran parte del comercio y la producción mundial de bienes y servicios en la actualidad. Más que bienes producidos en un país específico, tenemos bienes "hechos en el mundo" con componentes obtenidos en distintos países del globo. Así, la ubicación efectiva de nuestras empresas en los eslabones de las cadenas globales de valor promete posibilidades de crecimiento y sofisticación particulares. Por ello, en el marco del acceso preferencial alcanzado en los tratados de libre comercio vigentes, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del programa de transformación productiva identificará las oportunidades del país para que los sectores que hoy hacen parte del programa se inserten en CGV.

Finalmente se hace necesario fortalecer los esquemas de zonas francas como un instrumento efectivo para la atracción de inversiones nacionales y extranjeras. Este instrumento debe ser evaluado con el fin de ampliar sus fortalezas y sus impactos positivos en la inversión y el desarrollo productivo y social de las regiones del país.

En el mediano plazo, a través de una nueva reglamentación para las zonas francas el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reasumirá las funciones de revisión de las solicitudes, y aprobación y declaración éstas. Así mismo, buscará simplificar los

procedimientos, eliminar la duplicidad de trámites, especificar claramente los requisitos de acceso al beneficio, promover y facilitar los procedimientos aduaneros y de comercio exterior para los sectores estratégicos del país.

## **1.2 . Fortalecer las capacidades tecnológicas de las empresas**

Las capacidades tecnológicas se refieren a los conocimientos y habilidades para adquirir, usar, absorber, adaptar, mejorar y generar nuevas tecnologías. A partir de esta definición es posible establecer dos tipos de capacidades tecnológicas: de innovación y de absorción. Las capacidades de innovación son las habilidades que las empresas desarrollan para alcanzar nuevas combinaciones de los factores existentes, en tanto que las capacidades de absorción son las habilidades para reconocer el valor del conocimiento nuevo y externo, asimilarlo y aplicarlo con fines comerciales (Lugones et al, 2007 ).

De este modo, el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas de las empresas permitirá incrementar el porcentaje de empresas innovadoras en el país y para ello será necesario alcanzar los siguientes objetivos específicos: i) aumentar la oferta y cobertura de servicios empresariales disponibles; ii) el número de empresas que crecen rápida, rentable y sostenidamente jalónadas por innovación; iii) promover los encadenamientos productivos; y iv) generar capacidades en las empresas sobre el uso eficiente de recursos, la caracterización de consumos y la construcción e implementación de portafolios para el desarrollo bajo en carbono.

El primer objetivo está dirigido a favorecer el mejoramiento y adopción de capacidades de gestión y gerencia<sup>5</sup>, así como conocimiento especializado relacionado con los procesos de producción o de comercialización. Este objetivo implica dos acciones, la primera que los oferentes de servicios de desarrollo empresarial pueden variar de región a región y, adicionalmente, pueden proveer estos servicios de manera diferencial en una misma región de acuerdo con niveles de similitud en términos de las capacidades tecnológicas de las empresas. Uno de los medios para aumentar la oferta y cobertura de servicios empresariales serán los centros de desarrollo empresarial local; y la segunda

---

<sup>5</sup> Los resultados de la Encuesta de Gestión (*World Management Survey*) muestran que las prácticas de gestión de las empresas colombianas son en promedio más deficientes que en otros países de Latinoamérica y que estas prácticas podrían ser un factor que explique los bajos niveles de productividad de las empresas colombianas. Basado en esta información el Departamento Nacional de Planeación está diseñando un programa de Extensión Tecnológica para promover prácticas de gestión eficientes entre pequeñas y medianas empresas.

que se implemente un programa enfocado en la adopción de tecnologías de gestión para el mejoramiento de la productividad, a partir de los resultados de la evaluación de impacto del programa piloto de Extensión Tecnológica.

El segundo objetivo busca que las empresas crezcan rápida, rentable y sostenidamente jalonadas por innovación. Para esto es necesario por un lado promover el emprendimiento corporativo, que permita a empresas existentes encontrar nuevas oportunidades de negocio internas o externas, a través de por ejemplo: capital de riesgo corporativo, intraemprendimiento, vigilancia y prospectiva tecnológica, entre otras opciones. Y, por el otro, fortalecer las redes de apoyo financiero y no financiero para la innovación y el emprendimiento, con lo cual se espera responder a las necesidades de los empresarios según su nivel de desarrollo y potencial de crecimiento.

El tercer objetivo está orientado a ampliar tanto los encadenamientos horizontales como los encadenamientos verticales de las empresas. En relación con los encadenamientos verticales se buscará crear competencias y capacidades tecnológicas en los proveedores de bienes y servicios de las medianas y grandes empresas (empresas ancla). En cuanto a los encadenamientos horizontales se buscará aprovechar economías de aglomeración para mejorar la productividad y competitividad en el mercado. Para ello se continuará apoyando mediante recursos de cofinanciación no reembolsables proyectos y actividades dirigidas a fortalecimiento de las cadenas productivas desde Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Mediana Empresas.

El cuarto objetivo busca mejorar la eficiencia sostenible del sector productivo. Para este fin el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa para el desarrollo bajo en carbono mediante el cual se le proveerán a las empresas de cuatro cadenas productivas metodologías que les permitan realizar la gestión y el monitoreo de emisiones, del uso de energía y de otros recursos.

### **1.3. Racionalizar la regulación para la competitividad empresarial**

El mejoramiento del entorno en el cual el empresario se desenvuelve implica necesariamente consolidar las reformas regulatorias y administrativas implementadas durante el último cuatrienio, así como promover aquellas que permitan reducir sus costos de transacción y eliminar barreras de entrada y salida de los mercados. En esta estrategia los objetivos específicos serán: i) racionalizar los trámites para el desarrollo

empresarial, ii) implementar mejores prácticas para la producción normativa, y iii) profundizar el acceso al crédito comercial formal para las mipymes.

Con el primer objetivo se busca continuar con la política de simplificación de trámites pero de forma focalizada en los que están relacionados con la creación, puesta en marcha y cierre de las empresas. Para ello el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo realizará una racionalización de los trámites que se encuentran a su cargo y gestionará ante los otros ministerios a través del Grupo de Racionalización y Automatización de Trámites (GRAT) la identificación e implementación de cadenas de trámites y ventanillas únicas. Sobre este último aspecto el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo desarrollará una ventanilla única para la creación de empresas apalancada en el uso de tecnologías de información y comunicación, para disminuir el tiempo y los costos en el proceso de formalización mediante el registro empresarial.

Para complementar esta última acción el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo determinará, en primer lugar, los límites de supervisión entre los distintos entes del estado delegados por el Presidente de la República dando claridad a las empresas del país de cuál es el ente supervisor. Y, en segundo lugar, avanzará en la conformación de una Central de Información Empresarial que tendrá como función principal recopilar y mantener información económico-financiera sobre la actividad de las empresas y los grupos empresariales tanto los que tienen obligación legal de remitir la información a las nueve Superintendencias como los que se registran en las Cámaras de Comercio.

Adicionalmente, se avanzará en la implementación de un expediente digital para los procesos jurisdiccionales de Superintendencia de Sociedades. Así, entendiendo que cada uno de los procesos llevados por la Superintendencia representa aproximadamente 300 procesos ejecutivos que se adelantan ante la rama judicial, toda vez que en los procesos judiciales de insolvencia se incorporan todos los acreedores de una sociedad (múltiples partes), será posible atender aproximadamente 335.923 procesos ejecutivos en el año 2018, con lo cual se contribuirá a la descongestión judicial país y por tanto al mejoramiento de las oportunidades de acceso a la justicia para los ciudadanos y empresarios.

Por último, se atacarán problemas regulatorios específicos que obstaculizan la adecuada participación del país en foros y negociaciones comerciales, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales. Esto se ha hecho evidente en el caso de la regulación de los

licores, de servicios, de la inversión extranjera en sociedades concesionarias de TV y de seguridad privada, entre otros. Algunas de estas regulaciones, además, posibilitan la aparición de escenarios de contrabando y mercados ocultos que merman la competitividad del país y las finanzas públicas regionales.

El segundo objetivo tiene como fin mejorar el proceso de la producción normativa en la rama ejecutiva del poder público, particularmente dando alcance al CONPES 3816 de 2014. Para ello, como actividad complementaria a las plasmadas en dicho CONPES, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adoptará y adaptará herramientas de análisis de impacto normativo para la elaboración de reglamentos técnicos. De otra parte, con el fin fomentar la participación y de garantizar que tanto los intereses de los ciudadanos y empresarios se tomen en cuenta en el proceso de producción normativa y con ello mejorar los índices de transparencia, se avanzará en el mejoramiento de los mecanismos de consulta pública y se efectuarán los ajustes normativos necesarios, tomando en cuenta las buenas prácticas internacionales de países como Australia, Canadá o México, los cuales hacen parte de la OCDE.

El tercer objetivo busca lograr un mayor uso de los instrumentos otorgados por la Ley 1676 de 2013 por la cual se promueve el acceso al crédito y se dictan normas sobre garantías mobiliarias. En este sentido es necesario adelantar entre otras acciones, la definición de nuevos tipos de garantías admisibles; establecer mecanismos de valoración de los activos muebles entre ellos los bienes intangibles, los bienes de propiedad intelectual e industrial; la creación de un sistema de información unificado que facilite el conocimiento de todas las obligaciones que recaen sobre un bien, otorgando seguridad en las transacciones y una disminución en los trámites, y la creación de un mercado secundario de los bienes recuperados en la ejecución, con la utilización de martillos electrónicos que presenten escenarios de mercados ágiles y transparentes.

En forma complementaria se requiere avanzar en la adopción de estándares internacionales de información financiera y aseguramiento de la información (NIIF, por sus siglas en inglés) conjuntamente con el apoyo al Consejo Técnico de la Contaduría Pública a través del reconocimiento de su personería jurídica.

#### **1.4. Promover el desarrollo regional sostenible**

De manera articulada con los principios que deben guiar las estrategias en materia de desarrollo productivo e internacionalización para la competitividad empresarial, es fundamental tener una estrategia que de manera deliberada se ocupe de brindar una oferta diferenciada de políticas, programas e instrumentos que sea consecuente con las capacidades productivas de cada región. Con este propósito es necesario trabajar en los siguientes objetivos específicos: i) atraer Inversión Extranjera Directa (IED) en las regiones de menor desarrollo del país; y ii) promover y difundir mejores prácticas para el ambiente de los negocios; iii) fortalecer el desarrollo económico local; y iv) potenciar el turismo como instrumento para el desarrollo regional sostenible y en paz.

El primer objetivo propuesto en esta estrategia parte de reconocer que en materia de atracción de IED se tienen tres retos fundamentales. El primero de ellos implica trabajar en una política integral de atracción de inversión sostenible y para ello es necesario sofisticar las herramientas de diagnóstico de la IED con que cuentan las autoridades que intervienen en la formulación de las políticas públicas al respecto. En este orden, el Banco de la República deberá fortalecer sus capacidades para la medición estadística de la IED, acercándola a los estándares internacionales, y transmitir esta información a las entidades interesadas.

El segundo reto para atraer IED implica definir la oferta de valor agregado de los departamentos del país que no cuentan con una agencia de promoción de inversiones definida, a través de un cuidadoso análisis de sus fortalezas y debilidades en materia de atracción de inversiones. Este conocimiento será insumo esencial para brindar asistencia profesional y especializada a potenciales inversionistas en todo el proceso de inversión y generará un ambiente más propicio para el desarrollo de la instalación de iniciativas productivas en las regiones de la mano de Proexport y las autoridades locales.

Finalmente, generar incentivos directos y focalizados que permitan la entrada de inversión hacia actividades de alto valor agregado, que adicionalmente se constituya como fuente de generación de encadenamientos productivos y que estimule el establecimiento de inversionistas nacionales y extranjeros en las regiones de menor desarrollo del país.

El segundo objetivo para promover el desarrollo regional sostenible supone que el DNP mantenga el proceso de medición de aquellos indicadores que hacen parte del ciclo de

vida de la empresa y que son principalmente determinados por regulaciones locales, así como diseñar nuevas metodologías de medición y costeo que permitan integrar nuevos trámites a las mediciones actuales. Se continuará con la realización de las reformas administrativas en los procedimientos relacionados con las licencias de construcción, registro de la propiedad, pago de impuestos, acceso al crédito, solución de disputas comerciales, creación de empresas y procedimientos voluntarios de liquidación. Para este último caso, se trabajará en la presentación de propuestas de regulación de procedimientos de insolvencia ad-hoc para las Mipymes.

De otro lado, es indispensable que las reformas adelantadas en el ámbito nacional sean promovidas en las regiones y que desde el nivel central se garantice su implementación. Para esto se aprovecharán las sinergias que existen entre las entidades del orden nacional para llegar a las regiones con propuestas unificadas en simplificación de trámites; de igual forma se establecerá la medición de nuevas cadenas de trámites y su implementación regional. Por último se aprovecharán estos escenarios para llevar a cabo las recomendaciones del CONPES 3816 de 2014 en materia de Mejora Normativa al nivel Subnacional.

El tercer objetivo implica establecer una agenda de políticas diferenciadas región-sector-producto con focalización de instrumentos, que apoyen el desarrollo del mercado nacional, a través de la conexión entre empresas, la generación de encadenamientos productivos y la consolidación de clusters. Con este propósito se implementará un programa de desarrollo territorial, basado en metodologías de desarrollo económico local con enfoque territorial, que apalanquen el desarrollo del potencial productivo endógeno de los territorios colombianos, para que éstos generen productos y servicios que satisfagan las necesidades de la demanda regional, nacional y global, integrándolo a las estrategias de desarrollo productivo y competitivo a nivel departamental y en concordancia con la estrategia Nacional.

Así mismo el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y Departamento Nacional de Planeación establecerán los lineamientos de política que permitan que los Parques Tecnológicos e Industriales<sup>6</sup>, se configuren como herramienta de desarrollo

---

<sup>6</sup> Los Parques Tecnológicos e Industriales se entenderán como un espacio geográfico delimitado que acoge actividades empresariales y académicas, gestionado por un grupo de profesionales que fomenten sinergias y transferencia tecnológica entre los ocupantes.

económico y social del territorio a través de la aplicación de la ciencia y la tecnología para mejoramiento de la productividad y la competitividad de las regiones.

Como cuarto y último objetivo, y en línea con el Plan Sectorial de Turismo “Turismo para la Construcción de la Paz 2014–2018”, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trabajará, en primera instancia, en el mejoramiento de la competitividad para el desarrollo turístico regional. Para este fin consolidará los siete productos y experiencias de calidad existentes y diseñará nuevos productos; desarrollará nuevas obras de infraestructura turística y optimizará las existentes; implementará una campaña dirigida a prestadores de servicios turísticos para que se certifiquen en las normas técnicas de calidad en turismo; apoyará la certificación de tres destinos como destinos turísticos sostenibles; realizará alianzas con instituciones especializadas en enseñanza de una segunda lengua para formar y capacitar al recurso humano de los prestadores de servicios turísticos; fortalecerá el programa nacional para la formalización turística en procura de un sector turístico, responsable, accesible y formalizado; y consolidará como destinos de naturaleza los siguientes: “Camino a Teyuna (Ciudad Perdida) de la Sierra Nevada de Santa Marta” (Magdalena), “La Serranía de la Macarena” (Meta), “Putumayo” y “Urabá – El Darién” (Antioquia – Chocó) con el fin que se apoyen para su desarrollo integral, incluyente y sustentable.

En segunda instancia coordinará las acciones necesarias para mejorar la conectividad aérea, marítima, fluvial, terrestre y digital de los siguientes destinos turísticos: Bogotá D.C., Bolívar, Antioquia, Valle del Cauca, San Andrés y Providencia, Atlántico, Norte de Santander, Santander, Magdalena, Risaralda, Nariño y Quindío. En tercera instancia optimizará las estrategias de promoción turística unificando las campañas, nacional e internacional, en un solo concepto para el turismo receptor y doméstico. En cuarta instancia creará el programa nacional de fortalecimiento de las capacidades regionales de gestión pública del turismo; destinará recursos financieros para la investigación de mercados; y fortalecerá en conjunto con el Dane las estadísticas del sector.

## 2. Ciencia, Tecnología e Innovación

Este Plan de Desarrollo contempla principios diferenciadores que buscan incrementar la efectividad de los programas e iniciativas que se proponen:

- **Articulación:** Se propenderá por la articulación en la planeación y ejecución de recursos de CT+I, teniendo una visión de largo plazo, con principios y objetivos.

Para ello se tendrá una estructura institucional y de gobernanza con una adecuada especialización de roles y responsabilidades en los ámbitos normativos, de definición de políticas y de la implementación de estas.

- **Focalización:** Se focalizarán esfuerzos y recursos para que Colombia sea líder en áreas y tecnologías en las que el país tiene capacidades construidas y oportunidades evidentes
- **Regionalización:** Se regionalizarán las estrategias que se desarrollen con el fin de que el país y sus regiones logren una especialización inteligente.
- **Gerencia, evaluación y monitoreo:** Se dará un enfoque de evaluación y monitoreo, con adecuada planeación y gerencia de forma que las decisiones de asignación de recursos se guíen por evidencia de impacto y resultados.

En esta sección se abordan a profundidad las estrategias de CT+I para el desarrollo productivo. Sin embargo, la CT+I no son sólo herramientas potentes para este fin, sino también son medios para resolver retos sociales que el país enfrenta. Por esto, aunque no se mencionan a continuación, en los otros capítulos de este Plan Nacional de Desarrollo se abordan las estrategias de innovación social que permitirán solucionar los desafíos de la desigualdad de oportunidades y de ingreso; y que utiliza el conocimiento disponible para idear iniciativas de construcción de paz y de gobernanza eficiente.

La consecución de los objetivos generales de productividad, sofisticación y diversificación productiva se basa en una serie de estrategias que parten primero de contar con un ecosistema habilitante para la CT+I, que permita la focalización del talento humano innovador y de la investigación para lograr un impacto y una transferencia de conocimiento y tecnología en áreas prioritarias. Esto permitirá llevar a cabo innovaciones amplia e inclusivas, desde el desarrollo de capacidades internas en las empresas hasta la generación de nuevos productos y servicios. De esta forma, la CT+I será una herramienta potente para el mejoramiento de la productividad de las empresas colombianas.

## **2.1 Desarrollar un ecosistema habilitante para la CT+I, con capacidades y financiamiento adecuado para la innovación**

Una condición indispensable para lograr que la CT+I sea la base del desarrollo y de la competitividad es que efectivamente se cuente con un ecosistema que promueva la generación de conocimiento y de innovación en el sentido más amplio. Adicionalmente, es claro que los retos que enfrenta Colombia en materia de producción científica y tecnológica y de innovación empresarial no se pueden resolver exclusivamente con los recursos disponibles a través del presupuesto de inversión del Gobierno Nacional. Por

estas dos razones, se proponen cuatro estrategias que apuntan a mejorar el entorno para la CT+I, así como apalancar esfuerzos y recursos en la academia, los centros de I+D, los gobiernos locales y las empresas.

#### 2.1.1. Política Nacional de CT+I de Largo Plazo

El país debe contar con una visión de largo plazo de la CT+I como motor de desarrollo económico y social. Por lo tanto, Colciencias liderará el diseño de una política integral de CT+I que sea complementaria a las demás iniciativas de los sectores del Gobierno y que direccione la confluencia de diversos actores encargados de ejecutar la CT+I. Adicionalmente, Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación realizarán seguimiento y evaluación a esta nueva política, apoyados en sistemas de información e indicadores que ofrezcan información oportuna y confiable a los actores del Sistema.

Esta política contará con un componente de internacionalización que dinamizará la apertura institucional de las instituciones de investigación hacia el exterior, lo que robustecerá la capacidad científica colombiana. La internacionalización generará y fortalecerá los vínculos con la diáspora altamente calificada, y logrará el aprendizaje y adaptación de buenas prácticas de otras economías que constituyen actores importantes de la innovación global.

#### 2.1.2. Mayor Eficiencia del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR

El Gobierno Nacional continuará mejorando el funcionamiento del Fondo de CTel del SGR mediante una optimización continua de procesos, procedimientos y requisitos bajo un esquema de gobierno abierto. Además se implementará una estrategia integral que incluye el codiseño de hojas de ruta para el cierre de brechas tecnológicas departamentales y el apoyo por parte Colciencias y del Departamento Nacional de Planeación a los entes territoriales en la formulación, estructuración y ejecución de proyectos.

En complemento, se propenderá por el fortalecimiento de las capacidades propias de los Gobiernos Territoriales en materia de políticas públicas de CT+I haciendo uso de fuentes de financiación en el marco del mismo SGR. Será objeto de incentivo desde el Gobierno Nacional la financiación de proyectos estratégicos sectoriales que articulen las diferentes fuentes presupuestales públicas alrededor de proyectos comunes, así como el impulso a la financiación de proyectos de innovación empresarial con cargo a los recursos del Fondo de CT+I del SGR mediante una estrategia de vinculación del sector privado.

Se otorgará seguridad jurídica para que los actores del sistema tengan una participación activa dentro del SGR mediante la definición de un marco legal claro en materia de contratación de actividades de CT+I y la titularidad de bienes, servicios y propiedad intelectual derivada de proyectos financiados con recursos del Fondo de CT+I del SGR. Igualmente se diseñará una estrategia de socialización de los mecanismos de contratación en actividades de CT+I. Colciencias, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia Colombia Compra Eficiente desarrollarán un plan de capacitación, elaborarán manuales de fácil comprensión y portabilidad y elaborarán modelos, formatos y minutas, que permitan a los ejecutores de proyectos de CT+I realizar con mayor facilidad y certidumbre las actividades tendientes a lograr las contrataciones en CT+I.

#### 2.1.3. Evaluación y Eficiencia de los Instrumentos de CT+I

El Gobierno Nacional velará por el uso eficiente de los recursos invertidos en CT+I, para lo cual realizará un análisis de los instrumentos de gasto público en CT+I, que le permita tomar decisiones sobre la oferta de programas, servicios e incentivos para la I+D+i y el desarrollo productivo. Las entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Competitividad implementarán las recomendaciones y conclusiones del análisis de gasto público en CT+I con el fin de lograr mayor efectividad en la inversión de recursos.

#### 2.1.4. Lineamientos de Propiedad Intelectual

Es importante elevar la capacidad nacional para que se dé un manejo adecuado a la propiedad intelectual en las diversas instancias y actividades de CT+I que se desarrollan en el país. Para ello se fortalecerá el talento humano que cuente con competencias suficientes para la gestión de la propiedad intelectual.

También se debe reconocer la importancia de la propiedad intelectual como un estímulo al acto de investigar, proponer y crear nuevas ideas, promoviendo una cultura del respeto y promoción de una cultura de legalidad. Para ello es necesario apoyar la creación de un marco justo en el que todos los competidores tanto locales como internacionales operen libres de las distorsiones que supone el obtener una ventaja recurriendo a la usurpación o violación de derechos de propiedad intelectual. Con el liderazgo del Ministerio de Justicia y el apoyo de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual, se trabajará en la creación de una política de observancia específica en esta materia que guíe el actuar de los operadores jurídicos que conocen de estos casos.

#### 2.1.5. Programa de Compra Pública Innovadora

Es necesario expedir normas que generen mecanismos efectivos de coordinación del gasto público y diseñar instrumentos de fomento a la inversión privada en las actividades

de I+D. Para ello el Gobierno Nacional creará un programa de compra pública innovadora, el cual se aborda en mayor detalle en la Estrategia Transversal de Buen Gobierno de este PND, y estará complementado de un servicio de acompañamiento para empresas pequeñas y medianas para que logren establecer los procesos e inversiones necesarias para llegar a los estándares altos de estos procesos.

#### 2.6.6. Ventanilla Única de Innovación

Con el fin de lograr articulación del Gobierno, se creará un portal en el que investigadores, empresarios y ciudadanos podrán conocer toda la oferta de instrumentos del Gobierno en materia de innovación, identificar la oferta de productos-servicios tecnológicos y conocer los casos de éxito innovadores en todo el país. Así, el portal se consolidará como el mayor centro documental de innovación.

### 2.2. Convertir a Colombia en el líder latinoamericano en cinco áreas prioritarias de CT+I

Colombia podrá convertirse en el líder latinoamericano en 5 áreas estratégicas, por lo que se deben sumar recursos y capacidades, y evitar la atomización y dispersión de esfuerzos. Por ello, se definirán 5 programas estratégicos de CT+I y se avanzará en el diseño de un plan sectorial y de una meta del país en cada uno de esos ámbitos. La academia, los centros de investigación y desarrollo tecnológico, los empresarios y las diferentes instancias del Gobierno nacional y regional harán parte de la definición de las áreas y de la definición de los planes que los harán posible, con base en un proceso de prospectiva tecnológica. El resultado más tangible de este esfuerzo será el desarrollo de proyectos relevantes en cada una de las áreas prioritarias, la generación de conocimiento con mayor impacto a nivel internacional y el desarrollo de nuevas tecnologías y productos comercializables.

Los programas estratégicos deberán tener en cuenta los retos más prioritarios de CT+I que enfrenta el país, dentro de los cuales se resaltan los siguientes.

- Primero, las dificultades que enfrenta el país en materia de acceso a medicamentos, debido al desabastecimiento de algunas tecnologías, así como la necesidad de un desarrollo normativo específico para algunas tecnologías en salud. Por lo tanto, se deberán incorporar la identificación de las capacidades nacionales para CT+I en salud, la promoción y fortalecimiento de redes de investigación en salud, el desarrollo de la capacidad nacional para el abastecimiento de medicamentos, la apropiación e investigación nacional en nuevos campos como terapia celular y medicina personalizada y el desarrollo de bienes públicos para la innovación en salud tales como bancos de datos, bibliotecas de genes, entre otros.

- Segundo, la necesidad de reducir los impactos financieros que se encuentran al responder a los retos ambientales y el costo de las políticas de mitigación del cambio climático. Por ello se deberán considerar elementos que permitan facilitar la transición a un crecimiento verde en las pequeñas y medianas empresas.
- Tercero, la baja productividad del sector agropecuario y las brechas entre la investigación agropecuaria y la asistencia técnica, que explica en parte la baja efectividad de los paquetes tecnológicos en el sector.

En cada una de las áreas que se definan, se identificarán las necesidades de talento humano del más alto nivel, de manera que las becas de doctorados que el Gobierno otorga cada año privilegien estas necesidades. Así mismo, se revisarán las condiciones de infraestructura existente para realizar investigación de alta calidad en cada área y se articularán los esfuerzos con el sector privado de manera que se logren resultados de impacto en materia de CT+I. Todos los esfuerzos de cooperación nacional e internacional de CT+I se enmarcarán en la necesidad de avanzar en los programas que se definan.

Para hacer esta estrategia posible, se crearán fondos sectoriales financiados entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales para permitir la realización de programas de investigación de excelencia con financiación estable y con objetivos de largo plazo. Así mismo se requerirá dar una connotación más gerencial a los consejos de los programas nacionales de CT+I, que representan por excelencia el modelo tripartito estado-sector privado-academia.

### **2.3. Formar los investigadores e innovadores que lideren la transformación de la CT+I del país**

En consecuencia con el objetivo de ser el país más educado de América Latina en 2025, Colombia debe contar con el conocimiento más avanzado y con los investigadores de mayor calidad. Por lo tanto, el país continuará con el esfuerzo de apoyar de manera significativa a jóvenes y profesionales que buscan acceder a estudios de doctorado y maestría en las universidades del exterior y en las colombianas.

Adicionalmente, con el fin de acelerar el acceso a una sociedad y economía del conocimiento, el apoyo a becas doctorales y de maestría será acorde con las demandas del país y el desarrollo de los programas nacionales estratégicos, tal como se planteó en el anterior objetivo. Por lo tanto, se focalizará el financiamiento de becas de doctorado y maestría en áreas de ciencias, tecnologías, ingenierías y matemáticas (STEM por su sigla en inglés). Esfuerzos coordinados y articulados con universidades,

entes territoriales e organismos internacionales permitirán incrementar sustancialmente la promoción y financiación esta estrategia.

En términos de la formación técnica y tecnológica, y con el fin de promover la integración entre el sector productivo y los procesos de formación a través de la innovación, el SENA enfocará su rol en la implementación de la estrategia SENNOVA, buscando desarrollar procesos innovadores a través de proyectos de investigación aplicada in situ en la red de Tecnoparques.

Se buscará el desarrollo e implementación del Marco Nacional de Cualificaciones y el Sistema de Certificación de Competencias Laborales. El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional promoverá el diseño de políticas y herramientas para la pertinencia de la formación para el trabajo y desarrollará la certificación de competencias laborales. De igual manera, el Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo, implementará un modelo de monitoreo de ocupaciones que permita identificar las competencias, habilidades y cualificaciones solicitadas por los empleadores.

El esquema de monitoreo deberá a) Promover una estrategia de pertinencia e innovación en la Formación para el Trabajo, b) Fomentar el papel de las empresas en la formación de trabajadores como parte de la consolidación de la estrategia de Formación de Capital Humano en el país, c) Desarrollar modelos de formación en competencias laborales y transversales para población que presente barreras de acceso al mercado de trabajo, d) Definir el esquema de certificación de competencias que le permita a los trabajadores con conocimientos adquiridos en la experiencia, mantenerse y moverse dentro del mercado y e) Definir y promover la aplicación de estándares de calidad para programas, instructores y espacios de aprendizaje. Esta estrategia se aborda con mayor detalle en el Capítulo de Movilidad Social.

#### **2.4. Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología**

Este objetivo busca fortalecer la *oferta de conocimiento estratégico*, para lo cual Colombia debe contar con un ecosistema robusto en su capacidad para realizar investigación con impacto – incluyendo tanto investigación básica orientada que será estratégica en el futuro como investigación aplicada que demanda actualmente el país. Así mismo, debe contar con habilidades para transferir este conocimiento y tecnología al sector productivo. Para lograrlo se implementarán los siguientes lineamientos.

#### 2.4.1. Vinculación de capital humano

Para lograr la atracción y gestión de talento humano para la investigación se adelantarán acciones que incorporen científicos colombianos y extranjeros a los procesos de desarrollo científico y tecnológico del país, especialmente en áreas de conocimiento donde no existe masa crítica y que sean estratégicas para el país. Junto con esto, Colciencias implementará un programa de vinculación de profesionales con título de doctorado en universidades, centros de investigación y desarrollo tecnológico y empresas, usando de estrategias tales como bonos de reinserción, entre otros.

Con el fin de promover y facilitar el retorno al país de este talento, el Ministerio de Educación ajustará el trámite de homologación de títulos buscando hacerlo más eficiente en términos de requisitos, tiempo, y recursos.

#### 2.4.2. Consolidar la infraestructura científica y tecnológica

Se construirá una adecuada tipología de universidades, entidades técnicas y tecnológicas, centros de investigación y desarrollo tecnológico, tecnoparques y laboratorios, entre otros, de acuerdo a sus objetivos, alcances y áreas del conocimiento. Esto permitirá el diseño e implementación de estrategias a la medida como, por ejemplo, modelos diferenciados de financiación. Asimismo, para el fortalecimiento de los mismos se deberá buscar la integralidad en la construcción de capacidades en términos de capital humano, infraestructura física y equipos robustos, entre otros.

#### 2.4.3. Avanzar en los modelos de medición y certificación

Se implementarán acciones para avanzar en la indexación compatible con estándares internacionales y en la medición del impacto de la producción científica en todas las áreas del conocimiento.

Asimismo, se requiere fortalecer las capacidades metrológicas del país, lo cual incide positivamente en las capacidades de transferir conocimiento y tecnología a las empresas mediante el registro y obtención de nuevas patentes. Por lo tanto se apoyará la certificación de pruebas de laboratorio como una de las herramientas necesarias para que los investigadores y los empresarios puedan acceder a mercados y áreas del conocimiento a nivel nacional e internacional.

#### 2.4.4. Fomentar la investigación con propósito y la transferencia de conocimiento y tecnología

Se fomentará la investigación con propósito al hacer énfasis en la solución de los problemas tanto económicos como sociales del país y sus regiones y al facilitar la

transferencia de estos resultados hacia otros sectores. Esto se logrará mediante la inclusión de criterios de usabilidad y pertinencia en la selección de los proyectos de investigación y con el monitoreo constante de la producción científica nacional, buscando potencial innovador o patentable. Su financiamiento utilizará mecanismos de cofinanciación y estará sujeto a evaluaciones periódicas de resultados.

A su vez, atendiendo la naturaleza sistémica de la innovación, el Gobierno nacional diseñará una estrategia de Transferencia de Conocimiento y Tecnología (TCT), la cual tendrá como objeto aportar en la generación y optimización de los flujos de información científica que generen condiciones para el desarrollo tecnológico y la innovación. Esta estrategia se orientará a la generación de innovaciones gracias a la colaboración multidisciplinaria de diversos actores con diferentes niveles de experticia dispuestos a acompañar los procesos hasta que alcancen éxito. Lo anterior se complementará con acciones para que, de manera articulada con los empresarios, la comunidad académica se sume a la búsqueda, utilización y aprovechamiento de investigaciones académicas, publicaciones científicas, información técnica disponible en las bases de datos de propiedad industrial y así mismo se fortalezca el uso del conocimiento tradicional y las prácticas ancestrales.

La TCT requerirá la dinamización de las Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación, para generar inventarios de tecnologías con potencial para ser comercializados, identificar necesidades empresariales que se puedan resolver con CT+I, y contar con procesos sólidos de sensibilización y generación de capacidades para transferencia de resultados. Se buscará apoyar en financiamiento de tecnologías que estén en un alto grado de avance de desarrollo tecnológico para ser trasferidas y validadas por el mercado, buscando fomentar la creación de Empresas de Base Tecnológica.

Específicamente para la TCT en el sector agropecuario, y con el fin de lograr una mayor participación de las universidades regionales y los centros de investigación en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología Agroindustrial- SNCTA (Ley 607 2000), se conformará una red de innovación que facilite el desarrollo y la complementariedad de agendas de investigación agropecuarias y la articulación de oferta académica requerida para la consolidación de paquetes tecnológicos y modelos productivos, así como el apoyo profesional pertinente para la transferencia tecnológica. Esta acción se aborda en mayor detalle en la estrategia transversal de Transformación del Campo.

## **2.5 Promover el desarrollo tecnológico y la innovación como motor de crecimiento empresarial y del emprendimiento**

Esta estrategia busca incrementar la *demandas de soluciones por parte de empresas*, y para ello se trabajará en varios frentes. Primero, incrementar las capacidades tecnológicas de las empresas, sofisticando a través del mejoramiento productivo y la innovación, desde aquellas de bajas capacidades hasta empresas consolidadas y dinámicas. Este punto se aborda con mayor detalle en la estrategia 1.2 de este capítulo.

Segundo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo trabajará en profundizar el financiamiento del emprendimiento y la innovación con el fin de apoyar la creación de nuevas empresas y líneas de negocio. Para ello, se desarrollará la cadena de financiamiento del emprendimiento y la innovación, con la creación de mecanismos de financiación alternativa que se ajusten a las necesidades según su nivel de desarrollo, ambición y potencial. Además, se implementarán y difundirán herramientas de validación temprana en mercados, y mecanismos de incubación y aceleración de proyectos e iniciativas.

Tercero, el Gobierno Nacional buscará mejorar la calidad de la gestión de la innovación en empresas, así como fomentar una cultura empresarial para la innovación. Por lo tanto se acompañará a empresas que buscan ser innovadoras a través de una estrategia creación de capacidades de gestión de la I+D+i que se basa en tres elementos: primero, el impulso a la transformación de las ideas en prototipos construidos desde la perspectiva de las necesidades, oportunidades y problemas del mercado. Segundo, la construcción de vínculos y el intercambio de conocimiento entre empresas. Tercero, acciones que fomenten una cultura empresarial de la innovación, contando con la difusión de casos de éxito que permitan obtener lecciones aprendidas y disminuyan la percepción de riesgo sobre la inversión en CT+I.

Cuarto, con el fin de contar con una base empresarial innovadora amplia, el Gobierno Nacional realizará un ajuste normativo a los beneficios tributarios orientado a incluir la posibilidad de financiar innovación, eliminar el requisito de realizar proyectos exclusivamente a través de grupos de investigación, y permitir la emisión de créditos fiscales para Mipymes que accedan al instrumento. Para complementar este esfuerzo, Colciencias realizará acciones administrativas para un uso amplio de los beneficios tributarios para desarrollar proyectos de CT+I.

## **2.6 Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento**

Para hacer de la CT+I un verdadero instrumento de desarrollo, se requiere una cultura que valore y apropie el conocimiento como un medio para la solución de problemas sociales, ambientales y económicos. Para lograrlo, debe trabajarse para que niños, jóvenes y adultos cuenten con las competencias que permiten el pensamiento científico, y valoren la innovación como un mecanismo para encontrar soluciones novedosas. Otros países del mundo iniciaron sus procesos de cambio cultural hace varias décadas y ya están recogiendo los frutos.

Por lo tanto, Impactar la cultura implica trabajar en varios frentes al tiempo, los cuales se enuncian a continuación.

- Educación primaria y secundaria: la cultura empieza desde la educación primaria y secundaria y el Programa Ondas permitirá dinamizar los procesos de investigación por indagación a ese nivel. El programa buscará generar capacidades regionales en CT+I alrededor de problemas de investigación que surgen al interior de comunidades de práctica y aprendizaje conformadas por niños, niñas, jóvenes y maestros de las instituciones educativas del país. El Programa Ondas ampliará su cobertura apoyándose en las herramientas virtuales.
- Jóvenes Investigadores: orientado a jóvenes recién graduados de programas de pregrado profesionales, el programa de Jóvenes Investigadores se consolidará como un dinamizador del primer empleo y de la iniciación a carreras científicas. Lograr que cada vez más jóvenes vean en la generación de conocimiento y en la innovación una opción laboral es central para fortalecer la cultura científica e innovadora en el país. El SENA y los entes territoriales jugarán un papel central en la expansión del programa.
- Espacios para la apropiación de la CT+I: Buscando estimular la creación y consolidación de espacios para la comprensión, reflexión, debate y empoderamiento de las actividades de ciencia, tecnología e innovación, Colciencias apoyará la creación de museos interactivos que permitan acercar a niños, jóvenes y población en general con la ciencia y sus actividades para despertar y mantener su interés en estos temas. También se financiarán proyectos de innovación social gestionados por la propia comunidad beneficiaria. Estos programas seguirán contando con una dimensión regional importante, en la medida que su desarrollo depende de las circunstancias, el medio y la geografía regional.

## **2.7. Innovación y emprendimiento para una economía naranja**

La economía naranja o economía del conocimiento es una fuente de valor importante en un país que busca convertir el talento humano en un determinante de su desarrollo económico. Por lo tanto, se apoyarán procesos y actividades del sector cultura, mediante el impulso a la política cinematográfica del país, la implementación de los planes nacionales para las artes y la danza, los procesos de comunicación y territorio, los procesos culturales con enfoque diferencial y acción sin daño y, los procesos de recuperación y preservación de la memoria que desarrollan de manera articulada el Museo Nacional de Colombia, la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Estos procesos, acciones y proyectos serán fortalecidos gracias a los recursos que el Ministerio de Cultura otorga a través de las convocatorias de los programas nacionales de concertación y estímulos. Finalmente, para garantizar la articulación nación–territorio, este accionar será acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión cultural en lo local a través de la consolidación del Sistema Nacional de Cultura.

En el caso del sector cinematográfico se buscará contar con empresas productoras cinematográficas nacionales que se involucren en la producción de las obras, ya sea nacionales estrenadas en las salas de cine del país, o como prestadoras de servicios cinematográficos para las que se rueden en Colombia. Este fortalecimiento se alcanzará a través de las siguientes acciones:

- Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en el país: Se continuará con la estrategia de fomentar la producción de largometrajes nacionales, buscando el estreno de 17 cada año.
- Espectadores en salas de cine en el país de películas colombianas: Articulado al estreno de largometrajes nacionales y como evidencia de la apropiación del cine nacional, se propone que 1.800.000 espectadores asistan a ver películas colombianas cada año.
- Rodaje de películas en el país en el marco de la ley 1556 de 2012: Para esta nueva estrategia se plantea como meta para el cuatrienio el rodaje de 4 películas cada año.

## **3. Ajustes Institucionales**

El logro de las estrategias y los objetivos específicos propuestos en las anteriores secciones requerirá de los siguientes ajustes institucionales.

En primera medida, los Ministerios deberán adoptar políticas de desarrollo productivo explícitas para incrementar la productividad de las empresas asociadas al sector de su competencia, las cuales deberán ser congruentes con el objetivo y los principios definidos en la visión de este capítulo. Con esta medida se capitaliza la especialización y conocimiento que cada Ministerio tiene de su sector y se garantiza la provisión de programas e instrumentos acordes con las características de las empresas de cada sector. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Colciencias y el Departamento Nacional de Planeación prestarán su apoyo técnico en los procesos de planeación de dichas estrategias, en el marco del nuevo sistema que unifique el Sistema Nacional de Competitividad y el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

En segundo lugar, con el fin de armonizar la implementación de las estrategias de CT+I, lograr una adecuada articulación de esfuerzos, y realizar seguimiento y monitoreo de resultados se unificarán el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con el Sistema Nacional de Competitividad. El nuevo Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Competitividad será liderado por la Alta Consejería para la Competitividad e Innovación, y su Comité Ejecutivo ejercerá como la máxima instancia de coordinación para las políticas y programas que busquen incrementar la productividad a través de estrategias de CT+I.

En tercera medida, Bancoldex como banco de crecimiento empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, ajustará su oferta de servicios financieros y no financieros acorde con la política de desarrollo productivo, y continuará la administración del Programa de Transformación Productiva (PTP), y el Fondo de Modernización e Innovación para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

En cuarta medida, las Comisiones Regionales de Competitividad se consolidarán como la única instancia de interlocución con el Gobierno Nacional para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad. En este proceso, las instancias del orden regional del Ministerio de Comercio Industria y Turismo se integrarán en las Comisiones Regionales de Competitividad con el propósito de promover la articulación al interior de las regiones y con el gobierno nacional.

Además, para la articulación del sector turístico, se incorporará en las mesas sectoriales de las Comisiones Regionales de Competitividad las acciones, planes y programas relativos a la industria de viajes y turismo, en concordancia con los lineamientos de la política turística que dicte el Ministerio.

En quinta medida, consolidar el sector turístico requiere como condición indispensable, contar con una institucionalidad acorde con la política y las necesidades regionales y

nacionales, que defina un esquema adecuado de regulación, decisión y supervisión de los recursos humanos, técnicos y económicos asignados al sector.

Para ello, el Gobierno Nacional modificará los artículos de la Ley 1558 de 2012 que considere necesarios con el fin de que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo recupere su liderazgo, autonomía y decisión sobre la política pública de Turismo y sobre la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados para el cumplimiento de su competencia. Así, procederá con el rediseño del Fondo Nacional de Turismo -FONTUR- para mejorar sus procesos y eficiencia a través de cambios en los montos a administrar, los criterios de asignación, la estructura más adecuada de ejecución y las instancias de decisión.

En sexta medida, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo será el líder de la política de emprendimiento y prestará apoyo técnico a los otros Ministerios y el Sena para las fases de diseño de programas de emprendimiento que aporten a la creación de nuevas empresas en sus respectivos sectores.

Finalmente, Colombia necesita un esquema de gobernanza para la CTI con roles de ejecución claros. Por lo tanto, Colciencias – a través del Fondo Francisco José de Caldas – liderará la ejecución de instrumentos relacionados con la *oferta de conocimiento estratégico*. Bancoldex liderará la ejecución de aquellos relacionados con la *demandada de soluciones por parte de las empresas*.

Para la formación de talento humano innovador, Colciencias liderará la formación de capital humano avanzado mientras que Sena liderará la ejecución de programas de formación técnica y tecnológica y de su plataforma Sennova. Finalmente, para potenciar las condiciones habilitantes para la innovación, MinTIC será el encargado de ejecutar la estrategia de TIC como plataforma habilitante para la innovación y el emprendimiento.

Para que Colciencias pueda cumplir con sus funciones de acuerdo a la ley y con las acciones contempladas en este PND, al interior de la entidad se especializarán las funciones de formulación y coordinación de políticas, de aquellas de implementación y ejecución. Esto implica que en su reestructuración, Colciencias tenga una estructura administrativa independiente para las labores de formulación y de ejecución. A su vez, se buscará establecer un enlace entre Colciencias y las entidades encargadas de gestionar o financiar programas de innovación, identificando un Gerente Sectorial de Innovación en las áreas de planeación de entidades del Gobierno Nacional y entidades territoriales. Esto facilitará el despliegue de las estrategias en CT+I a todos los sectores y, simultáneamente, contribuirá en la identificación de iniciativas con alto potencial en CT+I en cada uno de ellos.

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Incrementar las exportaciones de bienes no minero energéticos y de servicios. ( Millones USD, promedio anual cuatrenio ).	\$21.586	\$27.674

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Servicios metrológicos.	35	70
Operaciones de empresas exportadoras beneficiarias de productos y servicios financieros de Bancoldex.	1143	5100
Operaciones de empresas exportadoras beneficiarias de productos y servicios financieros apoyadas por iNNpulsa.	20	80
Nuevos productos agropecuarios con admisibilidad sanitaria en Estados Unidos. ( Número, semestral ).	6	6
Nuevos productos agropecuarios con admisibilidad sanitaria en países diferentes a Estados Unidos ( Número, semestral ).	39	42

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas innovadoras.	21,7%	30%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Pequeñas y medianas empresas beneficiadas del programa de extensión tecnológica.	180	600
Centros de Desarrollo Empresarial Local que implementan la metodología ( SBDC Texas ) y/o recursos del Ministerio.	1	10
Empresas beneficiadas de encadenamientos productivos apoyados con recursos financieros de Bancoldex.	0	500
Empresas beneficiadas de encadenamientos productivos apoyados con recursos no financieros apoyados por iNNpulsa Mipyme.	87	180
Empresas beneficiadas de encadenamientos productivos apoyados con recursos no financieros apoyados por el Programa de Transformación Productiva.	3	20
Porcentaje de asignación del cupo de Beneficios Tributarios de Deducción por Inversión y Donación ( Colciencias ).	16%	75%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas beneficiadas a través de la estrategia de gestión de la I+D+i de Colciencias en articulación con el SNCT+I.	1.917	8.000
Cadenas productivas de valor bajas en carbono	0	4

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas que crecen por encima de la rentabilidad de su sector.	2,50%	4,00%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas que fortalezcan nuevas o existentes estrategias de emprendimiento corporativo.	15	50
Empresas beneficiarias del programa iNNpulsa.	10%	20%
Compromisos de inversión en fondos de capital de riesgo ( Millones COP ).	\$85.928	\$123.928
Incremento del valor de la IED producto de la gestión de Proexport ( Millones USD ).	\$6.197	\$8.200

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Trámites simplificados para el desarrollo empresarial.	3	12

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Creación rápida de empresas a través de una ventanilla única digital ( Número de días ).	15	5
Facilitación del cierre de empresas a través de expediente digital ( Número de días ).	9	6
Decisiones de defensa comercial ágiles en procesos antidumping ( Número de días ).	135	108
Reglamentos técnicos acompañados con un análisis de impacto normativo.	2	8

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Ingresos por concepto de las cuentas de viajes y transporte de pasajeros. ( US. Millones ).	4.758,3	6.185

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Atracción de turistas de las siguientes pertenecientes a los siguientes acuerdos comerciales: Alianza del Pacífico, Estados Unidos, Unión Europea.	886.867	1.152.927

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Eventos del exterior captados (congresos, convenciones, incentivos, entre otros) que se realizan en Colombia con el apoyo de Proexport.	119	556

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Prestadores de servicios turísticos formalizados.	17.961	19.500

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Prestadores de servicios turísticos certificados en normas técnicas sectoriales de calidad.	568	690
Prestadores de servicios turísticos capacitados para el fortalecimiento del capital humano.	4.000	5.000

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) como % del PIB	0,5	0,9

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Incrementar el Monto Presupuestado (%ACTI) involucrado en Sectores PGN	3,71%	5%
Planes sectoriales de CT+I diseñados por Colciencias en conjunto con la entidad ejecutora	0	5
Herramientas de intervención (mecanismo de ajuste de políticas públicas) para incrementar la inversión público-privada en CT+I	ND	5

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Artículos científicos y técnicos en SCI y SSCI por instituciones colombianas por cada cien mil habitantes	7,2	14,3
Solicitudes de patentes por residentes colombianos	213	416

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Doctores (diáspora y extranjeros) vinculados a empresas, universidades y Centros de Investigación y Desarrollo Tecnológico a través de Colciencias.	100	1000
Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico transferidos al sector productivo a	ND	240

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
través del ecosistema.		
Programas estratégicos de investigación e innovación para ser desarrollados por redes del conocimiento.	ND	25

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de matriculados en Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas - STEM en educación terciaria.	27%	30,0%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Becas de doctorado y maestría en áreas de STEM como % del total de becas financiadas Colciencias y otras entidades.	28%	60%
Número de becas para la formación de Doctorados Nacionales y en el Exterior financiadas por Colciencias y otras entidades.	3.571	5.000
Número de becas para la formación de Maestrías en el Exterior financiadas por Colciencias y otras entidades.	3.940	6.000

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas que tienen una percepción alta de la utilidad de la CTI en la solución de problemáticas sociales y económicas por cada diez encuestados	4	5
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de beneficiarios del Programa Jóvenes Investigadores e innovadores de Colciencias	4.067	8.000
Número de niños y niñas participantes de programa Ondas	1.538.473	6.000.000
Número de Centros Interactivos y Museos de CTel creados	ND	16

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Empresas productoras cinematográficas fortalecidas	8	10
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Largometrajes de cine, de producción o coproducción nacional, estrenados comercialmente en	17	68

el país		
Espectadores en salas de cine en el país de películas colombianas	1.722.971	1.800.000
Rodaje de películas en el país en el marco de la ley 1556 de 2012	1	16

## 2. TIC como plataforma para la innovación

### a. Diagnóstico

En los últimos años el país experimentó un proceso de modernización soportado en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). A 2010, Colombia presentaba un rezago considerable en penetración de Internet<sup>7</sup> y de computadores<sup>8</sup> si se le comparaba con otros países de la región como Brasil, México o Chile. El nivel de inversión<sup>9</sup> en el sector TIC como porcentaje del PIB (0.6%) era muy inferior al promedio de los países con PIB per cápita similar (1.5% del PIB). De igual manera, existían fuertes diferencias en la penetración de Internet y terminales si se segmentaban los hogares por estrato socioeconómico y si se analizaban las empresas según su tamaño<sup>10</sup>.

Para 2014 se alcanzó una mejora significativa en la conectividad, principalmente producto del despliegue de infraestructura, conectando el 96% de los municipios a la red nacional de fibra óptica y pasando de cinco a nueve accesos de cables submarinos. Asimismo, se generó una mayor oferta de servicios, alcanzando 8.8 millones de conexiones a Internet banda ancha (penetración del 44% de los hogares y del 60% en las Mipyme), seis operadores de telefonía móvil de cuarta generación, y se desarrollaron programas que facilitaron el acceso de todos los colombianos a las TIC, instalando 5.225 Kioscos Vive Digital y 237 Puntos Vive Digital.

En materia de emprendimiento y generación de aplicaciones y contenidos, se instalaron 17 centros de emprendimiento TIC (Vivelabs), se apoyó a más de 55 mil

<sup>7</sup> La penetración de Internet de banda ancha fija en Colombia era de 4.6%, mientras que Chile tenía una penetración de 9.8%, México 9.1% y Brasil 7.5%. Fuente UIT, 2009.

<sup>8</sup> El porcentaje de hogares con computador en Colombia era 23%, mientras que en Chile este porcentaje era 61%, México 28% y Brasil 42%. Fuente Pyramid Research, 2009.

<sup>9</sup> Fuente Cisco, 2010.

<sup>10</sup> Mientras los estratos 5 y 6 tenían una penetración promedio de Internet del 83%, la penetración promedio del estrato 1 era 2% y la del estrato 2 era 8%; así mismo, mientras el 100% de las grandes empresas estaban conectadas a Internet, solamente el 7% de las microempresas contaban con este servicio.

emprendedores por medio del programa Apps.co, se promovió la adopción de las TIC en más de 17 mil Mipyme, se inició la consolidación de seis clúster de software regionales y se digitalizaron más de mil trámites y servicios de alta importancia para los ciudadanos, y se redujo de 20 a 4 el promedio de niños por terminal (computador, tabletas) en las escuelas públicas.<sup>11</sup>

Estos logros, alcanzados mediante la consecución exitosa del Plan Vive Digital 2010 - 2014 por parte del Ministerio TIC, se vieron reflejados en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2010 - 2014, “Prosperidad para Todos”, como también en el crecimiento del sector, el cual fue de un 5.23%, superior a la tasa de crecimiento del PIB nacional para el mismo periodo (5.13%). Así mismo, el sector TIC durante el periodo 2000 - 2014 pasó de representar el 2.16% al 3.14%<sup>12</sup> en la producción nacional.

No obstante, al comparar el tamaño del sector con los sectores TIC de países de ingresos similares<sup>13</sup>, se hace evidente la necesidad de apalancar su crecimiento a través de estrategias que permitan afianzar el acceso, uso y apropiación de las TIC por parte todos las personas, sectores productivos, y la generación de capital humano especializado, con el fin de mejorar su aprovechamiento y potenciar su crecimiento e impacto social.

En materia de aplicaciones, *software* y contenidos para el desarrollo y la productividad, se observa que la mayor parte de los usuarios demandan aplicaciones y contenidos básicos, enfocados principalmente al entretenimiento y las comunicaciones, lo que tiene un bajo aporte a la productividad del país. Esto se evidencia en el bajo gasto que el país hace en *software* y aplicaciones. Por cada dólar gastado en el país, tan sólo una décima de centavo corresponde a estos productos, mientras que para otros países de la región esta relación llega a dos décimas<sup>14</sup>.

Por su parte, Colombia cuenta con un gasto per cápita en *software* promedio de US\$6,06 dólares, mientras que países como México gastan US\$12 dólares, Japón

---

<sup>11</sup> Fuente: Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

<sup>12</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Recent Economic Development in Infrastructure - REDI* 2014.

<sup>13</sup> El gasto en TIC per cápita de Colombia es de 314 USD, mientras que en países de la región como México, Brasil y Chile es de 426, 520 y 576 USD respectivamente; Informe de las Naciones Unidas “The Software Industry and Developing Countries”.

<sup>14</sup> FITI (2013) Plan de Mercadeo y Ventas de Software y Servicios.

US\$116, Estados Unidos US\$438 y Suiza US\$911.<sup>15</sup> Lo anterior se explica por la baja demanda que la mencionada industria posee en el país, el bajo nivel de apropiación de las TIC por parte de los usuarios<sup>16</sup> y su uso enfocado a aplicaciones poco productivas, las cuales representan el 60% de las descargas, contra un 20% de las consideradas productivas, por otro lado se evidencia una preferencia a la descarga de aplicaciones desarrolladas fuera del país<sup>17</sup>.

Del mismo modo, alrededor del 50% de las personas y el 87% de los microestablecimientos que no cuentan con conexión a Internet, manifiestan no poseerla por no considerarla necesaria.<sup>18</sup> Lo que, además de demostrar bajos niveles de apropiación, revela un desconocimiento de las potencialidades de las TIC para el desarrollo humano y para la productividad de los negocios.

En este sentido, el país afronta el gran reto de complementar lo logrado en materia de infraestructura, con la generación de más contenidos y aplicaciones que contribuyan a la paz, la equidad, a la mejora de la educación y al aumento de la productividad y competitividad de la industria nacional.

Por otra parte, los usuarios colombianos deben enfrentar barreras que les dificultan el uso cualificado de las TIC. En la actualidad, el 72% de todos los contenidos de la Web están en inglés<sup>19</sup>, predominancia que excluye a un gran número de usuarios que no comprenden ese idioma<sup>20</sup>. Otra de las barreras para su uso cualificado es el costo del software dado que, aún cuando los usuarios pueden acceder a Internet, muchas veces no cuentan con los recursos económicos para comprarlo.

En materia de Gobierno Electrónico, Colombia mantuvo la posición número 11 en el Índice de Participación Electrónica<sup>21</sup> que mide entre otros aspectos, el uso de Internet para suministrar información del gobierno a los ciudadanos, la interacción y la participación de los mismos. En el índice de Gobierno Electrónico, que mide la

---

<sup>15</sup> IDC (International Data Corporation) (2014) cálculos propios

<sup>16</sup> Reflejado por la baja puntuación en los pilares de habilidades para las TIC (4.9 sobre 10), uso individual (3.4 sobre 10) y uso en los negocios (3.5 sobre 10) del *Global Information Technology Report 2014*.

<sup>17</sup> CRC (2013) Reporte de la Industria Datos tomados de StatCounter - Topcomm

<sup>18</sup> DANE, Encuesta de tecnologías de la información y las comunicaciones, 2013.

<sup>19</sup> UNESCO. Iniciativa B@bel. Tomado de: [www.unesco.org/webworld/babel](http://www.unesco.org/webworld/babel).

<sup>20</sup> Colombia cuenta con un nivel bajo de competencias en inglés según el *English Proficiency Index*, tomado de <http://www.ef.com.co/epi/>

<sup>21</sup> Resultados de Naciones Unidas para 2014 (UNDESA).

capacidad y voluntad del sector público en la utilización de las TIC para prestar servicios públicos, el país descendió del puesto 43 al 50. En el orden nacional, los principales retos de las entidades públicas se concentran en fortalecer la apertura de datos abiertos, avanzar en la interoperabilidad y en la solución de problemáticas con participación e innovación abierta. Por su parte, el 41% de los ciudadanos aún no interactúan con el Estado por medios electrónicos y, de los que lo hacen, tan sólo el 13% es para procesos de participación<sup>22</sup>.

Aun cuando los avances en infraestructura han sido notables, todavía se evidencian algunas dificultades en materia de servicio y acceso universal en las zonas de menores ingresos y de difícil acceso geográfico. Además, aún el 4% de las cabeceras municipales no tienen cobertura del servicio de Internet<sup>23</sup>. Asimismo, el país enfrenta el gran reto de garantizar la sostenibilidad de toda la infraestructura desplegada para los programas de acceso y servicio universal implementados actualmente.

En materia de masificación del servicio de Internet de banda ancha, en la actualidad existe una penetración del 44%<sup>24</sup> de los hogares. Se estima que en estratos 1 y 2 existen 2 millones de hogares que cuentan con conexión de banda ancha<sup>25</sup>, lo cual se alcanzó a través de la implementación de la política gubernamental de subsidios de Internet banda ancha enfocada en los segmentos de la base de la pirámide. En este sentido, se requiere identificar e implementar los mecanismos necesarios para seguir aumentando los niveles de penetración de la banda ancha en el país, dado que en estos estratos se estima que existen 7 millones de hogares<sup>26</sup>.

Por otra parte, la masificación en el uso de contenidos y aplicaciones, y su mayor complejidad, ha generado que los usuarios requieran cada vez más capacidad de velocidad y descarga de datos, por lo que ésta debe suplirse con mayor infraestructura y anchos de banda. De lo contrario, se seguirá viendo afectada la calidad de estos servicios, problemática que se acrecienta por el efecto de concentración territorial de usuarios.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> <http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/nuestros-servicios.shtml?apc=c-x;x;x;x1-&x=132>

<sup>23</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

<sup>24</sup> Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA

<sup>25</sup> Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

<sup>26</sup> Sistema Único de Información de la Superservicios (SUI), 98,8% de hogares cuentan con energía eléctrica.

<sup>27</sup> GSMA-BCG. Economía móvil en América Latina 2013.

La calidad del servicio y la velocidad de la banda ancha adquieren gran importancia cuando, a través de las TIC, se desea prestar servicios más complejos y generar mayor valor agregado en la economía. Las soluciones digitales de tercera generación como la tele-medicina, educación virtual, tele-justicia, Internet de las cosas<sup>28</sup>, aplicaciones basadas en geo-referenciación y demás aplicaciones que se desarrollen en el futuro, requieren de mejores condiciones del servicio, particularmente anchos de banda superiores al definido actualmente. Colombia presenta velocidades por debajo de lo requerido para estas aplicaciones, puesto que menos del 3% de las conexiones están por encima de 10 Mbps, mientras que en países desarrollados más del 50% de las conexiones tienen anchos de banda superiores a los 10 Mbps<sup>29</sup>; la meta europea a 2020 es que todos los ciudadanos tengan acceso a velocidades de descarga mínima de 30 Mbps y al menos el 50% de los hogares cuenten con conexiones por encima de 100 Mbps.<sup>30</sup>

En cuanto al entorno del sector, se requiere consolidar un marco normativo, institucional y regulatorio convergente, que logre generar la seguridad jurídica suficiente para promover un mayor nivel de inversión privada en infraestructura y lograr así mayores niveles de crecimiento e inclusión, y preparar a Colombia para el ingreso a la OCDE. Adicionalmente, se requiere una mayor armonización en la normatividad de ordenamiento territorial a nivel nacional, con el fin de reducir las barreras al despliegue territorial de infraestructura.

Finalmente, cabe anotar que en el contexto internacional, la nueva economía de Internet ha redefinido las actividades de producción y comercio en el mundo durante las dos últimas décadas, y se ha consolidado como un factor de crecimiento en los países. A 2016, la economía de Internet habrá alcanzado un tamaño de \$4.2 trillones de dólares en los países desarrollados. Esto, como consecuencia del impacto que Internet está teniendo en las economías globalizadas, y que se ha concentrado en aumento de la productividad, generación de nuevas oportunidades de negocio, nuevas posiciones de trabajo, así como en la reorganización de los negocios. En este sentido, Colombia enfrenta el reto de incorporarse activamente a esta nueva realidad internacional, lo que implicará lograr un mayor entendimiento del impacto y oportunidades que esta tendencia generará en los diferentes sectores de la economía nacional.

---

<sup>28</sup> *Machine to Machine*

<sup>29</sup> Datos y cifras relevantes de las TIC (2013). Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT.

<sup>30</sup> Digital Agenda for Europe – *Pillar IV: Fast and ultra-fast Internet access* (<http://ec.europa.eu/digital-agenda>)

## **b. Visión y objetivos**

Las TIC se constituirán en uno de los ejes fundamentales del desarrollo sostenible del país, la creación y transmisión del conocimiento, al tiempo que impactarán en todos los sectores de la economía, contribuyendo a aumentar la productividad, la competitividad, la disminución de pobreza, la inclusión social, la equidad, la participación democrática y la transparencia.

Colombia adoptará una cultura generalizada de apropiación de las TIC, dando el acceso a la información y la generación de conocimiento al alcance de toda la población (ciudadanía, empresas y gobierno), llevando al país, de forma equitativa, a formar parte activa de la sociedad de la información, el conocimiento y la tecnología, lo que contribuirá de manera positiva al cierre de brechas, a la generación de capacidades y oportunidades para el desarrollo integral de las personas, al mejoramiento de la calidad de vida y, por tanto, a la construcción de una Colombia más equitativa y sin pobreza.

Colombia se convertirá en líder en el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales para el desarrollo social. Esto permitirá contribuir con las TIC a la reducción de la pobreza, a la generación de empleo, y a convertir a la industria TIC colombiana en líder mundial en la exportación de este tipo de aplicaciones y contenidos. El énfasis estará en el desarrollo de aplicaciones para sectores con alto impacto en la paz y la equidad como son agricultura, educación y salud, así como en la apropiación de TIC en las Mipymes colombianas.

El sector TIC jugará un papel fundamental en la creación de entornos educativos más innovadores y efectivos, con posibilidades de acceso a partir del uso de las nuevas tecnologías, fortaleciendo así las capacidades de la población para transformar la información en conocimiento, acercándose al entorno digital y, a través de éste, promover su incidencia en la dinámica global. De esta manera, el sector TIC impulsará la democratización de la cultura, el desarrollo de aplicaciones con impacto social enfocadas a la base de la pirámide, la apertura de nuevas oportunidades de enseñanza y la generación de habilidades para la vida en un entorno avanzado tecnológicamente.

Las TIC se constituirán en la herramienta para consolidar un gobierno más eficiente y transparente, el Gobierno Nacional seguirá dando ejemplo en la adopción de las TIC para empoderar a los colombianos y prestarles mejores servicios a los ciudadanos y empresas, bajo un esquema basado en alianzas con el sector privado. Para lograr esto se optimizará la gestión de TI en el sector público.

Las TIC permitirán superar las barreras geográficas, fortaleciendo la presencia del Estado en la totalidad del territorio, garantizando que todos los ciudadanos puedan beneficiarse de su oferta social y de servicios tales como la justicia, la salud y/o la educación, encontrando soluciones a sus principales necesidades a través del uso, acceso y apropiación de las TIC en condiciones de calidad, y aprovechando las oportunidades que éstas les brindan para lograr un desarrollo económico inclusivo.

Permitirán garantizar a todas las personas el acceso a la información para la generación de conocimiento, propugnando valores democráticos como la pluralidad de fuentes de información y de visiones de mundo, la formación de una opinión pública informada, el respeto de los derechos fundamentales, el derecho a expresar su cultura en lengua propia, la participación en espacios de diálogo, en la construcción de consensos y en la toma de decisiones, contribuyendo de esta manera a la consolidación de una paz sostenible en el tiempo.

Para alcanzar esta visión se establecen los siguientes cuatro grandes objetivos:

- 1) Impulsar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social y para el gobierno, promoviendo la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad e impulsando programas para el emprendimiento, fortalecimiento de la industria y generación de talento humano TIC.
- 2) Consolidar las capacidades de los colombianos para aprovechar las oportunidades que ofrecen las TIC para educarse, informarse, emplearse, generar contenidos y aplicaciones, generar conocimiento, aumentar la productividad e interactuar con el Gobierno, con el fin mejorar su calidad de vida.
- 3) Potencializar el uso de la infraestructura TIC, garantizar la cobertura de Internet banda ancha y TV digital para la totalidad del territorio nacional y garantizar su sostenibilidad.
- 4) Consolidar la calidad y cobertura de los servicios TIC, incluidos los terminales que permitan a los estudiantes y docentes avanzar en el propósito de mejorar la educación en Colombia, así como un marco institucional que proteja al usuario y fomente la inversión.

### **c. Estrategias y Metas**

En una economía cada vez más global y competitiva, la innovación debe estar soportada en una base tecnológica sólida. En este sentido, las TIC juegan un papel vital, como plataforma habilitante para facilitar la innovación en todos los sectores productivos del país.

## **1. Aplicaciones**

Las principales brechas a superar, para fortalecer las TIC y su papel en el sistema de innovación, son las de apropiación y talento humano, aspectos en los que el PND 2014 – 2018 ha establecido un conjunto de metas ambiciosas. En este sentido, se impulsará el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con impacto social, consolidando la adopción de una cultura TIC en toda la sociedad (ciudadanía, empresas y gobierno), y se generarán estímulos y programas para la formación de talento humano TIC a todos los niveles (técnicos, tecnólogos, ingenieros, máster y doctorados).

### **1.1. Fortalecimiento de la Industria TI**

Se consolidará la industria del software en el país para que esté a la altura de los desafíos y necesidades, aumentando el número de empleos en esta industria y las ventas totales. Así mismo, se fomentará la adopción de modelos de calidad especializados en TI por parte de empresas de la industria del software y servicios asociados, mediante incentivos y acompañamiento, y se desarrollarán programas de apoyo para aquellas empresas con mayor potencial exportador.

En cuanto al sector de los Contenidos Digitales, se prepararán a las empresas para recibir inversión extranjera y/o nacional, por medio del fortalecimiento de los modelos de negocio y la estructura empresarial.

### ***Talento TIC***

El número de estudiantes que ingresan a las universidades o instituciones de formación tecnológica es decreciente, mientras que la demanda de la industria va en ascenso. A mediano plazo se generará un déficit de profesionales para esta industria, por lo que existe la necesidad de fortalecer la oferta de profesionales TI, en cantidad y calidad. Adicionalmente, se requiere fortalecer la formación de profesionales TI con competencias blandas tales como la comunicación, el trabajo en equipo, la interacción con los clientes y el inglés de negocios.

Se aumentará la cantidad de ingenieros, técnicos y tecnólogos en el área TI, al tiempo que se cualifique el perfil profesional de los mismos para hacerlos más adecuados a las necesidades reales de la industria. Asimismo, se incentivará a los estudiantes de bachillerato para contar con 75.000 nuevos estudiantes en carreras TI y la reconversión de por lo menos 9.000 ingenieros de otras ramas de la ingeniería hacia programas específicos de TI. Para ello, se fortalecerá la formación en ciencias y matemáticas en la

educación básica y media, y se crearán mecanismos de financiación que disminuyan el costo de oportunidad de ingresar a estudiar carreras de calidad enfocadas en la industria TI. A corto plazo, el Ministerio de TIC entregará becas, créditos condonables, apoyo a la manutención y cupos para formación y certificación en habilidades técnicas y blandas, así como para el estudio de programas en TI.

Otro foco importante para promover el talento digital se encuentra en el sector Gobierno. Para éste se adelantarán programas de formación, desarrollando competencias para 10.000 líderes y funcionarios del Gobierno, y se continuará fortaleciendo la red de tecnología en entidades del Estado.

En el mediano y largo plazo, se generarán alianzas con el sector privado para dinamizar fondos de apoyo a la manutención de estudiantes de carreras de TI, se incentivará el retorno al país de profesionales TI que viven en el exterior, se apoyará la formación de científicos de datos, se crearán programas de incentivos para realizar estudios de maestría y doctorado en el sector TI, y se estimulará la coordinación entre academia y sector privado para facilitar la empleabilidad de éstos.

### ***Emprendimiento TIC***

Como se evidenció en el diagnóstico, existen bajos niveles de apropiación en aplicaciones productivas, lo que desemboca en una baja generación de contenidos y aplicaciones de este tipo, cuyo efecto ha sido que el mercado se limite a producir y consumir contenidos y aplicaciones básicas, dirigidas principalmente a las comunicaciones y el entretenimiento. Para ello el Ministerio de TIC continuará con el programa de fomento al emprendimiento en TIC “Apps.co”, robusteciéndolo con un mayor enfoque de apoyo a emprendedores, incentivando la participación de inversionistas privados y beneficiando a más de 40.000 nuevos emprendedores. Igualmente, se pondrá a disposición de los emprendedores las herramientas necesarias para el desarrollo, producción y creación de Contenidos Digitales, impulsando la red nacional de ViveLabs. Lo anterior permitirá ubicar a Colombia en la frontera regional en emprendimiento TI y aumentar el número de empresas para llevarlo a estándares internacionales.

### ***Clúster Regionales para el Desarrollo de Aplicaciones y Contenidos***

El desarrollo de clústeres también será crucial para facilitar la generación de economías de aglomeración y, por ende, incrementar la productividad del sector. El Gobierno Nacional apoyará la consolidación de clústeres tecnológicos alrededor de las industrias acordes con la vocación productiva de cada región, lo que llevará a la generación de

contenidos y aplicaciones de mayor valor agregado que respondan a las necesidades particulares del territorio.

### ***Fortalecimiento del ecosistemas regionales de innovación en TIC***

Es importante reconocer el papel crucial que juega la innovación, adopción y uso de nuevas tecnologías en la diversificación de la estructura productiva regional. Sin embargo, se ha detectado gran heterogeneidad en las capacidades institucionales a nivel local, derivando en graves falencias en la formulación y ejecución de proyectos TIC, lo que hace necesario que el Gobierno Nacional fortalezca el acompañamiento y la capacitación técnica a las regiones para tal fin. En este sentido, el Ministerio de TIC, de la mano del Departamento Nacional de Planeación, definirán los lineamientos de política para el desarrollo de proyectos regionales de TIC, que incluya buenas prácticas de estructuración, metodologías de priorización, institucionalidad y la constitución de un Fondo de pre-inversión.

#### **1.2. Aplicaciones de gobierno para el ciudadano.**

Se adoptarán nuevas estrategias que eleven la calidad en la prestación de los servicios por canales electrónicos, que fomenten la participación del sector privado, las entidades y los ciudadanos, fortalezcan la planeación y gestión tecnológica y, por último, eleven la seguridad tendiente a garantizar la confidencialidad, la integridad y la disponibilidad de la información.

Las principales acciones para lograr dichas metas estarán encaminadas a fomentar la interacción por medios electrónicos para la prestación de trámites, servicios y participación ciudadana; para priorizar los trámites y servicios en línea y la implementación de proyectos de mejoramiento para la gestión institucional e interinstitucional con el uso de medios electrónicos que deban desarrollar las entidades que conforman la administración pública; desarrollar modelos que garanticen a los ciudadanos y empresarios la calidad de los servicios y trámites que las entidades públicas prestan en línea; y evolucionar a modelos que faciliten la prestación de trámites y servicios en línea de forma centralizada y trazable.

Se fortalecerá la estrategia de datos abiertos aumentando los niveles de interoperabilidad y disponibilidad de datos entre entidades públicas, para lo cual el Ministerio de TIC fomentará que 120 entidades oferten servicios en la plataforma de interoperabilidad del estado.

Asimismo, se desarrollará un proyecto de carpeta ciudadana digital que permitirá a cada colombiano tener un espacio propio en la nube, donde podrá alojar los documentos más importantes que usualmente le son necesarios al momento de interactuar con el Estado, agilizando los trámites y servicios al tiempo que se fortalece la apropiación de las TIC, el cual involucrará un modelo de autenticación que garantice la verificación de la identidad del ciudadano y empresario con el que interactúa el Estado, así como las condiciones de seguridad y protección de sus datos personales.

El Departamento Nacional de Planeación liderará la estrategia de Big Data del Estado, coordinando desde el Gobierno Nacional la consolidación y análisis de información, más amplia y de mayor calidad, para la definición de políticas y toma de decisiones.

### **1.3. Demanda de Aplicaciones en el Gobierno**

El Estado colombiano, dada su permanente demanda por tecnología y su capacidad de actuar de forma coordinada, debe ser un detonador en el mayor uso y apropiación de las TIC, jalonando la demanda de contenidos y aplicaciones. Para tal fin se formulará la normatividad necesaria para que desde la estructuración de los proyectos del Gobierno Nacional se incluya el elemento TIC, como factor de eficiencia y transparencia. No obstante, incrementar la demanda por sí misma no es suficiente, si con ella no se fomentan desarrollos sofisticados y se promueve la competencia como motor de innovación, lo cual requerirá de nuevos esquemas de contratación, que contemplen competencias, compartición del riesgo, primas de éxito, entre otros.

### **1.4. Arquitectura TI**

Se avanzará en la implementación de una arquitectura TI para el Estado, que ayude a organizar las inversiones en TI y que, sobre todo, ayude a asegurar que el impacto esperado se alcance de forma oportuna y dentro de los presupuestos planteados. Esto se llevará a cabo a través de acciones como la implementación del marco de referencia para gestión TI del Estado, modelo de gestión, seguridad y privacidad de TI en el Estado, optimización adquisición de bienes y servicios de TI en el Estado, acompañamiento, monitoreo y seguimiento a entidades mediante un modelo de madurez.

## **1.5. Aplicaciones sociales**

La superación de la pobreza y el crecimiento de la industria se apalancará en las necesidades particulares de la ciudadanía, en especial las demandas por la población en la base pirámide, así Mipyme y los sectores como el de salud, agro, justicia y educación. Para esto, el Ministerio de TIC, en conjunto con los organismos del Estado encargados de trabajar con la población más vulnerable, fomentará maratones de desarrollo de aplicaciones enfocadas a la superación de la pobreza, desarrollo de capacitaciones gratuitas para generar capacidades TIC en esta población. Adicionalmente, el Ministerio de TIC llevará a cabo convocatorias nacionales para empresas, con el objeto de financiar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales con enfoque social.

Así mismo, se implementarán soluciones que incentiven la adopción de las TIC y el comercio electrónico en las mipyme, para aumentar los niveles de competitividad de éstas, lo cual se logrará con alianzas público privadas con empresas ancla.

### ***TIC y Salud***

El Ministerio de Salud y Protección Social, con el apoyo del Ministerio TIC, desarrollará programas para implementar la historia clínica digital y la universalización, y el acceso al servicio de salud para todos los colombianos.

### ***TIC y Agro***

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del Ministerio TIC, desarrollará aplicaciones para la mejora de la productividad y plataformas de información del sector agrícola, junto con el aprovechamiento de los Kioscos y Puntos Vive Digital para el desarrollo de habilidades TIC de los campesinos.

### ***TIC y Justicia***

El Ministerio de Justicia y del Derecho, con el apoyo del Ministerio TIC, implementará programas como Justicia en línea con aplicaciones y expediente digital en línea, Justicia en red para asegurar la infraestructura tecnológica mínima necesaria y Cultura Digital en Justicia para apoyar las mejoras de las habilidades TIC de los funcionarios del sector Justicia.

## **1.6. Herramientas de innovación para Mipyme**

Existe el desafío de convertir a las TIC en herramienta transversal de productividad para las Mipyme, con el fin de generar valor agregado a los procesos productivos y fortalecer la articulación entre el sector público, privado y universidades. Se promoverán actividades conjuntas que generen sinergias entre el sector público y privado, para la implementación de estrategias enfocadas en la adopción de TIC en estas empresas.

## **2. Usuarios**

Esta estrategia se enfoca en proveer las herramientas para que los colombianos puedan aprovechar mejor las oportunidades que brindan las TIC. A través de la continuidad del Plan Vive Digital 2014–2018 se buscará que los usuarios utilicen las TIC para mejorar su formación, acceder a más información, emplearse y hasta interactuar con el Gobierno, y así mejorar su calidad de vida. Para esto, se llenará la autopista de la información con más contenidos y aplicaciones que contribuyan a la reducción de la pobreza, la generación de empleo y la mejora de la competitividad de la industria nacional.

### **2.1. Apropiación para la competitividad**

Los bajos niveles de habilidades y conocimientos en el uso de las TIC<sup>31</sup>, por parte de la población, sumados a las barreras que generan el idioma y el costo del software, dificultan la apropiación de las TIC por parte de los usuarios y las Mipyme. Esto limita su interacción con el mundo digital, reduciéndolas en la gran mayoría de los casos al entretenimiento, lo que desemboca en la subutilización de las mismas.

Se implementará una estrategia nacional de apropiación en TIC con énfasis diferenciado: para la población vulnerable, con el fin de avanzar en el cierre de la brecha digital, y enfocado en el desarrollo de capacidades TIC para profesionales y trabajadores de los sectores salud, agro, justicia y educación.

En consecuencia, se capacitará a la población en el uso de las TIC, para que ésta pueda incorporarlas en su vida productiva y cotidiana, perciba sus beneficios, las apropie y las utilice para mejorar sus condiciones de vida. Lo anterior se logrará a través del programa de “Ciudadanía Digital”, donde se capacitarán 2.5 millones de personas. Es

---

<sup>31</sup> Se evidencia en la baja puntuación en los pilares de habilidades para las TIC (4.9 sobre 10), uso individual (3.4 sobre 10) y uso en los negocios (3.5 sobre 10) reportados en el *Global Information Technology Report 2014*.

fundamental en este proceso lograr romper las barreras impuestas por el idioma, pues el manejo del inglés es esencial para la apropiación de las TIC, lo que hace necesario fortalecer la enseñanza de éste en los colegios, lo cual se logrará en conjunto con el Ministerio de Educación (ver capítulo Movilidad Social).

## **2.2. Teletrabajo para la productividad**

El Ministerio de TIC, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, implementará programas de “Teletrabajo” para que el 20% de las principales empresas del país tengan este tipo de programas, alcanzando más de 100 mil teletrabajadores en todo el país, de los cuales al menos 50 mil estarán certificados. Esta estrategia se consolidará como un instrumento clave para incrementar los niveles de productividad, promover la innovación organizacional, mejorar la calidad de vida de los trabajadores y contribuir a la construcción de ciudades más sostenibles.

## **2.3. Voluntariado para promover el uso de las TIC**

Con el ánimo de reducir la brecha digital de los miembros de las comunidades que, por diferentes razones, no han ingresado a la cultura digital, se potencializará el programa de “Redvolución” mediante la incorporación de estudiantes de grado 10º y 11º, los cuales inspirarán a la comunidad en el uso de Internet. Esta estrategia se desarrollará también con todas aquellas personas que pueden poner a disposición de sus comunidades o de su entorno inmediato todo el conocimiento que tienen sobre el uso de las TIC y sus posibilidades para mejorar su vida diaria.

## **2.4. Herramientas para facilitar el acceso a las TIC a todas las personas**

Para garantizar el adecuado uso de las TIC, se evaluará el impacto de las diferentes medidas encaminadas a incentivar el acceso a los servicios y posterior apropiación. A partir de estos análisis se hará una priorización entre las diferentes alternativas, tales como garantizar el acceso al terminal, al software, al servicio o realizar un acompañamiento en el proceso de aprendizaje.

Asimismo, se dará continuidad a los programas encaminados a garantizar el acceso a las TIC a la población con discapacidad visual y auditiva. Estos deberán contemplar capacitación especializada, acompañada de las herramientas (software especializado) y la infraestructura requeridas. Con este programa se busca garantizar el ejercicio de los derechos a la información y a la comunicación, a través de la promoción del acceso,

uso y aprovechamiento de las TIC por parte y en beneficio de las personas con discapacidad visual y auditiva, como parte fundamental del desarrollo equitativo del país y en aras de la inclusión social, económica, educativa y laboral.

## **2.5.Uso responsable de Internet**

El Ministerio TIC continuará promoviendo la política de uso responsable de las TIC a través de “En TIC Confío”. En una población cada vez más conectada, los riesgos a los que podemos estar expuestos los usuarios se incrementan considerablemente. Riesgos como la ciber-dependencia, el ciber-acoso, el fraude electrónico y la pornografía infantil están tan cerca de un clic como lo están las oportunidades que ofrece Internet para el crecimiento personal, académico y laboral de los colombianos.

Se generarán más de 3.000 contenidos propios de prevención y promoción del uso seguro de Internet. Con este programa se llegará a más de 1 millón de personas directamente con las campañas y conferencias de sensibilización en los municipios de Colombia.

## **3. Infraestructura**

Después de los avances en materia de infraestructura, el objetivo de esta estrategia está en la consolidación y sostenibilidad de la misma y cubrir la totalidad del territorio nacional.

### **3.1.Consolidación del Acceso a las TIC para Todos**

A la fecha, el 96% de los municipios se encuentran conectados a la red nacional de fibra óptica. No obstante, el déficit de cobertura actual se concentra en las zonas rurales, en el cual representa el 4% de las cabeceras municipales. Para solucionar este déficit de cobertura de Internet y así impactar directamente en los niveles de disponibilidad a los servicios TIC, en especial para aquellas zonas alejadas, dispersas y de difícil acceso, como continuidad del Plan Vive Digital 2010 – 2014, se concluirá el Plan Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCAV) liderado por el Ministerio de TIC, el cual contempla soluciones de conectividad alternativas a la fibra óptica, para llegar a 27 cabeceras municipales y 20 corregimientos, alcanzando el 100% de cobertura en las cabeceras municipales.

Para fortalecer el acceso y servicio universal, se establecerán 1.000 zonas de wi-fi público gratuito a lo largo del territorio nacional y se llegará a 7.621 Kioscos Vive Digital.

Por otra parte, la expansión de la cobertura de tecnología 4G llegará a 1.119 municipios, mientras que el número de conexiones a Internet se llevará a estándares OCDE, pasando de 8 millones a 27 millones de conexiones en 2018.

En cuanto a televisión, se conseguirá la cobertura total para la televisión digital, incrementando la cobertura terrestre y llegando a los sitios más alejados geográficamente con el proyecto de DTH social.

### **3.2. Apropiación de los centros de acceso comunitario**

Con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de la infraestructura desplegada para el acceso y servicio universal, y su impacto en el desarrollo de las comunidades en el mediano y largo plazo, se incentivará el uso de los Puntos y Kioscos Vive Digital a partir de la provisión de tele-servicios (ej. tele-salud, tele-justicia y educación virtual) en las zonas urbanas y rurales respectivamente.

Adicionalmente se explorarán esquemas asociativos con las comunidades, el sector privado y los gobiernos locales, para su gestión y operación, convirtiéndolos en puntos de encuentro e interacción social, que promuevan la construcción de tejido social en zonas afectadas por el conflicto. De esta manera se potencializará su impacto social, a la vez que facilitará su sostenibilidad financiera o su apropiación presupuestal.

Lo anterior tendrá como insumo los resultados del estudio de impacto de los programas Kioscos Vive Digital, Puntos Vive Digital y Hogares Digitales, que será desarrollado por el DNP, que además determinará los mecanismos mediante los cuales el sector privado participará de dichos programas. El DNP acompañara al Ministerio de TIC en la evaluación de sostenibilidad de los programas de despliegue de infraestructura, verificando que estén enfocados a la garantía del servicio y acceso universal.

### **3.3. Promoción de la participación privada en el sector TIC**

El DNP, en coordinación con las entidades del sector TIC, reglamentará la Ley 1508 de 2012 con el objetivo de que las Asociaciones Público Privadas y demás mecanismos de participación privada se conviertan en una herramienta para promover el desarrollo de la

infraestructura y la prestación de servicios del sector TIC y sus transversalidad frente a otros sectores.

#### **4. Servicios**

##### **4.1. Calidad y velocidad de Internet**

La masificación y sofisticación de contenidos y aplicaciones ha generado que los usuarios demanden cada vez más capacidad de descarga y velocidad de las conexiones que, sumado al efecto de la concentración territorial de usuarios, ha ocasionado el desmejoramiento en la calidad de los servicios TIC.

En este sentido, para lograr el adecuado desempeño de las aplicaciones de última generación, se revisarán las condiciones de calidad en materia de velocidad de Internet y se establecerá una regla para el aumento de la definición mínima regulatoria de banda ancha

##### **4.2. Actualización del Marco Regulatorio**

Para el mejoramiento y actualización del marco regulatorio, se continuará consolidando un marco regulatorio, normativo e institucional convergente que responda a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado. De esta manera, y como preparación del ingreso de Colombia a la OCDE, se avanzará en el desarrollo de un marco regulatorio de TIC de clase mundial que incluya, además, los elementos necesarios para atender los retos de la economía del Internet. Lo anterior permitirá que se continúe promoviendo la inversión para el fortalecimiento de las redes y el crecimiento del sector.

Bajo este contexto, la actividad regulatoria incluirá dentro de sus análisis y medidas el factor regional, con el objetivo de lograr identificar problemas de competencia y fallas de mercado en regiones y entes territoriales específicos. Adicionalmente, se formularán políticas encaminadas a armonizar y simplificar los trámites administrativos necesarios para agilizar el despliegue de infraestructura en los diferentes entes territoriales, reduciendo las barreras jurídicas y técnicas, y estableciendo procedimientos expeditos para tal fin. Esto contribuirá a que los ciudadanos accedan a los servicios públicos de TIC provistos sobre esa infraestructura desplegada.

Por otra parte, en el sector de televisión se actualizará el marco regulatorio para que éste reconozca la realidad tecnológica convergente y el nuevo entorno multipantalla.

Asimismo, se estudiarán e implementarán medidas para contrarrestar la piratería y el subreporte en la prestación de los servicios de televisión paga.

#### **4.3. Masificación de Terminales y Servicios**

Se impulsará la masificación de terminales manteniendo los computadores más baratos del continente. Para ello se realizará una revisión de los gravámenes aplicados en la importación y comercialización de computadores y dispositivos para la televisión digital. Asimismo, con el fin de garantizar que los recursos públicos generen el mayor impacto sobre la población vulnerable, se revisarán los mecanismos de focalización y asignación de subsidios de acceso al servicio de Internet.

#### **4.4. Promoción a la demanda de ancho de banda nacional**

Por último, se promoverá la instalación de puntos de intercambio de Internet (IXP), los cuales crearán ancho de banda nacional para complementar el ancho de banda internacional, fomentando a su vez el intercambio de tráfico de manera eficiente. Además, se impulsará el desarrollo de infraestructura para el almacenamiento de datos dentro del territorio nacional, a través de normatividad que propicie que el Gobierno sea el líder en el uso de los servicios de almacenamiento de datos dentro del país.

#### **4.5. TIC para la Educación**

Las TIC permiten facilitar los procesos de aprendizaje, creando entornos educativos innovadores, permitiéndole al estudiante conocer el mundo real actual y tener acceso a una plataforma más rica en información y contenidos. Para ello se incrementará la cobertura, garantizando el acceso de todo niño y docente del país a un terminal, y se promoverá el desarrollo de más de 20.000 contenidos educativos digitales, para transformar las prácticas pedagógicas con el uso de las TIC. En línea con la estrategia de Big Data, el Ministerio de Educación, el Ministerio de TIC y DNP, evaluarán mecanismos que permitan realizarla trazabilidad académica y administrativa de los estudiantes.

### **5. Promoción y Desarrollo del Sector Espacial**

La Vicepresidencia de la República liderará la promoción del espacial en el país, para convertirlo en un pilar más de las TIC, buscando impulsar un salto tecnológico en sectores como las telecomunicaciones, agricultura, prevención de desastres, minería, sistemas inteligentes de transporte, incluyendo la navegación y vigilancia aérea, seguridad

y defensa, medio ambiente, monitoreo y gestión de infraestructura, protección y gestión de los recursos oceánicos, planificación urbana, cartografía, y los servicios basados en localización.

El sector de la industria satelital obtuvo, en el 2013, ingresos por 195.2<sup>32</sup> mil millones de dólares, lo que representa una tasa de crecimiento del 3% respecto al año anterior, superando así la tasa de crecimiento económico global que fue del 2.2%<sup>33</sup>. Asimismo, es un sector en constante crecimiento, hecho que se demuestra con una tasa promedio de crecimiento anual del 11%<sup>34</sup> en los últimos 10 años, comparado con la tasa promedio de crecimiento económico global del 2.67%<sup>35</sup> para el mismo período. Se estima que aproximadamente el 91%<sup>36</sup> de los ingresos generados por este sector son atribuibles al suministro de servicios, desarrollo de aplicaciones, creación de valor agregado y comercialización de éste, y la producción de infraestructura en tierra (segmento terreno). Esto muestra la importante relevancia que tiene el desarrollo de este sector dentro de las TIC, lo cual se maximiza si se tiene en cuenta la gran sinergia entre servicios y aplicaciones, terrestres y espaciales.

Por otra parte, el desarrollo de la industria satelital es fuente de grandes progresos científicos, nuevo conocimiento e innovaciones tecnológicas, lo cual genera mejores capacidades industriales, producto de la transferencia de estos avances a otros sectores productivos, y contribuye de esta manera al crecimiento de las economías basadas en tecnologías y altamente competitivas a nivel internacional.

El desarrollo de este sector tiene también un importante impacto social, pues contribuye a los programas de enriquecimiento de la cultura, gestión del medio ambiente, lucha contra el cambio climático, seguridad pública, ayudas humanitarias, transporte y sociedad de la información.

Es evidente que el desarrollo de capacidades espaciales es un objetivo estratégico muy importante, por lo que el número de países que invierten en el desarrollo de este sector sigue creciendo<sup>37</sup>. Por tal motivo, Colombia no puede ser ajena a esta tendencia, y con el objetivo de situar al país dentro de las economías del futuro, se considera a la

---

<sup>32</sup> *State of the satellite Industry report*, Septiembre 2014.

<sup>33</sup> <http://data.worldbank.org/>

<sup>34</sup> *State of the satellite Industry report*, Septiembre 2014.

<sup>35</sup> <http://data.worldbank.org/>, cálculos propios

<sup>36</sup> *State of the satellite Industry report*, Septiembre 2014.

<sup>37</sup> *The space economy at a glance 2014*, OECD

promoción del sector espacial como una línea visionaria, pues traerá beneficios para todos los sectores productivos y brindará oportunidades para la generación de nuevos segmentos de negocios, creando nuevas industrias tecnológicas y contribuyendo al aumento de la oferta de empleos altamente cualificados.

En este sentido, las acciones planteadas para la promoción del sector espacial irán encaminadas a la identificación de tecnologías satelitales, en el segmento espacial y terreno, para la solución de problemas específicos del país, y a establecer programas para la generación de capacidades para el desarrollo y uso de las mismas en el país. Esto permitirá también proveer a la población, y a los sectores productivos, de la información geo-espacial (observación de la tierra, meteorología, teledetección, navegación, y comunicaciones) requerida para ofrecer nuevos servicios y aplicaciones de alto valor agregado.

### Aplicaciones

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea Base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de empresas de la industria TI (software, emprendimiento, servicios asociados y conexos, contenidos digitales)	1.800	3.200

<b>Producto</b>	<b>Línea Base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Reducir el déficit de profesionales TI	94.431	35.504
Número de empresas beneficiadas en convocatorias nacionales para la generación de contenidos digitales	25	350
Número de Mipyme formales con presencia web y/o móvil	21%	50%
Número de personas beneficiadas del programa Apps.co	50.000	90.000
Número de empresas adoptando modelos de calidad	120	360
Ciudadanos y empresas haciendo uso de la carpeta ciudadana digital	0	3.000.000

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Sectores de la administración pública que adoptan el marco de referencia de arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de la información en el estado	0	100%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Servidores del gobierno capacitados para fortalecer la gestión de tecnologías de la información en el estado	406	4.000
Entidades Públicas del orden nacional se benefician de acuerdos marco de precio para la contratación de bienes y servicios de tecnologías de la información en el estado	0	150
Entidades de la administración pública del orden nacional y territorial que adoptan instrumentos del modelo de gestión de tecnologías de la información en el estado	0	210
Entidades de la administración pública del orden nacional y/o territorial que publican servicios interoperables en la plataforma del estado	6	120

### Usuarios

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas capacitadas y/o sensibilizadas en TIC	1.745.000	4.589.700

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas capacitadas en TIC	1.145.000	2.500.000
Número de personas sensibilizadas en uso responsable de TIC	600.000	1.485.700
Nuevas personas sensibilizadas en cómo hacer la redvolución	0	604.000
Personas haciendo uso del software ConverTIC	0	500.000
Número de personas teletrabajando	31	100.000

### Infraestructura

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Conexiones a internet de banda ancha (millones de conexiones fijas mayores a 1Mbps, móvil 3G/4G	8.2	27

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Acceso a internet en hogares	43.6%	63%
Acceso a internet en Mipyme	60.6%	70%
Número de municipios con cobertura tecnología 4G / alta velocidad inalámbrica (No. Municipios)	51	1119
Número de zonas wi-fi públicas	0	1000
Número de kioscos vive digital instalados	5525	7621

Número de municipios y ANM conectados a la red de alta velocidad	0	47
Cobertura nacional de televisión digital (terrestre y DTH)	45%	100%

## Servicios

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de profesores y/o estudiantes con acceso a un equipo terminal	7.341.886	8.650.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de terminales comprados/subsidiados para escuelas, estudiantes o docentes	638.700	3.065.700
Número de aplicaciones educativas desarrolladas	0	400
Número de docentes formados en TIC	38.000	321.000
Gestión ambiental (número de equipos demanufacturados)	1.612	4.514
Número de terminales por cada 100 habitantes	34	50

### 3. Infraestructura para la integración territorial

#### a. Diagnóstico

El atraso en la provisión de infraestructura logística y de transporte ha sido señalado en repetidas ocasiones como uno de los principales obstáculos para el desarrollo económico y la consolidación de la paz en Colombia: genera altos costos que encarecen los productos locales, restándoles competitividad; frena la integración regional, generando regiones auto-contenidas y desaprovechando los beneficios del comercio interior y la especialización; frena el crecimiento del campo al encarecer el transporte de los productos a los principales centros de consumo; e incluso dificulta la presencia del estado en muchas zonas del país a través de la prestación de servicios básicos como educación, salud y seguridad.

La infraestructura de transporte es uno de los principales pilares de la competitividad (OECD, 2013) y constituye uno de los motores del crecimiento económico y el desarrollo social (CEPAL, 2012). Históricamente, Colombia ha presentado un rezago en infraestructura de transporte (Fedesarrollo, 2013). De acuerdo al Reporte de Competitividad Global 2014 – 2015 de la OECD, la infraestructura de transporte de Colombia se encuentra por debajo de los países desarrollados, los países emergentes asiáticos y algunos países latinoamericanos. Colombia en carreteras ocupa el puesto No. 126, en líneas férreas el puesto No. 102, en puertos el puesto No. 90 y en aeropuertos el puesto No. 78.

La histórica brecha en infraestructura es el resultado de contar con pocas vías de acuerdo al tamaño del país (0,178 km de carreteras por km<sup>2</sup> de área), el porcentaje de vías pavimentadas es muy bajo en comparación con los países pares a Colombia (aprox. el 11,8% de las vías se encuentran pavimentadas en comparación con Chile que cuenta con el 23,3%) y más del 50% de las vías pavimentadas están en mal estado.

Tradicionalmente la política del sector transporte promovió la movilización de carga por carreteras, descuidando otros modos como el férreo y el fluvial. Colombia cuenta con 3.344 km de líneas férreas, lo cual representa 0,002 Km de vía férrea por km<sup>2</sup>, de las cuales el 37% se encuentran en operación. Por otra parte, resulta indispensable ampliar la capacidad de carga y mejorar la calidad de los servicios aeroportuarios y portuarios.

El déficit de infraestructura se traduce en altos costos logísticos, equivalentes al 23% del PIB, en comparación con Chile en donde dichos costos representan el 18% del PIB. Por lo tanto, cerrar la brecha en infraestructura de transporte constituye uno de los grandes retos que enfrenta el Gobierno de Colombia y el Sector Transporte.

Históricamente las inversiones en el sector transporte habían sido relativamente bajas. En promedio, durante la primera década del siglo XXI, la inversión en infraestructura de transporte estuvo por debajo del 1% del PIB, cifra insuficiente comparada con estándares internacionales, en especial considerando las complejidades topográficas del territorio y la densidad vial que caracteriza a Colombia. Con el objetivo de aumentar el ritmo de inversión en el sector, en los últimos años el Gobierno Nacional concentró sus esfuerzos en triplicar los recursos del presupuesto nacional dedicados a la infraestructura y en atraer recursos del sector privado bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas.

El esfuerzo del Gobierno Nacional por aumentar la inversión en el Sector Transporte dio como resultado durante el cuatrienio 2010 - 2014 un aumento significativo en la inversión en infraestructura. El PIB del sector constructivo ha presentado un comportamiento positivo entre 2011-2013 pasando de un crecimiento del 6,0% en el 2012 a 9,8% en el 2013, consolidándose así como el sector que más impulsó la inversión y el crecimiento nacional durante el 2013 .

Cabe decir que el subsector de las obras civiles e ingeniería presentan una tendencia creciente desde 2011. El Indicador de Inversión en obras civiles (IIOC) del DANE pasó de un crecimiento en 2011 de 4,0% a un 10,2% en el 2013. De acuerdo al DANE, “el crecimiento de la economía colombiana durante el 2013 en gran medida se explica por el crecimiento de la inversión, la cual aumentó por la dinámica de la construcción y obras civiles” (DANE, Informe PIB IV-2013). El crecimiento constante del IIOC es resultado del significativo aumento de la inversión en obras viales, aeroportuarias y portuarias.

El Gobierno Nacional se encuentra comprometido con el objetivo de llevar los niveles de inversión en infraestructura de transporte al 3% del PIB antes de terminar la década, con el fin lograr el gran propósito de cerrar la brecha en infraestructura. Para adelantar esta tarea, en el cuatrienio anterior se emprendieron reformas institucionales enfocadas en generar confianza en los inversionistas, transparencia en la contratación y mayor eficiencia en el uso de los recursos.

En la búsqueda de este propósito, se creó la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI –, como una entidad técnica a cargo de la estructuración y administración de las concesiones; a través de la expedición de la Ley de Asociaciones Público Privadas (Ley 1508 de 2012) se definió un nuevo marco legal para el desarrollo de proyectos con participación privada, introduciendo criterios como el pago por los servicios que presta la infraestructura, la adecuada asignación de riesgos y las restricciones a las adiciones a los contratos. En el año 2013, se expidió la Ley de Infraestructura (Ley 1682), con la cual se optimizaron los tiempos para la gestión predial, la obtención de las licencias ambientales, los permisos para traslado de redes de servicios, entre otros, con el fin de garantizar la ejecución expedita y responsable de los proyectos. Adicionalmente, se dispuso de la Financiera de Desarrollo Nacional – FDN para gestionar recursos y diseñar instrumentos que faciliten la financiación a largo plazo de nuevos proyectos. Finalmente, se gestionó la creación del viceministerio de infraestructura y la creación, a través de la Ley de Infraestructura, de la Comisión de Regulación de Transporte y de la Unidad de Planeación de Infraestructura, éstas dos últimas próximas a entrar en operación en el año 2015.

Por otra parte, el Gobierno Nacional puso en marcha proyectos estratégicos para la infraestructura de transporte: a) a través de la ANI se estructuró e inició la contratación del programa de carreteras más ambicioso de la historia del país, conocido como la “Cuarta Generación de Concesiones” que contempla más de 40 proyectos con una inversión cercana a los 47 billones de pesos, para la intervención de más de 7.000 km, de los cuales más de 1.200 km son en doble calzada; b) Tras una serie de intentos fallidos a lo largo de la historia, inició el proyecto para garantizar la navegabilidad del río Magdalena entre Barranquilla y Puerto Salgar; c) se avanzó en el mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria del país, a través del esquema de concesión de los principales nodos aéreos; d) se dispuso de la estrategia para revivir el tren en Colombia, la cual inició con el contrato para la rehabilitación de los corredores ferreos la Dorada – Chiriguaná y Bogotá – Belencito y se avanza en la construcción de la segunda línea La Loma – Ciénaga. La ejecución de estos proyectos requerirá de una gran capacidad de coordinación, gestión, control y supervisión por parte del Estado, con el fin de garantizar que se cumplan los estándares de calidad, los niveles de servicio, los presupuestos y los tiempos establecidos.

De otra parte, y como resultado de una variación atípica del fenómeno de la Niña, en amplias zonas de Colombia entre septiembre de 2010 y marzo de 2011 se presentaron

precipitaciones continuas y muy superiores a las históricamente observadas que tuvieron como consecuencia inundaciones, avalanchas, vendavales y deslizamientos en forma extensa y prolongada en el territorio nacional (BID-CEPAL, 2011). La Ola Invernal 2010–2011 afectó directamente al 7% de los hogares de la población nacional, ocasionó la muerte y desaparición de aprox. 2.390 personas, tuvo efectos perversos sobre el sector agropecuario, generó daños en los activos físicos de la Nación afectado el stock de capital y redujo la producción de la economía en 0,12% del PIB (BID-CEPAL, 2011).

Los sectores más afectados por los daños causados por la Ola Invernal fueron vivienda con el 38,3% e infraestructura de transporte con el 30,2%. La Ola Invernal 2010–2011 causó serios daños y perjuicios sobre los corredores viales y la red férrea en la red vial primaria, secundaria, terciaria y concesionada, ocasionados cierres totales en más de 30 sitios y cierres parciales en más de 80 lugares (BID-CEPAL, 2011). El Gobierno Nacional estableció una estrategia la cual consistió en (i) la atención inmediata a los corredores afectados por la emergencia con el objetivo de permitir la transitabilidad, (ii) la rehabilitación de los corredores afectados previamente a la emergencia y (iii) la adaptación al cambio climático a través de la reconstrucción de los puntos críticos y vulnerables de la infraestructura para evitar afectaciones en el futuro próximo por fenómenos naturales. Para estos efectos se reestructuró el Fondo Nacional de Calamidades, y se creó el Fondo de Adaptación y la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres.

Es importante señalar que el crecimiento de la carga transportada ha sido sostenido en la última década: mientras en el 2002 se movilizaron 119,5 millones de toneladas, en el 2013 se movilizaron 301,0 millones de toneladas (crecimiento anual del 8,8%), principalmente por los modos carretero y férreo. Durante el último cuatrienio el modo carretero fue utilizado en promedio en un 71%, seguido por el modo férreo que movilizó el 27% de la carga, mientras que los demás modos: fluvial, cabotaje y aéreo no alcanzaron el 2%; cuando no se tiene en cuenta el carbón y petróleo, el transporte por carretera incluso supera el 98% de la carga transportada

En cuanto a la gestión de la red vial nacional, es importante considerar que la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar, en valor presente, hasta 5 veces el costo de realizar un mantenimiento preventivo oportuno, sin contar con los gastos en que incurren los usuarios por tener que transitar por una vía en mal estado. Por tal razón, entre los años 2010 y 2014 se orientaron esfuerzos importantes a la implementación de programas de mantenimiento y rehabilitación para mantener los tramos viales en condiciones de servicio favorables, lo cual permitió pasar del 43% al 57% en buen estado en los corredores que fueron objeto de estos programas. No obstante los buenos resultados, se debe disponer de recursos que permitan ampliar el alcance del programa y garantizar la conservación del buen estado en las vías intervenidas. Adicionalmente, aún existen cerca de 2.880 km de red nacional distribuida en 21

departamentos que se encuentran a nivel de afirmado, a cargo del INVIA. Con el fin de superar este rezago, se requiere acelerar el plan de pavimentación en las vías prioritarias.

Las vías regionales no sólo conforman la red más extensa (aproximadamente 186.400 km), sino que a su vez presentan un peor estado que aquellas a cargo de la Nación. Esta situación ha contribuido a acrecentar las brechas regionales; así lo demuestra la comparación del índice de km pavimentados/km<sup>2</sup> en las regiones productivas, el cual supera en 4 veces al de las regiones más pobres. Entre los años 2011 y 2014, se invirtieron 2,2 billones de pesos para recuperar la accesibilidad y la transitabilidad de los usuarios en aproximadamente 32.000 kilómetros de vías terciarias, beneficiando al 94% de los municipios del país. Los esfuerzos adelantados en la red nacional, deben ser complementados con una estrategia de coordinación y apoyo a las entidades regionales para la gestión de la red a su cargo.

En complemento de lo anterior, la Misión Sistema de Ciudades adelantada por el DNP estableció la necesidad de armonizar la continuidad de los corredores de comercio exterior con las particularidades de movilidad interna en las áreas urbanas por donde estos transitan. Para ello, es necesario evaluar las alternativas de solución local pero con una visión integral de corredores de transporte y desarrollo de los territorios.

La configuración geográfica del país ha incidido en la consolidación de servicios de transporte sesgados al modo carretero. La flexibilidad de los vehículos automotores (buses y camiones) les permite atender de forma más eficiente trayectos de distancias cortas y medias, y cubrir la multiplicidad de orígenes y destinos sin requerir de grandes puntos de consolidación de carga y pasajeros como los requerían el tren o el río. Sin embargo, se requiere de la formulación de mecanismos para modificar esta tendencia y aprovechar las ventajas que ofrecen otros modos de transporte.

Por ejemplo, el modo férreo transportó en 2013 el 27,5% de la carga nacional, presentando un crecimiento del 30% frente a la carga movilizada en 2009, debido principalmente al transporte de carbón de exportación y con un crecimiento anual promedio en el último cuatrienio del 5%. El Sistema Férreo Nacional cuenta con una longitud de 3.344 km de los cuales, 1.610 km se encuentran a cargo de la ANI, y los restantes 1.734 km a cargo del INVIA. De la línea férrea a cargo de la ANI, actualmente se encuentran en operación 416 km a través de contratos de concesión (FENOCO y Red Férrea del Pacífico) y 212 km a través de contrato de obra pública, para un total de 628 km puesto al servicio.

De otra parte, el transporte fluvial que en el año 2002 movilizó 3,5 millones de toneladas (el 2,9 % del total nacional), bajó su participación al 1,0% en el año 2013, cuando movilizó 2,9 millones de toneladas a través de los 18.225 km de red fluvial navegable. En cuanto a infraestructura fluvial y sus accesos, la única cuenca

desarrollada en el país a lo largo de los últimos años es la del río Magdalena, en donde se han otorgado 16 concesiones entre 2004 y 2013. Para revertir esta tendencia se está desarrollando el Plan Maestro de Transporte Fluvial de carga y pasajeros, que pretende fortalecer la institucionalidad a cargo de la red fluvial nacional y establecer estrategias para reactivar el transporte fluvial en todas sus dimensiones.

A través de las terminales del sistema portuario colombiano se movilizaron 183 millones de toneladas (MTA) durante 2013, aumentando en un 150% con respecto al 2002 y presentando un incremento promedio anual del 10,7% en el último cuatrienio. Sin embargo actividades como el cabotaje mantuvieron una participación inferior al 1%, aun cuando representa una alternativa factible al transporte de mercancías para zonas costeras no interconectadas.

El crecimiento de la carga movilizada en puertos estuvo acompañado de un incremento de la inversión privada en el sector, la cual se duplicó entre 2010 y 2013, principalmente en las zonas portuarias de Santa Marta, Buenaventura, Cartagena y Barranquilla. Durante el cuatrienio se ejecutó el dragado del canal de acceso a Buenaventura y Ciénaga. No obstante, ante los retos que depara el aumento del comercio exterior y la entrada en operación de la ampliación del Canal de Panamá, estas inversiones requieren complementarse con el mejoramiento de los accesos marítimos y terrestres, que permitan garantizar la confiabilidad y disponibilidad de la infraestructura con un nivel de servicio e interfaces adecuadas, así como una institucionalidad capaz de generar un ordenamiento y planificación adecuados.

Durante el pasado cuatrienio se avanzó en la consolidación y mejoramiento de la infraestructura aeroportuaria a través de 62 intervenciones estratégicas en aeropuertos no concesionados y del desarrollo de obras de modernización en los 17 aeropuertos concesionados. Así mismo, entraron en servicio las nuevas terminales nacional e internacional de pasajeros del aeropuerto El Dorado en Bogotá y se firmaron nueve acuerdos bilaterales de transporte aéreo. En cuanto a seguridad aérea, en el periodo 2011-2014 no se presentó ningún accidente de aviación comercial regular ni fatalidades en el transporte comercial de pasajeros; así mismo, la tasa de accidentalidad para todo tipo de aviación por cada 10.000 salidas a diciembre de 2013 fue de 0.18, inferior al promedio de América Latina (0.36). Se requiere, sin embargo, implementar mecanismos para garantizar el acceso aéreo a comunidades que no cuentan con otro medio de transporte y para continuar con los estándares de seguridad aérea de cara al crecimiento de la demanda de este modo durante el siguiente cuatrienio.

De otra parte, volar en Colombia dejó de ser un privilegio. En 2013 se movilizaron 28.6 millones de pasajeros, incrementándose en un 42% respecto al año 2010, en parte como resultado de la reducción del cargo de combustible y la entrada en operación de aerolíneas de bajo costo. Esta competencia fomentó una sana competencia entre los operadores que prestan el servicio de transporte aéreo comercial nacional e

internacional, y se reflejó en precios más asequibles de los tiquetes para el usuario final.

Los retos que implica la consolidación de infraestructura de transporte requieren de instancias de coordinación institucional que permitan resolver la superposición o vacíos en la realización de tareas y responsabilidades que genera la planificación de proyectos aislados con escasa articulación con otros modos, y la ineficiencia en el control de la ejecución de los mismos. Para ello, la Ley de Infraestructura reglamentó la creación de la Unidad Técnica de Planeación de Transporte y la Comisión de Regulación; sin embargo aún quedan pendientes los ajustes institucionales de otras de sus entidades adscritas o vinculadas al sector, que complementarán la tarea adelantada, y una mayor disponibilidad de recursos para su correcta operación.

#### **b. Visión y objetivos**

La infraestructura de transporte plantea romper las barreras que históricamente moldearon un país cerrado, desigual y con territorios con alta incidencia del conflicto armado. En estos 4 años el sector no sólo contará con los mayores recursos de su historia, sino que recibe un portafolio de proyectos bien estructurados y una institucionalidad nueva y moderna para su ejecución.

Un país bien conectado será un país más productivo, porque reducirá las distancias entre sus centros de consumo y de producción, permitiéndole posicionar sus productos a menores precios en mercados internacionales: más grandes, más diversos y más sofisticados. Igualmente podrá aprovechar las ventajas del comercio interno, fomentando la especialización regional como motor de crecimiento económico y empleo. Por su parte, el tránsito de personas le brindará mayor exposición al talento local ante el mundo y lo enriquecerá mediante el intercambio de ideas y conocimientos, ingredientes indispensables para la innovación.

También será más productivo porque invertirá inteligentemente sus recursos. La infraestructura de transporte no sólo estará enfocada en obras que reduzcan distancias o incrementen velocidad, también se desarrollarán proyectos multimodales que permitan reducir costos de transporte, consumo energético o impactos ambientales. A su vez, estrategias enfocadas en el desarrollo logístico buscarán incidir en el comportamiento de las empresas y las personas, de modo que reduzcan las necesidades o adopten patrones más eficientes de desplazamiento.

La infraestructura de transporte será una herramienta fundamental para la construcción de la paz, reduciendo las distancias y rompiendo las barreras que a lo largo de los siglos fueron formando un país segregado y desigual. Las vías de acceso más rápidas, los aeropuertos más seguros y los ríos navegables facilitarán que el Estado haga más presencia en todo el territorio nacional, con su oferta de programas sociales, servicios

públicos, inversión productiva y seguridad. La mejor infraestructura también contribuirá a la reconciliación, facilitando el encuentro de los ciudadanos para el diálogo, el debate y la convivencia.

La conectividad también contribuirá a la construcción de un país menos desigual, al cerrar brechas poblaciones y territoriales en el acceso a bienes, servicios e información. La infraestructura de transporte permitirá que la distancia, el tiempo o el dinero no sean un factor de discriminación y que todos los colombianos puedan acceder a las mismas oportunidades.

El principal objetivo en materia de infraestructura es aumentar el ritmo de inversión en el sector transporte. Con el propósito de cerrar la brecha de infraestructura y mejorar las condiciones de conectividad del país, es necesario aumentar el ritmo de inversión en el sector transporte alrededor del 3% del PIB anual y mantener de manera sostenida durante casi una década este nivel. Esto será posible a través del esfuerzo del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas. La ANI a través de la vinculación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura de transporte tendrá como objetivo promover la inversión de proyectos ferreos, portuarios, aeroportuarios y carreteras. El INVIA y la Aerocivil a través de la inversión pública promoverán la construcción y el mejoramiento de vías, aeropuertos, navegabilidad de los ríos y canales de acceso portuario. Cormagdalena a través de la participación privada invertirá en las obras para la navegabilidad del río Magdalena. Las regiones a través del Sistema General de Regalías invertirán en obras de infraestructura prioritarias para el desarrollo regional y las principales ciudades promoverán la construcción de los Sistemas Masivos de Transporte.

Otro gran reto de la infraestructura en este cuatrienio será jalonar el desarrollo del campo. La infraestructura deberá enfocarse en promover su desarrollo, reduciendo los costos de transporte y mejorando la conservación de los productos a lo largo de la cadena logística para incrementar la rentabilidad del productor. El mayor crecimiento en las zonas rurales se traducirá inmediatamente en empleo para los más pobres, el cierre de brechas urbano-rurales y la generación de oportunidades para la población más golpeada por el conflicto.

Conectar un país fragmentado por muchos años requerirá priorizar los esfuerzos hacia los proyectos de mayor rentabilidad social, que conecten a las regiones y maximicen sus vocaciones productivas. Para ello el desarrollo de la infraestructura de transporte obedecerá a la hoja de ruta construida por el Gobierno Nacional, a partir del análisis técnico de las necesidades del país y en permanente diálogo con las regiones.

## **c. Estrategias y metas**

### **1. Infraestructura vial estratégica**

#### **1.1. Programa de concesiones 4G**

La cuarta Generación de Concesiones (4G) es el programa de infraestructura vial que le permitirá al país desarrollarse aceleradamente y ser más competitivo para enfrentar los retos del comercio global, generando más empleos y entregando a los colombianos vías de primera calidad al final de ésta década. El programa de 4G incluye cerca de 40 proyectos involucrando alrededor de 7.000 km de la red vial nacional, 141 km de túneles y 150 km de viaductos por un valor de inversión aproximado de 47 billones de pesos. El programa se encuentra estructurado y en proceso de contratación.

En el cuatrienio, la ANI tiene como objetivo terminar el proceso de contratación y ejecutar los proyectos del programa 4G. La vinculación del capital privado a través del programa 4G permitirá acelerar la inversión en carreteras concesionadas pasando de niveles de 3 billones de pesos anuales a 8,5 billones de pesos al finalizar el cuatrienio. Este programa llevará desarrollo y trabajo a 24 departamentos y generarán más de 180.000 empleos directos, lo cual permitirá reducir la tasa de desempleo durante la etapa de construcción de los proyectos en 1% y generará un efecto multiplicador en el PIB de aproximadamente el 1,5 %<sup>38</sup>.

Al finalizar el cuatrienio, el país contará con 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.500 km serán en doble calzada. A través del Programa de Cuarta Generación de Concesiones se contratarán aprox. 1.200 km adicionales de nuevas dobles calzadas. Este programa reducirá los tiempos de desplazamiento entre los centros productivos y los puertos en hasta 30% y disminuirá los costos de operación vehicular hasta en un 20%.

Al finalizar el programa 4G, el país contará con más 11.000 km de vías nacionales concesionadas, de las cuales 3.500 km serán en doble calzada. El Programa 4G contratará aprox. 1.200 km adicionales de nueva doble calzada. Este programa reducirá los tiempos de desplazamiento entre los centros productivos y los puertos en hasta 30% y disminuirá los costos de operación vehicular hasta en un 20%.

Con el objetivo de mantener el ritmo de construcción en las concesiones y asumir los retos de la implementación de un programa de tan alto impacto, es necesario que la

---

<sup>38</sup> Documento Conpes 3760.

ANI amplíe sus capacidades de gestión. Para esto requiere fortalecer la supervisión técnica, socio-ambiental, financiera, jurídica y predial de los contratos, mejorar la gestión de riesgos, así como atender el pago oportuno de deudas y reducción de pasivos, al tiempo que continúe con la política de normalización y aceleración de contratos en ejecución.

Dado el impacto de este programa en la generación de empleo, crecimiento económico y competitividad del país, el Gobierno Nacional dispondrá de las medidas y recursos necesarios para lograr que éste se ejecute en los tiempos presupuestados. Este programa representa el mayor salto en infraestructura de transporte en la historia del país y un esfuerzo fiscal sin precedentes que debe ir acompañado de un adecuado ejercicio de priorización, optimizando el uso de los recursos públicos.

Con el fin de consolidar la red vial nacional, se identificarán los principales corredores faltantes para ser estructurados y licitados durante la vigencia del presente Plan. El DNP y el MT adelantarán la priorización de los proyectos, teniendo en cuenta los cupos de gasto de mediano plazo del sector Transporte y la evaluación socioeconómica de los mismos, al igual, que se promoverá e incentivará la presentación de ofertas de iniciativa privada.

De otra parte, en Colombia, durante el periodo 2002–2010 se construyeron en promedio 60 km anuales de doble calzada. El esfuerzo del Gobierno Nacional y el Sector Transporte por regularizar los contratos de concesión y acelerar el ritmo de construcción, permitió que durante el periodo 2011–2013, se construyeran en promedio 180 km de doble calzada anuales. Con el objetivo de continuar la política de regularización y aceleración del ritmo de construcción, durante el cuatrienio 2014–2018, la ANI se propone la construcción de 300 km anuales de doble calzada y mantener este ritmo de construcción hasta finalizar la década. Todo ello con el objetivo de ampliar la capacidad de las vías con el mayor tráfico del país, consolidar los corredores estratégicos de comercio exterior y disminuir los costos de transporte para hacer más competitivo al país.

Actualmente, la ANI tiene a cargo 26 contratos de concesión de carreteras de Primer, Segunda y Tercera Generación para la construcción, mejoramiento y mantenimiento de 5.506 km de la Red Vial Nacional. A través de estos contratos se encuentra contratada la construcción 2.300 km de doble calzada de la Red Vial Nacional, de los cuales

1.381 km se encuentran construidos<sup>39</sup>. Se espera que durante el cuatrienio se terminen de construir los 919 km de doble calzada restantes.

Para asumir el reto de implementar el programa 4G y acelerar la construcción de los contratos de concesión en ejecución, es necesario que la ANI amplíe sus capacidades de gestión. Para esto requiere fortalecer la supervisión técnica, socio-ambiental, financiera, jurídica y predial de los contratos, mejorar la gestión de riesgos, así como atender el pago oportuno de deudas y reducción de pasivos, al tiempo que continúa con la política de normalización de contratos en ejecución.

### **1.2. Red vial nacional no concesionada y Programa de mantenimiento sostenible**

Otro de los grandes retos del sector transporte será garantizar la conectividad entre las regiones a través del mantenimiento adecuado de la red no concesionada. De los 17.400 kilómetros de la red vial nacional, alrededor de 6.000 estarán a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIA, quien deberá garantizar su transitabilidad y adecuados niveles de servicio.

Con el fin de generar un mecanismo que permita aprovechar las eficiencias del sector privado en la gestión de proyectos viales (operación y mantenimiento), reducir los costos asociados al desarrollo de los procesos licitatorios y contractuales de menor duración y asegurar los recursos requeridos en el mediano plazo, el INVIA estructurará un programa de Mantenimiento Sostenible a través de Asociaciones Público-Privadas - APP. De igual forma, el INVIA continuará atendiendo aquellos corredores que no sean objeto de este programa, a través de contratos de obra pública.

Se ha identificado la necesidad de mejorar las condiciones de la superficie de rodadura (pavimentación, placa huella, etc.) de al menos 273 km de red nacional, 463 km de red secundaria, 3.800 km de placa huella y 5.000 Km de mantenimiento periódico, con el fin de llevar los indicadores de calidad de infraestructura a los estándares de los países de la región. Para lograrlo, además de la continuación de los programas de Corredores de Prosperidad a cargo del INVIA, se estructurará un programa de pavimentación que priorice aquellos tramos necesarios para la construcción de la paz y el cierre de brechas regionales, y aquellos tramos que conecten ciudades capitales de departamento. Igualmente se impulsará el programa de mantenimiento rutinario de la red terciaria a través de las juntas de acción comunal generando empleo en las comunidades rurales menos favorecidas.

---

<sup>39</sup> Con corte a julio de 2014.

Adicionalmente, deberá ser tarea del Invías la actualización del inventario de la Red Vial de competencia de la Nación, teniendo en cuenta los programas y proyectos en desarrollo y las ventajas competitivas de entregar a los Departamentos y Municipios la propiedad de la infraestructura de transporte, en el marco de lo consagrado en la ley 105 de 1993. De esta manera, dicha actualización contemplará las siguientes premisas: i) las variantes conexas a las vías nacionales se considerarán parte integral de la red vial nacional, ii) la administración, gestión y mantenimiento de los pasos urbanos de vías nacionales serán responsabilidad de los municipios, iii) la red terciaria que actualmente administra el INVIAS podrá ser trasladada a los municipios correspondientes, iv) las vías departamentales que se constituyan como parte del programa de concesiones 4G deberán hacer parte de la red vial a cargo de la Nación. En línea con lo anterior, el Ministerio de Transporte y el INVIAS, definirán cuales vías férreas actualmente inactivas podrían ser cedidas a los municipios, para ser utilizadas a favor de proyectos locales de movilidad o de acuerdo con las disposiciones de los gobiernos municipales frente al uso del suelo.

Por último, para avanzar en la modernización del marco normativo del sector transporte y el fortalecimiento institucional, se propone dotar a la Nación de competencias través de la actualización de la Ley 105 de 1993.

## **2. Consolidación de corredores de transporte multimodal estratégicos**

### **2.1. Modo Férreo**

El modo férreo presenta grandes ventajas operativas en cuanto a la optimización de costos por tonelada transportada y menor impacto ambiental, con respecto al transporte de carga por carretera. En la actualidad, el 27% de la carga nacional se mueve por este modo, especialmente el transporte de carbón en la Costa Caribe. Para aprovechar estas ventajas y disminuir los costos logísticos, se hace necesario impulsar proyectos ferreos sostenibles económicamente y relacionados directamente con proyectos productivos que aseguren la oferta de carga.

Con el objetivo de revivir el transporte férreo en Colombia, el sector ha establecido como uno de sus principales objetivos promover la inversión privada en infraestructura ferroviaria para recuperar los corredores con mayor potencial y garantizar la operación de carga y pasajeros. La primera fase de la estrategia consiste en rehabilitar y poner en operación los corredores Bogotá – Belencito y La Dorada – Chiriguaná a través de contratos de obra pública. Una vez recuperado el corredor, la segunda fase consiste en entregar en concesión el Corredor Férreo Central, el Corredor Bogotá – Belencito y los trenes de cercanías en la región Bogotá – Cundinamarca con el objetivo ampliar su

capacidad y garantizar la operación de carga. La tercera fase consiste en promover iniciativas privada para el desarrollo de proyectos ferroviarios a mediano y largo plazo como por ejemplo: el Ferrocarril del Carare, La Tebaida – La Dorada (Túnel Cordillera Central), Chiriguaná – Dibulla, la variante Férrea Buga – Loboguerrero, la troncal Cúcuta – Ferrocarril Central, entre otros. Por lo tanto, el Gobierno Nacional espera movilizar el esfuerzo y los recursos del sector privado en el desarrollo de proyectos ferroviarios con el propósito de aumentar la inversión de 40.000 millones de pesos a 300.000 millones de pesos anuales al finalizar el cuatrienio.

El DNP y el Ministerio de Transporte priorizarán estas intervenciones a través de la formulación de un Plan Maestro Ferroviario que trace la ruta de desarrollo de mediano y largo plazo, analizando los componentes institucional, financiero, económico, ambiental, técnico y legal. Este Plan Maestro permitirá el desarrollo de nuevos tramos férreos, la recuperación de aquellos tramos inactivos con mayor potencial de transporte de carga, la implementación de accesos regionales, la conectividad de redes y la promoción de la intermodalidad. En ese sentido, el Gobierno Nacional y el Ministerio de transporte entregarán a los municipios o departamentos los corredores férreos que sea viable reactivarlos, facilitando el trámite especialmente en lo relacionado con la liberación de pasivos ambientales.

En lo relacionado con la red férrea a cargo del INVIA, Ferrovías transfirió a esa entidad la infraestructura férrea, entre ella diversos inmuebles que por su naturaleza fueron declarados patrimonio nacional por el Ministerio de Cultura, en virtud del Decreto 746 de 1996 y regulado por la Ley de Cultura 397 de 1997 y la Ley 1185 de 2008 modificatoria de esta ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, es deber del Estado a través de las autoridades nacionales y territoriales proteger los bienes que conforman el patrimonio cultural, participando en la formulación de los programas de manejo y conservación de dichos bienes. De acuerdo con la responsabilidad que le asiste al Ministerio de Cultura y a los entes territoriales, resulta viable que los inmuebles que no se encuentran en operación sean transferidos por el INVIA a los municipios donde se encuentren ubicados, teniendo en cuenta la cercanía de los cascos urbanos y dando prioridad a aquellos que por su localización pueden aportar al desarrollo de actividades de índole cultural, educativo, administrativo y turístico. Con esta medida, se garantizaría el mantenimiento, cuidado y protección de dicha infraestructura por parte de las entidades territoriales.

## **2.2. Modo fluvial**

Además de las ventajas operativas y ambientales que presenta este modo, en muchas zonas del país es la única opción para el transporte de carga y pasajeros. Actualmente, la red fluvial cuenta con 24.725 Km (18.225 km navegables), a través de los cuales

se moviliza el 3% de la carga nacional. Durante el último cuatrienio, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, INVIAS y CORMAGDALENA ha potenciado la utilización de la red fluvial, mediante proyectos como la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y los estudios y diseños fase II para la navegabilidad de los ríos Meta, Atrato y Putumayo.

Como política para la reactivación del modo fluvial, y teniendo en cuenta los resultados del Plan Maestro Fluvial (actualmente en ejecución por parte del DNP y el MT), se priorizará la recuperación de la navegabilidad de las principales cuencas fluviales del país. En primera instancia, y adicional a las importantes obras que se deberán ejecutar dentro del programa de recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena, y de acuerdo con los resultados de los estudios realizados, el INVIAS estructurará un plan de acción para la recuperación de la navegabilidad del río Meta que tenga en cuenta accesos viales, muelles regionales y obras en el canal navegable, con potencial participación de capital privado en su ejecución, si así lo concluyen los respectivos estudios, evento en el cual se estructurarían las Asociaciones Público Privadas por parte de la ANI. Al mismo tiempo se analizarán las necesidades de inversión pública en donde se requiera con el fin de garantizar proyectos con equidad y enfoque social. De igual forma, la ANI promoverá la presentación de iniciativas privadas para el desarrollo de proyectos fluviales.

Se desarrollará un programa de intervenciones fluviales menores, que abarque el mantenimiento y operación tanto de muelles como de la red fluvial; se adelantará la ejecución de dragados y rehabilitación y construcción de malecones, de acuerdo con lo que estipule el Plan Maestro Fluvial. Se incluirán las intervenciones en los accesos terrestres de impacto regional necesarios para conectar dichos muelles a la red vial terciaria y/o secundaria. Se priorizarán las necesidades socio-económicas de las distintas regiones, y se definirá el modelo de operación con las entidades territoriales.

Se promoverá un transporte fluvial eficiente, limpio y seguro, que dinamice la economía de los municipios ribereños. El Ministerio de Transporte actualizará el marco normativo vigente, de tal forma que promueva la modernización de la flota, genere la especialización del recurso humano e impulse programas de emisión de bonos por reducción de gases contaminantes en colaboración con las autoridades competentes.

A través de entidades como el SENA se realizarán programas de capacitación en gestión de hidrovías, construcción de obras fluviales y certificación del personal de tripulantes con licencia vigente. Finalmente, de acuerdo a las indicaciones del Plan Maestro Fluvial, se analizará la institucionalidad y las necesidades de reforzar las capacidades y estrategias que permitan el seguimiento, mantenimiento y gestión de las cuencas hidrográficas.

### **2.3. Modo Aéreo**

Ante el alto incremento de pasajeros en el país en los últimos años, es necesario mantener el ritmo inversión en los aeropuertos de las grandes ciudades y de las ciudades intermedias a través de contratos de Asociación Público-Privada y/o concesión con el objetivo de aumentar la capacidad, mejorar la calidad del servicio y permitir la conectividad nacional e internacional. A estos objetivos se le suma la necesidad de avanzar en la regulación y modernización de equipos aeronáuticos.

Las necesidades de inversión en aeropuertos de grandes ciudades y ciudades intermedias se estiman en aprox. \$2,0 billones de pesos durante el cuatrienio, para lo cual la ANI tendrá que desarrollar los mecanismos necesarios para viabilizar esta inversión bajo el esquema de APP, ya sea por iniciativa pública o privada, con el fin de modernizar la infraestructura aeroportuaria, el equipamiento y/o mejorar la prestación de los servicios conexos.

Durante el cuatrienio, la ANI tiene previsto culminar la contratación de las concesiones para la modernización de los aeropuertos de Barranquilla, Neiva, Armenia y Popayán. De igual forma, ejecutará las obras de ampliación del Aeropuerto de Cali. Y estructurará y ampliará el aeropuerto El Dorado y la infraestructura aeroportuaria de los aeropuertos de Medellín, Cartagena, Bucaramanga, Santa Marta, Montería, Valledupar y Quibdó.

Por la importancia estratégica que representa, se le otorgará un mayor impulso al Plan de Navegación Aérea - PNA para el desarrollo del modo aéreo del país, como instrumento de planificación y desarrollo del servicio aeronáutico y aeroportuario a fin de mejorar la conectividad y como respuesta para satisfacer los requerimientos frente al crecimiento del transporte aéreo nacional e internacional.

Para garantizar el crecimiento sostenible del transporte aéreo se centrarán acciones en el fortalecimiento institucional, incremento de la seguridad operacional, capacidad y eficiencia de la navegación aérea y en una infraestructura aeroportuaria eficiente con la protección del medio ambiente.

De igual forma se fortalecerá el Centro de Estudios Aeronáuticos, logrando su certificación como Instituto de Educación superior, para la formación de personal idóneo para garantizar una mejor prestación de los servicios aeronáuticos y aeroportuarios.

Los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia se armonizarán con las normas de los Reglamentos Aeronáuticos Latinoamericanos (LAR), con el fin de adaptarse a las dinámicas y al entorno económico del sector aeronáutico en cumplimiento de los estándares y tratados internacionales, incentivando aún más la competencia en el mercado nacional e internacional. De igual forma se fortalecerán las inversiones para la

gestión eficiente del tránsito aéreo con proyectos de actualización tecnológica en sistemas de ayudas a la navegación aérea, de telecomunicaciones y de meteorología.

Se prestará especial atención a los nodos de transporte aéreo de comercio exterior como es el caso del aeropuerto El Dorado, con la construcción del Centro de Gestión Aeronáutico y la Torre de Control, con lo que se pretende mejorar los servicios de tránsito aéreo, la gestión de la afluencia del tránsito aéreo y el rediseño del espacio aéreo de Bogotá para optimizar el número de operaciones. La nueva infraestructura aeroportuaria que se proyecte para la competitividad estratégica del país, contará con el apoyo del Gobierno Nacional a fin de garantizar su desarrollo oportuno.

Se continuarán las intervenciones para la construcción, el mejoramiento y ampliación de los aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos para mantener las condiciones básicas de operación en los aeropuertos no concesionados de la Aeronáutica Civil.

Con la revisión de la política aerocomercial se definirán medidas que permitan adecuar el sector aeronáutico a un nuevo entorno económico del país y del sector aeronáutico en general con el propósito de incentivar aún más la competencia en el mercado nacional de pasajeros regulares. Se buscarán espacios para viabilizar la entrada de nuevos operadores, tomando en consideración la evolución del mercado aéreo, el comportamiento de los indicadores financieros de la industria, los niveles de ocupación, el mercado de actores importantes, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo. Se acompañará de una revisión del acceso a los mercados de transporte aéreo regular de pasajeros para buscar una mayor racionalización de la oferta, una competencia en la prestación del servicio y el incremento en el desarrollo de las empresas del sector. Así mismo, a nivel internacional se continuará buscando un equilibrio entre los intereses de las aerolíneas colombianas y la promoción de una mayor conectividad del país frente a intereses provenientes de aerolíneas o gobiernos extranjeros a fin de fomentar la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

El país avanzó en la concesión de sus principales nodos aéreos, trasladando la eficiencia del sector privado a la gestión, operación y mantenimiento de los principales aeropuertos del país. No obstante, para que estas eficiencias se trasladen a los usuarios y garanticen la competitividad de los principales hubs aéreos a nivel regional, el Ministerio de Transporte y AEROCIVIL, revisarán las tasas, tarifas y demás componentes que afectan el costo de la operación.

Por otro lado, es importante señalar que el modo aéreo es la forma más inmediata de conexión de zonas apartadas del país, en las cuales el alto costo de implementación y las restricciones geográficas dificultan el desarrollo de otros modos. En estas zonas se tienen identificados 130 aeródromos de impacto regional, los cuales han tenido en los últimos años un crecimiento en el movimiento de pasajeros. A través de la AEROCIVIL

se desarrollará un programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales con énfasis en dichas zonas. Para el financiamiento de las intervenciones en los aeropuertos de propiedad de los municipios y departamentos, las autoridades respectivas dispondrán de los recursos del Sistema General de Regalías – SGR, pudiendo recibir cofinanciación por parte del Gobierno Nacional.

Asimismo, con el fin de asegurar que las comunidades con dificultades de acceso cuenten con una efectiva conectividad y se preserve la integridad territorial, se revisará el modelo actual de operación de SATENA, con base en la política aerocomercial y de regulación que adelanta actualmente el Gobierno Nacional, definiendo posibles mecanismos de financiación del servicio social aéreo.

De otra parte, con la formulación e implementación del Plan Nacional de Navegación Satelital<sup>40</sup>, se mejorarán las ayudas a la navegación aérea para la operación desde aeropuertos domésticos, impulsando proyectos nacionales de ciencia, tecnología e innovación. Se establecerán acuerdos con el sector privado y universidades para trabajar conjunta y coordinadamente en aplicaciones satelitales para el medio aeronáutico y demás modos de transporte, con un plan de investigación y desarrollo que cuente con mecanismos de financiación.

Para finalizar, el Gobierno Nacional impulsará un mayor desarrollo de la capacidad científico técnico del país como factor fundamental para promover el crecimiento económico, el desarrollo social y la integración nacional, a través de la creación de la Agencia Nacional del Espacio<sup>41</sup>, teniendo en cuenta la experiencia y las finalidades de la Comisión Nacional del Espacio conformada en la actualidad por los Grupos de Navegación Satelital, Telecomunicaciones, Observación de la Tierra, Astronáutica, Astronomía y Medicina Aeroespacial, Asuntos Políticos y Legales, Gestión del Conocimiento, Infraestructura de Datos Espaciales – ICDE.

### **3. Infraestructura Logística, Desarrollo y Comercio Exterior**

#### **3.1.Promoción e impulso a Proyectos Regionales de Desarrollo Empresarial y Social**

En un marco de actuación orientado a la competitividad, el mejoramiento del nivel de servicios de comercio exterior y los indicadores sociales de las regiones, el Gobierno Nacional avanzará en el diseño y puesta en marcha de mecanismos innovadores para la

<sup>40</sup> Plan Nacional de Navegación Satelital que se enmarca en la Comisión Colombiana del Espacio – CCE creada mediante el Decreto 2442 de 2006, como órgano intersectorial de consulta, coordinación, orientación y planificación, para la ejecución de la política nacional para el desarrollo y aplicación de las tecnologías espaciales y coordinar la elaboración de planes, programas y proyectos.

<sup>41</sup> En Suramérica los países que cuentan con Agencias Espaciales son: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Perú, Venezuela.

gestión de proyectos de infraestructura que faciliten la creación de plataformas logísticas, industriales y empresariales de categoría mundial. Se plantearán nuevas herramientas para la adecuada articulación de los diferentes niveles de gobierno, la optimización en la inversión de recursos públicos, el máximo aprovechamiento de la oferta social institucional, la gestión inteligente del suelo y la integración de las comunidades locales a las actividades productivas.

El Gobierno Nacional promoverá la creación de nuevos instrumentos en materia de arquitectura institucional que permitan realizar labores de gestión y promoción de proyectos industriales y logísticos con inclusión social, para las regiones en los cuales se realicen procesos de generación de valor partiendo de (i) la inversión en infraestructura básica requerida (ii) formación de talento humano; (iii) la incorporación de capital privado; y (iv) la realización de inversiones en la infraestructura social necesarias en las regiones como premisas fundamentales para su operación. Las inversiones sociales podrán concebirse desde la estructura de costos del negocio, o mediante destinación de los excedentes que se generen, de acuerdo con los estudios técnicos, jurídicos y financieros.

De acuerdo con las condiciones territoriales actuales, pueden requerirse, además de la infraestructura básica para las plataformas logísticas, inversiones para la provisión de servicios como acueducto, saneamiento básico, energía, educación, salud, conectividad física o digital, entre otros.

### **3.2. Nodos de Transferencia de Carga**

Los principales nodos logísticos portuarios y aeroportuarios han demostrado grandes progresos en eficiencia de los procesos desarrollados en su interior. No obstante, aún existen retos de gestión interinstitucional e infraestructura que se convierten en cuellos de botella para el productor colombiano.

Los puertos y aeropuertos más relevantes en gestión de carga serán sujeto de Planes de optimización de las operaciones logísticas allí desarrolladas, con miras a introducir mejoras en los procesos físicos y documentales, que a su vez reviertan de manera contundente en la disminución de los costos finales al usuario, y tiempos más competitivos para las actividades de comercio exterior. En complemento, el Ministerio de Transporte desarrollará acciones tendientes a garantizar la adecuada conectividad de dichos nodos de transferencia con la red vial nacional.

Dichos planes articularán autoridades e inversiones, contemplarán esquemas tarifarios o de cobro que generen incentivos para la optimización de los procesos de transferencia, y aplicaciones para enternamiento de usuarios. Las ciudades podrán establecer incentivos

para promover esquemas de distribución urbana de mercancías de bajo impacto, apoyados en centros de consolidación periféricos.

Se revisarán los esquemas de gestión en la infraestructura de pasos de frontera, con miras a sofisticar los estándares operacionales y de seguridad en los pasos de frontera terrestres, como estrategia para el fortalecimiento del comercio binacional, la soberanía y la integración social y económica del bloque regional. A tales efectos, se requerirá replantear la institucionalidad encargada de los asuntos fronterizos colombianos.

La ANI y el INVIAIS serán las entidades encargadas de construir y mantener la infraestructura de pasos de frontera (CEBAF o CENAF) de acuerdo con la viabilidad y en el marco de sus competencias (la ANI promoverá la construcción de la infraestructura fronteriza a través de APP y el INVIAIS será el responsable de la construcción para los proyectos de obra pública). Una vez construidos, las autoridades aduaneras, de inmigración, sanitarias, de seguridad binacionales, o la institucionalidad que plantee el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano comprometerá recursos de su presupuesto para la operación y la administración de las labores que le competen.

#### **4. Infraestructura para la transformación del campo y la consolidación de la paz**

##### **4.1. Vías terciarias**

Las vías terciarias son la gran apuesta de infraestructura para el desarrollo del campo y la consolidación de la paz, dado que se ejecutan en las zonas más vulnerables y con mayor impacto en la generación de economías locales. Actualmente, el país cuenta con una red terciaria de 142.000 km, de los cuales solamente han podido ser intervenidos durante el último cuatrienio alrededor del 25%, con un gran esfuerzo fiscal por parte del Gobierno Nacional y los entes territoriales.

Teniendo en cuenta que la construcción y mantenimiento de la red terciaria tiene un impacto directo en el fortalecimiento de las cadenas productivas agrarias, mejorando la posibilidad de comercialización de los pequeños productores rurales y que simultáneamente es una invaluable herramienta para posibilitar la presencia del Estado en todo el territorio nacional en un escenario de posconflicto, todas las instituciones estatales, en especial el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Transporte definirán estrategias comunes para el cumplimiento de las metas y estrategias en materia de intervención en vías terciarias definidas en el presente Plan Nacional de Desarrollo, aunando esfuerzos a través de la celebración de convenios interadministrativos u otros mecanismos de colaboración. Igualmente se buscará la cofinanciación de proyectos de vías terciarias con recursos de la Nación y recursos de

regalías, bien sean regalías directas o provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional y de Compensación Regional.

Finalmente, con el fin de mejorar las condiciones de la red terciaria, se promoverá la implementación de un Sistema de Gestión Vial –SGV– sobre los siguientes fundamentos básicos: i) dimensionamiento de la red a partir de la elaboración de inventarios viales, ii) priorización de intervenciones en ejes de integración económica y territorial, buscando los mayores impactos frente a las apuestas productivas, iii) reglamentación e implementación de procesos constructivos y materiales específicamente para vías con bajos volúmenes vehiculares, iv) promoción de mecanismos de asociatividad para el desarrollo de actividades de mantenimiento rutinario de las vías, v) estructuración de un esquema institucional el que el Gobierno Nacional, a través del MT y el INVIA, preste acompañamiento técnico a las entidades territoriales para la elaboración del planes viales territoriales e implementación del SGV, y que éstas se encarguen de la ejecución de las intervenciones priorizadas y vi) asignación de recursos de la Nación y de las entidades territoriales dentro de sus presupuestos de inversión con el fin de garantizar la sostenibilidad de la conservación de las vías intervenidas. De otra parte, el Gobierno Nacional realizará las gestiones necesarias para que la red terciaria correspondiente a la antigua Red de caminos vecinales sea asumida por los respectivos municipios.

#### **4.2. Plataformas Logísticas Rurales**

La logística se deriva de interacciones económicas y sociales entre regiones funcionales con relaciones productivas y comerciales. La connotación integradora de la logística hace que sea necesario el diseño de programas de fortalecimiento de las redes logísticas y de transporte para la atención a economías locales que se articulen con programas de seguridad alimentaria, salud, seguridad y comercio en áreas de interés estratégico para el país.

Una verdadera transformación del campo requiere entre, otras cosas, que la Política Nacional Logística además de atender las cadenas de comercio exterior, promueva la eficiencia y crecimiento de cadenas locales. La adopción de medidas para la reducción de costos de transporte para el productor campesino, la eliminación de intermediarios, y la provisión de soluciones logísticas, con miras a generar más y mejores oportunidades para las economías rurales.

Las soluciones logísticas rurales permitirán vincular fuerza laboral del lugar, rescatarán saberes de arraigo local, contribuirán al aprovechamiento sostenible y participativo de la riqueza de los suelos, y la agregación de valor, a través de procesos de acopio, selección, clasificación, tratamiento, transformación, empaque, enfriamiento, transporte, provisión de insumos, capacitación y/u otros servicios.

Las plataformas logísticas para el campo potenciarán los mercados rurales mediante acciones en los frentes de capacitación, generación de información útil para la independencia del productor en la asignación de precios, optimización de rutas para provisión de insumos y recolección de productos, entre otras a definir como producto de los hallazgos del Censo Nacional Agropecuario, entre los Ministerios de Transporte y Agricultura y Desarrollo Rural, y el Programa de Transformación Productiva de Bancoldex. Las implementaciones y desarrollos iniciales se realizarán bajo un esquema de pilotos.

En el frente educativo, se conformarán grupos especializados para los asuntos logísticos en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a efectos de que estas carteras sectoriales promuevan (a través del asesoramiento logístico) la adopción de prácticas novedosas en materia logística, y funjan como enlace con el sector productivo nacional. Dichos grupos de trabajo adelantarán actividades de manera coordinada con el grupo homólogo en el Ministerio de Transporte y la UPT, y serán aliados estratégicos sectoriales de la Unidad Técnica de Ejecución Logística del DNP.

## **5. Capital privado para la provisión de infraestructura**

Dadas las ventajas que tienen las Asociaciones Público Privada para proveer cierto tipo de infraestructura pública, se propone ajustar el marco regulatorio actual para impulsar la utilización de este esquema de contratación en los entes territoriales, en sectores sociales de cara al postconflicto (educación, salud, vivienda y agua, cultura, rural entre otros), en Sistemas de Transporte Masivo y en el sector de servicios públicos.

### **5.1. Planeación y priorización de proyectos de iniciativa privada**

En el marco de las Asociaciones Público Privadas la presentación de iniciativas privadas, ha tenido un aumento considerable llegando a registrar más de 300 registros en el registro único de asociaciones público privadas –RUAPP del DNP. Sin embargo, al revisar estos proyectos se encuentra que muchas de éstas no están planteadas bajo la normativa actual.

A través del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 se fortalecerá el papel del sector público en la revisión de iniciativas privadas, pasando de un papel de validador a uno de mayor liderazgo en el proceso, garantizando que prime el interés público como eje del desarrollo de estas iniciativas. En este nuevo papel, se le dará la competencia al Departamento Nacional de Planeación – DNP en los proyectos de orden nacional (o que requieran cofinanciación de la Nación y el sector no cuente con una entidad especializada en la estructuración/validación de este tipo de proyectos) y a las secretarías de planeación en aquellos de orden territorial, para intervenir en etapas tempranas de la estructuración de los proyectos de iniciativa privada, contribuyendo a

que estos sean desarrollados de acuerdo con las políticas públicas del sector, sean coherentes con las prioridades establecidas por el sector público y acordes con el marco regulatorio de las APP en Colombia. La colaboración temprana entre entidades públicas, permitirá que los proyectos que lleguen a las entidades competentes tengan mayor robustez técnica, legal y financiera, y que las entidades públicas cuenten con el soporte adecuado para identificar oportunamente los proyectos que no cumplen con los requisitos legales o que no son del interés público.

### **5.2. Más entidades públicas ejecutando**

La Ley 1508 de 2012 fue construida utilizando como referente los estándares más elevados en materia de vinculación de capital privado a proyectos de infraestructura pública. Esto ha permitido que se utilice ampliamente como punto de referencia en el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE, demostrando que se tiene un régimen legal, de administración pública y de protección al inversionista moderno, ágil y transparente.

Sin embargo, no todas las entidades públicas hacen parte del ámbito de aplicación de la ley, lo que dificulta su dialogo con inversionistas extranjeros y la posibilidad de ejecutar proyectos de infraestructura. Mediante el presente plan se permitirá que otro tipo de entidades públicas, como las descentralizadas de orden nacional y territorial, puedan ejecutar proyectos bajo el marco legal de las Asociaciones Público Privadas. Esto permitirá tanto a la Nación como a las entidades territoriales aumentar la vinculación privada en sectores prioritarios como los sistemas de transporte masivo, mejoras en los servicios públicos domiciliarios, entre otros.

### **5.3. Menos restricciones para las entidades territoriales**

Uno de los grandes retos de política pública es lograr la descentralización de la vinculación de capital privado el cual se ha concentrado históricamente en los grandes proyectos nacionales. La Ley APP garantiza un marco legal sólido que aumenta la protección de los inversionistas en los entes territoriales. Sin embargo, los ciclos de planeación/ejecución de estas entidades no son coherentes con las disposiciones legales actuales. Por esta razón uno de los objetivos del PND 2015–2018 es lograr que los mandatarios locales se incentiven a utilizar los esquemas APP, sin que se prime la obra pública por temas de tiempo de contratación, o facilidad de ejecución.

Las APP requieren que el proyecto este priorizado en el plan de desarrollo local, el cual usualmente requiere un año para su formulación. Después los proyectos inician con un periodo de estructuración y adjudicación el cual es considerablemente más riguroso que el de una obra pública tradicional, el cual puede demorar hasta dos años incluyendo las aprobaciones ante los reguladores que la ley exige. De esta manera un proyecto APP estaría para ser adjudicado tres años después de que los mandatarios

locales son elegidos, periodo en el cual por ley ya no cuentan con la capacidad legal de firmar este tipo de contratos.

Eliminar esta restricción permitiría que los proyectos sean correctamente estructurados, y aumentaría el número de proyectos de APP en entidades. Adicionalmente, permitiría disminuir la actual concentración de proyectos de APP en el sector transporte ya que los sectores en dónde sus fuentes principales de financiación son territoriales (Educación, Salud, Vivienda y Agua) tendría mayor acceso a la figura.

#### **5.4. Optimizar el uso de predios públicos para el desarrollo de proyectos**

Con el fin de promover el uso de APP de iniciativa pública como mecanismo para proveer infraestructura de carácter social, se le permitirá a las entidades públicas utilizar los predios en su propiedad como contribución al proyecto para garantizar su cierre financiero y disminuir la necesidad de vigencias futuras como fuente de pago de los proyectos. Adicionalmente, también se plantea la posibilidad de explotar económicamente aquellos inmuebles propiedad de la Nación que no se encuentran relacionados con el objeto del contrato de APP o enajenar aquellos que por sus características de ubicación/valorización son susceptibles de financiar la realización de infraestructura pública de calidad en otras ubicaciones, las cuales cumplen con los principios de accesibilidad de los ciudadanos y condiciones adecuadas para la prestación de los servicios públicos.

#### **5.5. Mitigación de riesgos retenidos en proyectos APP de iniciativa privada**

Las APP son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos, servicios conexos a éstos o para la prestación de servicios públicos a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio. Lo anterior, implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas.

En la ley actual, esta asignación opera bajo el principio que el asociado que cuente con mejor capacidad para administrar un determinado riesgo debe ser quien lo retenga. Los recientes proyectos de infraestructura viales como las concesiones viales de cuarta generación o el proyecto para recuperar la navegabilidad del Río Magdalena fueron estructurados utilizando ese concepto, transfiriendo los principales riesgos de construcción al socio privado y reteniendo la Nación los riesgos inherentes a la administración pública como riesgos ambientales, sociales o políticos.

Bajo este contexto resulta conveniente permitir a las entidades públicas realizar pagos a los concesionarios para compensar los sobrecostos o mayores plazos que se presenten

como consecuencia de la materialización de los riesgos que el Estado retuvo en un contrato de APP y que por su baja estimación de probabilidad e impacto no fueron valorados dentro del plan de aportes que la entidad pública realizó al Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales. Esto permitirá evitar que se dé una terminación anticipada del contrato por la incapacidad del socio público de compensar al privado ante la realización de un evento de fuerza mayor no asegurable que ponga en riesgo la terminación del proyecto.

## **6. Estrategias transversales**

### **6.1. Plan Maestro de Transporte.**

El Ministerio de Transporte de manera articulada con las entidades del sector transporte y el Departamento Nacional de Planeación elaborará el Plan Maestro de Transporte Intermodal –PMTI– con visión de mediano y largo plazo. Este plan le permitirá al país contar con un horizonte claro frente al servicio de transporte e infraestructura, articulando el sistema logístico nacional con la oferta de infraestructura de transporte en desarrollo.

El PMTI deberá consolidarse a partir de los trabajos que se han venido desarrollando por las entidades del sector transporte. Es así como el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte –PEIIT– se convierte en un insumo relevante para el desarrollo del PMTI, que se debe complementar con el Plan Maestro Fluvial (en curso), y con aquellos Planes a desarrollar: Férrreo, Aéreo y el Plan Logístico establecidos en el presente documento. Igualmente, se deberá contar con el apoyo de la UPIT para la articulación de los diversos estudios y establecer en tal caso, en forma coordinada, la actualización y fortalecimiento de los componentes complementarios.

### **6.2. Fomento a las empresas de ingeniería**

Teniendo en cuenta las cuantiosas inversiones que el Gobierno Nacional y los entes territoriales están llevando a cabo en proyectos de infraestructura de transporte, es imperativo aprovechar esta situación, no solo para modernizar la infraestructura del país sino también para fortalecer la ingeniería local, tanto de consultoría como de construcción. Este fortalecimiento se debe materializar en un aumento de la capacidad técnica, financiera y organizacional de las empresas, en un avance en innovación tecnológica y en nichos de especialización que les permita competir a nivel nacional e internacional.

Para ello, a través de BANCOLDEX se propone la creación de programas de apoyo financiero para empresas de ingeniería que inviertan en innovación, ciencia y tecnología. Se propondrán medidas de reciprocidad en las negociaciones de futuros tratados de libre comercio, fundamentales para la expansión internacional de dichas empresas.

### **6.3. Gestión predial y ambiental**

Con el objetivo de acelerar la adquisición predial, reducir los sobrecostos y aumentar el ritmo de ejecución de las obras resulta importante fortalecer la importancia del avalúo catastral durante el proceso judicial, en particular en los procesos judiciales donde se practiquen segundos avalúos tiempo después de haber iniciado obras. Bajo este procedimiento, las condiciones del inmueble podrían haber cambiado, lo cual puede generar un sobreavalúo en el segundo dictamen<sup>42</sup>.

Con el fin de reglar adecuadamente los parámetros del avalúo comercial de los predios para la construcción de infraestructura y superar los problemas de consecución de recursos y el impacto al principio de sostenibilidad fiscal generados por la metodología para determinar los avalúos del IGAC, se estudiará la modificación de los artículos 23 y 37 de la Ley 1682 de 2013. De otra parte, en los proyectos de infraestructura de transporte se podrá reconocer y pagar las mejoras efectuadas por los ocupantes sobre los bienes de uso público.

Finalmente, para viabilizar el mejoramiento de los corredores viales de interés estratégico nacional, se considera necesario modificar la normativa pertinente para permitir la intervención de infraestructura vial, en vías que se encuentren dentro de las áreas de influencia de Parques Nacionales Naturales.

### **6.4. Herramientas para fortalecer la gestión pública en infraestructura**

Se planteará una modificación del Estatuto Anticorrupción con respecto a la responsabilidad fiscal y penal por la suficiencia de los estudios previos, en la medida que no existen criterios objetivos para determinar el grado de culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal de quienes realizan la gestión pública relacionados con la elaboración del pliego de condiciones y los estudios de mercado, puesto que la regulación existente solamente prescribe condiciones generales y abstractas, que pueden ser valoradas subjetivamente y de forma diversa.<sup>43</sup>

En aras de garantizar un escenario adecuado y confiable para que los funcionarios públicos den cabal cumplimiento a sus funciones en un marco de seguridad jurídica, el

---

<sup>42</sup> El primer avalúo predial cuenta con la credibilidad de los parámetros técnicos y se encuentra amparado dentro de la actuación administrativa (Decreto 1420/2008, Resolución 620 IGAC y Resolución 898 IGAC), por lo tanto un segundo avalúo en donde las condiciones fácticas del predio han cambiado genera inseguridad jurídica y podría dar lugar a una objeción del avalúo por error grave, lo cual puede extender el periodo del proceso generando un retraso en el desarrollo de los proyectos de infraestructura.

<sup>43</sup> Debido a la textura abierta con la que fueron incorporadas en dicho Estatuto, se propician múltiples interpretaciones con un contenido subjetivo.

Gobierno pondrá en marcha mecanismos o estrategias tendientes a modificar el Código Penal.

Para mejorar la seguridad jurídica de los contratos APP, se modificará la ley relacionada con la caducidad del contrato estatal por la declaración de responsabilidad fiscal de un contratista, incorporando elementos de proporcionalidad.

#### **6.5. Mecanismos de financiación y disponibilidad de recursos públicos**

Dado que la ejecución de proyectos APP ha mostrado una dinámica importante en Colombia, es necesario optimizar las líneas de financiamiento de estos proyectos con el propósito de reducir los costos de apalancamiento y viabilizar la ejecución de un mayor número de proyectos. Es importante analizar los mecanismos actuales y vías de financiación de este tipo de proyectos para generar propuestas innovadoras que mejoren las condiciones actuales.

#### **6.6. Fortalecimiento de las nuevas Unidades Administrativas Especiales del Sector Transporte**

El Ministerio de Transporte, en concordancia con las políticas de Buen Gobierno relacionadas con la publicación de información del sector para la ciudadanía y las entidades adscritas, reglamentará los protocolos de transferencia de la información entre las entidades adscritas, la cual será centralizada, y administrada por la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte –UPIT.

Con lo anterior la UPIT consolidará y divulgará la información del sector requerida para la formulación de políticas de infraestructura de transporte. Los sistemas de información deberán estar conectados a bases de datos georreferenciadas y que permitan dar seguimiento a indicadores del sector; informar de manera clara y precisa a la ciudadanía y a las entidades; estado de avance general de los proyectos estratégicos de la nación; inventario de la red vial nacional a través de la consolidación y modernización del Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras “SINC”.

La infraestructura intermodal de transporte en operación durante el cuatrienio, deberá estar contenida en un sistema georreferenciado en línea con información que permita realizar gestión de la misma por la entidad competente. Por lo anterior los Sistemas de Información deberán ser implementados o sostenidos a través de plataformas tecnológicas

lo suficientemente robustas que permitan velocidad y eficiencia en la consulta y reporte desde cualquier punto de la nación. Adicionalmente, la UPIT deberá liderar los procesos de actualización y fortalecimiento del Plan Maestro de Transporte, facilitando la toma de decisiones por parte del Ministerio de Transporte como ente rector.

Por su parte, la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte, será la encargada de la revisión, fortalecimiento y regulación de la Ley 105 de 1993, además de la actualización de la normatividad vigente y la centralización de información a través de una herramienta de fácil consulta. Será la comisión la encargada de incentivar requerimientos que permitan promover la competencia del sector.

### **6.7. Programas de Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión**

El Ministerio de Transporte deberá continuar con el proceso, iniciado en el año 2007, de asistir en el fortalecimiento técnico de las entidades territoriales con el objetivo de reforzar la capacidad técnica e institucional de las mismas, principalmente en lo concerniente a los principios de adecuada planeación y ejecución de proyectos de infraestructura, conceptos de sostenibilidad vial y gestión de infraestructura de transporte.

Para tal fin el Gobierno Nacional pondrá en marcha la segunda etapa del Programa Plan Vial Regional, programa que apoyará a las entidades territoriales en la adecuada planeación de las intervenciones en la infraestructura de transporte a su cargo, lo que permitirá mejorar los estándares de servicio, promover la multimodalidad y mantener la red de infraestructura en buen estado, de acuerdo con la demanda regional y de manera articulada con los grandes proyectos de infraestructura que lidera el Gobierno Nacional.

<b><u>Meta Intermedia</u></b>	<b><u>Línea base (2013)</u></b>	<b><u>Meta a 2018</u></b>
Porcentaje de red vial nacional (red primaria) en buen estado (8)	60%	75%

<b><u>Producto</u></b>	<b><u>Línea base (2013)</u></b>	<b><u>Meta a 2018</u></b>
Nuevas calzadas construidas (km) - ANI	1.377	2.667 (9)
Nuevas calzadas construidas (km) - INVIA	161	195

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Vías intervenidas bajo esquema de APP ( km ) – ANI	5.506	10.861
Vías con rehabilitación y mantenimiento en buen estado ( km ) – INVIAS	4.875	5.975
Vías con mejoramiento ( Kilómetros de pavimento nuevo ) –INVIAS	8.781	9.054
Inversión privada en infraestructura de carretera ( billones de \$ ) – ANI ( 10 )	\$8,0	\$20,94
Inversión privada en infraestructura férrea, aeroportuaria y portuaria ( billones de \$ ) – ANI ( 10 )	\$3,3	\$4,28

<sup>8</sup> Línea base 2013: 5.895 Km de ANI más 4.468 Km de INVIA, de un total de 17.382 Km de la red vial primaria.

Meta a 2018: línea base 2013 más avances de productos 2013 – 2018.

<sup>9</sup> Ni en la línea base 2013 ni en la meta a diciembre a 2018 incluye el período enero-julio 2014.

<sup>10</sup> Este indicador no debe acumular la línea base ya que busca indicar el aumento de la inversión privada en contraste contra el cuatrienio anterior.

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo ( sin carbón ) ( Mill – Ton )	6,2	7,4

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Obras fluviales construidas ( UND ) – INVIA	35	49
Obras de mantenimiento y profundización a canales de acceso ( UND ) – INVIA	8	14
Corredores fluviales mantenidos ( km ) –CORMAGDALENA	1,025	1,025
Corredores fluviales Monitoreados ( km ) –CORMAGDALENA	908	908
Red Férrea en operación ( km ) – ANI	628	1.283
Intervenciones en aeropuertos ( UND ) ( iguales o superiores a \$800 millones ) ( AEROCIVIL )	84	84

<u>Meta Intermedia</u>	<u>Línea base (2013)</u>	<u>Meta a 2018</u>
Porcentaje de la red de infraestructura regional en buen estado	25%	40%

<u>Producto</u>	<u>Línea base (2013)</u>	<u>Meta a 2018</u>
Red terciaria con mantenimiento rutinario (programa camineros) (km) -INVIAS	-	35.000
Red terciaria con mantenimiento periódico (km) -INVIAS	30.700	35.700
Placa huella construida (km) -INVIAS	1.300	5.100
Aeropuertos para la prosperidad intervenidos (UND) - AEROCIVIL	-	54

#### 4. Servicios de transporte de calidad para todos

##### a. Diagnóstico

Desde la implementación de la Política Nacional de Transporte Urbano – PNTU, en el año 2002, las condiciones de movilidad en las ciudades con Sistemas<sup>44</sup> de transporte público han variado notablemente y su transformación se ha demostrado fundamentalmente en la variación de la intención de uso de transporte público en las principales ciudades, la cual pasó del 73% en 2002 al 51% en 2012, y consecuentemente el uso de vehículo privado, que ha pasado en este mismo periodo del 18% al 29%<sup>45</sup> (Franco, 2012). De continuar esta tendencia, en 10 años habría en las ciudades tanta gente desplazándose en medios privados como en públicos lo que conduciría a condiciones de congestión y contaminación insostenibles.

De igual manera, premisas tales como la reducción de sobreoferta<sup>46</sup> y la disponibilidad de la infraestructura para los sistemas, establecidas en los documentos CONPES para la

<sup>44</sup> Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de 600.000 habitantes y, los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000 habitantes.

<sup>45</sup> Datos para Cali, Bogotá, Cartagena, Medellín, Barranquilla, Ibagué, Bucaramanga, Valledupar, Pereira y Manizales.

<sup>46</sup> La estructuración de los Sistemas prevé acciones por parte de las administraciones locales tales como la cancelación o reorganización de rutas del TPC; el cumplimiento de planes de desintegración física; controles

implementación de los proyectos, no se han cumplido oportunamente, lo que también ha generado dificultades para alcanzar las demandas estimadas, y ha influido negativamente en la sostenibilidad financiera de los sistemas afectando la calidad del servicio prestado. Igualmente se ha incrementado la ilegalidad y la informalidad en las ciudades, fenómenos que por la falta de control han afectado las demandas esperadas.

Las dinámicas de la urbanización, los incentivos a la expansión urbana, el crecimiento poblacional de las ciudades en Colombia y los procesos de conurbación, han incrementado las demandas de transporte y de soluciones de movilidad acordes con las características de los territorios. No obstante, de los 61 municipios del país con población mayor a 100.000 habitantes para 2014 (proyección DANE) solo 29 ciudades han elaborado Planes de Movilidad, y su implementación en la mayoría de los casos, se ha reducido a la ejecución de proyectos de infraestructura vial y a la puesta en marcha de estrategias para el mejoramiento de la congestión y el tráfico en las grandes ciudades, sin considerar la integración del transporte y la movilidad con el modelo de ciudad y con el ordenamiento urbano y regional de territorios estratégicos de importante dinámica económica, productiva y poblacional.

Como consecuencia, se presentan proyectos urbanos desarticulados con el transporte, así como procesos de densificación y expansión de las ciudades sin proveer la infraestructura de transporte necesaria, por lo que se pierden oportunidades para generar mejores entornos urbanos con áreas transformadas e integradas no solo al transporte, sino al espacio público y a los usos de las edificaciones. Esta situación se ve agravada por falta de articulación institucional entre las entidades que lideran la planeación de los municipios y los encargados de formular y ejecutar proyectos de movilidad y transporte.

En este mismo sentido, no se han dado procesos adecuados de coordinación entre las diferentes modalidades de transporte, situación que redunda en que la prestación del transporte público intermunicipal, transporte individual y el transporte especial en las zonas urbanas se haya convertido en una competencia adicional a la operación de transporte público formal y adicionalmente no se propongan alternativas que minimicen los impactos negativos a los usuarios.

De manera complementaria con la situación descrita, la operación de transporte interurbano de pasajeros basado en la libertad de tarifas y de horarios ha permitido que se cubran de una manera uniforme y regular las rutas con altos niveles de demanda aunque, en la mayoría de los casos, no con la calidad que se requiere. Adicionalmente, los recorridos con bajos o medios requerimientos de usuarios presentan problemas serios de cobertura y costos, lo que ha generado instalaciones a lo largo de todo el territorio

---

a prestación de servicio informal e ilegal; entre otras, con el fin de evitar la competencia a los Sistemas propuestos.

nacional que funcionan como paraderos donde se presta el servicio intermunicipal de manera informal y sin ningún tipo de control.

Por otro lado, en las Evaluaciones expost realizadas entre 2010 y 2012, para los SITM de Cali, Pereira, Bucaramanga y Barranquilla, se identificaron ahorros significativos en el tiempo de viaje de los usuarios, impactos positivos en el desarrollo urbano de las zonas cercanas a los sistemas de transporte y tasas internas de retorno social que alcanzan hasta el 45%; aunque se evidencia el desaprovechamiento del potencial del valor del suelo generado con la construcción e implementación de los sistemas de transporte y la falta de procedimientos o mecanismos claros de aplicación de herramientas de captura de valor que permitan la reinversión de estos recursos en infraestructura o en operación de los sistemas de transporte.

En materia de movilidad en medios no motorizados actualmente se realizan entre el 8% y el 30% de los viajes en bicicleta o a pie<sup>47</sup> (Franco, 2012), (Departamento Nacional de Planeación, 2012 y 2013), (Popayán, 2013), (Neiva, 2007), cuyas iniciativas más exitosas se pueden observar en ciudades como Montería<sup>48</sup>, Medellín<sup>49</sup>, y Bogotá<sup>50</sup>; por su parte, el transporte urbano en automóviles particulares y motos es responsable (Ministerio de Transporte, 2014) del 21% de las emisiones de GEI<sup>51</sup>, mientras el transporte público colectivo genera el 15%. Por lo anterior, se requiere promover el uso de medios más sostenibles, que generen beneficios en términos medioambientales, facilidad en el acceso a ciertas zonas de las ciudades así como a estaciones, paraderos y portales, beneficios de economía familiar, de salud física y mental, y mejoras en la calidad del paisaje urbano.

Todo lo anterior debe buscar cumplir con el mandato constitucional y legal que le asigna al Estado la responsabilidad de garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad. De acuerdo con esta condición, es pertinente resaltar que de los mil ciento veintidós (1.122) municipios del país, alrededor de ochocientos (800) no cuentan con un organismo de tránsito que permita realizar acciones contundentes en materia de Seguridad Vial.

---

<sup>47</sup> Datos para las ciudades con Sistemas de Transporte en implementación.

<sup>48</sup> Recuperación del Parque Ronda Río Sinú; Campaña para población escolar ‘Pedaleo, estudio, me supero’; Estrategia Campo Amable: bicicletas para niños y niñas de la zona rural; Campaña martes de bici para funcionarios públicos; Programa Conexión verde para construcción de infraestructura; Día sin carro.

<sup>49</sup> Campañas de pedagogía ‘Manual del ciclista urbano’; Campaña Feria de las flores a ritmo de bicicleta; colectivos de ciclousuarios; Sede del Foro mundial de la bicicleta 2015; Programa ‘Pa’ clase en bici’; Concurso: ¿Que solución creativa propones para reducir el uso del vehículo particular?; campaña Barrios Amigables con la bicicleta en Medellín.

<sup>50</sup> Sistema de bicicletas públicas de Bogotá, Programa rutas seguras en ciclorrutas y bicicarriles, Día sin carro, creciente red de vías exclusivas, jornadas de ciclovía dominical y nocturna, campañas de pedagogía a ciclousuarios; numerosos colectivos de ciclousuarios.

<sup>51</sup> Gases Efecto Invernadero (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, PFC, HFC, SF<sub>6</sub>, NF<sub>3</sub>)

Como muestra de ello, las mediciones de accidentalidad vial dan cuenta de un número total de 53.126 accidentes de tránsito en el país (RUNT, Ministerio de Transporte, 2012) debido principalmente a la carencia de acciones en términos de seguridad vial, las tasas crecientes de adquisición de vehículos – especialmente motocicletas – fenómenos de movilidad informal y las altas velocidades en zonas urbanas e interurbanas. En relación con este último factor, son significativas las cifras de fallecidos y lesionados, que en el 2013 fueron de 700 y 5.700 personas, respectivamente y se estima que la participación de menores de 18 años en el total de involucrados en accidentes de tránsito (como ocupantes de vehículos particulares, de servicio escolar o de pasajeros) fue de 5.813 menores de los cuales fallecieron 718.

Según el modo de transporte, se destaca una alta participación de las motocicletas en los índices de siniestralidad en el país, correspondiente al 44% del total de las víctimas fatales y se estima que 3.952 personas fueron víctimas de accidentes de tránsito en condición de ocupantes de vehículos de servicio público, de las cuales 215 fallecieron, por lo que será necesario revertir las tendencias en accidentalidad y establecer mecanismos de control y prevención que consideren la seguridad de todos los usuarios en modos de transporte público y privado.

En materia de transporte automotor de carga, los servicios actualmente prestados presentan un bajo nivel de estandarización, en parte, debido a condiciones inherentes a un parque automotor con indicios de obsolescencia –y las subsecuentes externalidades negativas: congestión, contaminación y accidentalidad–, sumadas a la alta informalidad verificable en algunos segmentos de carga específicos. La anterior situación ha provocado como reacción por parte de las autoridades, el impulso y promulgación de numerosas iniciativas de orden normativo y regulatorio, que a su vez han traído como consecuencia un equilibrio vulnerable y sub-óptimo, por cuenta de la inestabilidad jurídica en el marco de reglas que rigen el mercado y los desincentivos a la competencia.

Se han venido generando progresivamente instrumentos regulatorios sobre combustibles, tecnología vehicular, transacciones, provisión de información de parte del operador y entrada al mercado, entre otros aspectos, los cuales requieren ser revisados en detalle, con miras a plantear una política que defina reglas estables para los múltiples actores involucrados en un horizonte de tiempo de mediano y largo plazo, a efectos de introducir las mejoras requeridas mediante procesos que garanticen una gradualidad adecuada.

#### **b. Visión y objetivos**

Con el propósito de contribuir al logro de la equidad, la prestación de servicios de transporte debe buscar la consolidación de ciudades que ofrezcan iguales oportunidades

de acceso para todos, priorizando los modos más sostenibles y brindando cobertura, con tarifas que le permitan a cualquier usuario acceder a sistemas de transporte de calidad con niveles de servicio adecuados, acordes con las dinámicas de movilidad de los territorios. Para esto, es fundamental el fortalecimiento de la articulación institucional de las entidades locales, departamentales y nacionales con el fin de coordinar las decisiones de infraestructura, movilidad y transporte de las ciudades y regiones, con sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial que consideran las dimensiones física, económica y social.

De igual manera, se propone orientar esfuerzos para que el ciudadano se constituya en el eje de intervención de la política sectorial de transporte urbano, con el fin de avanzar en la implementación de sistemas de transporte encaminados a mejorar la calidad del servicio al usuario, a generar inclusión social y a facilitar el acceso a bienes y servicios de manera equitativa para toda la población.

Adicionalmente, para apoyar la construcción de la paz, es indispensable avanzar en la generación de mecanismos que fortalezcan la articulación de los sistemas de transporte público de pasajeros con los demás componentes urbanos y atributos de la región a la que pertenece, teniendo en cuenta las dinámicas funcionales, económicas y sociales presentes en el subsistema de ciudades donde se localiza (según estructuras espaciales definidas por la Misión de Ciudades: ciudad primaria y sus satélites, conurbación y regiones urbanas) por lo que se considera necesario suscribir acuerdos de cooperación entre entidades territoriales, que identifiquen debilidades y oportunidades de conectividad en sus territorios, con el fin de formular proyectos conjuntos de inversión en movilidad y transporte que impacten positivamente la calidad de vida de las personas, y aumenten los beneficios de estar conectados en un escenario en el que las ciudades se complementen y cooperen entre sí.

En línea con la formulación de proyectos conjuntos de inversión en infraestructura de transporte, cobra alta relevancia el refuerzo a los aspectos logísticos de las cadenas productivas colombianas, entre los cuales el transporte es uno de los predominantes. Es por ello que deben orientarse esfuerzos y materializar acciones tendientes a la sofisticación del mercado de transporte automotor de carga, entre las que se encuentran la formalización de las empresas del sector y laboral de los conductores de vehículos automotores, ligadas a la modernización del transporte automotor de carga. Dichas medidas contribuyen a la equidad, en tanto permiten la consolidación de un mercado laboral inclusivo, con factores de última tecnología que permiten a su vez reducir las brechas socioeconómicas de esta población, mejorando su participación en los beneficios generales que recibe una economía colombiana en crecimiento sostenido.

En complemento de lo anterior, los sistemas de transporte público organizado que se han venido implementando en las ciudades grandes e intermedias del país, deben constituirse en escenario de integración de la colectividad, promoviendo el respeto, la

cultura ciudadana y la puesta en práctica de valores que permitan preservar la integridad de las personas y la vida en comunidad. En ese sentido, la educación se constituye en un eje fundamental para fortalecer la implementación del servicio público de transporte, por lo que se orientarán esfuerzos en conjunto con el Ministerio de Educación, el SENA y las Secretarías de Educación municipales, en la promoción y realización de cursos cortos y permanentes de formación para los agentes de la operación de transporte, así como en la realización de campañas permanentes de cultura ciudadana que formen hábitos de buen comportamiento y respeto en las estaciones, portales, paraderos y vehículos de transporte público, de manera que todos los ciudadanos ejerzan su derecho a la ciudad y al goce y disfrute del espacio público.

### **c. Estrategias y metas**

#### **1. Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad.**

##### **1.1.Fortalecimiento de la operación de transporte**

Teniendo en cuenta la tendencia de movilidad en las ciudades, la importancia estratégica del transporte en la productividad de éstas, y las condiciones actuales de operación de los sistemas de transporte público, el Gobierno Nacional realizará una revisión detallada del estado y condiciones de implementación de los sistemas de transporte que cofinancia, desde el punto de vista de infraestructura, financiero, operacional e institucional, con el objeto de definir para cada uno el plan de acción<sup>52</sup> correspondiente, que logre su operación de manera eficiente y en condiciones adecuadas para los usuarios.

En este sentido, para el Gobierno Nacional es de vital importancia consolidar los SITM, los SETP, los SITP y los SITR que se encuentran hoy en operación, implementación o estructuración, definiendo como meta principal la prestación de servicios de transporte público de pasajeros en condiciones de calidad y con estándares de servicio adecuados para los distintos territorios buscando la integración con modos alternativos no motorizados y con otras modalidades de transporte. Para cumplir este objetivo se continuará con la estrategia de liberar de la tarifa todos aquellos elementos que no hacen parte de la operación (inversiones en infraestructura) y proporcionar cobertura al 100% de las necesidades de transporte colectivo, promoviendo que se realicen los diseños necesarios para la implementación de los SITP.

---

<sup>52</sup> Plan de Acción: Herramienta de seguimiento con cronograma de acciones concretas en materia de implementación de infraestructura, operación, racionalización del transporte público, entre otros con responsables definidos y metas concretas.

En concordancia con lo anterior, se buscará consolidar redes de transporte público eficientes, como ejes estructurantes de la movilidad y el desarrollo territorial, propiciando la densificación de áreas cercanas a las redes de transporte, lo que conllevará i) disminución de los tiempos en transporte motorizado desde y hacia las redes de transporte, ii) optimización de los kilómetros de operación de los Sistemas de Transporte, iii) mayores índices de edificabilidad con el fin de capturar el valor adicional de la tierra por parte del Ente Territorial y ser reinvertido en la operación del Sistema. Así mismo se reglamentará la integración de modos urbanos e intermunicipales en donde las interrelaciones entre municipios son muy fuertes y generan condiciones especiales en el desplazamiento de los usuarios.

En relación con la formulación y ejecución de Planes de Movilidad por parte de los municipios, se reglamentará la Ley 1083 de 2006, con el fin de establecer lineamientos claros para formular los Planes de Movilidad en las ciudades y áreas metropolitanas, incluyendo alcances, mecanismos de gestión y de financiación, así como definir un marco de política que determine los propósitos de la planeación de la movilidad en las ciudades (transporte no motorizado, sistemas de transporte o público colectivo, transporte individual, transporte especial, distribución urbana de mercancías y transporte particular), la implementación de los sistemas de transporte, articulación con los Planes de Ordenamiento Territorial, ciudades inteligentes y la definición de los mecanismos de captura de indicadores de seguimiento que permitan evaluar la adecuada implementación de estrategias y proyectos contemplados en los Planes de Movilidad.

Se articularán mecanismos para acompañar desde la Nación, la formulación de soluciones de movilidad para las ciudades pequeñas (con población menor a 250.000 habitantes) que considerarán entre otros aspectos, la configuración de perfiles viales que permitan la circulación libre y continua de diversos modos, así como la construcción de corredores integrando transporte, espacio público y medio ambiente, para impulsar proyectos culturales y turísticos que fortalezcan la competitividad local.

En general todas las ciudades podrán estructurar su Sistema de Transporte acorde con las necesidades propias de la ciudad o de la región, pero garantizando los principios básicos como son el cambio en el esquema empresarial, la incorporación de tecnologías para el recaudo unificado y gestión y control de flota, incorporación de niveles de servicio, articulación integración de las diferentes modalidades y de sus servicios complementarios, entre otros.

En el marco de la estrategia de crecimiento verde, se priorizará el acompañamiento y cofinanciación de la estructuración e implementación de sistemas de transporte público que comprendan acciones orientadas a incrementar, privilegiar y regular el uso de modos no motorizados, entendidos como el viaje a pie, en bicicleta o en tricimóvil de tracción humana, bajo consideraciones de eficiencia ambiental, seguridad, integración tarifaria y operacional y calidad en la prestación del servicio. De la misma manera, serán

acompañadas las estrategias para lograr esquemas de movilidad más eficientes (Política de teletrabajo, planeación de usos del suelo, uso de combustibles limpios, promoción de viajes en carro compartido, cobros por congestión o estacionamiento, peajes urbanos etc.) y se apoyará la implementación de espacios e infraestructura que faciliten la intermodalidad que involucre modos no motorizados.

En este sentido, se definirá como condición para los desembolsos de los Sistemas de Transporte cofinanciados por el Gobierno Nacional, la estructuración e implementación de medidas y acciones complementarias a la puesta en marcha del sistema de transporte y que vayan encaminadas al adecuado uso de la infraestructura y a la búsqueda de un cambio en la participación modal potenciando los modos no motorizados y el transporte público.

Para apoyar la anterior estrategia, el Ministerio de Transporte evaluará y fortalecerá el Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación del Transporte Urbano - SISETU y realizará las modificaciones necesarias para hacer un seguimiento más efectivo y conseguir un mayor control de la ejecución de las inversiones.

Con el fin de mejorar la ejecución de los proyectos, para los SITM y los SETP, en relación con los ahorros financieros y/o menores costos de infraestructura respecto a lo determinado en cada uno de los documentos Conpes y los Convenios de Cofinanciación correspondientes, éstos podrán ser utilizados por el mismo Proyecto para atender nuevos costos de componentes del sistema que estén incluidos dentro de la utilización de los recursos cofinanciables y siempre y cuando con ello no se afecte los objetivos de cada proyecto.

Por último, es necesario que los agentes de transporte cuenten con la estructura adecuada para atender las necesidades de movilidad, así como con el soporte de una institucionalidad robusta que actúe oportunamente en la planeación, gestión y control del transporte. Al respecto, se propone el desarrollo de un programa de educación para el buen uso y manejo de los sistemas de transporte, apoyado por el SENA o entidades de educación superior mediante la figura de cursos cortos y permanentes de formación para los agentes de la operación de transporte.

La educación y la cultura ciudadana son pilares fundamentales para el buen uso y funcionamiento de los sistemas de transporte. Por ende, las autoridades de transporte y las secretarías de educación municipales deberán adelantar campañas permanentes de alto impacto como requisito para la cofinanciación de la Nación de los sistemas de transporte; acompañadas de mecanismos de medición de resultados que demuestren el impacto de las mismas.

Igualmente se requiere mejorar el sistema de información al usuario, que garantice el uso adecuado de los sistemas, así como el sistema de recaudo especialmente en la red de venta y recarga del medio de pago.

## **1.2. Financiamiento de los sistemas de transporte**

En los últimos años los Gobiernos Locales de la mano del Gobierno Nacional, han invertido enormes esfuerzos para poner en marcha los diferentes sistemas de transporte público. Tras la entrada en operación, se ha hecho evidente la necesidad de evaluar nuevas estrategias que garanticen la sostenibilidad financiera de los sistemas y reconozcan las externalidades positivas que éstos le generan a la sociedad, con el fin de garantizar un sistema de transporte público eficiente y de calidad.

El Gobierno Nacional evaluará la viabilidad de modificar la Ley 86 de 1989 con el objetivo de apoyar la operación de los sistemas de transporte, mediante recursos provenientes de fuentes alternativas al PGN, de manera que el costo al usuario final disminuya y la calidad de servicio sea la adecuada. Especialmente revisará la posibilidad de destinar recursos a las inversiones iniciales asociadas a la operación de los sistemas de transporte y reconversión tecnológica, incentivando la incorporación de vehículos con tecnologías limpias (gas, eléctricos e híbridos) y en la aplicación de tecnologías de recaudo, información y control. Así mismo, para facilitar la utilización de recursos de la Nación para Sistemas de Transporte en esquemas de APP que permitan la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura dedicada al transporte urbano de pasajeros, el Gobierno Nacional reglamentará en lo correspondiente la Ley 310 de 1996.

El Gobierno Nacional estudiará la viabilidad de expedir una Ley estatutaria del transporte público de pasajeros que adopte la política pública, ordene e incluya la legislación existente, y que introduzca el cambio paradigmático buscado en el servicio de transporte de pasajeros. En ella, se plasmarán los conceptos de integralidad y sostenibilidad que se busca alcanzar, y se ordenarían los roles institucionales para lograrlo definiendo la política pública de movilidad urbana, rural y regional.

Previo estudio técnico sobre la capacidad de pago de los usuarios del sistema de transporte público, los municipios en los que se implementan SITM o SETP podrán establecer subsidios a la operación de tales sistemas, mediante decreto municipal, el cual deberá contener como mínimo la fuente presupuestal que lo financie y una propuesta de operación que garantice su efectividad. Entre otros análisis, en los SETP se estudiará la viabilidad de que el ente territorial esté a cargo de la operación de recaudo, sistemas de control y gestión, sistema de información al usuario buscando reducir los costos de operación de los Sistemas.

De igual manera, como instrumentos para gestión de la demanda, así como fuentes complementarias para la financiación de la operación de los SITM SETP, SITP, SITR o cualquier sistema de transporte público urbano, los municipios podrán reglamentar las tarifas máximas de estacionamientos y aparcaderos e incorporar a éstas un factor de

cálculo que incentive la utilización de los sistemas de transporte público cuyos recursos se podrán destinar únicamente a la promoción y utilización del sistema de transporte. Los municipios también podrán establecer cobros por uso de áreas de alta congestión, de alta contaminación, o de infraestructura construida o mejorada para evitar congestión urbana (vehículos particulares y motocicletas), previo el estudio técnico aprobado por el Ministerio de Transporte que soporte la tarifa o el cobro antes relacionado y la expedición del acto administrativo.

Será de gran importancia la promoción de mecanismos para los procesos de captura de valor del suelo y la generación de las condiciones para su implementación en proyectos de infraestructura y de transporte, orientados a la inversión de estos recursos en la operación de los sistemas, en coherencia con los instrumentos de planificación territorial y en armonía con los patrones de desarrollo urbano rurales que de éstos se derivan.

En conclusión, se propenderá por contar con diferentes fuentes de financiamiento complementarias a las tarifas, buscando sistemas sostenibles, en donde se generen recursos para cubrir costos de operación, administración, mantenimiento, reposición de equipos y beneficios tarifarios para los usuarios.

### **1.3. Fortalecimiento institucional**

Se impulsará el fortalecimiento de las autoridades de transporte así como la creación de una Autoridad Única de Transporte en las aglomeraciones urbanas o en aquellos municipios cuya movilidad urbana se desarrolle más allá de sus propios límites jurisdiccionales<sup>53</sup>. Esta entidad será la encargada de regular el servicio de transporte público de pasajeros, otorgar permisos y habilitaciones, integrar operacional y tarifariamente los diferentes modos, y garantizar la articulación de planes, programas y proyectos contenidos en los Planes Maestros de Movilidad de cada una de las ciudades, así como los incluidos en sus instrumentos de planeación territorial que influyan en la organización de la movilidad y el transporte.

Para ello será necesario que las Autoridades Locales, con el acompañamiento del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el DNP, promuevan la definición de directrices de ordenamiento regional en concordancia con los instrumentos normativos existentes, con el fin de contar con un marco de acción que contemple estrategias

---

<sup>53</sup> Para tal efecto se deberá reglamentar la Ley 1625 de 2013, por medio de la cual se expide el régimen de las áreas Metropolitanas y Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre el ordenamiento territorial, se podrán crear asociaciones de municipios, de áreas Metropolitanas o entidades territoriales para prestar servicios.

regionales integrales que permitan formular a su vez, las propuestas de movilidad regional que deberán ser desarrolladas por la Autoridad Única de Transporte.

De forma complementaria, se diseñarán mecanismos de coordinación interinstitucional entre los distintos ámbitos espaciales: el urbano, metropolitano y el regional, con la participación de las entidades que lideran la planeación de los municipios y los encargados de formular y ejecutar proyectos de movilidad y transporte. Su propósito será considerar medidas de planeamiento del uso del suelo para reducir la necesidad de viajes, eliminar los incentivos a la expansión urbana y promover el desarrollo de ciudades conectadas y compactas, en concordancia con sus planes de ordenamiento territorial.

A nivel nacional, se creará una comisión intersectorial que articule los esfuerzos en vivienda, desarrollo urbano y transporte, con la participación del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Ministerio de Transporte, Ministerio de Cultura, Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, con el objeto de garantizar la articulación de los sistemas de transporte (SITM y SETP) con el ordenamiento territorial y con planes, programas y proyectos sectoriales.

En la formulación de Contratos Plan y Acuerdos de Desarrollo Urbano se deberán definir mecanismos para que los aportes de la Nación se realicen en aquellos municipios que implementen planes que contengan los elementos anteriormente definidos en la Estrategia

*1. Transporte público de calidad como eje estructurador de la movilidad.*

Para desarrollar esta tarea, el Ministerio de Transporte, como autoridad máxima de transporte, y el DNP constituirán sendos equipos de trabajo que apoyen el seguimiento a la implementación de la PNTU con enfoque de auditoría y gerencia de proyectos que apoye el diseño de la estrategia del Gobierno Nacional para lograr que la implementación de tal política sea satisfactoria y articulada entre las entidades territoriales.

## **2. Movilidad como potenciador del desarrollo regional**

### **2.1. Soluciones de movilidad y transporte para la región**

Es necesario construir un modelo de prestación del servicio público de transporte intermunicipal de pasajeros, que garantice su prestación en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad de los usuarios, que considere la aplicación de elementos de complementariedad, articulación e integración con otros modos, modalidades, modelos y sistemas de transporte existentes en el área de influencia del servicio –municipal, urbana, metropolitana, regional–, incluidos los servicios públicos de transporte especial y mixto.

El modelo de prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera que se construya, requerirá que la organización administrativa, técnica, financiera y operativa de los prestadores del Servicio, migre a un modelo empresarial eficiente, eficaz y sostenible en el mediano y largo plazo, asegurando su formalización empresarial y laboral. Se fomentarán esquemas organizados de prestación del servicio en corta y media distancia que incluyan criterios como el recaudo centralizado, integración tarifaria, optimización de la operación y estándares mínimos de seguridad y calidad. En larga distancia, deberán generarse estrategias que faciliten la competencia de esta modalidad con otros modos y modalidades de transporte, como por ejemplo frente al transporte aéreo.

En este sentido, se favorecerá el desarrollo de instrumentos de autorregulación empresarial y en la medida de lo posible – estará sustentado en estudios y propuestas de reorganización de rutas y servicios, del análisis de oferta y demanda actualizados, y – partirá de la reestructuración de los servicios de transporte hoy existentes, consintiendo el desarrollo de modelos operativos, administrativos y financieros de asociaciones empresariales, que permitan la prestación del servicio público de transporte, aprovechando los ejes de integración física, la constitución de ejes y áreas de desarrollo territorial alrededor de las infraestructuras viales y de comunicación, para impulsar procesos de desarrollo regional en sus zonas de influencia.

Como medida a favor de la seguridad vial, se establecerá el procedimiento mediante el cual se determine la vida útil y el proceso de desintegración física de los vehículos que prestan el servicio intermunicipal y especial, tal como hoy lo establece la Ley 105 de 1993, en su artículo 6 reposición del Parque Automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto.

## **2.2. Sistemas Integrados de Transporte Regional SITR**

Se consolidará el Sistema de Ciudades desde la identificación de las vocaciones de desarrollo de las ciudades, con el fin de que las aglomeraciones urbanas mantengan un crecimiento sostenido para la contención de la primacía urbana. Una vez se cuente con esta definición, es necesario diseñar e implementar Sistemas Integrados de Transporte Regional SITR que contribuyan al mejoramiento de la competitividad de las regiones y al desarrollo equilibrado de las ciudades.

Los SITR permitirán la integración de soluciones de movilidad de la ciudad con la región, considerando adicionalmente equipamientos que favorezcan el cambio de medios privados a públicos en los accesos a las ciudades, así como la definición de mecanismos para facilitar la integración operacional y tarifaria de los SITR con los sistemas de transporte urbano e interurbano. Para ello, es necesario impulsar el trabajo

coordinado entre ciudades, en concordancia con la política de sistema de ciudades, y generar mecanismos institucionales que faciliten la implementación de estos sistemas, definiendo el papel de la Autoridad Única de Transporte mencionada en el numeral 1.3. Fortalecimiento institucional.

Es necesario indicar que la estrategia de SITR tendrá aplicación en los subsistemas de ciudades identificados en la Misión de Ciudades, definidos como aglomeraciones urbanas (corta distancia). Por el contrario, como se mencionó en la sección anterior, la relación interurbana de larga distancia se definirá dentro del concepto de corredores autorregulados, cuyo marco de intervención será definido por el Ministerio de Transporte.

De forma complementaria, se revisarán las iniciativas de proyectos férreos regionales que puedan hacer parte de Sistemas Integrados de Transporte Regional en áreas de importancia estratégica, teniendo en cuenta costos y beneficios asociados a la dimensión física, económica, social y ambiental de los territorios.

### **3. Sistemas Inteligentes de Transporte**

#### **3.1. Implementación de la política**

Los Sistemas Inteligentes de Transporte permitirán un mejor aprovechamiento de la infraestructura desarrollada por el Gobierno Nacional, mejorando la información disponible al usuario, reduciendo los costos de transacción, facilitando el control y vigilancia por parte de las autoridades y haciendo más eficiente la asignación de flujos en la red.

El Gobierno Nacional definirá tecnologías, y desarrollará y adoptará los estándares y protocolos correspondientes, relacionados con componentes técnicos de los proyectos SIT de escala Nacional o importancia estratégica para el país; así mismo, establecerá el marco normativo para que las entidades territoriales implementen proyectos de SIT en sus respectivas jurisdicciones.

Se implementará un esquema de peajes electrónicos en la red vial nacional para lo cual el Ministerio de Transporte y el DNP, deberán diseñar e implementar los mecanismos de compensación entre operadores que permitan la interoperabilidad comercial; así mismo, desarrollará los protocolos necesarios que garanticen la confidencialidad y la seguridad de la información de los usuarios. En materia logística, se adelantarán actividades para la conceptualización e implementación de Sistemas de Comunidad Portuaria en las principales infraestructuras portuarias del país, que contribuyan a la adopción de TIC como herramienta facilitadora de las actividades logísticas y de transporte, y que permitan

el flujo de información con infraestructuras complementarias, tales como terminales interiores de carga y patios de contenedores.

Se llevará a cabo una iniciativa piloto de corredor logístico, iniciando el desarrollo y estabilización de la gerencia de corredores logísticos planteada al interior del Ministerio de Transporte. Será de gran importancia el robustecimiento de los sistemas de información administrados por el Ministerio de Transporte, especialmente el RUNT y el RNDC.

Como se mencionó anteriormente se evaluará e impulsará la creación de Sistemas Regionales de Recaudo, Control de Flota e Información al usuario, que permitan desarrollar estos sistemas en los sistemas de transporte y lograr economías de escala para su implementación, operación y mantenimiento.

### **3.2.RUNT: el control de la movilidad, vital para el adecuado uso de los servicios**

Dada la importancia estratégica del Nación el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), para el sector tránsito y transporte, y demás sectores de la economía, el Gobierno Nacional implementará los mecanismos que se requieran para garantizar la sostenibilidad del sistema, para beneficio de los ciudadanos, de actores del mismo y como fuente de información primaria para la fijación de políticas y el ejercicio de la inspección vigilancia y control.

Además, con las ventajas del sistema se continuará con la política de reducción, simplificación y automatización de trámites tanto a nivel nacional como territorial, para lograr un mejor aprovechamiento del recurso humano en la gestión de las políticas, regulación y control.

Para mejorar la calidad de la información histórica migrada al RUNT el Ministerio de Transporte diseñará un plan para que los Organismos de Tránsito corrijan los errores que aún persistan en la información y culminar los procesos de migración. Así mismo, implementará las medidas especiales que sean requeridas para facilitar a las entidades públicas la realización de trámites de tránsito y el acceso a la información sin costo alguno.

El Ministerio de Transporte adoptará las medidas necesarias para apoyar los mecanismos de recaudo de los municipios, para que puedan celebrar convenios con la Federación Colombiana de Municipios a través del SIMIT y esta celebre acuerdos de pago de multas por infracciones a las normas de tránsito con personas naturales o jurídicas de derecho privado, o con entidades públicas.

Con base en el Decreto Ley 019 de 2012, y con el propósito de facilitar al ciudadano el cambio de su licencia de conducción al nuevo formato, el Ministerio de Transporte exigirá la renovación de las licencias de conducción, en el tiempo determinado de acuerdo al tipo de servicio y a la edad de los ciudadanos, y será el mecanismo para el cambio del documento de conducción. En tal sentido la sustitución de las licencias se hará gradualmente mediante el proceso de renovación de la licencia en la medida que se vaya venciendo.

El Ministerio de Transporte, adoptará las medidas necesarias para garantizar que los ciudadanos puedan realizar los cursos de descuento y cancelar las multas por concepto de infracciones de tránsito, en cualquier municipio del país, independientemente de donde se cometa la infracción y establecerá los mecanismos adecuados para garantizar el debido proceso en la actuación administrativa por las contravenciones a las normas de tránsito.

#### **4. Seguridad Vial**

##### **4.1. Implementación de la política**

La Agencia Nacional de Seguridad Vial, como principal ente ejecutor de la Política Nacional de Seguridad Vial, promoverá la implementación de acciones que contribuyan con la reducción de la accidentalidad mediante la intervención en los siguientes factores causales del fenómeno: i) Educación en el cumplimiento de las normas de tránsito, ii) Mecanismos de control de vehículos, conductores y demás actores que participan en la operación, iii) Auditorías de Seguridad Vial en el diseño y operación de la infraestructura de transporte, iv) Acciones de acompañamiento, control y sanción por parte de las autoridades de tránsito, v) Tarifas de seguros de accidentes de tránsito acordes con la participación en la cifras de accidentalidad del territorio nacional.

Ante la limitada capacidad institucional de la mayoría de los organismos de tránsito, los municipios podrán destinar recursos recaudados por servicios ante organismos de apoyo, para que la Agencia Nacional de Seguridad Vial apoye la formulación e implementación de Planes Locales de Seguridad Vial.

Adicionalmente, las tasas que se causen en favor de la Agencia Nacional de Seguridad Vial por los servicios prestados ante los Centros de Enseñanza Automovilística, los de Reconocimiento de Conductores y los de Diagnóstico Automotor, serán fijadas con base en información de estadísticas oficiales sobre fallecidos y lesionados. El cobro de estas tasas deberá estar en función del éxito de los programas, con el fin de generar incentivos sobre su impacto y eficiencia.

Se deberá procurar por la transparencia en el seguimiento a los recursos derivados de infracciones de tránsito. Los organismos y autoridades de tránsito deberán disponer de

una cuenta exclusiva para el recaudo de las multas de tránsito percibidas en su jurisdicción y otra para las percibidas en otras jurisdicciones, información que publicarán mensualmente mediante un reporte del movimiento general.

#### **4.2. Fortalecimiento de condiciones seguras para la movilidad**

El Ministerio de Transporte realizará los estudios y reestructurará en articulación con la Superintendencia Nacional de Salud y el Fondo de Solidaridad y Garantía, las fórmulas de cálculo de las tasas del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito, considerando la participación en los índices de accidentalidad de cada modo de transporte.

Con base en la Ley 1503 de 2011, reglamentada por el Decreto Nacional 2851 de 2013, el Ministerio de Transporte en articulación con el Ministerio de Educación, establecerá las condiciones mínimas de los formadores en Seguridad Vial en instituciones educativas, de agentes de tránsito y demás personal que opte por el título de capacitador en la materia, impulsando programas de pregrado y posgrado para la formación en movilidad y seguridad vial. Adicionalmente, deberán medir el impacto y efectividad de las campañas realizadas a la fecha.

Por su parte, para las áreas urbanas e interurbanas, el Gobierno Nacional expedirá un decreto reglamentario de la Ley 336 de 1996 definiendo condiciones de seguridad para las modalidades de transporte público terrestre, donde se considere el fortalecimiento de mecanismos de corresponsabilidad de las empresas, en cuanto al adecuado estado de la flota, la vinculación de conductores, y el control al consumo de bebidas alcohólicas y sustancias psicoactivas. En los proyectos de transporte público urbano, deberán considerarse las especificaciones que fije el Ministerio de Transporte en los Sistemas de Recaudo Centralizado y los Sistemas de Gestión y Control de Flota, cuya implementación requiere que los Entes Territoriales refuerzen el control de las potenciales situaciones de riesgo y amenaza en la infraestructura de transporte.

El RUNT representa un componente esencial para el logro de los objetivos de política, regulación y control de los servicios de transporte y la movilidad en general. El Ministerio de Transporte deberá evaluar el funcionamiento del RUNT técnica, legal y financieramente, con el fin de analizar la conveniencia y eficacia del modelo actual, considerando todas las alternativas posibles para optimizar la operación. Asimismo, deberá continuar, a través de la Agencia Nacional de Seguridad Vial –ANSV, con la formulación de esquemas de control que incrementen la capacidad del Estado para detectar infracciones y sancionarlas; el Ministerio de Transporte deberá complementar este sistema con un registro nacional de infractores que permita la implementación de ajustes en el proceso de otorgamiento de las licencias de conducción.

Adicionalmente, dada la alta participación de las motocicletas en los índices de siniestralidad en el país<sup>54</sup>, la ANSV deberá formular e implementar el Programa Integral de Estándares de servicio y Seguridad Vial para el tránsito de motocicletas, dentro del cual evaluará estrategias tales como el aumento de la edad profesional para conducción, viabilidad de reglamentar el uso de tecnologías de prevención de colisiones, cobro por uso de la infraestructura buscando hacer un reparto de cargas y beneficios equitativos entre vehículos privados, entre otros.

#### **4.3. Infraestructura segura para todos**

Se debe avanzar en la garantía del goce pleno en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales - incluida la movilidad - para todas las personas con discapacidad<sup>55</sup>, como lo establece la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, ratificada por Colombia mediante la Ley 1346 de 2009. En ese sentido el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte adoptará como parte del manual de señalización, un capítulo de señalización y semaforización que incluya dispositivos para la protección de personas con necesidades especiales o con movilidad reducida.

Sin perjuicio de lo anterior, se deberán consolidar las Auditorías de Seguridad Vial - ASV como instrumento certificador y de obligatoriedad para la entrada en operación de la infraestructura de transporte. Para el caso de la infraestructura en operación, el Ministerio de Transporte con base en el artículo 21 de la Ley 1503 de 2011 consolidará los mapas de siniestralidad vial a partir de los cuales se priorizarán y definirán las acciones necesarias para garantizar adecuadas condiciones de infraestructura, recomendaciones que deberán implementarse en un tiempo no mayor a doce (12) meses por parte del Concesionario o la Entidad responsable de la infraestructura, cuyo cumplimiento deberá ser verificado por la Agencia Nacional de Seguridad Vial.

En relación con los desplazamientos interurbanos, la señalización vial con respecto a la velocidad en carreteras, deberá considerar el análisis de las características mecánicas y tecnológicas de los vehículos que se estima circulan por cada corredor, así como claridad en la comunicación al usuario de las velocidades permitidas en cada tramo. En concordancia con lo anterior, el Ministerio de Transporte a través de la instancia de homologación de vehículos, deberá establecer requisitos mínimos para el ingreso de

---

<sup>54</sup> 44% del total de las víctimas fatales.

<sup>55</sup> Alrededor de 1.062.917 personas, que representan el 2,3% de la población colombiana proyectada a 2013 presentan condiciones de discapacidad, siendo la alteración más frecuente la relacionada con movilidad del cuerpo, con una prevalencia del 50,3%. Dichas cifras también señalan que la mayor parte de la población colombiana con discapacidad tiene más de 55 años, aun cuando la mayor prevalencia se da en la población mayor de 80 años y en menores de 10 años (Ministerio de Salud, 2013)

nueva flota vehicular, que consideren resistencia a los impactos, la protección de las personas y bienes de los ocupantes y de los demás vehículos a través de especificaciones de materiales, altura de bompers, dispositivos de amortiguación de impactos para evitar la intrusión por parte de vehículos de tamaños inferiores, bolsas de aire, y especificaciones de los frenos, entre otros.

En materia de infraestructura y operación de vehículos seguros para la movilidad en medios no motorizados, el Gobierno Nacional mediante el Ministerio de Transporte, Ministerio de Educación, y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, aunarán esfuerzos con el fin de lograr: i) Formulación y acompañamiento en la ejecución de los recursos destinados a la implementación de medidas de seguridad, accesibilidad y tránsito calmado en los entornos escolares nuevos y existentes, así como la creación de rutas seguras hacia las instituciones educativas, ii) Movilidad activa<sup>56</sup>, iii) Favorecer y fomentar las caminatas, así como el uso de la bicicleta en infraestructura segura.

## 5. Logística para la Competitividad

El Sistema Logístico Nacional involucra la oferta y demanda integrada de servicios logísticos y de transporte que con el soporte de infraestructura física y tecnológica, permite los flujos multidireccionales de productos, servicios, información y dinero, como resultado de las actividades económicas y sociales del país.

### 5.1. Servicios logísticos y de transporte

En línea con el Plan Estratégico Intermodal de Infraestructura de Transporte - PEIIT que plantea la diversificación modal del transporte de carga en Colombia aumentando la participación del modo fluvial y ferroviario, sin que ello implique desconocer el protagonismo del modo carretero, y con el proceso de modernización y globalización del país, a través de la suscripción de acuerdos y el mayor intercambio comercial, los servicios logísticos y de transporte serán determinantes en la reducción de costos, disponibilidad, competencia y calidad, indispensables para garantizar la competitividad del sector productivo nacional.

Esta tendencia marca un importante reto con relación a la oferta de servicios logísticos y de transporte que deben ser prestados. Para esto, el Ministerio de Transporte deberá considerar a partir de la caracterización de la demanda de servicios, la fijación de condiciones para la prestación de los mismos, las estructuras empresariales que atiendan

---

<sup>56</sup> La inactividad física contribuye con el 6% de la mortalidad mundial por enfermedades no transmisibles, razón por la cual, el GN avanza en la formulación de medidas de ‘movilidad activa’ que fomenten la realización de actividad física en la cotidianidad de los habitantes.

dichas demandas y en general aspectos regulatorios que garanticen una adecuada prestación de los servicios en todos los modos de transporte, facilitando el acceso a terceros, y regulando en casos de falla de mercado.

Dada la alta relevancia del transporte automotor de carga en el reparto modal nacional, se seguirá avanzando en su modernización, teniendo en cuenta los lineamientos expuestos en el documento CONPES 3579 de 2013. Dichos lineamientos podrán ser complementados a partir de los resultados que arrojen estudios sobre la materia y podrán incluir aspectos relacionados con el mejoramiento de las condiciones de seguridad y calidad, mitigación de los impactos ambientales, fortalecimiento del esquema de revisión técnico-mecánica y otros controles, y excelencia de los actores involucrados.

Con relación a la modernización del Parque Automotor de Carga se dará continuidad a la implementación del Programa de Renovación y Reposición para lo cual se constituirá un patrimonio autónomo que haga más eficiente la ejecución del Programa, así mismo se revisarán aspectos asociados al control sobre condiciones técnico-mecánicas del material rodante, y otras condiciones asociadas con la prestación del servicio, con el fin de fomentar la transparencia, la competencia y la formalización empresarial; de igual manera se dará continuidad a la Política de Libertad Vigilada en materia de regulación de las relaciones económicas. Para tales efectos, será fundamental dar continuidad a la conformación y puesta en marcha de la Comisión Reguladora de Transporte (CRT), y la Unidad de Planeación de Transporte (UPT).

En todas las medidas anteriores primará el criterio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y la profundización de instrumentos de mercado que garanticen su adecuada asignación. El éxito de las medidas dependerá de la continuidad y fortalecimiento en los sistemas de información existentes, en especial el Registro Único Nacional de Tránsito - RUNT y al Registro Nacional de Despachos de Carga - RNDC, los cuales resultan esenciales para el monitoreo, seguimiento y evaluación del comportamiento del sector.

## **5.2. Sistemas de Información**

La institucionalidad pública vinculada a la gestión de la Política Nacional Logística continuará las acciones coordinadas (DNP, DANE, MT & MCIT) que permitan la implementación del Observatorio Nacional de Logística, el cual incorporará información sobre aspectos relevantes para la logística de escala nacional tales como flujos logísticos, tejido empresarial, costos, infraestructura y operaciones, y además posteriormente permitirá conocer las variables decisivas sobre el desempeño logístico de los principales centros urbanos del país.

También se actualizará el Sistema Nacional Logístico, con el objeto de registrar la oferta privada de Infraestructura Logística Especializada, y evaluar la estrategia de promoción

por parte del sector público, desarrollándola a nivel regional (en los ámbitos logísticos), y fortaleciendo la participación de gremios, sectores productivos y administraciones públicas del orden territorial.

El Observatorio de Transporte de Carga por Carretera - OTCC, liderado por el Ministerio de Transporte, continuará siendo fortalecido, así como el también de las fuentes que lo alimentan: el Índice de Costos del Transporte de Carga por Carretera ICTC, el Registro Nacional de Despachos de Carga RNDC, y el Sistema de Información de Costos Eficientes SICE TAC.

En este mismo contexto se avanzará en el diseño e implementación por parte del Ministerio de Transporte (con la articulación de las entidades involucradas y del Comité Nacional de Logística) del Sistema de información para el monitoreo de la gestión en los corredores logísticos.

Para la coordinación entre los actores, el Ministerio de Transporte continuará con la gestión de la iniciativa INSIDE (Integrador Sistemas de Enturnamiento) en la que se pretende garantizar la continuidad de los flujos logísticos en los nodos portuarios, buscando la reducción de tiempos muertos y eliminación de cuellos de botella en el acceso a puertos e infraestructuras logísticas especializadas.

### **5.3. Institucionalidad**

Para el desarrollo de la Política Nacional Logística es fundamental continuar con el fortalecimiento institucional desde al ámbito público y privado, y fomentar acciones coordinadas para la definición y gestión de la política. En ese sentido se propone el fortalecimiento del Comité Nacional de Logística y su institucionalidad, como la Instancia en la cual se coordinan todas las entidades públicas y privadas con el fin de armonizar las gestiones sobre esta Política. La Secretaría Técnica del Comité será ejercida por el Departamento Nacional de Planeación.

El Comité planteará los lineamientos que podrían ser involucrados en los apartes logísticos del Plan Maestro de Transporte para desarrollar los programas, proyectos, montos, responsables y metas que desde el sector público y privado sean llevadas a cabo con una visión de largo plazo.

#### **5.4. Logística Sostenible para el crecimiento verde**

La conectividad requiere ser vista más allá de la posibilidad de acceder a bienes, servicios e información; también debe garantizar el uso eficiente de recursos como la energía y la mitigación de sus impactos ambientales. Según modelos de prospectiva para Colombia, el transporte será uno de los sectores de mayor demanda energética, distante de la agricultura, el comercio y el uso residencial. Se estima que en 2030 el transporte duplicará su consumo energético actual, por lo que se deberán generar soluciones de conectividad que incorporen tecnologías limpias y criterios de sostenibilidad, como el transporte de mercancías por los diferentes modos de acuerdo con su vocación.

Dado que la gestión de carga en el territorio colombiano se realiza de manera casi exclusiva a través del transporte terrestre carretero, se orientarán acciones encaminadas a la integración modal de las infraestructuras, conjugando los esfuerzos recientes para el aprovechamiento de la red fluvial y ferroviaria para el transporte de mercancías. En línea con la promoción de la neutralidad modal, se estructurarán proyectos fluviales y ferreos de iniciativa pública con esquemas de financiación y asignación de riesgos similares a los proyectos carreteros, y así poder reflejar las eficiencias propias de cada modo.

También se llevarán a cabo investigaciones en logística inversa y sostenible, especialmente orientadas a optimizar los esquemas de gestión de residuos en aglomeraciones urbanas, y propendiendo por el soporte a iniciativas que planteen el aprovechamiento de materiales y sobrantes de esquemas productivos actuales.

#### **5.5. Conectividad funcional**

Las mejoras de infraestructura física deben estar en estrecha relación y coherencia con la demanda de conectividad funcional de las cadenas de suministro, referida a la gestión estratégica, táctica y operativa de corredores logísticos, las tecnologías de información que facilitan la interacción entre los actores de la cadena, los proyectos de intermodalidad y multimodalidad y el fortalecimiento de las capacidades físicas y de servicio de nodos de transferencia (puertos, aeropuertos y pasos de frontera).

Además, es necesario coordinar los desarrollos de infraestructura carretera con la iniciativa de transporte fluvial, ferrea, aérea y por ductos, y el establecimiento de plataformas logísticas e infraestructuras complementarias al transporte que garantice continuidad de flujos, reducción de tiempos y competitividad económica de las cadenas de suministro usuarias.

En cuanto a la gestión de corredores logísticos es necesaria la armonización y complementación del marco de política y legislación que garantice la efectividad de la política para conformar el sistema de corredores logísticos considerados estratégicos para el país, y bajo ese marco de política emprender: (i) Inventario de las acciones actuales y futuras que en términos de infraestructura, servicios logísticos y normativa a los que son sujetos los corredores logísticos de importancia estratégica; (ii) Definición de la línea base de información de cada uno de los corredores de importancia estratégica, por medio de indicadores que sean actualizados periódicamente por parte de actores públicos y privados, con la coordinación del Ministerio de Transporte; y (iii) Diseño de estrategias para la promoción y el seguimiento a la implementación de los proyectos de infraestructura, servicios logísticos y normativa que garanticen el cumplimiento de los objetivos estratégicos de cada corredor.

## **5.6. Puertos**

Gracias a la ley 1ra de 1991, mediante la cual se vinculó la participación del sector privado en el desarrollo del Sistema Portuario Colombiano, durante los últimos diez años se ha mantenido una tasa de crecimiento anual promedio del volumen de exportaciones e importaciones del 15% (en el año 2013, se movilizaron cerca de 180 millones de toneladas). Por lo tanto, se hace necesario preparar al sector portuario para los nuevos retos que imponen los tratados de libre comercio y la creciente competencia de puertos en Centro América y Suramérica.

Ante el aumento en las necesidades de carga, es importante que a través de la ANI se mantenga el impulso en la inversión en las principales zonas portuarias del país (Buenaventura, Cartagena, Ciénaga-Santa Marta, y Guajira), tanto a través de concesiones existentes y/o como nuevos proyectos, con el fin de ampliar la capacidad de carga y mejorar la calidad de los servicios. Se estiman que las necesidades de inversión en estas zonas portuarias son del orden de \$2 billones entre el año 2015 y 2018.

Los puertos son nodos de intercambio comercial intenso, pero el tráfico está supeditado a la existencia de accesos marítimos eficientes que garanticen un nivel de servicio adecuado para los usuarios. El INVIADES desarrollará un Plan Nacional de Dragados bajo criterios de seguridad marítima y sostenibilidad ambiental, que contemple las zonas portuarias con terminales de servicio público, pagos por niveles de servicio, contratos a mediano plazo y un análisis de la conveniencia de incluir actividades de dragado en zonas de maniobras y muelles.

La ANI impulsará la ejecución de terminales portuarios en zonas no desarrolladas con gran potencial de expansión, como el golfo de Urabá, el golfo de Morrosquillo y Tumaco. De igual forma, se espera que como resultado de una mejor infraestructura de acceso vial, dichas zonas portuarias puedan realmente explotar su capacidad.

Como parte del fortalecimiento institucional, se actualizará el marco regulatorio del Sistema Portuario Colombiano y se mejorará la coordinación interinstitucional entre entidades regulatorias, ejecutoras y de planeación con el fin de impulsar la política pública portuaria. Por un lado, el Ministerio de Transporte actualizará la metodología tarifaria de carga y pasajeros que aplican para los puertos marítimos y fluviales de servicio público. Por otro lado, se actualizará el estatuto portuario, permitiendo la introducción de nuevas reglas de juego que permitan responder a la dinámica actual del comercio marítimo y del sector portuario internacional. En este proceso la Comisión de Regulación del Sector Transporte y la Unidad de Planeación de Transporte jugarán un rol indispensable.

Finalmente, el Gobierno Nacional a través del DNP, el Ministerio de Ambiente, la DIMAR y el Ministerio de Transporte, desarrollará un Plan de Logística Portuaria - PLP, que identifique los cuellos de botella en aspectos de infraestructura, seguridad marítima, logística, financiamiento, gestión y medio ambiente. Se elaborarán planes maestros participativos sobre zonas portuarias priorizadas, articulados con los POTs locales, garantizando la optimización y expansión racional de las áreas portuarias; se identificarán los accesos terrestres que presenten conflictos ciudad - puerto, para formular alianzas entre el Ministerio de Transporte y los gobiernos departamentales y locales, que busquen solucionar dichos conflictos.

## **6. Fortalecimiento de la supervisión**

### **6.1. Fortalecimiento institucional**

Consolidar la Superintendencia de Puertos y Transporte como una entidad técnica de vigilancia, inspección y control, que de una manera eficiente responda a la función de supervisión del Sistema Nacional de Transporte, respondiendo a las necesidades y dinamismo del sector. Por lo anterior, la Superintendencia de Puertos y Transporte deberá implementar un rediseño organizacional y desarrollar los estudios técnicos necesarios para mejorar su gestión, estructura, procesos y procedimientos.

## **6.2. Apoyo interinstitucional.**

La Superintendencia de Puertos y Transporte desarrollará y ejecutará, estrategias y acciones tendientes a la prevención del lavado de activos y las conductas de informalidad e ilegalidad en el sector transporte, tanto en el medio, modo y nodo, acompañado de una propuesta de política sectorial que coadyuve a su regularización y formalización, para lo cual avocara a las entidades públicas y privadas pertinentes, con unificación plena de criterios de política sectorial y supervisión.

## **6.3. Desarrollo tecnológico.**

La Superintendencia de Puertos y Transporte implementará las tecnologías de la información y comunicación que sean necesarias para apalancar los objetivos misionales de la entidad con los mejores y más altos estándares de calidad, dadas en la hoja de ruta que se definirán en el desarrollo del proceso de arquitectura empresarial, y que integrada con el mejoramiento de procesos y procedimientos deberá coadyuvar a la implementación y utilización de las herramientas tecnológicas que requiera la entidad. Entre ellas: el centro de monitoreo de las actividades de transporte y servicios conexos, software misional de supervisión y de seguimiento y Trámite de Informes Únicos de Infracción al Transporte – IUIT, entre otras herramientas comunicadas entre sí, tanto al interior como con el sector transporte, en el cual se tendrán en cuenta los esfuerzos y desarrollos de las entidades estatales, así como las iniciativas públicas y privadas de desarrollo tecnológico que contribuyan a que sea eficiente y eficaz la supervisión.

La Superintendencia de Puertos y Transporte en coordinación con el Ministerio de Transporte y la Policía Nacional, apoyará la implementación de la Comparendera Electrónica para la imposición de los Informes Únicos de Infracción al Transporte, a nivel nacional en el control del transporte terrestre.

## **6.4. Tasa de vigilancia.**

La Superintendencia de Puertos y Transporte debe garantizar su sostenibilidad financiera a través del cobro de tasa de vigilancia a todos los sujetos objeto de supervisión. La tasa de vigilancia está destinada a recuperación de los costos de los servicios de vigilancia, inspección y control prestados por la Supertransporte a las personas naturales y jurídicas que desarrollan la actividad de servicio público de transporte, su infraestructura y servicios conexos al transporte.

### **6.5. Reporte a centrales de riesgo.**

Se adelantarán por parte de la Superintendencia de Puertos y Transporte, los trámites pertinentes que permita reportar a las centrales de riesgo, todos aquellos sujetos de supervisión que se encuentren morosos por cualquier concepto con la Superintendencia.

### **6.6. Operadores portuarios.**

Establecer dentro de los procesos y operaciones portuarias, la inclusión del registro de operador portuario por parte de la Superintendencia, como un trámite necesario para garantizar el pago de la tasa de vigilancia por parte del universo de vigilados que realizan operaciones portuarias en los puertos del país.

Para el desarrollo de las actividades vinculadas a la operación portuaria, los operadores portuarios marítimos y fluviales deberán inscribirse ante la Superintendencia de Puertos y Transporte, quien se encargará de reglamentar en un término no mayor a seis (6) meses, la inscripción y llevará el registro de los operadores portuarios.

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados) en 8 ciudades.	27%	40%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Kilómetros de Infraestructura vial intervenida para sistemas de transporte urbano.	513	908
Espacios de Infraestructura dedicada a la intermodalidad.	31	44

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Edad promedio en años de vehículos de transporte automotor de carga con Peso Bruto Vehicular mayor a 1,5 toneladas	19	15

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de Vehículos Desintegrados con Peso Bruto Vehicular mayor a 1,5 toneladas	7.000	22.000
Reportes en el Registro Nacional de Despachos de Carga – RNDC	1.300.000	6.000.000
Implementación de Zonas de Actividades Logísticas	-	1
Implementación de Pasos de frontera CENAF o CEBAF	-	1

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Reducir la mortalidad en accidentes de tránsito en al menos un ocho por ciento (8%) durante el periodo 2015–2018.	6219	5721

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios apoyados en la implementación de planes locales de seguridad vial y en la revisión de Planes Estratégicos.	10	110
Prueba teórico-práctica para obtención de licencia de conducción*	0	2.920.500

\* La meta establecida se calcula a partir de la proyección de la sumatoria del número de expedición de licencias y refrendaciones, para un periodo de 3 años

## 5. Desarrollo minero – energético para la equidad regional

### a. Diagnóstico

#### Hidrocarburos

##### Hidrocarburos

La reconfiguración del mercado internacional de hidrocarburos, los niveles de precios internacionales de los mismos y el desarrollo de nuevas tecnologías, sumado al esfuerzo que en Colombia se viene haciendo para promover la inversión en su exploración y producción, incentivaron la inversión privada en estas actividades en Colombia, lo cual ha redundado en un incremento en los niveles de producción durante los últimos años. Esto permitió alcanzar una producción récord de 1.007 KPBD en 2013 y mantener una producción promedio de 984 KPBD durante el 2014.

Así mismo, las inversiones en exploración por parte de la industria propiciaron el aumento en los niveles de reservas de petróleo, pero con resultados limitados en gas

natural. Respecto a las reservas de petróleo, en el año 2013 se dio el nivel más alto de los últimos quince años, con un total de 2.445 Mbbl, con un nivel de autosuficiencia (reservas/producción) de 6,6 años. En contraste, las reservas de gas natural en el año 2010 eran del orden de 5,4 TPC, y debido a la ausencia de nuevos hallazgos importantes en el último cuatrienio, hoy se mantienen en 5,5 TPC. Ante una eventual pérdida de autosuficiencia en gas natural, que se calcula ocurría el año 2028, se deberá promover mayor actividad exploratoria, vinculación al mercado internacional y buscar alternativas al consumo de este hidrocarburo. En este sentido, el potencial de producción de GLP podrá ser aprovechado como combustible sustituto.

#### Gas combustible

En contraste con la situación del petróleo, en el caso del gas natural el nivel de reservas se ha mantenido estable, pasando de 5.4 TPC en el año 2010 a 5.5 TPC en 2014. En lo que respecta a la producción, la declinación de los campos de la Guajira<sup>57</sup> no se ha visto compensada totalmente por nuevos descubrimientos y esto ha ocasionado una reducción progresiva de la cantidad disponible<sup>58</sup>.

Lo anterior, sumado al crecimiento de la demanda residencial e industrial y a las condiciones particulares de la demanda para generación de energía eléctrica, lleva a que hoy en día el balance entre la oferta y la demanda sea deficitario en condiciones de hidrologías bajas en las que se demanden grandes volúmenes de generación de termoeléctricas. Por lo anterior, es fundamental incentivar nueva oferta de gas natural, para lo cual se hace necesario viabilizar la explotación de los yacimientos de hidrocarburos no convencionales y los yacimientos off-shore, y desarrollar proyectos de importación de gas natural licuado.

De otro lado, se debe destacar que en el cuatrienio 2010 – 2014 se inició la aplicación de nuevas reglas para la comercialización de gas en el mercado mayorista de este energético y se seleccionó el gestor del mercado de gas natural. Estos mecanismos permiten la formación eficiente de precios en el mercado, lo cual contribuye a mantener una oferta de gas acorde con las necesidades de la demanda. Para fortalecer este

---

<sup>57</sup> Los campos de la Guajira son los campos con mayor producción de gas natural actualmente en el país, dado que para el año 2014 representan cerca del 42% del total.

<sup>58</sup> Conforme a las declaraciones de producción del año 2014, se espera que en los próximos cuatro años la capacidad total de producción se reduzca a una tasa de alrededor del 4% anual, que equivale a aproximadamente 50 MPCD.

esquema es necesario que el gestor del mercado inicie la prestación de sus servicios de acuerdo con lo previsto por la regulación.

De otra parte, en algunos casos el sistema de transporte de gas no se ha expandido con la oportunidad y en la capacidad requerida por el mercado. Esta situación hace necesaria la estructuración de políticas para la ejecución oportuna de proyectos de expansión que permitan a la oferta y a la demanda de gas realizar transacciones óptimas.

Por otra parte, el servicio público domiciliario de gas natural cuenta con una cobertura efectiva del 78% con corte a 2013. El gobierno ha buscado expandir la oferta de gas natural con la conexión de nuevos usuarios a través del Fondo Especial Cuota de Fomento -FECF, con el cual a la fecha se han estructurado proyectos de expansión, llegando a atender a 269.720 nuevos usuarios.

En cuanto al Gas Licuado de Petróleo, GLP, en los próximos años la producción se incrementará de 25.000 barriles día en el 2014 a 40.000 en el 2017, con lo cual se generará un excedente significativo que no podrá ser asumido por los consumidores actuales que son básicamente los usuarios residenciales. Por lo anterior y dado que por la ubicación de varias de las fuentes de producción de este energético puede ser compleja la materialización de su exportación, es pertinente impulsar nuevos usos de este producto.

En el caso del GLP consumido en los hogares, éste mantuvo niveles medios de penetración tanto en cabeceras como en áreas rurales. En las zonas rurales, la leña sigue siendo el energético de mayor uso por parte de los hogares, en los que un 51% todavía usan leña, carbón o madera como combustible para cocción de alimentos, representando una gran oportunidad para expandir la prestación del gas combustible en el sector rural. En vías de lo anterior, a partir de mayo de 2014 se comenzó el otorgamiento de los subsidios al consumo del GLP distribuido mediante cilindros en los departamentos de Nariño, Putumayo, Caquetá y San Andrés y Providencia.

Dado el carácter de sustitutos que tienen el gas natural y el GLP, es importante focalizar y coordinar los diferentes subsidios de estos dos productos con el fin de lograr que los usuarios sean atendidos al menor costo posible y que se beneficien tanto los usuarios de las cabeceras municipales como de las zonas rurales.

### Combustibles líquidos

En lo que respecta al sector de combustibles, se presentó una tendencia al alza en la demanda de líquidos superando la oferta de producción de las refinerías colombianas; situación que conllevó a la necesidad de importar en promedio un 58% del ACPM en 2014 que se consume en el país para cubrir dicho déficit. Asimismo, se identificó que el contrabando de combustibles que ingresó al país pasó de 582 mil galones diarios en el año 2010 a 678 mil galones diarios en el año 2013<sup>59</sup>, lo cual representará un reto para el Estado en la generación de medidas para frenar esta actividad ilícita.

Se debe tener presente que buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponden a una mezcla entre combustibles de origen fósil y biocombustibles, como resultado de la aplicación de una política pública en materia agraria.

La capacidad instalada para la producción de Biocombustibles, se ha incrementado, entre 2010 y 2013 de 1'100.000 litros día de etanol y 1'297.000 litros día de biodiesel a 1'200.000 y 2'400.000 litros/ día respectivamente, pero, como desarrollo de la política consignada en el Documento CONPES 3510 de 2008, se han fomentado inversiones para incrementar la capacidad instalada de producción en un 50% adicional, tanto para el etanol como para el Biodiesel, que estará en operación entre los años 2015 y 2016. Este incremento de capacidad instalada permitirá la satisfacción del mercado local, y también abrirá la oportunidad de colocar el producto nacional en mercados internacionales.

### Energía eléctrica

En el caso del servicio público de energía eléctrica, gracias al esquema del Cargo por Confiabilidad el país cuenta con la energía suficiente para atender la demanda los próximos 5 años aún en períodos de hidrologías críticas, con los proyectos existentes y los que van a entrar en operación en dicho período. No obstante, casi el 40% de la energía firme del sistema se encuentra respaldada con combustibles líquidos<sup>60</sup>, lo cual imposibilita a las plantas que utilizan tales combustibles a ofrecer la energía a precios

---

<sup>59</sup> DIAN. Informe mensual de estimación de contrabando; destinación ilegal, costo fiscal y beneficio por exención tributaria en zona de frontera de combustibles año 2014”. Versión Nro. 06 – 2014. Fecha de elaboración: Septiembre 5 de 2014.

<sup>60</sup> Conforme a la ENFICC declarada por los agentes para el período diciembre de 2014 – noviembre de 2015.

competitivos y por ende se reduce significativamente la oferta de recursos tanto en el mercado diario como en el de contratos de largo plazo.

Esto lleva a que los precios se incrementen en el mercado de contratos, por lo que algunos usuarios no regulados y comercializadores que atienden usuarios regulados puedan tener altos niveles de exposición a bolsa. Por lo anterior se hace necesario promover la sustitución de la generación con combustibles líquidos por plantas de generación con costos de operación más bajos.

Así mismo, existen dificultades para la culminación oportuna de los proyectos de expansión en generación, en el Sistema de Transmisión Nacional (STN) y en los Sistemas de Transmisión Regional (STR), las cuales están originadas principalmente por los tiempos de los procesos de licenciamiento ambiental y/ o conflictos sociales. Por tanto, se requieren medidas efectivas que garanticen, a mediano y largo plazo, la capacidad de respuesta ante cualquier vulnerabilidad del sistema.

En materia de cobertura, ésta pasó de 94,9% en el año 2009 a 97,21% en el año 2014, presentando un incremento de alrededor de 250 mil nuevos usuarios en cinco años, y un mejoramiento de las condiciones de 30 de las 39 cabeceras municipales de las zonas no interconectables y apartadas del país que hoy cuentan con ese servicio durante las 24 horas del día. No obstante lo anterior, dada la dispersión de las viviendas que todavía no cuentan con el servicio, se estima que los recursos necesarios para lograr la universalización del servicio en los próximos 5 años ascienden a \$5 billones, teniendo un costo de aproximadamente de \$10 millones por nuevo usuario atendido<sup>61</sup>. Esta cifra revela la necesidad de aumentar los recursos públicos destinados para la expansión en la cobertura, adoptar medidas regulatorias que promuevan nuevas inversiones por parte de los operadores de red e implementar esquemas que permitan reducir los costos de comercialización en estas zonas alejadas.

Con respecto a los subsidios que buscan facilitar el acceso al servicio de energía eléctrica, éstos son financiados a través de la contribución de los usuarios de mayores ingresos de los estratos 5, 6 y comercial, y transferencias directas del Presupuesto General de la Nación. Los recursos aportados por el Estado crecieron significativamente en los últimos años, y hoy representan el 63% del total de los subsidios, pasando de \$436.505 millones en 2010 a \$1.360.509 millones en 2014, como consecuencia

---

<sup>61</sup> Cifras tomadas del Plan Indicativo de Expansión de Cobertura de Energía Eléctrica PIEC realizado por la UPME.

principalmente de la eliminación de la contribución del 20% del valor facturado a los usuarios industriales, según lo establecido por la Ley 1430 de 2010. Se observa entonces la necesidad de focalizar los subsidios para que los mismos beneficien solamente a los usuarios de menores ingresos y garantizar la sostenibilidad del esquema de subsidios.

El sector eléctrico colombiano también ha avanzado en la integración con el mismo sector de otros países de la región. En la actualidad Colombia exporta energía eléctrica a Venezuela, sostiene intercambios de corto plazo con Ecuador y concluyó el proceso de armonización regulatoria con Panamá para la realización de intercambios de largo plazo. Para este cuatrienio se espera concretar la armonización regulatoria para la realización de intercambios eléctricos de largo plazo con los países de Suramérica y que materializar la construcción de la interconexión eléctrica con Panamá en virtud de los acuerdos logrados.

### Minería

El sector minero se ha caracterizado por la diversidad en el ejercicio de la actividad, teniendo en cuenta la escala de producción, el tipo de mineral producido y el grado de formalidad de los mismos. De acuerdo con cifras del Censo Minero de 2010, el 1% de las Unidades de Producción Minera – UPM- son consideradas grandes empresas, el 26% medianas y el 72% son consideradas pequeñas. El tamaño de las UPM es calculado de acuerdo al número de trabajadores empleados, siendo UPM grandes aquellas que cuentan con más de 70 empleados, medianos entre 6 y 70, y pequeñas aquellas que tienen hasta 5 trabajadores. De otra parte, el 19.3% de estas unidades se dedicaron a la explotación de carbón, el 31.7% a la explotación de minerales metálicos y el resto, a la explotación de minerales no metálicos.

Lo anterior hace necesaria una política pública diferenciada para cada escala minera según producción, mineral, método de explotación y grado de formalidad, ya que las necesidades y requerimientos son diferentes para cada caso. Lo anterior, implica entre otras cosas, una fiscalización que tenga en cuenta la clasificación y que sea un mecanismo pedagógico y no coercitivo, especialmente para las pequeñas y menos formales. Todo lo anterior, sin dejar de lado la rigurosidad en el tratamiento de los aspectos ambientales, laborales, sociales y técnicos.

De otro lado, la inexequibilidad de la Ley 1382 de 2010, modificando el Código Minero, por parte de la Corte Constitucional generó vacíos jurídicos que se intentaron solventar con la expedición de decretos cuyo objetivo era dotar de herramientas al Estado para la administración del recurso minero y para regular su relación con los titulares mineros y solicitantes de nuevos títulos; sin embargo, el Consejo de Estado decidió suspender provisionalmente estos decretos. Es por tal razón, que resultará prioritario la expedición de la normatividad requerida con el propósito de enviar señales inequívocas a los inversionistas privados con reglas de juego claras y estableces para su actividad.

Así mismo, se debe seguir fortaleciendo la institucionalidad minera que se creó en el pasado cuatrienio. La autoridad minera en esta segunda etapa debe preocuparse por consolidarse cumpliendo con todas sus obligaciones de manera ágil y eficiente. De otra parte, el Ministerio de Minas, a través de la Dirección de Formalización debe seguir fortaleciéndose para poner en marcha la política de formalización obteniendo resultados concretos.

Con todo lo anterior, se hace necesario plantear una política clara y contundente, con estrategias efectivas, que den respuesta a cada uno de los retos que enfrenta el sector minero-energético, y que a su vez permitan mantener el nivel de crecimiento requerido para sostener las políticas sociales del Gobierno en un mediano y largo plazo.

#### **b. Visión y objetivos**

El sector minero energético continuará, como lo ha venido haciendo, consolidándose como uno de los motores de desarrollo del país a través de su aporte al crecimiento económico, al empleo rural a la inversión privada y de la generación de recursos para la inversión social del Estado.

Este sector se destaca por su capacidad para generar recursos con los que se financia una parte importante del presupuesto del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales. Así las cosas, la ejecución oportuna de crecientes inversiones en el sector hará posible la financiación de los programas de gobierno orientados a la construcción de un país en paz, con mayor equidad y mejor educado.

En efecto, la relevancia del sector minero energético como uno de los motores del desarrollo del país se entiende al analizar su participación en el PIB que pasó del 9,7% en el cuatrienio 2006-2009 al 11,2% en el periodo 2010-2013. Cabe resaltar que dentro del sector minero energético, el subsector de hidrocarburos es el principal

jalonador del PIB, con una participación del 52,3% del total del aporte del sector en los años 2010–2013.

De igual forma, el crecimiento del sector en el último cuatrienio obedece en buena medida a la mayor Inversión Extranjera Directa –IED en el sector de minas y energía que pasó del US\$4.961 millones en el año 2010 a US\$8.281 millones en el 2013, con una tasa de crecimiento promedio interanual de 46%.

En 2013 el sector de minas y energía aportó \$29,8 billones al Estado por concepto de regalías, impuestos y dividendos, equivalentes al 32% de los ingresos corrientes de la Nación. En el caso específico de las regalías éstas pasaron del orden de los \$21,1 billones en el periodo 2006–2009 a \$37 billones en el periodo 2010–2013, con un incremento del 75,4% en el último cuatrienio. Recursos que, a través del nuevo Sistema General de Regalías han facilitado la ejecución de proyectos de desarrollo territorial a lo largo del país.

En ese sentido, durante el próximo cuatrienio se deben brindar las condiciones para promover el máximo aprovechamiento de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, bajo los más altos estándares ambientales y sociales, en articulación con las demás políticas sectoriales, las autoridades territoriales y la sociedad civil. Lo anterior permitirá generar los recursos necesarios para garantizar el financiamiento de los diferentes planes de Gobierno.

Ahora bien, la importancia del sector minero energético no radica únicamente en su rol de motor del crecimiento de la economía nacional y regional. Los esfuerzos del Gobierno Nacional y de las autoridades locales por aumentar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible, así como por asegurar la formalización de la actividad minera, se han traducido en nuevas oportunidades de desarrollo económico y en el mejoramiento de las condiciones de vida de los colombianos que habitan las regiones apartadas. En este sentido, la continuación de los programas diseñados para estos propósitos y el mejoramiento de los mismos contribuirán al objetivo del Gobierno Nacional de construir un país más equitativo durante el período 2014–2018.

Otra faceta importante del sector es que la energía es un insumo de diferentes procesos productivos, razón por la cual su uso eficiente y la competitividad del sector tienen incidencia en otros sectores de la economía. Por lo anterior, se observa la necesidad de definir e implementar una política pública en materia de uso eficiente de la energía. Así mismo, se observa la necesidad de que durante el cuatrienio 2014–2018 se promueva

una mayor competencia entre quienes prestan los servicios de energía eléctrica y gas combustible, una participación más activa de la demanda en la formación de los precios de los energéticos y la profundización de la regulación en aquellas actividades que no se desarrollan en un ambiente de competencia.

### **c. Estrategias y metas**

#### **1. Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible**

##### **1.1. Aumentar las reservas y garantizar la producción que apoyen el desarrollo económico del país**

El Gobierno Nacional tiene como objetivo aumentar las reservas y la producción de hidrocarburos con el fin de disponer de los recursos que le permitan dar continuidad a los programas sociales y a la inversión en infraestructura para aumentar la competitividad del país.

Para esto, el Ministerio de Minas y Energía y la ANH darán continuidad a la promoción de inversiones en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos. Como parte de esta estrategia, se fortalecerá la articulación entre estas entidades y aquellas involucradas en los trámites de licencias ambientales y consultas con las comunidades étnicas para optimizar los tiempos de licenciamiento. Así mismo, se fortalecerá la articulación con otras entidades del Gobierno nacional y regional con miras a mejorar la seguridad física de las áreas en que se desarrollan inversiones en exploración y producción.

Teniendo en cuenta el potencial hidrocarburífero del país y la necesidad de incorporar nuevas reservas que permitan ampliar el horizonte de autosuficiencia energética en materia de hidrocarburos, en particular se continuará promoviendo: i) la exploración y producción costa afuera; ii) la exploración y producción de yacimientos no convencionales; y iii) la implementación de tecnologías de recobro de hidrocarburos en yacimientos existentes.

Mención especial requiere el caso de la actividad costa afuera, pues la promoción se concretará a través de incentivos tributarios y aduaneros, para lo cual se tramitará el régimen aplicable en un proyecto de ley que se pondrá a consideración del Congreso Nacional. Asimismo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá la guía

ambiental para la adquisición de la sísmica marina. Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía elaborará el reglamento técnico para definir los requerimientos y adopción de mejores prácticas de las actividades de exploración y producción costa afuera.

En lo relacionado con los yacimientos no convencionales, se requiere la implementación de mecanismos que aseguren dinamizar el licenciamiento ambiental y los trámites requeridos sobre consulta previa. Además, es importante mejorar la coordinación interinstitucional con los Ministerios involucrados (MinInterior, MinAmbiente, MinDefensa, MinTransporte) para asegurar la construcción y operación de los proyectos requeridos para la explotación de estos yacimientos.

En materia de midstream, el Ministerio de Minas y Energía continuará las labores encaminadas hacia la puesta en funcionamiento del Sistema de Información de Transporte de Hidrocarburos – SITH, mediante el cual se centralizará la información más relevante relacionada con el transporte de crudo por oleoductos.

### **1.2. Aprovechamiento de subproductos**

Con el fin de contribuir con la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, aportando a la reducción de gases de efecto invernadero (GEI), se implementarán mecanismos que permitan maximizar el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de carbón y los líquidos asociados a la explotación de hidrocarburos, tales como GLP y agua.

Cuando sea viable, se aprovechará el gas metano asociado al carbón en explotación, para lo cual el Gobierno Nacional expedirá la regulación pertinente. Por otra parte, la optimización de los procesos de producción en los campos hidrocarburíferos a través del aprovechamiento del GLP resultante de estas actividades permitirá contar con otro combustible alternativo para la diversificación de la canasta energética. Con respecto al agua que se extrae durante los procesos de explotación petrolera y que actualmente se vierte en la superficie o se reinyecta en el yacimiento, el Gobierno Nacional expedirá la regulación pertinente para permitir que esta agua pueda ser utilizada para riego en actividades agrícolas o forestales.

### **1.3 Desarrollo del sector en armonía con el medio ambiente (Crecimiento responsable)**

Para el Gobierno Nacional es importante que el desarrollo del sector de hidrocarburos se siga dando en armonía con el desarrollo social y con el medio ambiente. En este sentido, se mejorarán los controles realizados a las actividades de exploración y producción, promoviendo la adopción de buenas prácticas por parte de los operadores. Para lo anterior, y de manera coordinada con los Ministerios pertinentes, se fortalecerán las capacidades de la ANH, la ANLA, DIMAR y las CAR en sus funciones de administración, seguimiento y supervisión de los recursos naturales.

En particular, para garantizar la vigilancia y control efectivo de las actividades costa afuera, se fortalecerá la infraestructura de la Seguridad Integral Marítima en el territorio colombiano a través de equipos, embarcaciones, personal capacitado y procedimientos con estándares internacionales para mejorar el control del tráfico marítimo, señalización, búsqueda y rescate, atención a derrames (Centro Regional de Emergencias) y demás siniestros marítimos.

Así mismo, se deberá actualizar el Plan Nacional de Contingencia (PNC) contra derrames de hidrocarburos, derivados y otras sustancias nocivas en aguas marinas – teniendo en cuenta el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres– así como reglamentar el empleo de dispersantes, quema in situ y otras tecnologías de avanzada de respuesta, para controlar y mitigar los impactos al medio marino generados por los eventos no planeados de contaminación de esta actividad.

De igual forma, la ANLA y la DIMAR deberán adelantar los estudios pertinentes que permitan armonizar, articular y hacer más eficientes los procesos y trámites requeridos a las empresas tanto para la exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, como para la aprobación de la infraestructura de regasificación en puertos.

Por otra parte, el Servicio Geológico Colombiano, el IDEAM y las CAR desarrollarán estudios e investigaciones relacionados con aguas subterráneas en áreas de interés hidrocarburífero.

Los institutos del SINA desarrollarán investigaciones y gestión del conocimiento en materia de recursos naturales renovables, biodiversidad, servicios ecosistémicos y medio ambiente en áreas de interés hidrocarburífero.

Por su parte, Colciencias incluirá, como criterio de priorización para fomentar la investigación en medio ambiente y biodiversidad aquellas investigaciones que se adelanten en zonas de interés hidrocarburífero.

## **2. Expansión y consolidación del mercado de gas combustible**

### **2.1. Aumentar cobertura para la prestación de servicio**

Con el objetivo de cuantificar y priorizar las inversiones orientadas a aumentar la cobertura de gas combustible, la UPME formulará un Plan Indicativo de Expansión de Cobertura (PIEC) para un periodo de 10 años, que deberá actualizar periódicamente. Este plan tendrá en cuenta la regulación que expida la Comisión de Regulación de Energía y Gas, en especial lo relacionado con la integración de mercados existentes y la agregación de nuevos mercados a los existentes.

Es de resaltar que con el fin de aumentar la cobertura del servicio de gas combustible en los estratos 1 y 2, la construcción de redes de distribución se continuarán financiando con recursos públicos, incentivando la agrupación de proyectos a nivel regional para incrementar su impacto socio-económico.

Ahora bien, la facilidad con que se puede transportar el GLP, en comparación con otros tipos de gas combustible, lo convierte en candidato para ser el energético de mayor uso en las zonas de difícil acceso del país. Por lo anterior, con el fin de masificar el uso del GLP en estas zonas se promoverá la implementación de esquemas empresariales integrales para su distribución y comercialización, buscando entre otros beneficios sustituir el uso de la leña para la cocción de alimentos y de esta forma disminuir la deforestación.

Es importante anotar que el Ministerio de Minas y Energía revisará la política de subsidios existente para el servicio de gas combustible, con el objetivo de no generar ineficiencias en la inversión, y de establecer una adecuada complementariedad para el servicio prestado con gas natural o con GLP. Adicionalmente, se continuará el programa de subsidios de GLP supeditado a la disponibilidad de recursos en el presupuesto nacional.

### **2.2 Aseguramiento del abastecimiento y confiabilidad**

Con el fin de asegurar el abastecimiento futuro de gas natural, se hace necesaria la construcción de plantas de regasificación que permitan la importación del combustible. En

ese sentido, durante este cuatrienio se adelantarán los estudios y se expedirá la normatividad pertinente que permitan la construcción de otra planta de regasificación, además de la que se está desarrollando en la Costa Caribe. Adicionalmente, es importante iniciar la explotación de los yacimientos de gas metano asociado al carbón y explorar la posibilidad de importar gas natural desde Venezuela.

La comercialización de gas natural de las fuentes existentes y de nuevas fuentes se hará dentro de las reglas establecidas por la CREG para la comercialización en el mercado mayorista de gas natural, para lo cual es fundamental que el gestor del mercado de gas inicie la prestación de servicios según lo previsto por la regulación. De esa forma, el Gobierno Nacional continuará promoviendo la competencia en el mercado mayorista de gas natural, para lo cual resulta relevante apoyar la consolidación de los servicios del gestor del mercado, cuyos actos son de carácter mercantil sujetos al reglamento de operación establecido por la CREG.

También se adoptarán medidas regulatorias encaminadas a promover la expansión oportuna del sistema nacional de transporte mediante el uso de mecanismos de competencia. Dichos mecanismos deberán ser aplicados por la UPME cuando su planeación indicativa lleve a identificar expansiones con carácter prioritario, y una vez se haya constatado la disposición de la demanda a contratar dichas expansiones tras la aplicación de herramientas regulatorias definidas por la CREG.

Así mismo, la CREG adoptará medidas encaminadas a promover la ejecución de proyectos de confiabilidad del sistema nacional de transporte y de los sistemas de distribución, donde se requiera, mediante el uso de mecanismos de competencia. Dichos mecanismos deberán ser aplicados por la UPME cuando su planeación indicativa lleve a identificar proyectos con carácter prioritario, y una vez haya constatado la disposición de la demanda a pagar por dicha confiabilidad.

Por otra parte, el Ministerio de Minas y Energía impulsará la adopción de normas que permitan la destinación del gas licuado de petróleo a usos diferentes a los tradicionales, como el uso como combustible vehicular. Se espera que una demanda creciente incentive nuevas inversiones en la producción de este combustible.

Como complemento de lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG evaluarán la conveniencia de establecer la figura del gestor del mercado de GLP para administrar información confiable y transparente de este sector que contribuya al fortalecimiento del mercado mayorista de este combustible.

En lo que respecta a la actividad de transporte del GLP por ductos, la CREG establecerá una nueva metodología para su remuneración que guarde armonía con la regulación que establezca para la remuneración del transporte de otros combustibles por ductos.

### **3. Combustibles líquidos y biocombustibles**

#### **3.1. Abastecimiento de combustibles**

El Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para continuar garantizando el abastecimiento de los combustibles líquidos. Para lo anterior se adelantarán acciones en dos vías: en primer lugar la modernización de los procesos en refinación para lograr el aprovechamiento de crudos pesados y la mayor producción de combustibles, incrementando la capacidad de las principales refinerías del país y, en segunda instancia la ampliación de la infraestructura necesaria para la importación de combustible en caso de no lograr el autoabastecimiento.

En ambos casos se requerirá desarrollar la infraestructura de puertos y ductos que permita el transporte desde las zonas de acopio o producción, así como sistemas de almacenamiento estratégico para combustibles, cercanos a los principales centros de consumo, con el fin de mantener reservas que garanticen la confiabilidad en el suministro a la población. Para este fin, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG adoptarán las medidas que aseguren la construcción y operación del almacenamiento mencionado.

Además, el Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles como herramienta para el seguimiento y control de la cadena de distribución de combustibles, y como fuente de información sectorial.

Asimismo, se revisará la política de precios de combustibles fósiles, con el fin de validar o ajustar los aspectos que permitan fijar precios menos volátiles a los consumidores, conducente a asegurar un abastecimiento confiable al país, promover su consumo racional, mitigar los impactos ambientales y en la salud humana, y disminuir su impacto fiscal. Adicionalmente, se mantendrá el Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles – FEPC, como medio para disminuir la volatilidad en los precios de los

combustibles, al consumidor y se desarrollaran los ajustes necesarios para permitir su correcto funcionamiento.

En cuanto a la eficiencia del mercado de combustibles, se revisará el esquema de fijación de precios de los biocombustibles y sus mezclas con combustibles fósiles, de tal manera que se acerque a la formación de precios en un mercado en competencia.

### **3.2. Diversificación de combustibles**

Entre los compromisos adquiridos por parte de Colombia en el marco de su ingreso a la OCDE se encuentra la diversificación de la canasta energética, donde uno de los principales aspectos para desarrollar es la disminución en el uso del diésel y la gasolina los cuales son empleados para atender los sistemas de transporte particular y público en las poblaciones. En ese sentido, se revisará el esquema de subsidios aplicados al diésel y a la gasolina y se evaluarán medidas para facilitar la conversión al autogas, al GNV y a la movilidad eléctrica (en especial en transporte masivo).

### **3.3. Calidad de combustibles**

El Gobierno Nacional, en cabeza de los Ministerios de Minas y Energía y Ambiente y Desarrollo Sostenible, continuará desarrollando los trabajos técnicos necesarios para establecer los criterios de calidad de los combustible que serán consumidos en el territorio nacional, considerando para ello, entre otros aspectos, los estándares técnicos internacionales. Los cambios planteados en esta reglamentación deberán considerar una gradualidad en su implementación, así como una armonización entre los elementos mencionados.

El Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles, SICOM (combustibles y biocombustibles) como herramienta para el seguimiento de la calidad y consumo de los combustibles y biocombustibles. De igual forma, se deberá incluir el seguimiento al Autogas.

Durante este cuatrienio el Gobierno Nacional implementará un programa para el aseguramiento y control de la calidad (QA/QC) de los combustibles fósiles y sus mezclas con biocombustibles en Colombia. Para tal fin, el Ministerio de Minas y Energía y la Superintendencia de Industria y Comercio desarrollarán la reglamentación requerida para la implementación del programa a lo largo de la cadena de distribución, y la Comisión de Regulación de Energía y Gas realizará los respectivos análisis con el fin de

determinar la distribución de los costos de dicha implementación a lo largo de la cadena productiva.

### **3.4. Zona de Frontera**

El Gobierno Nacional llevará a cabo los trámites necesarios para redefinir los municipios considerados como zonas de frontera, con el fin de acotarlos a aquellos que son efectivamente fronterizos, y de esta forma racionalizar los recursos públicos empleados en los subsidios a los combustibles fósiles que se destinan a estos municipios. Adicionalmente, la asignación de cupos en las zonas de frontera deberá responder a las necesidades de los municipios contemplados, optimizando la gestión de recursos públicos.

Por otro lado, la lucha contra el fenómeno del contrabando continuará contemplando una estrategia integral con medidas de control, por parte de la DIAN y la Policía Nacional, programas de reconversión socio-laboral para la población involucrada, y la firma de convenios binacionales para la importación legal de combustibles. El Gobierno Nacional promoverá programas a nivel regional para incentivar el consumo de combustibles en establecimientos legales y el desestímulo de la comercialización informal de estos. Adicionalmente, se apoyará a los alcaldes de municipios fronterizos con el fin de establecer e incrementar los esquemas de control que garanticen el cumplimiento de la normativa e impedir la comercialización ilícita de combustibles en sus territorios.

## **4. Energía eléctrica para todos**

### **4.1. Universalización y calidad del servicio**

El Gobierno Nacional tiene como uno de sus objetivos continuar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad del servicio de energía eléctrica. Para dimensionar este objetivo se debe tener presente que conforme al Plan Indicativo de Expansión de Cobertura, PIEC, elaborado por la UPME, aproximadamente 540.000 viviendas no tienen acceso a un servicio continuo de energía eléctrica en el Sistema Interconectado Nacional y en las Zonas No interconectadas. Para el logro de este objetivo será necesario:

- i) Adoptar medidas regulatorias que permitan reconocer anticipadamente los planes de inversión de los operadores de red;

- ii) Complementar los incentivos regulatorios para el mejoramiento de la calidad del servicio;
- iii) Incrementar los recursos del FAER y mejorar el mecanismo para su asignación;
- iv) Impulsar las reformas normativas que permitan flexibilizar la medición y facturación del servicio de energía eléctrica en las zonas rurales del SIN, manteniendo la calidad de la medida;
- v) Implementar esquemas diferenciales de prestación del servicio que permitan reducir costos de facturación y recaudo en zonas alejadas;
- vi) Incrementar los recursos del PRONE, destinado a la normalización de la prestación del servicio; y
- vii) Revisar la operatividad del FOES a efectos de asegurar un balance apropiado entre los incentivos para la prestación continua del servicio, la sostenibilidad fiscal y la cultura de pago.

En el caso de las Zonas No Interconectadas, el Gobierno Nacional planea consolidar la cobertura mediante la prestación del servicio las 24 horas del día en las cabeceras municipales y localidades de mayor tamaño. También impulsará esquemas de generación de energía con fuentes no convencionales de energía y sistemas híbridos, así como la aplicación de estrategias de eficiencia energética. Para estos efectos se implementarán esquemas empresariales con inversiones públicas y privadas, tales como áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica.

El fortalecimiento de la regulación económica es de gran relevancia para asegurar la prestación continua del servicio en estas zonas del país, razón por la cual la CREG expedirá un nuevo marco regulatorio aplicable a las áreas de servicio exclusivo y a las áreas en las que se presta el servicio mediante los mecanismos tradicionales.

El Ministerio de Minas y Energía podrá diseñar esquemas multiservicios para la prestación de los servicios de energía eléctrica, gas natural y/o GLP distribuido por redes y/o por cilindros en estas zonas aisladas. Estos esquemas podrán estar a cargo de una o varias empresas en una misma zona, siempre con el fin de reducir costos en la prestación de los servicios.

En las Zonas No Interconectadas y en zonas de difícil acceso se implementarán sistemas de generación de energía eléctrica con un criterio de eficiencia económica, dando prioridad a los proyectos contenidos en los planes de energización para estas zonas que consideren el uso productivo del recurso energético en beneficio de la

comunidad. Así, se impulsará la implementación de los Planes de Energización Rural Sostenible, PERS.

Con el objeto de que los usuarios de zonas subnormales puedan acceder a la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica en forma proporcional a su capacidad o disposición de pago, los Operadores de Redes de Energía Eléctrica y los Comercializadores de Energía Eléctrica seguirán aplicando los diferentes esquemas diferenciales que están previstos en la normatividad vigente.

Por otra parte, para la recuperación de la cartera morosa de las empresas comercializadoras, particularmente la de las entidades estatales, se establecerá un mecanismo para que las empresas de energía puedan gestionar, a través del Gobierno Nacional, el pago de la deuda del servicio de las entidades estatales locales, regionales y nacionales, a partir de los tres meses de morosidad. El Gobierno Nacional definirá el mecanismo idóneo para descontar a la entidad estatal correspondiente la deuda con respecto a su presupuesto asignado desde el Presupuesto General de la Nación.

#### **4.2. Servicio continuo y con costos eficientes, sumado a un consumo eficiente**

El Gobierno Nacional, a través de la CREG, dará continuidad a la aplicación del cargo por confiabilidad como mecanismo para asegurar la expansión oportuna del parque de generación. Ahora bien, con el propósito de promover una mayor participación en las subastas del cargo por confiabilidad, la UPME hará un inventario de potenciales proyectos de generación de energía eléctrica que permitan el aprovechamiento de todas las fuentes de generación, y adelantará los estudios básicos de dichos proyectos como mecanismo para su desarrollo. Como complemento de lo anterior, en búsqueda de energéticos más competitivos, se darán las señales regulatorias necesarias para la sustitución paulatina de combustibles líquidos por combustibles de menor costo.

Por otra parte, la UPME continuará elaborando los planes de expansión del sistema de transmisión nacional y realizando las convocatorias para la asignación de las expansiones de dicho sistema y, cuando aplique, de los sistemas de transmisión regional. No obstante lo anterior, a fin de asegurar que dichas expansiones entren en operación oportunamente, la UPME hará una planeación con varias décadas de antelación, procurando identificar corredores de bajo impacto que puedan ser compartidos para la expansión del sistema eléctrico y de los sistemas de transporte de otros energéticos.

De otro lado, el Gobierno Nacional continuará promoviendo la competencia en el mercado mayorista de energía eléctrica, para lo cual resulta relevante la continuidad de los servicios del ASIC, el CND y el LAC, cuyos actos son de carácter mercantil sujetos al reglamento de operación adoptado por la CREG y cuya información deberá tener carácter reservado.

Con el fin de promover la formación de precios eficientes y disminuir la volatilidad en el precio de la energía eléctrica la CREG implementará un esquema de mercado organizado y estandarizado para el sector eléctrico. Así mismo, definirá mecanismos para que las empresas del sector eléctrico logren una menor exposición en la bolsa para la compra de energía, trasladando eficiencias a los usuarios finales.

En línea con lo anterior, la CREG diseñará mercados de corto plazo que complementen la formación de precios que actualmente se da en la bolsa de energía y definirá mecanismos regulatorios que permitan una mayor participación de la demanda en la formación de los precios de la energía eléctrica en el corto, medianos y largo plazo.

Se revisará la institucionalidad del Comité de Seguimiento del Mercado Eléctrico Mayorista (CSMEM), de forma tal que brinde apoyo a la gestión de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) y de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

De otro lado, uno de los retos que enfrenta el país con el fin de optimizar el aprovechamiento de recursos es el diseño y la implementación de una política de eficiencia energética, labor a cargo del Ministerio de Minas y Energía con el apoyo de la UPME. Un consumo eficiente puede reducir las necesidades de expansión del sistema y/o postergar la entrada en operación de nuevas fuentes de generación.

#### **4.3. Ampliación del mercado con destino internacional**

El potencial de Colombia como país exportador de energía eléctrica es de los mayores de la región, debido entre otros a la abundancia de los recursos hídricos y de carbón. Adicionalmente, el país cuenta con una amplia experiencia en regulación sectorial y en el desarrollo de proyectos del sector eléctrico.

Estos dos elementos son la base para expandir el liderazgo de Colombia en la región a través de: i) nuevas conexiones internacionales de electricidad, concretando la ejecución de la interconexión con Panamá dentro del marco de la armonización regulatorio ya

concluida; ii) expansión del comercio energético existente con Ecuador y Venezuela, armonizando el marco regulatorio para transacciones de largo plazo que permita profundizar la integración energética y aumentar el volumen transado; y iii) uso de la experiencia energética como fuente de liderazgo en los organismos internacionales y mecanismo de cooperación bilateral, con el fin de avanzar en la discusión del Sistema de Interconexión Andina (SINEA) a partir de acuerdos en la infraestructura requerida y los mecanismos regulatorios para los intercambios con potenciales mercados como los de Perú y Chile.

#### **4.4. Sistemas de información**

Uno de los problemas en la prestación del servicio de energía eléctrica se relaciona con la funcionalidad del Sistema Único de Información (SUI), debido a las dificultades en la calidad y confiabilidad de la información registrada por las empresas prestadoras, que se ha encontrado alejada de funcionar de una manera oportuna y adecuada. En ese sentido, se hace necesario fortalecer el SUI para facilitar las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la SSPD, la regulación económica a cargo de la CREG, y la asignación de subsidios por parte del Ministerio de Minas y Energía.

Para esto, el Ministerio de Minas y Energía y la CREG establecerán la información del sector que deberá ser reportada al sistema, así como los controles, validaciones e indicadores que requieran para su adecuada gestión. Así mismo, la CREG en coordinación con las demás comisiones de regulación, evaluarán la posibilidad de que los costos del sistema sean cubiertos a través de las tarifas.

De otra parte, el IPSE fortalecerá la plataforma del Centro Nacional de Monitoreo del IPSE, para lograr una mayor cobertura y ampliación en la telemedición de la información de los diversos centros de generación de electricidad que se recoge a través de la plataforma.

Finalmente, en acción conjunta con el IDEAM, el sector minero energético definirá los mecanismos para captura de información que permita contar con más y mejor información en cuanto a las mediciones de potencial hidroenergético del país.

## **5. Focalización y asignación eficiente de subsidios en energía y gas combustible**

Teniendo en cuenta que el volumen de recursos que viene aportando el Gobierno Nacional para cubrir el déficit del Fondo de Solidaridad, Subsidio y Redistribución de Ingresos, FSSRI, ha presentado un incremento en el último cuatrienio, se revisarán los diferentes aspectos y variables que inciden en el proceso de asignación de estos recursos para asegurar que se beneficie exclusivamente a la población con menos ingresos. En este sentido, deberán ser evaluadas diferentes alternativas de focalización para evitar la inclusión de usuarios que por sus condiciones económicas no deberían recibir este beneficio. Adicionalmente, el esquema de focalización planteado deberá mantener incorporado el principio de sostenibilidad fiscal para evitar desequilibrios que impacten la financiación del fondo.

## **6. Consolidar al sector minero con responsabilidad social y ambiental, como impulsor del desarrollo sostenible del país**

### **6.1. Desarrollo económico del sector minero**

El sector minero es una importante fuente de recursos para la inversión pública y el desarrollo económico del país. Con el fin de aprovechar esta oportunidad de recursos de manera ordenada, aportando al desarrollo social, en armonía con el medio ambiente y con otras actividades productivas, el Gobierno Nacional incentivará la inversión privada a través del establecimiento de un esquema regulatorio organizado y transparente, y de la dotación de bienes públicos al servicio del sector, desde una visión territorial y ambientalmente responsable.

En este cuatrienio se darán señales claras de política pública a los inversionistas privados a través de la alineación de la política de mediano y largo plazo, que integre los diversos instrumentos de planeación existentes y que defina estrategias y regulación diferenciada para los distintos tipos de minería, de acuerdo a la escala de producción, grupos de minerales, métodos de explotación y formalidad.

De tal manera, se atenderá de manera prioritaria la expedición de la regulación legal necesaria, con el fin de organizar y ajustar la normatividad minera existente de acuerdo a la realidad del sector. Adicionalmente, se reglamentarán temas específicos como el cierre de minas y la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el

cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros, considerando este aspecto como la etapa final del ciclo minero cuya planeación debe considerarse y cuantificarse desde las etapas iniciales del proyecto minero.

Adicionalmente a lo anterior, se adoptará un conjunto de herramientas que apoyen los aspectos técnicos del ejercicio minero. Para lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía - MME definirá un listado de prioridades en términos de guías de buenas prácticas mineras, reglamentos técnicos, protocolos, manuales y demás herramientas que considere necesarias para establecer los lineamientos técnicos del sector para lo cual deberá involucrar a las entidades necesarias.

La autoridad minera continuará su proceso de fortalecimiento y consolidación a través de la puesta en marcha del catastro y registro minero, la agilidad en los tiempos de respuesta, la fiscalización y la presencia regional.

En congruencia con esto, la calidad de la información disponible también resulta clave para tomar decisiones de inversión y de política. Para esto, se terminará de implementar el Catastro y Registro Minero, los cuales deben ser herramientas funcionales, confiables y de fácil acceso con información detallada por mineral y a escalas apropiadas. Dentro de la información allí contenida, se deberá incluir la relacionada con zonas excluidas y excluyentes de la minería, los títulos y solicitudes vigentes y demás información que sea de interés para la institucionalidad minera, los inversionistas y la ciudadanía.

Con el fin de impulsar la competitividad minera, el Gobierno Nacional dará el primer paso hacia la estructuración de un mercado de capitales y el financiamiento público y privado de la minería de pequeña, mediana y gran escala, para lo cual se creará un mecanismo que permita certificar los prospectos de exploración, recursos y reservas mineras. Con lo anterior, los proyectos mineros podrán determinar los recursos y reservas mineras existentes bajo su título y de esta manera, definir la capacidad de endeudamiento que les permita ser viables desde el punto de vista técnico y económico.

En esta misma línea, el Gobierno Nacional apoyará la gestión para el mejoramiento de la infraestructura al servicio del sector. Lo anterior, mediante la gestión de la Unidad de Planeación Minero-Energética -UPME, la cual presentará a la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte un listado de prioridades de inversión en beneficio del sector minero para el desarrollo de la logística de transporte y soluciones multimodales, así como la identificación de actores que deben concurrir para hacer viables estos

proyectos, priorizando aquellas zonas mineras en las que el transporte tiene una importante participación dentro de la estructura de costos.

Así mismo, con el objetivo que el sector minero facilite el desarrollo de proyectos considerados estratégicos para el país<sup>62</sup>, la Autoridad Minera otorgará autorizaciones temporales para tomar de los predios rurales aledaños a la obra los materiales de construcción que se requieran para su desarrollo, cumpliendo toda la normatividad ambiental vigente para tal fin.

De otra parte, el acompañamiento a las Unidades de Producción Minera –UPM en su camino hacia el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales, resulta estratégico para mejorar la competitividad de este sector. Es por esto que el Gobierno trabajará en varios frentes de acción de acuerdo a la clasificación de dichas unidades mediante las siguientes estrategias:

- El Gobierno Nacional brindará servicios integrales para la pequeña y mediana minería, mediante el fortalecimiento institucional en cuanto a: la asistencia técnica práctica en aspectos mineros y ambientales, fiscalización constante y diferenciada y facilidad para el acceso a servicios bancarios.
- Sumado a lo anterior, el Gobierno Nacional fomentará el desarrollo de actividades mineras bajo el amparo de un título. Para lo anterior, el Gobierno Nacional apoyará los mecanismos que permitan un acercamiento entre el titular y el pequeño minero. Adicionalmente, se desarrollará la regulación pertinente para la efectiva puesta en marcha de las zonas de reserva especial y la cesión de áreas o derechos.
- Se implementarán esquemas especiales de afiliación al Sistema General de Seguridad Social (SGSS), con el apoyo del Ministerio del Trabajo, teniendo en cuenta los riesgos inherentes a la actividad minera y los incentivos para trasladarse al régimen contributivo de salud.

Se proporcionarán instrumentos que faciliten la inclusión y el dialogo social para reforzar la conciencia socio-cultural del impacto que generan los operadores mineros, indistinto de

---

<sup>62</sup> Adicionales a los proyectos de infraestructura de transporte contemplados en la Ley 1682 de 2013

su nivel de crecimiento, sobre los derechos humanos, prácticas anticorrupción, en procura de la generación de confianza hacia los grupos de interés, sumándose a las buenas prácticas e iniciativas de Naciones Unidas

## **6.2. Actividad minera con responsabilidad ambiental**

Teniendo en cuenta que es deber del Gobierno Nacional evaluar y monitorear los posibles riesgos socio-ambientales y de acuerdo con estos tomar los correctivos necesarios, en este cuatrienio se fortalecerá la función de seguimiento y control a los proyectos mineros y se trabajará en la erradicación de la explotación ilícita de minerales.

En primera instancia, se optimizará el actual esquema de fiscalización minera con el fin de darle un uso adecuado a la información recolectada en terreno, disuadir el incumplimiento de la normatividad por parte de los concesionarios y optimizar los recursos destinados a esta actividad. Así mismo, la Agencia Nacional de Minería procurará mejorar los mecanismos de articulación con la Autoridad Ambiental para el proceso de fiscalización.

Igualmente importante resulta la lucha contra la explotación ilícita de minerales, puesto que esta actividad constituye una fuente de problemas en la seguridad, en el medioambiente, en lo económico y lo social, y en la misma actividad minera legal por pérdida y deterioro del recurso minero. Para lograr este objetivo, se deben establecer nuevos actores para el control de esta actividad. En ese sentido, se debe consolidar un grupo interinstitucional especializado en prevenir y controlar la extracción ilícita de minerales y se expedirá la reglamentación necesaria para establecer sanciones administrativas y económicas de estas conductas, la judicialización de los responsables, y la disposición de los bienes utilizados y productos de esta actividad.

Del mismo modo, se desarrollará una estrategia para desincentivar la explotación ilícita de minerales en toda su cadena. Para ello, i) se buscará redoblar y ampliar los esfuerzos para controlar los insumos necesarios para esta actividad (principalmente el mercurio), implementando la legislación reciente sobre el particular para alcanzar este objetivo; ii) se trabajará en la cooperación internacional para luchar contra este fenómeno en zonas de frontera; iii) se exigirá a los ejecutores de obras de infraestructura la verificación de la procedencia lícita de los materiales de construcción utilizados en las mismas; iv) desarrollar una herramientas con la que se le pueda hacer

trazabilidad al mineral desde que se produce hasta que se comercializa; v) se fortalecerá la capacidad de la Autoridad Minera para resolver las solicitudes de legalización de minería de hecho y las solicitudes de formalización de minería tradicional, para que en un término de 2 años se dé trámite a las solicitudes que actualmente están en curso.

Con la misma prioridad, el Gobierno Nacional realizará una vigilancia rigurosa al cumplimiento de la normatividad laboral y de seguridad e higiene minera y su incumplimiento se incluirá dentro de las causales de las que trata el artículo 112 del Código de Minas (Ley 685 de 2001). Así mismo, se hará un seguimiento y control para prevenir factores que puedan impactar la salud de los trabajadores y de la población expuesta en zonas de influencia minera.

Adicionalmente y con el objeto de la adhesión del país a la OCDE, el Ministerio de Minas y Energía, en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adelantarán las evaluaciones necesarias para identificar la pertinencia solicitar licencia ambiental para la fase de exploración minera. De otra parte, se promoverá el cumplimiento de los lineamientos de la OCDE sobre Empresas Multinacionales (Guía de Debida Diligencia de la OCDE para Cadenas de Suministro Responsable de Minerales en las Áreas de Conflicto o de Alto Riesgo).

### **6.3. Potenciar las oportunidades (inclusión social)**

La minería resiliente incorpora las mejores prácticas internacionales en áreas como seguridad industrial y salud ocupacional, gestión ambiental e incidencia socioeconómica, en aras de proteger, respetar y velar por el goce efectivo de los derechos humanos.

En el entendido que el sector debe aportar al desarrollo de las comunidades, en particular, de las poblaciones presentes en sus áreas de influencia, se crearán estrategias para aprovechar las oportunidades que devienen del ejercicio de la actividad minera en dos sentidos: formación para el empleo y dinamización de la economía regional.

Para tales fines, el Ministerio de Minas y Energía debe apoyar la construcción de un Plan de Educación Sectorial en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA, y el sector privado, con el fin de revisar los programas académicos existentes, fortaleciendo la competencia de los

programas actuales y creando una nueva oferta académica para el sector minero colombiano.

El Estado trabajará para que todos los proyectos mineros independientemente de su clasificación cumplan con las exigencias técnicas, laborales, económicas y ambientales previstas por la ley. En aquellas zonas donde el ejercicio de actividades mineras no sea viable, el Gobierno Nacional acompañará a las personas que ejercen la actividad minera en la reconversión laboral hacia actividades productivas viables en esa área.

## **7. Estrategias Transversales**

### **7.1. Fuentes no convencionales y eficiencia energética**

Con el fin de incentivar la utilización de Fuentes No Convencionales de Energía, principalmente aquellas renovables, se reglamentará el Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE), orientado a financiar programas de penetración de fuentes no convencionales y gestión eficiente de la energía. Asimismo, es determinante contar con la institucionalidad adecuada que permita vincular los esfuerzos de los actores públicos y privados en torno a la gestión eficiente de la energía, que permita gestionar y desarrollar planes, programas y proyectos de promoción y fomento de la eficiencia y del ahorro energético. Para ello se creará la Agencia de Eficiencia Energética (AEE).

Por otra parte, se requiere evaluar la implementación de un mecanismo de expansión que incentive la inversión en alternativas tecnológicas diferentes a la hidráulica con el fin de lograr una composición balanceada y confiable en la matriz de generación eléctrica, que esté acorde a las recomendaciones de la OECD de integrar soluciones de baja intensidad en carbono, es decir, que incentive las fuentes renovables no convencionales.

Dados los costos eficientes de las energías renovables no convencionales y los incentivos de la Ley 1715 de 2014, se debe analizar entre estas tecnologías, una alternativa de solución para alcanzar la meta de universalización del servicio puesto que de esta forma se podría reducir la inversión requerida, minimizar el impacto sobre las tarifas en el SIN con el reemplazo de la energía térmica por la entrada de energía eólica y solar y ampliar la cobertura en menor tiempo y de manera eficiente

## **7.2. Información confiable y acorde con las necesidades del país**

### **Transparencia**

El Gobierno Nacional trabajará para contar con una información transparente, confiable, oportuna y fidedigna en el sector minero-energético, ya que es necesaria para mantener y atraer inversión, así como para fortalecer la capacidad institucional a la hora de la toma de decisiones. Para lograr este objetivo, y teniendo en cuenta que el país fue aceptado oficialmente como candidatos para hacer parte de la iniciativa EITI (Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés), el Gobierno Nacional llevará a cabo el plan de acción para lograr la adhesión ésta coalición. Adicionalmente, este objetivo resulta fundamental para que, entre otros logros, Colombia ingrese a la OCDE y siga mejorando en su grado de inversión.

En ese sentido, el país debe fortalecer los mecanismos que permiten la captura, procesamiento y evaluación de la información del sector minero-energético, a través de las plataformas idóneas. Entre esos mecanismos se plantean para el sector los siguientes:

- i) Implementación de una ventanilla única para adelantar trámites ante entidades del gobierno por parte de los inversionistas y operadores del sector; ii) Implementar el sistema GEMA - Catastro Minero, SI Minero y RUCOM; iii) Fortalecer la gobernanza e interoperabilidad de los sistemas de información del sector minero-energético (Chief Information Officer); iv) Expedir la regulación necesaria para el fortalecimiento del Gestor de Mercado Gas para disponer de información necesaria y consolidación del esquema de Mercado Mayorista de gas en Colombia; v) Mejoramiento de la Plataforma del Servicio Único de Información (SUI) administrado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) entre otros mecanismos a evaluar, vi) Implementar un sistema de información que permita la gestión integrada y facilite la divulgación y consulta de la información geocientífica del país.

Las entidades harán la caracterización de la información, con el fin de determinar su categoría de reserva y divulgación. Asimismo, para la divulgación de la información, se adecuarán los sistemas para entregar la información en concordancia con la Ley; no obstante, se tendrá en cuenta el principio de gradualidad para cumplir con las exigencias de Ley.

Particularmente sobre la información geológica, geoquímica y geofísica que el Servicio Geológico Colombiano produce como insumo para la declaratoria y delimitación de las áreas estratégicas, se hace necesario que dicha información cuente con el carácter de reserva por el mismo término en que la Autoridad Minera declare dichas zonas como estratégicas mineras.

### **Conocimiento del territorio**

Las distintas entidades gubernamentales competentes continuarán, de manera coordinada, realizando los estudios que permitan el aumento del conocimiento geológico del país, base fundamental para la obtención de información encaminada a la toma de decisiones que, entre otra información, permita garantizar la autosuficiencia energética, el aprovechamiento sostenible de la riqueza minera, el uso del suelo de acuerdo con potencialidades y limitantes que sean identificadas para la aptitud del suelo y del subsuelo y el ordenamiento territorial.

El Servicio Geológico Colombiano (SGC), como autoridad geocientífica del territorio nacional, promoverá el uso del conocimiento geocientífico del subsuelo y buscará mecanismos para transmitir dicha información a los Ministerios de Transporte, de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de Defensa Nacional y de Agricultura y Desarrollo Rural, y sus entidades adscritas y vinculadas, para la toma de decisiones que orienten los planes de ordenamiento territorial, la localización de grandes obras de infraestructura civil, eléctrica y vial, la definición de estrategias de mitigación de riesgos asociados a fenómenos de origen geológico, el ejercicio de la soberanía del país, entre otros.

En desarrollo de lo anterior, se pondrán en marcha instrumentos para incentivar estudios para la industria de hidrocarburos, relacionados con la exploración de reservas convencionales en áreas menos accesibles del país como es el caso del océano - exploración costa afuera, así como para conocer el potencial de yacimientos no convencionales.

En el sector minero los estudios se orientarán hacia los territorios no explorados y la certificación de recursos mineros, mientras que los estudios para el sector eléctrico se dirigirán al conocimiento de los potenciales de las fuentes no convencionales de energía como el recurso geotérmico, la energía de los mares y los potenciales solar y eólico, entre otros. En este sentido, resulta de vital importancia el desarrollo de protocolos para que las empresas en su fase de exploración obtengan información geológica del territorio,

la entreguen a la autoridad en los términos y condiciones que este establezca a fin de complementar el conocimiento adquirido directamente.

### **Ordenamiento territorial**

Contar con un ordenamiento del territorio claro, integral y actualizado, que permita a su vez el diseño de un ordenamiento minero. Éste brindará seguridad a todas las partes interesadas, al establecer con claridad las normas de uso del suelo y del subsuelo, y clarificará la situación y priorización de todas las actividades productivas afectadas por dicho ordenamiento.

Con el objetivo de armonizar la vocación del suelo, las apuestas productivas regionales y los proyectos minero-energéticos estratégicos, el Gobierno Nacional primero unificará su visión a nivel nacional y luego trabajará en la planeación de las actividades económicas que se deban desarrollarse en las regiones, buscando la conciliación de intereses con los gobiernos regionales y locales y la construcción de una visión común. Así mismo, se apoyará la exploración de áreas con potencial minero energético, sin perjuicio de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social de las áreas de influencia. De igual forma, se hará la actualización del Censo Minero, con el fin de contar información detallada sobre la situación de las minas del país.

Cuando haya lugar, el Gobierno Nacional tomará decisiones sobre los recursos minero-energéticos que deben ser explotados prioritariamente bajo criterios de eficiencia, pertinencia, beneficio-costo para el país y las regiones y rentabilidad en el largo plazo. Para este fin, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con el SGC, la ANM y la ANH, determinarán los recursos mineros e hidrocarburíferos de interés estratégico para el país y las zonas donde se encuentran ubicados. Las evaluaciones ambientales estratégicas regionales serán una herramienta para identificar potenciales impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos en regiones con potencial minero-energético.

Una vez identificadas estas zonas, se delimitarán las Áreas Minero-Energéticas en aquellos lugares donde no haya concesiones mineras y/o hidrocarburíferas. Posteriormente a la delimitación, en estas áreas no se suscribirán por la vía ordinaria contratos de concesión minera, ni contratos de E&P o TEA's de hidrocarburos y se iniciarán procesos de selección objetiva. En casos de superposición entre concesiones mineras y bloques de hidrocarburos, el Gobierno nacional expedirá la reglamentación pertinente y facilitará los trámites correspondientes que permitan el manejo integrado de operaciones.

En el caso del sector minero, teniendo en cuenta que la geometría irregular de los títulos mineros ha originado áreas no asignadas entre una y otra concesión y un fenómeno de especulación sobre estas mismas, se evaluará la viabilidad de migración hacia un sistema de grilla o cuadrícula para el mejor aprovechamiento del potencial minero en el territorio nacional.

### **7.3. Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental**

#### **7.3.1. Articulación intra e inter sectorial:**

Se trabajará en la articulación entre las entidades del sector minero-energético para mejorar los procesos de planeación, gestión y coordinación de información y control del sector. Para ello se plantea: (i) fortalecer institucionalmente el sector minero energético para la toma de decisiones; (ii) mejorar la gestión de la información para la prestación eficiente de servicios; y (iii) fortalecer el control para el fomento de la transparencia en el sector.

Por otra parte, los proyectos del sector minero-energético han presentado dificultades en procesos relacionados con aprobaciones y autorizaciones para la adquisición de predios, procedimientos de consulta previa y trámites ambientales, entre otros, que inciden en los plazos de formulación y ejecución de los proyectos. Lo anterior afecta negativamente la gestión de las entidades públicas y repercute en el mejoramiento de la infraestructura del país y de la inversión en el sector minero-energético.

En ese sentido, es necesario fortalecer la articulación interinstitucional desde las etapas más tempranas de la planeación de los proyectos por parte de las entidades del sector minero-energético, las entidades del sector ambiental y las entidades encargadas de los procesos de consulta previa. En esa línea se seguirá fortaleciendo la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIIPE), como espacio de articulación entre los sectores minero-energético, ambiente, interior y transporte, entre otros.

Asimismo, se continuará fortaleciendo el diálogo sector público – privado, mediante las mesas de alto gobierno, en las que participan las entidades del Gobierno Nacional y representantes de la industria minero – energética.

En cuanto al diálogo con las regiones y la articulación Nación–Región, se fortalecerá la presencia de entidades como la ANH, ANM y el Servicio Geológico Colombiano, a

través de estrategias territoriales sectoriales y/o oficinas regionales. En adición, se crearán o fortalecerán las Comisiones Intersectoriales, con participación de las entidades del sector minero-energético, así como las autoridades regionales y locales.

De igual forma, y teniendo en cuenta que el aprovechamiento de los recursos naturales debe realizarse en condiciones socialmente favorables, de tal manera que las comunidades del área de influencia donde se realizan las operaciones logren mejoras en su calidad de vida, se promoverá la presencia institucional articulada de las Entidades del Estado y el acompañamiento al sector privado en la ejecución de la gestión social empresarial para facilitar la incorporación de los territorios al desarrollo de los proyectos.

Se promoverá el acercamiento institucional con las comunidades establecidas en las zonas identificadas como potenciales para el desarrollo de proyectos minero-energéticos, de tal manera que éstas conozcan los roles y funciones de las entidades del sector público en relación con el control y fiscalización del desarrollo de los mismos. Se garantizará que las comunidades dispongan de información legítima, que la gestión social de los proyectos mejore las condiciones de vida de las comunidades y que éstas encuentren, ante el surgimiento de diferencias, mecanismos de negociación o concertación que pueden incluir la intervención del Estado, en caso de ser necesario. Lo anterior, sin perjuicio del acompañamiento proactivo de las entidades estatales a los operadores, en el marco de sus competencias y roles.

Es fundamental continuar fortaleciendo el diálogo intercultural, informado, transparente y que reconozca la humanidad del otro, conducido por el Estado, acudiendo a los diferentes conceptos de tiempo que tienen las partes pero sin llegar a ser indefinido. Éste debe ser, entendiendo como un proceso que incluye pero no se limita a la consulta previa.

Lograr este diálogo requiere que el Estado sea capaz de liderar, ser actores y contribuyente fundamental del diálogo intercultural. Para eso, es necesario dotar con claridad conceptual, responsabilidad legal, presupuesto suficiente y personal calificado y estable a la institución responsable tanto de liderar los diálogos con todos los actores del territorio, y en particular las consultas con las comunidades étnicas, como también de coordinar la acción del Estado y realizar seguimiento de los compromisos que surjan del diálogo y/o consulta.

Asimismo, se debe crear un consenso multicultural respecto de la metodología, institucionalidad, tiempos, procedimientos y representatividad del proceso de diálogo intercultural.

#### **7.3.2. Licenciamiento oportuno, con rigor y celeridad:**

Los atrasos en los proyectos de infraestructura, producto de la desarticulación institucional y la falta de desarrollos normativos específicos y la calidad de los estudios ambientales presentados por el sector privado representan un obstáculo para el desarrollo de los proyectos clave del país en términos de infraestructura, minería y energía. Es fundamental vencer las trabas para la ejecución de los proyectos, partiendo de una política integral y decisiva que asegure las inversiones de largo plazo con señales claras y oportunas para los desarrolladores de infraestructura y una coordinación institucional que agilice el cumplimiento de los trámites requeridos por la ley.

Igualmente, este tipo de inconsistencias en las herramientas específicas para la evaluación del impacto ambiental o los plazos para resolver solicitudes de proyectos de pequeña escala pero muy importantes para comunidades aisladas, incluidas las indígenas, han llevado a que dejen de construirse estos proyectos que contribuirían a resolver requerimientos básicos como de energía, por sólo mencionar un ejemplo.

En ese sentido, y partiendo de una visión de prevención de conflictos, se promoverán los sistemas de alertas tempranas, tanto para facilitar el proceso de licenciamiento ambiental y de consulta previa como para prevenir conflictos para proyectos que no requieran licencia ambiental. Se fortalecerá el esquema de fiscalización ambiental para el sector minero-energético e infraestructura y se articularán acciones entre el SINA y el sector minero-energético para este fin. Finalmente, el MADS, la ANLA y la DIMAR fijarán las líneas base de las potenciales zonas de actividad minero-energética, y particularmente para actividades de hidrocarburos costa afuera.

En esta misma línea, el Gobierno Nacional, a través del MADS, revisará los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental para las actividades de exploración y producción de hidrocarburos costa afuera, para la generación eléctrica y para las líneas de transmisión de energía y se elaborarán los criterios de evaluación de los estudios de impacto ambiental.

Con el fin de aportar a la mitigación de riesgos derivados de las actividades minero-energéticas, se implementará la metodología para la compensación por pérdida de

biodiversidad en el componente marino-costero y se evaluará el impacto que ha tenido la aplicación de este tipo de compensaciones en ecosistemas continentales, así como establecer el manual de compensación para ecosistemas costeros y oceánicos. Para ello, se elaborarán los estudios pertinentes para determinar los costos ambientales del desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera. Igualmente, el sector ambiental evaluará los beneficios y debilidades del actual mecanismo de inversiones del 1%.

Así mismo, se debe adoptar e implementar la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera, que implican desbalances ecológicos significativos, por ejemplo, pérdida de biodiversidad, afectación de las fuentes hídricas y riesgos para la población cercana. En el sector minero el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía, definirá acciones orientadas a la realización de un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades.

#### **7.4. Desarrollo social**

La inclusión abarca más que la distribución equitativa de la renta económica. Considera también la participación social amplia, libre e informada, en condiciones de respeto a los derechos de la población local, para que las partes involucradas puedan representar sus intereses económicos, sociales y culturales.

Es indispensable desarrollar una metodología práctica y efectiva para habilitar y fortalecer a los interlocutores sociales del sector minero-energético, de tal manera que se encuentren en condiciones de representar eficazmente sus intereses en un diálogo simétrico, como también de supervisar que se cumplan las condiciones que en él se pacten.

El Gobierno nacional fomentará acuerdos con las industrias del sector minero-energético para alinear los procesos de inversión voluntarias y obligatorias hacia líneas de inversión estratégicas y de gran impacto previstas en los planes de desarrollo nacional, regional y local, teniendo en cuenta los derechos de las comunidades asentadas en sus áreas de interés y un enfoque de desarrollo sostenible de las intervenciones.

#### **7.4.1. Encadenamientos**

Con el fin de aprovechar el potencial minero-energético del país además de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, se fomentará el crecimiento y la generación de empleo, a través de la industrialización regional generando encadenamientos productivos del sector con actividades conexas, en el marco de las visiones territoriales de ciencia, tecnología e innovación y su articulación con la política nacional.

Teniendo en cuenta que gran parte de la producción del sector se exporta con escaso valor agregado, el Gobierno Nacional promoverá la estructuración de un programa de transformación productiva para la industria proveedora de bienes y servicios de minerales e hidrocarburos, que contemple la formación y capacitación del recurso humano, la innovación e investigación tecnológica, el desarrollo de proveedores, la formación de clúster para las actividades del sector a escala nacional y regional y la formalización de los pequeños y medianos operadores, esto último para el caso específico de la minería. Para lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía trabajará de manera coordinada con el programa de proveedores de Innnpulsa, con el fin de identificar las nuevas oportunidades de negocio, acompañar a las empresas colombianas de bienes y servicios del sector minero energético y facilitar la conexión entre la oferta y la demanda de este sector.

#### **7.4.2. Talento Humano**

Uno de los Pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “*Construyendo las Bases de la Paz*”, es la educación. En el sector minero-energético se ha identificado la necesidad de contar con un mayor volumen de capital humano, preparado a nivel técnico, tecnológico y profesional, calificado para desempeñar múltiples tareas. Bajo este escenario, es clave el despliegue del fortalecimiento educativo y que sea pertinente con las necesidades y la demanda del sector minero-energético.

El Gobierno Nacional promoverá la implementación de un Sistema Específico de Carrera Administrativa para las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación al que pertenece el Servicio Geológico Colombiano, así como un sistema de estímulos, capacitación y situaciones administrativas especiales que incentiven la actividad científica e investigativa, con el propósito de generar los mecanismos que le permitan a las entidades que conforman dicho sistema detener la descapitalización del talento humano altamente calificado y atraer el personal investigador y científico que demandan para el cumplimiento adecuado de sus funciones.

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Producción promedio del año de crudo - KBPD	1.007	1.148

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2010-2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos pozos de desarrollo aprobados	2.475	3.300
Nuevos pozos exploratorios perforación	372	496
Km de Sísmica 2D equivalente	70.696	94.261

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)*</b>	<b>Meta a 2018</b>
Usuarios con el servicio de gas combustibles por redes	1.402.573	1.031.935

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2010-2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos usuarios de Gas Natural	1.402.573	1.006.935
Nuevos usuarios de GLP por red	P*	25.000

\*Pendiente por ajustar línea base con datos de usuarios GLP por red

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Cobertura del servicio de energía eléctrica	96,5%	97,1%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2010-2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hogares beneficiados con recursos para cobertura y confiabilidad en las Zonas No Interconectadas	81.674	60.104
Hogares beneficiados con recursos para cobertura y confiabilidad en el Sistema Interconectado Nacional	125.771	105.503

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Uso de fuentes de energías limpias en el sistema energético nacional (MW)	9.854,90	10.676,10

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Capacidad de generación eléctrica con plantas hidráulicas en el SIN (MW) **	9.852,10	10.656,10
Uso de Fuentes No Convencionales de Energía en las ZNI (MW)	2,8	20

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Capacidad instalada (MW) Total con Fuentes No Convencionales de Energía en ZNI	2,8	20

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Esquemas empresariales sostenibles en ZNI implementados	2	4
Proyectos de generación híbrida con capacidad instalada superior a 1MW implementados	0	4
Planes de Energización Rural Sostenibles (PERS)	1	4

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Producción anual de carbón (millones de toneladas)	85,5	102,5

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Giro Ordinario a Calenturitas (Prodeco) aprobado	1	1,5
PMA Operación Integrada La Jagua (Prodeco) modificado	1	0,8
Ramp Up de Rincón Hondo y Cerro Largo (Drummond) iniciado	1	1,8

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Unidades de producción minera bajo el amparo de un título de pequeña y mediana escala formalizadas en el grado básico	0	2.600

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Unidades de producción minera bajo el amparo de un título asistidas en lo técnico minero, ambiental o empresarial	80	2.600
Visitas de Seguimiento y control a unidades de producción minera en proceso de formalización en títulos mineros	N.A.	14.000

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio	N.D.	0

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Plantas de beneficio de oro en títulos mineros asistidas en tecnologías limpias	6	50
Visitas de seguimiento y control a titulares mineros de oro que cuenten con planta de beneficio de oro*	400	800
Mineros capacitados en utilización tecnologías limpias	12.273	13.000
Municipios capacitados en sus competencias (minera y ambiental) frente al uso de mercurio	26	80

## 5.B. Movilidad Social

### 1. Diagnóstico

La Movilidad Social se entiende como una situación donde las personas, *independientemente* de sus características y circunstancias personales o físicas, tienen las *mismas oportunidades* y pueden *competir en igualdad de condiciones* en el mercado laboral, o en cualquier ámbito que deseen desempeñarse, siendo retribuidos de acuerdo con su nivel de *esfuerzo y talento*. Para facilitar procesos de movilidad social un país debe reducir las inequidades que se van acumulando a lo largo de todo el ciclo de vida, con el fin de que los resultados de las personas no dependan de sus condiciones de origen o de otras condiciones físicas y sociales. La movilidad social por tanto debe abarcarse desde una mirada multidimensional, que favorezca el empoderamiento de las personas como actores de su propio desarrollo.

Durante el último cuatrienio han salido de la pobreza monetaria alrededor de 2,4 millones de personas y 1,5 millones de la pobreza extrema, con un acompañamiento decidido del Gobierno Nacional. No obstante, esta tendencia de reducción de la pobreza no se ha reflejado en un incremento importante de la clase media<sup>1</sup>, sino en un aumento de la población que se encuentra en una situación que los hace vulnerables a caer en la pobreza ante cualquier situación adversa, como la pérdida del empleo o alguna emergencia ambiental.

En este sentido, en el año 2013 el 17,6% de los hogares tenían un nivel de ingresos que los hacía vulnerables a caer en la pobreza<sup>2</sup>. Estos hogares están en una situación intermedia entre los hogares pobres y los no vulnerables<sup>3</sup>, por lo que estas condiciones hacen que estas personas se encuentren en una situación que requiere del fortalecimiento de sus capacidades para promover su autonomía y la sostenibilidad de su bienestar.

---

<sup>1</sup> Según el Banco Mundial, dentro del contexto de la región, Colombia tiene una baja proporción de personas en clase media (27,2%) comparado con Chile, Brasil, Perú, que tienen una participación de la clase media superior a 34%, y ha tenido un aumento más lento en el período 2002-2012 (12,1 p.p.) si se compara con países de la región andina como Bolivia y Ecuador (que han tenido aumentos de la clase media de 17,6 y 14,2 p.p., respectivamente) y que actualmente tienen participaciones de la clase media más altas que Colombia, luego de haber tenido una menor participación al inicio de este período. (Notas de política Banco Mundial - 2014).

<sup>2</sup> La vulnerabilidad en términos del ingreso está definida como la población que tiene unos ingresos per cápita en el hogar entre 1 y 1,8 líneas de pobreza. Es decir, que para 2013 tenían unos ingresos per cápita que oscilaban entre 206 mil y 370 mil pesos.

<sup>3</sup> Los hogares vulnerables tienen un logro educativo superior al de los hogares pobres, un porcentaje mayor de propietarios de vivienda y menores tasas de dependencia económica. No obstante, afrontan situaciones más adversas, con respecto a los hogares no vulnerables.

Para garantizar la igualdad de oportunidades y brindar unas condiciones mínimas de servicios sociales, mediante la Ley 789 de 2002, se definió el Sistema de Protección Social (SPS) como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Desde entonces, el Sistema incluyó las intervenciones públicas y privadas para asistir a las personas, los hogares y las comunidades a mejorar su manejo del riesgo y proporcionar apoyo a quienes se encuentran en situación de pobreza para que logren superarla. En el proceso de consolidación del SPS, los avances se han reflejado en mayores coberturas en salud y educación, ajustes institucionales que han respondido a las dinámicas del país (creación del Sector Inclusión Social y Reconciliación) y las estrategias de coordinación intersectorial como la de Cero a Siempre y el Conpes 173 del 2014 “*Lineamientos para la generación de oportunidades para los Jóvenes*”, que han permitido fortalecer intervenciones por ciclo de vida, y dirigir los esfuerzos a temas fundamentales como lo es la Primera Infancia y la formación de capital humano de los jóvenes, entre otros avances en términos de Política Social.

Así, el primer elemento que afecta la movilidad social de las personas es la situación de pobreza, la cual no solo está constituida por tener bajos recursos monetarios sino también por el bajo logro educativo, la precaria situación de la niñez y la juventud, las malas condiciones laborales, no tener acceso a salud de calidad y tener condiciones deficientes de habitabilidad. Desde esta perspectiva multidimensional, en 2013 uno de cada cuatro personas se encontraba en situación de pobreza, siendo la pobreza multidimensional de 45,9% en el resto y 18,5% en las cabeceras, evidenciado una brecha urbana-rural de 2,5.

Bajo esta óptica multidimensional, el elemento fundamental del SPS se encuentra en la protección en salud. En los últimos años se han registrado avances significativos en términos de cobertura en salud, al pasar del 24% en 1996 a 96% en 2013, teniendo mejoras considerables en equidad<sup>4</sup>, actualización<sup>5</sup> y unificación de los planes de beneficios en salud para toda la población, independientemente de su capacidad de pago, de protección financiera de los hogares ante gastos catastróficos en salud<sup>6</sup> y de resultados de salud<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> El incremento en cobertura entre 1993 y 2013 se ha concentrado en la población más pobre y vulnerable. De hecho, mientras que en 1993 el 47% del quintil más rico estaba cubierto, tan solo el 4,3% de la población perteneciente al quintil más pobre se encontraba afiliada. Para 2013 se observa que el 95% del quintil más rico y 90% del quintil más pobre se encuentra asegurada. Adicionalmente, la afiliación en las zonas rurales pasó de 6,6% en 1993 a cerca del 93% en 2013. (Fuente: Encuestas de Calidad Vida)

<sup>5</sup> En los años 2011 y 2013 se incorporaron 183 nuevas tecnologías en salud para todos los colombianos.

<sup>6</sup> El gasto de bolsillo pasó de representar el 45% del gasto total en salud en 1994 al 14,4% en 2013.

<sup>7</sup> Por ejemplo, la razón de mortalidad materna por 100.000 habitantes se redujo en un 37% entre el año 2000 y 2012, mientras que la tasa de mortalidad infantil pasó de 20,4 por cada 1.000 nacidos vivos en 2005 a 17,5 en 2012. Por su parte, la prevalencia y mortalidad por Enfermedad Diarreica Aguda (EDA) en menores de 5 años, pasó de 5,3 (por cada 100 mil) en 2010 a 2,4 en 2013. (Fuente: estadísticas vitales del DANE y SIVIGILA)

Sin embargo aún persisten barreras e inequidades de acceso real y efectivo de los usuarios a los servicios de salud. Estas barreras se deben principalmente a aspectos geográficos (entre lo rural y lo urbano y en zonas de alta dispersión poblacional), económicos (insuficiencia de oferta según las condiciones regionales y, en particular en los servicios de alta complejidad), de incentivos (bajos retornos sobre las atenciones preventivas acordes con el perfil epidemiológico y la carga de enfermedad) y operativos (reglas de afiliación y movilidad diferenciales para los regímenes contributivo y subsidiado, problemas de infraestructura y desarrollo tecnológico en IPS y dificultades asociadas a la formación, desarrollo y disponibilidad del talento humano), que finalmente se traducen en brechas de atención y de resultados en salud.

Adicional a estas limitaciones del Sistema de Salud, existen problemas relacionados con la inseguridad alimentaria de algunos grupos de población, especialmente los más pobres y vulnerables, ubicados en las zonas rurales y las periferias urbanas, en los que el consumo y la disponibilidad de alimentos se ven afectados por el comportamiento de la producción de la canasta básica y los factores que determinan su sostenibilidad y suficiencia. En este contexto, el 14,9% de los hogares se encuentra en inseguridad alimentaria (moderada y severa). Adicionalmente, en el país se reflejan prevalencias de problemáticas nutricionales relacionadas tanto con el déficit<sup>8</sup> como con el exceso<sup>9</sup>. Así mismo, la desnutrición por anemia nutricional afecta al 17,9% de mujeres gestantes entre 13 y 49 años y al 7,6% de las mujeres en edad fértil (ENSIN, 2010).

Otro elemento fundamental que incide en la salud pública y la calidad de vida de las personas son las condiciones de habitabilidad de sus viviendas. De acuerdo con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), el 11,2% de los hogares del país no tenían acceso a fuente de agua mejorada, en tanto que el 11,8% tenían una inadecuada eliminación de excretas, siendo la incidencia en el área rural de 26,8% y 40,2%, lo que evidenció una brecha urbana rural de 3,5 y 12,6 veces, respectivamente. Adicionalmente, el 12,4% de los hogares en el total nacional vivían en condiciones de hacinamiento crítico y 5,8% tenían pisos en material inadecuado. De esta manera, el 28,5% de los hogares tenían al menos una privación en términos de las condiciones de habitabilidad de sus viviendas, presentando una distribución desigual a lo largo del territorio, siendo las regiones Atlántica y Pacífica las que tenían las mayores privaciones en 2013<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> La prevalencia de anemia por deficiencia de micronutrientes en niños y niñas menores de 5 años es del 27,5%, la prevalencia de retraso en talla es del 13,2% y el porcentaje con bajo peso es de 3,4%, mientras que para la población entre 5 y de 17 años la prevalencia de baja talla es de 10%. (ENSIN, 2010).

<sup>9</sup> El 17,5% de niños y niñas de 5 a 17 años y el 51,2% de la población adulta presentan sobrepeso u obesidad. (ENSIN, 2010).

<sup>10</sup> Las regiones Atlántica y Pacífica tuvieron en 2013 una incidencia de pobreza multidimensional del 37,4% y del 37,6%, respectivamente.

En ese mismo sentido, de acuerdo con las proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares (GEIH, 2013), se estima que en 2013 el 19,2% de los hogares urbanos presentaban déficit de vivienda, de los cuales 7,5% (772.517 hogares) correspondían a déficit cuantitativo y el 11,7% (1.201.618 hogares) a déficit cualitativo. Esta precarización de los asentamientos es una manifestación de la pobreza, haciendo que los hogares más pobres sean más susceptibles a los desastres.

Sobre el mejoramiento de los resultados de salud, la nutrición y las condiciones de habitabilidad se construye la igualdad de oportunidades y la movilidad social, sin embargo, para el empoderamiento efectivo de las personas es fundamental el acceso a un empleo que permita a las personas una inclusión productiva y alcanzar los resultados que deseen. A pesar de los buenos resultados que ha presentado el mercado laboral del país en los últimos años, estos no han llegado de manera homogénea a todas las poblaciones y territorios. En la actualidad existen grupos poblacionales que deben tener más avances en términos de su inclusión productiva. Entre otros, los jóvenes, que presentan niveles de desempleo de al menos el doble de la población en general, las mujeres, que tienen altas brechas salariales y que frecuentemente cargan con la mayoría de la responsabilidad de la vida familiar por lo que se ve afectado el costo de oportunidad al momento de ingresar al mercado de trabajo, la población con discapacidad, que no cuenta con los ambientes adecuados para desempeñarse en el mercado de trabajo y no cuenta con muchas opciones para laborar en su residencia y la población pobre extrema y víctima, que frecuentemente no cuenta con las competencias requeridas, lo que es una barrera para acceder al mercado laboral formal.

Adicionalmente, en términos de la cobertura del SPS, en el país persisten bajas tasas de afiliación a la seguridad social, a tal punto que más de la mitad de las personas ocupadas en el mercado de trabajo no cuentan con este tipo de protección; este hecho tiene como consecuencia que en 2013 el 78,1% de los hogares tenían al menos una persona ocupada en condiciones de informalidad, según el IPM. Bajo este marco, debe seguir fortaleciéndose la relación entre generación de empleo y las condiciones laborales adecuadas. Las diferentes medidas de política pública para promover la calidad del empleo<sup>11</sup> han empezado a obtener resultados, pero deben seguir consolidándose.

Desde un análisis del curso de vida, la atención integral en primera infancia también tiene beneficios que se observan en la movilidad social, dado que sin una atención pertinente y adecuada de los niños y las madres, se generan muchas de las desigualdades que se perpetúan a lo largo de la vida. Asimismo, los más altos beneficios sociales se obtienen de las inversiones que ocurren en los primeros años.

---

<sup>11</sup> Entre estos, vale la pena destacar la creación de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo para fortalecer los procesos de gestión e intermediación laboral y el Mecanismo de Protección al Cesante buscando ampliar el espectro de posibilidades de protección a la población económicamente activa. Ambos mecanismos fueron creados por la Ley 1636 de 2013.

Esto hace de la educación inicial uno de los soportes fundamentales para el desarrollo de los niños, el cual se configura en la base sobre la cual ocurre el desarrollo posterior.

En 2013, el 9,7% de los hogares manifestaron tener barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia, y el 9% de los nacidos vivos a término tuvo bajo peso al nacer, eventos que perjudican el desarrollo integral de los niños y las niñas. Siguiendo esta lógica, el embarazo en la adolescencia<sup>12</sup> es una de las problemáticas que “rompe” con el proceso de movilidad social pues trae consigo eventuales deserciones del sistema educativo, vinculación temprana al mercado laboral (informalidad), riesgos a la salud, entre otros problemas (Banco Mundial, 2012). De manera adicional, los hijos de adolescentes tienen más dificultades para la movilidad social, dado que el bienestar de los padres incide directamente en el desarrollo socio emocional de los niños. De acuerdo con el registro de nacimientos de Estadísticas Vitales, en Colombia suceden, en promedio, 150 mil nacimientos anuales en adolescentes de 15 a 19 años y 6.500 nacimientos en niñas de 14 años o menos.

La educación es una de las dimensiones más importantes para la movilidad social dado que permite formar el capital humano y construir competencias para el desarrollo social y productivo de las personas y la construcción de convivencia ciudadana. Esta dimensión va más allá de la escolaridad, implicando el acceso a actividades culturales, recreativas y deportivas, así como la formación en derechos y deberes de los ciudadanos, la promoción de la salud, incluyendo la sexual y reproductiva, y la cualificación en la toma de decisiones de los individuos. Bajo esta perspectiva, la reducción del analfabetismo es indispensable para mejorar la calidad de vida de la población. Si bien Colombia logró en el último cuatrienio la alfabetización de 456 mil personas, pasando de un analfabetismo de 6,6% a 5,7%, aún quedan grandes retos por asumir en esta problemática (MEN).<sup>13</sup>

De acuerdo con el IPM, una de cada dos personas mayores de quince años tienen menos de nueve años de escolaridad, siendo un reflejo de las bajas tasas de cobertura en educación media, con 41,3% de cobertura neta en media para el total nacional y 26,5% para las zonas rurales en 2013. A este rezago en la cobertura de educación formal, se suman los altos niveles de deserción y la baja calidad de la educación; teniendo en cuenta las pruebas Saber, solamente el 14,5% de los estudiantes de quinto grado alcanzan el nivel avanzado en lenguaje y matemáticas, en tanto que para la

---

<sup>12</sup> Es preciso destacar que una de cada cinco mujeres entre 15 y 19 años ha estado o está embarazada (ENDS 2010).

<sup>13</sup> Uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), acordados por los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas, es la erradicación del analfabetismo para el año 2015, reduciendo la población analfabeta por debajo del 4%.

educación media, solamente el 7% obtienen un desempeño alto.<sup>14</sup> La inclusión en el sistema educativo de recurso humano idóneo para impartir conocimientos es crucial para el mejoramiento de la calidad de la educación y por ende los resultados en estas pruebas. Incentivar a los mejores bachilleres para que ingresen a programas de formación docentes, y posteriormente a la carrera docente, es uno de los factores que mayor incidencia puede tener en el aprendizaje de los estudiantes. Para el caso de los docentes en servicio, la Ley 1278 de 2002 contempla cuatro evaluaciones que miden el desempeño de los mismos, permitiendo el ingreso y permanencia de un maestro en la carrera docente de acuerdo con sus conocimientos y competencias. Si bien con esto se ha intentado mejorar la calidad de la educación oficial, aún no se vislumbra claramente el camino hacia la excelencia docente.

Las deficiencias en la educación básica y media afectan a su vez la transición a la educación superior de aquellos jóvenes que logran culminar este ciclo educativo. La tasa de cobertura neta se reduce considerablemente cuando se compara el nivel de básica con el nivel de media. En la zona urbana esta se reduce 31.1 p.p. y en la zona rural 29.9 p.p. Por otra parte, la tasa de absorción para el 2013 fue de alrededor del 70%, lo que indica que 1 de cada tres jóvenes no logra concretar el tránsito entre la educación media y la superior. Para incentivar la permanencia en educación superior, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con el apoyo de las IES, ha implementado acciones para reducir la deserción en este nivel educativo. El resultado ha sido, la reducción de la deserción 2,5 p.p. en los últimos tres años, pasando del 12,9% en 2010 al 10,4% en 2013 (MEN).

## 2. Visión y objetivos

Una sociedad que favorece la movilidad social es una sociedad más igualitaria (Misión de movilidad social, 2012), donde se tiene en cuenta el desarrollo humano integral de los individuos y en la que se dan las condiciones para fortalecer sus capacidades y potencialidades para responder de mejor manera a sus necesidades e intereses<sup>15</sup>. Para ello, el Estado debe ser el soporte para la consolidación de las capacidades de la población, fomentando la calidad de vida, la equidad y la movilidad social. Esta construcción de capacidades, siguiendo la lógica del desarrollo humano, está relacionada con la posibilidad de tener una buena salud, un adecuado desarrollo integral en la primera infancia y durante todo el curso de vida, acceder a educación de calidad que

<sup>14</sup> Esto se suma al bajo nivel de lectura de la población colombiana, siendo el número promedio de libros leídos al año 1,9 en 2013.

<sup>15</sup> En un sentido metafórico, se puede tomar como ejemplo una competencia atlética, en la cual todos parten del mismo punto, pero algunos tienen que correr con sacos de arena amarrados a sus pies. Bajo estas condiciones, unos tienen que realizar mayores esfuerzos para alcanzar la meta, y tienen menores probabilidades de alcanzarla, de manera que ayudar a que los que tienen sacos de arena puedan liberarse de ellos, corresponde a brindar la posibilidad de una competencia justa. Chang, H. J. (2010). *23 things they don't tell you about capitalism*. Bloomsbury Publishing USA.

permite a la sociedad contar con un capital humano para la convivencia y la inclusión productiva, tener condiciones adecuadas de habitabilidad, una integración exitosa en todos los entornos en los que transcurre la vida y en el mercado laboral, y en general, con las posibilidades de contar con los recursos para llevar una vida digna, sin sufrir discriminación de algún tipo.

La consolidación de estas capacidades en la población, fomenta el desarrollo social y económico de las zonas más rezagadas y afectadas por la violencia, favorece el cierre de brechas entre grupos poblacionales, el fortalecimiento del tejido social y la construcción colectiva desde los territorios.

Para lograr estos objetivos, el Estado cuenta con el Sistema de Protección Social (SPS), como instrumento para fomentar la igualdad de oportunidades a través de las herramientas para el manejo de los riesgos a los que se ve expuesta la población. En ese sentido, el SPS requiere que sus diferentes componentes sean capaces de prevenir, mitigar o recuperar las situaciones adversas que enfrentan los individuos, desde sus propias condiciones (riesgos idiosincráticos), o por las de su entorno (riesgos sistemáticos).

#### **Esquema 5.B.1. Sistema de protección social y la dinámica de la movilidad social**



Para que el SPS responda a las necesidades de la población, se deben integrar las diferentes intervenciones y la oferta de bienes y servicios sociales debe ser articulada y eficiente, para lo cual el presente Plan desarrolla y fortalece estrategias de intervención para el cierre de brechas sociales y territoriales que le permita al país seguir avanzando en la reducción de la pobreza y la movilidad social. De esta manera, cada una de las estrategias del capítulo se presenta de acuerdo con su contribución a la movilidad social y el fortalecimiento del SPS, teniendo en cuenta la estructura del esquema 5.B.1.

El primer componente del SPS corresponde al **Sistema de Promoción Social**. Este sistema constituye la atención integral prioritaria para promover el desarrollo de las personas en situación de pobreza extrema y contribuye a la construcción de las capacidades más básicas para mitigar, prevenir y recuperar los riesgos de la población más vulnerable, de manera que es transversal a diferentes estrategias de atención y componentes del SPS y plantea los mínimos vitales para la movilidad social al reducir las brechas más urgentes de la población.

De acuerdo con esto, el sistema de promoción social debe articularse para generar procesos de transición de la población con los demás componentes del SPS y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de las personas que se encuentran en la **Franja de vulnerabilidad**, es decir, los no pobres pero que enfrentan un riesgo de volver a caer en esta situación, para favorecer y consolidar su inclusión social y productiva que mejore su situación.

El segundo componente está compuesto por **Seguridad Social Integral** y se divide en dos temas **acceso universal a salud y empleo y seguridad social**, de manera que establecen los mecanismos para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento contra los riesgos que lo afectan directamente. En particular, el acceso a salud universal de calidad permite proteger a las personas ante los eventos que afectan las condiciones de salud de la población, por lo que incluye estrategias de promoción y prevención y curación de las enfermedades. El **empleo y seguridad social** contiene las estrategias que promueven el aseguramiento frente a la falta de ingresos y los riesgos laborales, siendo un componente fundamental para la inserción productiva y social de la población, ya que promueve el acceso a un empleo de calidad y la sostenibilidad del sistema.

La **Formación de capital humano**, es el elemento central sobre el cuál se construye la movilidad social y una sociedad más equitativa, dado que la educación es la herramienta principal para la generación de competencias y capacidades para la inclusión productiva y la construcción de una sociedad en paz, justa e incluyente. La formación de capital humano permite aumentar los ingresos de la población mediante el incremento de su productividad, además contribuye a que las personas se apropien de su desarrollo,

participen de manera adecuada en sus comunidades y sean más capaces de manejar el riesgo.

Por su parte, otro componente importante para la movilidad social es el **acceso a activos**. Este componente busca promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sostenible, como herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida de las personas, en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) para la consolidación de “Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad”. Finalmente, el **Manejo de riesgos en crisis** brinda un apoyo oportuno frente a los eventos que afectan las condiciones de vida de las personas, protegiendo los logros alcanzados a través del manejo social del riesgo.

Cada uno de los componentes del SPS reconoce las diversidades y características propias de la población (género, discapacidad, etnia, curso de vida, etc.) como parte de la diversidad humana y su dignidad inherente, retomando los principios del respeto por la diferencia y la accesibilidad universal. Para la implementación de la oferta, es necesario avanzar en un proceso de **Gestión integral de la oferta** y construcción de **rutas de intervención** que reconozcan los servicios disponibles, su integralidad, pertinencia, complementariedad, déficits, duplicidades, entre otras, con el fin de acercar la oferta a la realidad de la población y del territorio y optimizar la inversión con mejores resultados en la superación de la pobreza y la vulnerabilidad.

Uno de los elementos fundamentales para avanzar en la integración de la oferta y brindar el acceso a un conjunto de servicios a todos los ciudadanos en el marco del SPS, es el manejo intersectorial de la información de beneficiarios, mediante un proceso de **unificación de sistemas de información** como herramienta que facilita la focalización, seguimiento, optimización del gasto social y la articulación y progresividad de las intervenciones, con el fin de promover la movilidad de la población y el tránsito en el sistema.

Teniendo en cuenta la importancia de la movilidad social, y los componentes de política requeridos para alcanzarla, el objetivo general de la presente estrategia para el cuatrienio es:

### **Objetivo General**

*Garantizar la igualdad de oportunidades para todos, contribuyendo a la preservación y la formación de capital humano y social, para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y el fomento de la movilidad social.*

### **3. Estrategias y metas**

Considerando la importancia del SPS para la gestión del riesgo de toda la población colombiana, en el presente capítulo se propone un fortalecimiento de cada uno de sus componentes a través de estrategias que permitan profundizar su alcance y mejorar su funcionamiento e implementación. De esta manera, las estrategias están desarrolladas según el componente al que corresponde, lo que permite tener una visión general de las particularidades de cada una de las partes del sistema, y su interacción para la promoción de la movilidad social. Estos componentes deben ser vistos a la luz de las especificidades de cada uno de los ciclos de vida y las condiciones socioeconómicas de la población y los territorios.

#### **a. Sistema de Promoción Social para garantizar mínimos vitales**

Las estrategias de Promoción Social buscan garantizar los mínimos vitales, generar y fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable y promover su inclusión social y productiva. Para ello se proponen lineamientos de la oferta relacionada con transferencias condicionadas, generación de ingresos y empleo, el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional y acceso a soluciones de habitabilidad (déficit cualitativo), lo que significa que el logro de las metas planteadas, principalmente la de pobreza multidimensional, es un esfuerzo intersectorial, que debe avanzar a un proceso de coordinación y articulación de la oferta de servicios básicos para reducir de manera eficaz la pobreza extrema en el país. Estas estrategias deberán contener una focalización territorial y poblacional para el cierre de brechas y dirigir los recursos de manera eficiente en armonía con los planes y programas de las entidades territoriales.

Es importante mencionar que en las propuestas de los pilares del SPS, que se plantean a lo largo de la estrategia de Movilidad Social, se incluyen lineamientos que favorecen a la población y facilitan el acceso a servicios básicos fundamentales que contribuyen en gran medida a mejorar la calidad de vida de esta población. Asimismo se resalta la importancia de definir apuestas generales frente a la transición de la población, es decir, personas con capacidades que requieran de un impulso para su salida de la pobreza, con intervenciones dirigidas a la inclusión productiva y sostenibilidad de los ingresos de manera autónoma.

**1. Brindar complementos al ingreso de la población más pobre y vulnerable.**

**1.1. Proporcionar transferencias condicionadas a los hogares más pobres y vulnerables, que tengan niños y niñas menores de quince años.**

A través de transferencias monetarias condicionadas, Más Familias en Acción continuará mejorando las condiciones de vida de las familias pobres y vulnerables y ampliará la cobertura en la zona rural. Estas transferencias serán coordinadas por el Departamento para la Prosperidad Social con programas de seguridad alimentaria, generación de ingresos, vivienda y acceso a agua, a través de la entrega de paquetes de servicios a las familias.

**1.2. Promover el uso de los beneficios económicos periódicos – BEPS.**

El Ministerio del Trabajo en coordinación con COLPENSIONES, desarrollarán acciones para divulgar el servicio social complementario de los beneficios económicos periódicos BEPS y fomentar la cultura del ahorro para la vejez, buscando mecanismos eficaces de vinculación y recaudo a la medida para tener un mayor número de beneficiarios, en particular para el sector agropecuario. De igual manera, estas instituciones avanzarán en la definición de mecanismos de financiación de los BEPS.

**1.3. Aumentar la cobertura y el portafolio de servicios de atención al adulto mayor desprotegido.**

El Ministerio del Trabajo aumentará la cobertura del programa Colombia Mayor, para lo cual mejorará los aspectos logísticos y operativos necesarios, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. De manera adicional, y en coordinación con otras entidades que tengan competencias en el tema, promoverá el acceso a otros servicios, como servicios de alimentación y cuidado para esta población.

**2. Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza**

**2.1. Fortalecer las capacidades de la población pobre y vulnerable asegurando el acceso y pertinencia de programas de formación**

El SENA liderará los procesos de formación para la población vulnerable, brindando acceso preferencial a jóvenes y mujeres, incorporando en los procesos educativos y de formación el desarrollo de competencias transversales y asegurando que las temáticas de dichos procesos, sean acordes con los mercados laborales locales y regionales, así como encaminados a las apuestas productivas del territorio para los casos de autoempleo. Esta estrategia se fortalece con la ampliación de Subsidios de formación a jóvenes de comunidades vulnerables.

El Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Trabajo, con el apoyo del SENA y de la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias ampliará la cobertura de los programas de formación para el trabajo enfocados al emprendimiento, autoempleo y asociatividad. Para esto, deberá definir los aspectos logísticos, administrativos y operativos necesarios.

## **2.2. Más y mejor información para el empleo**

El Ministerio de Trabajo, en coordinación con las entidades que hacen parte de la Mesa directiva de generación de ingresos, liderará la ampliación del servicio de empleo con el objetivo de mejorar la información y la eficiencia del mercado laboral. Para ello deberá: (a) realizar sinergias con las demás entidades del Estado que cuentan con ventanillas de servicios de intermediación laboral, para generar una ruta estandarizada de atención, (b) especializar algunos de los centros locales de acuerdo con la características de la población a atender y (c) generar un sistema de información que permita tanto al sector privado, como público un mayor conocimiento de los mercados laborales locales y las necesidades de formación del recurso humano.

## **2.3. Aumentar el acceso a programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial individual y asociativo**

Programas de emprendimiento y fortalecimiento empresarial, tanto a nivel individual como asociativo, con adaptabilidad al sector urbano y rural, que permitan a la población mejorar sus capacidades e ingresos. Estos programas deben incluir facilidades para el acceso a activos, como la capitalización de unidades productivas y un acompañamiento a éstas, el cual debe ser no sólo para la puesta en marcha o fortalecimiento de las unidades productivas, sino también durante un período posterior, que genere mayores herramientas para su sostenibilidad en el tiempo.

El Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Trabajo, en coordinación con el SENA, la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias y el DPS, contribuirá al desarrollo de las organizaciones rurales para que se articulen en cadenas y redes productivas, mejorando sus condiciones de competitividad e inserción en los mercados de insumos y productos. En relación con los grupos étnicos, se identificará y fortalecerán experiencias exitosas de organización solidaria que permitan la inclusión social en particular de las víctimas del conflicto armado.

## 2.4. Acceso a programas de empleo temporal rural y urbano

El Gobierno Nacional implementará programas de empleo temporal rural y urbano, con enfoque diferencial para poblaciones vulnerables, jóvenes y mujeres, como mecanismo para complementar los ingresos familiares de manera temporal, complementada con el fortalecimiento de sus capacidades productivas y competencias transversales, a la vez que suman tiempo a su experiencia laboral. Estos programas se implementaran principalmente en municipios afectados por crisis ambientales, económicas o sociales y se intervendrá de acuerdo con el tamaño de la afectación.

### Metas

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza extrema	9,1%	5,0%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias beneficiarias de Más Familias en Acción	2.681.552	2.950.000
Personas con capacidades fortalecidas para la generación de ingresos	160.739	200.000
Obras de infraestructura social y comunitario entregadas	930	1.000

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Adultos mayores con algún tipo de protección a los ingresos (porcentaje)	49%	56%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Aumentar la cobertura del programa Colombia Mayor	1.260.000	1.500.000
Adultos mayores con pensión	1.931.000	2.300.000
Personas afiliadas a los Beneficios Económicos Periódicos	6.000	1.600.000

### 3. Reducir el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y grupos étnicos

La situación alimentaria y nutricional es un determinante de la pobreza, por lo que el Gobierno Nacional considera como prioridad el desarrollo agropecuario y la seguridad alimentaria, elementos que impactan de manera positiva el estado nutricional de toda la población colombiana, en especial la más pobre, vulnerable y grupos étnicos. Las siguientes estrategias buscan promover la disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico y calidad e inocuidad de los alimentos como ejes de la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

### **3.1. Mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de la población**

Para reducir el porcentaje de personas incapaces de satisfacer sus necesidades de energía alimentaria<sup>16</sup>, se promoverá el consumo del grupo de alimentos prioritarios y se incrementará el número de familias atendidas con prácticas de autoconsumo, que a su vez puedan comercializar los excedentes producidos, generar ingresos adicionales en el hogar y contribuir a la disminución de la percepción de inseguridad alimentaria en los hogares colombianos. Para esto es imprescindible desarrollar las siguientes acciones:

- Contar con acceso a agua potable y saneamiento básico, fomentar la estructuración de esquemas sostenibles de acceso y saneamiento y realizar inversiones en infraestructura en las zonas rurales.
- Crear un componente transversal para la atención de la población afectada por situaciones de emergencias o desastres en donde se vea afectado el estado nutricional de la población.
- Ajustar la oferta programática de las entidades del orden nacional conforme a los requerimientos sectoriales que resulten de la evaluación y del rediseño de la política pública de SAN y a los lineamientos nacionales y territoriales de los planes de Salud.
- Diseñar lineamientos técnicos para la implementación de la política pública a través de los planes territoriales de SAN o planes territoriales de salud pública.
- Fortalecer los sistemas de información sobre SAN, como el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OSAN).
- Implementar el capítulo étnico del Plan Nacional de SAN 2012–2019 para el mejoramiento progresivo de la situación alimentaria y nutricional de los pueblos indígenas, afrodescendientes y gitano en el país.
- Construir Planes Territoriales de Desarrollo Rural e Inclusión Productiva, impulsar la agricultura familiar y rediseñar la política de generación de ingresos.
- Implementar el Plan de Educación Alimentaria, estrategias de hábitos alimentarios, higiene y estilos de vida saludables y actividad física, desde la gestación y en todos los momentos del curso de vida.
- Implementar el Plan de Adaptación al Cambio Climático del sector agropecuario y el desarrollo de modelos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación.
- Consolidar y fortalecer el seguimiento de la Política sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y las acciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) para el

mejoramiento de las condiciones sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad del sector agropecuario.

- Financiar los proyectos orientados a mejorar el sistema nacional de control e inocuidad de alimentos de consumo nacional y exportación bajo un enfoque de riesgo.
- Rediseñar la política pública establecida en el Conpes 113 de 2008 a la luz de los resultados de su evaluación e implementar el Plan Nacional de SAN 2012-2019.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Prevalencia de subalimentación	11,20%	9%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de familias atendidas con prácticas de autoconsumo	57.690 familias	500.000 familias
Producción obtenida en los principales cultivos agrícolas prioritarios de la canasta SAN (ton)	19.121.888	19.605.675
Número de casos de Enfermedades Trasmitidas por Alimentos	1.102	<=1.100
Número de familias atendidas con prácticas de autoconsumo (ReSA enfoque diferencial)	3.900	55.900

<b>Indicadores de seguimiento quinquenal</b>	<b>Línea base (2010)</b>	<b>Meta a 2015</b>
Porcentaje de personas entre los 5 y los 64 años de edad que consumen diariamente carnes y/o huevos	85,2%	100,0%
Percepción de inseguridad alimentaria (moderada y severa) de los hogares	14,9%	<12%

#### **4. Mejorar las condiciones de habitabilidad de la población**

El mejoramiento de condiciones de habitabilidad implica llevar a cabo intervenciones desde dos puntos de vista: acciones que permitan disminuir la situación de déficit cuantitativo mediante programas de acceso a nuevas viviendas, y aquellas que impacten la situación de déficit cualitativo a través de programas de mejoramientos de viviendas y conexiones intradomiciliarias, entre otros. En este sentido, se ejecutarán las siguientes acciones:

#### **4.1. Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM.**

Las intervenciones orientadas a mitigar condiciones de precariedad en la vivienda atacan simultáneamente problemas asociados al acceso a una vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, solucionando las privaciones en materia de habitabilidad del Índice de Pobreza Multidimensional. En este sentido, la estrategia establece como meta intermedia reducir el número de personas que habitan en viviendas con materiales de paredes inadecuados a 565.685 en el año 2018, mediante la iniciación de 800.000 viviendas urbanas a nivel nacional. Dentro de esta estrategia se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie o “Programa Vivienda Gratuita” y subsidio familiar a través del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores -VIPA. La meta intermedia, junto con sus indicadores de productos, se encuentra desarrollados en el subcapítulo de Acceso a Activos.

#### **4.2. Reducir el déficit habitacional cualitativo urbano.**

En la ejecución de esta acción estratégica el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio articulará esfuerzos y recursos con otras entidades como el Departamento de Prosperidad Social -DPS, las Cajas de Compensación Familiar -CCF y con el Sistema General de Regalías -SGR para darle continuidad a programas de mejoramiento de condiciones de habitabilidad y de conexiones intradomiciliarias (Programa Conéctate con el Agua), con el fin de reducir el déficit habitacional cualitativo en las zonas urbanas y asegurar la conexión efectiva a los servicios de acueducto y alcantarillado.

Adicionalmente, se diseñarán nuevos modelos de cofinanciación que involucren diferentes fuentes de financiación públicas y privadas, incluyendo la participación y aportes de los beneficiarios.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hogares en condiciones de déficit cualitativo de vivienda	11,5%	11%
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de mejoramientos de vivienda y/o conexiones intradomiciliarias ejecutados	4.000	50.000

Nota: Las metas establecidas para el 2018 no son acumulativas a la línea base, corresponden al periodo agosto 2014 a agosto 2018.

## **5. Mejorar la eficiencia y oportunidad de la oferta de servicios para la superación de la pobreza extrema**

La política de inclusión social en el marco del Sistema de Protección y Promoción Social apuntará a la integralidad e intersectorialidad en su diseño e implementación, mediante procesos de focalización y seguimiento integral (desde una perspectiva poblacional, etaria, geográfica y con sistemas de información unificados) para priorizar la inversión en los territorios más rezagados y la generación de rutas y/o paquetes de intervención, con criterios de entrada y salida claros, que apunten a la superación de la pobreza monetaria y multidimensional de manera sostenible. Las estrategias incluyen:

### **5.1. Facilitar el acceso de oferta a la población a través de una plataforma operativa**

A través de la estructura territorial y operativa de la Red Unidos, se facilitará la identificación de la población y sus necesidades, con el fin de facilitar la llegada de la oferta social de las entidades nacionales, territoriales y oferta privada a las poblaciones más pobres del país, especialmente aquellas que habitan en zonas rurales, constituyéndose como un soporte de los programas en los territorios y permitiendo la generación de economías de escala. Para ello se propone realizar un rediseño de la estrategia que facilite su operación en territorio.

### **5.2. Aplicar una ruta de focalización integral.**

Se generará una ruta de focalización integral que permita dirigir de manera pertinente, paquetes de oferta a los territorios más rezagados y a las personas más necesitadas, teniendo en cuenta instrumentos de focalización geográfica<sup>17</sup> y poblacional<sup>18</sup>, además de la información de los principales programas sociales.

Para esto, se coordinarán las prácticas de focalización de oferta del sector de inclusión social, con la información propia de los actores locales, entidades territoriales y espacios de organización de la comunidad, para promover la focalización comunitaria.

### **5.3. Diseñar e implementar una plataforma interoperable de información de programas sociales.**

Se desarrollará un Sistema de Información Social que sirva como instrumento de focalización, seguimiento y diseño de política pública, donde se registren las personas beneficiarias de programas sociales del Estado y donde se visibilice su tránsito en la ruta de promoción, para garantizar la integración y racionalización de la oferta y el gasto social para la superación de la pobreza. Para ello es necesario articular las bases de

---

<sup>17</sup> Zonas de Inversión Especial para Superación de la Pobreza (mapas de pobreza), categorización municipal para cierre de brechas y categorías de ruralidad.

<sup>18</sup> SISBEN y Listados Censales, entre otros.

datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN, los listados censales, los registros de atención de los principales programas sociales del Estado y el Registro Único de Afiliados (RUAF) . Para ello se requiere:

- Actualizar la información básica poblacional a través del desarrollo del XVIII Censo de población y VII de Vivienda para renovar los marcos estadísticos que fundamentan la mayoría de las operaciones de esta índole. Lo anterior permitirá contar con una estructura etaria actualizada, renovar la medición de fecundidad y mortalidad, contar con una información vigente sobre movilidad espacial y ajustar las proyecciones de población. Una operación de esta magnitud permitirá definir líneas de base a nivel local y regional. La pobreza multidimensional a nivel municipal podrá ser evaluada con respecto al 2005 y será posible medir el efecto de las políticas sociales.
- Realizar la actualización de los insumos para la medición de la pobreza monetaria, el índice de precios y la cuenta de los hogares en cuentas nacionales, mediante la realización de la encuesta de ingresos y gastos a los hogares.
- Actualizar la base cartográfica nacional que haga posible integrar la información censal, las operaciones estadísticas que usan al censo como marco y los registros administrativos. Lo anterior será la línea de base actualizada de un componente de la focalización integral.
- Mejorar los sistemas de información con el fin de contar con información oportuna que dé cuenta de la situación de salud (Encuesta Nacional de Demografía y Salud – ENDS) y nutricional (Encuesta Nacional de Situación Nutricional – ENSIN) de la población colombiana y que permita tomar decisiones de política pública, realizar ejercicios de planeación intersectorial y evidenciar los cambios en materia de política para este y los siguientes planes de desarrollo. En este sentido, estas encuestas se deberán realizar cada cuatro años lo que permitirá establecer líneas de base y metas acordes a los períodos de gobierno.

## 6. Garantizar la inclusión social de las personas con discapacidad (PcD)

La promoción social permite avanzar en la inclusión social efectiva de las PcD al reconocer que son titulares de derechos que involucran al Estado para garantizar su ejercicio y al buscar la construcción de un sistema de acciones públicas dirigidas a fomentar su movilidad social. Se orienta hacia la igualdad de los derechos, la ampliación de oportunidades y el desarrollo de capacidades mediante estrategias, políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a esta población, sus familias y cuidadores.

## **6.1. Implementación de la política pública nacional de discapacidad e inclusión social en el ámbito nacional y territorial.**

Con el fin de lograr la inclusión social a través de la garantía de los derechos de las PcD se determinará como ruta de trabajo la implementación de la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social liderada por el Sistema Nacional de Discapacidad ( SND ), el seguimiento a las acciones del Conpes 166 de 2013 y el aumento significativo de la cobertura del RLCPD.

Para garantizar el cumplimiento de los lineamientos de política pública, el Gobierno Nacional a través del Sistema Nacional de Discapacidad, diseñará una ruta de atención intersectorial para las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, con el fin de incluirlos dentro de la oferta programática sectorial. Para tal fin, todas las entidades del orden nacional deberán generar o actualizar una oferta de planes, programas y proyectos conforme a lo establecido en la política pública actual, a la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y demás normas vigentes en el marco de la inclusión social, así como la adopción de la certificación de Discapacidad.

De manera particular, el Ministerio de Trabajo deberá impulsar el desarrollo de herramientas para la PcD en particular en los aspectos de generación de competencias, formación y generación de ingresos. Igualmente, ampliar el espectro de la Ley 1661 sobre el Teletrabajo para impulsar con mayor decisión este modelo tanto a personas en condición de discapacidad, como a otras poblaciones vulnerables que encuentran obstáculos para ingresar al mercado laboral.

### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza Multidimensional	24,8%	17,8%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas vinculados a Jóvenes en Acción	80.081	200.000
Hogares pobres y vulnerables con acompañamiento familiar	1.453.224	1.800.000
Hogares en pobreza extrema beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie con acompañamiento familiar y comunitaria	PD	100.000

## **b. Seguridad Social Integral: Acceso universal a la Salud de calidad**

La **Salud universal y de calidad** es una de las condiciones básicas para preservar el capital humano a través de la promoción del aseguramiento de la población, por sus propios medios o mediante subsidios, para el manejo de los riesgos individuales, y por medio de acciones de salud pública, para intervenir los riesgos colectivos a los que está expuesta la población. Por su parte, la preservación del capital humano permite desarrollar el potencial productivo y las capacidades que dinamizan la movilidad social; tener y promover hábitos de vida saludable genera mejores condiciones físicas y mentales del recurso humano, lo que a su vez se traduce en una mayor competitividad.

Así mismo, el derecho fundamental a la salud, como derecho autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo, se constituye en uno de los elementos primordiales para “*alcanzar la equidad y el desarrollo humano sostenible, afectando positivamente los determinantes sociales de la salud y mitigando los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida saludables...*”<sup>19</sup>

En este sentido, mejorar las condiciones de salud de la población colombiana y propiciar el goce efectivo del derecho a la salud, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad se constituye como el objetivo central del Sistema de Salud colombiano.

En línea con lo anterior, se deben desarrollar los siguientes objetivos específicos: i) mejorar el acceso universal y efectivo a servicios de salud con calidad; ii) implementar actividades que mejoren las condiciones y reduzcan las brechas de resultados en salud; iii) recuperar la confianza y la legitimidad en el sistema; y iv) asegurar la sostenibilidad financiera del sistema en condiciones de eficiencia.

### **1. Aumentar el acceso y mejorar la calidad de los servicios**

El principal reto que presenta el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) es el de inducir cambios sin sacrificar los logros alcanzados<sup>20</sup>, ante lo cual es preciso mejorar el acceso, la oportunidad, eficiencia y la coordinación entre los diferentes agentes con miras a la obtención de mejores resultados en salud. Lo anterior en un escenario de recursos limitados, tanto financieros como tecnológicos y humanos que enfrentan todos los sistemas de salud en el mundo.

A su vez, la función de rectoría del sistema de salud en el nivel territorial, presenta dificultades asociadas al proceso de descentralización, tales como la insuficiencia de la

---

<sup>19</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2013). “Plan Decenal de Salud Pública, 2012 - 2021: La salud en Colombia la construyes tú.” Imprenta Nacional de Colombia. p.85

<sup>20</sup> La universalización de la cobertura, la unificación de los planes de beneficios, la actualización integral del POS, la movilidad y portabilidad, junto con las medidas de control de precios de medicamentos.

infraestructura física<sup>21</sup>, la obsolescencia tecnológica y la falta de gestión por resultados de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) de carácter público, así como debilidades institucionales en las entidades territoriales. Estos factores son determinantes en el correcto funcionamiento del Sistema, especialmente cuando se trata del aseguramiento y la gestión de los riesgos colectivos.

Finalmente, se ha hecho evidente la necesidad de consolidar un modelo integral de atención, debido a que la competencia regulada por sí sola no derivó las condiciones de calidad esperadas y cuya aplicación no es posible generalizar en todo el territorio nacional. Lo anterior implica reconocer las necesidades de la población a lo largo de la heterogeneidad geográfica y poblacional que caracteriza el territorio colombiano.

Para solucionar estas problemáticas se debe avanzar en el desarrollo de las siguientes estrategias:

### **1.1. Consolidar la cobertura universal y unificar la operación del aseguramiento**

Consolidar la cobertura universal del aseguramiento en salud en sus tres dimensiones<sup>22</sup>, constituye una necesidad del sistema para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de forma continua y sostenible. Para el efecto, se requiere cerrar las brechas de cobertura para ciertos grupos de población que presentan dificultades para la afiliación en salud, avanzar en el fortalecimiento del aseguramiento en términos de la operación de la afiliación, la competencia entre aseguradores y las capacidades transaccionales y realizar los arreglos institucionales necesarios para eliminar la fragmentación del aseguramiento.

Así pues, con el fin de eliminar la brecha de cobertura, se buscará facilitar la afiliación de la población no cubierta. Para ello: i) se unificarán las reglas de afiliación al SGSSS de ambos regímenes; ii) se instaurarán los mecanismos para hacer efectiva la afiliación de los recién nacidos al sistema, promoviendo su debida identificación a través de un trabajo coordinado entre el sector salud y la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC); iii) se definirá el proceso para la afiliación de las personas identificadas como pobres, que no se encuentren afiliadas al momento del contacto con los servicios de salud, y a su vez, las medidas de coordinación con las entidades responsables de poblaciones especiales; y iv) se desarrollarán los subsidios parciales y otros mecanismos

---

<sup>21</sup> Algunos indicadores del sistema de información hacen evidente esta problemática: de acuerdo con REPS (2013), la razón de camas por 1.000 habitantes es dos veces más alta en Bogotá (1,64) que en Vaupés (0,75). El 36% y 20% de los médicos especialistas se encuentran concentrados en Bogotá y Antioquia respectivamente, mientras tan sólo el 0,1% de ellos se encuentra en Putumayo, 0,2% en Casanare y 0,4 en La Guajira. (Fuente: Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud, Ministerio de Salud y Protección Social).

<sup>22</sup> La primera dimensión hace referencia a la proporción de la población cubierta, la segunda dimensión al conjunto de los servicios de salud cubiertos, y la tercera dimensión correspondiente a la protección financiera para que el gasto de bolsillo relacionado con la prestación de servicios de salud no ponga en riesgo la economía de las familias.

para garantizar la continuidad de la protección en salud, ante los cambios en la capacidad de pago de las personas.

De manera complementaria, el Ministerio desarrollará un sistema transaccional en línea, de fácil acceso al ciudadano, que permita a los diferentes actores del sistema realizar el proceso de afiliación y gestionar sus novedades de forma centralizada. Con ello, se buscará mitigar las deficiencias en la operación de afiliación, en el marco del registro único de afiliados al Sistema de Seguridad Social Integral.

Por otro lado, se fortalecerá la competencia entre aseguradores, sin perjuicios de los modelos de salud que se definan para las zonas con población rural dispersa. Para ello se avanzará en la generación de condiciones para favorecer la competencia, mediante la reproducción de información que permita la libre elección por parte de los usuarios, la introducción de mecanismos de competencia por calidad entre las Empresas Promotoras de Salud (EPS), el fortalecimiento de la estrategia de la Gestión Integral del Riesgo en Salud (GIRS) en el sistema<sup>23</sup>, los mecanismos de contratación y pago orientados a resultados y las estrategias de seguimiento y evaluación. A su vez se definirán tamaños óptimos para la operación de los aseguradores y su cobertura geográfica, así como los requisitos técnicos de operación para su habilitación. Adicionalmente, se evaluará la complementariedad del aseguramiento voluntario y su utilidad como mecanismo para fortalecer la competencia entre los aseguradores.

Finalmente, teniendo en cuenta que las diferencias entre regímenes deben corresponder especialmente a las fuentes de financiación que cubren las atenciones en salud, más no a los beneficios en salud y a la forma de acceso a los servicios, se buscará reducir las barreras a la movilidad entre regímenes de afiliación. Lo anterior implica avanzar la unificación del *pool* de riesgo<sup>24</sup> en el aseguramiento, a través de la unificación de los requisitos de operación y técnicos de habilitación de las aseguradoras en ambos regímenes, como estrategia para reducir las diferencias no deseadas en la prestación y acceso de los colombianos a los servicios de salud.

## **1.2. Generar incentivos para el mejoramiento de la calidad**

La incorporación de incentivos monetarios ha demostrado ser la estrategia más efectiva para direccionar la ejecución de acciones específicas por parte de las instituciones. Por lo tanto, se promoverá la introducción de mecanismos para que los agentes del Sistema,

---

<sup>23</sup> Ello implica fortalecer también las herramientas para su implementación, a través de la adecuada clasificación y gestión del riesgo de sus afiliados.

<sup>24</sup> Término utilizado en seguros para referirse al conjunto de personas que se agrupan para aportar recursos (prima) que se destinan a asumir los costos de quien tenga un siniestro o contingencia. En el caso del sistema de salud este pool está conformado por los ciudadanos agrupados en el régimen contributivo o subsidiado quienes realizan un aporte o reciben un subsidio con el propósito de cubrir el riesgo de sufrir una enfermedad.

emprendan y mantengan los esfuerzos para el mejoramiento de la calidad y la generación de resultados en salud.

En particular, se utilizarán estrategias como el pago por desempeño<sup>25</sup>, programa que concilia la tensión entre las funciones de control del gasto y el desempeño en salud que tienen los actores del sistema para generar valor en salud, mediante la aplicación de incentivos financieros (positivos o negativos), que recompensen el desempeño de los agentes en el Sistema en el manejo de riesgos individuales (aseguradores y prestadores) y colectivos (entidades territoriales).

Lo anterior mediante la evaluación de dimensiones centrales como la función de la gestión de riesgo en salud, la calidad de la atención (seguridad, efectividad y atención centrada en el paciente), el rol del actor evaluado (coherencia con el aseguramiento) y la factibilidad de su monitorización.

Así mismo, con el fin de mejorar los resultados en salud y brindar la mejor calidad, el Ministerio de Salud y Protección Social mejorará el sistema de información para la calidad y pondrá en marcha programas de asistencia técnica. En este sentido, continuará con el desarrollo e implementación, de Guías de Práctica Clínica basadas en evidencia para el abordaje de condiciones tales como VIH/Sida, infecciones respiratorias agudas en menores de cinco años, control de crecimiento y desarrollo, enfermedades huérfanas, entre otras.

### **1.3. Implementar el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS)**

A través de la articulación y armonización del aseguramiento, la prestación de servicios de salud y el desarrollo de las políticas, programas e intervenciones en salud pública, el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS) busca enfrentar los retos del sistema de salud colombiano en materia de acceso efectivo, oportunidad, calidad e integralidad de los servicios de salud teniendo en cuenta las particularidades de las personas, familias y comunidades (esquema 5.4.2).

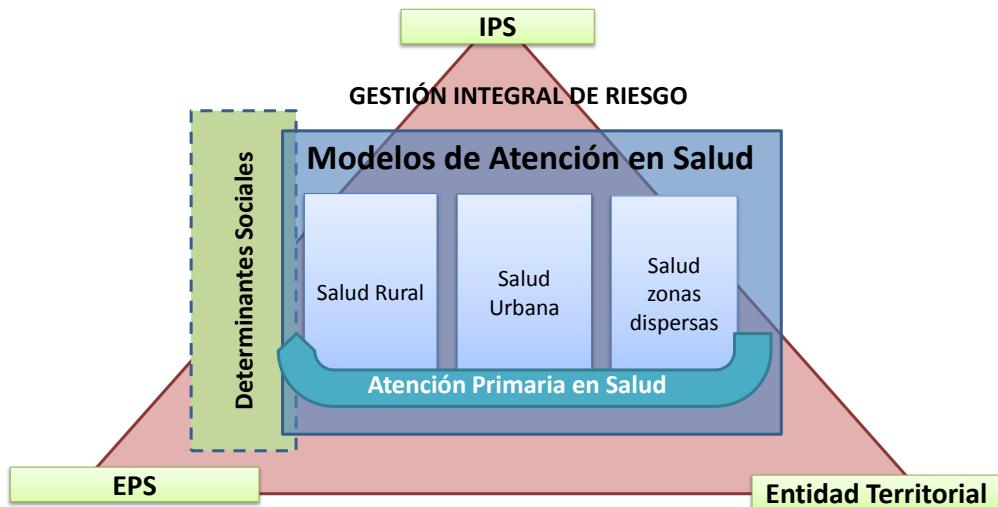
Lo anterior, bajo el enfoque de gestión integral de riesgo en salud, implica que cada uno de los agentes del SGSSS desarrolle un conjunto de acciones que, sobre una población específica, con individuos identificables y caracterizables, permita: i) disminuir la probabilidad de ocurrencia de un evento no deseado, evitable y negativo para la salud del individuo por medio de acciones de promoción y prevención; ii) mitigar las consecuencias derivadas de la ocurrencia de dichos eventos; iii) generar capacidad individual y colectiva para sobreponerse de manera eficiente ante una nueva ocurrencia

---

<sup>25</sup> El pago por desempeño es un programa que establece recompensas financieras ante el cumplimiento de ciertas condiciones, el cual está destinado a promover y recompensar una mayor eficiencia con una mejor atención, o al menos sin efectos adversos en la calidad de la atención prestada.

de dichos eventos; y iv) aplicar Rutas Integrales de Atención (RIA) y Rutas de Atención Específica para los grupos de riesgo priorizados.

**Esquema 5.4.2 Modelo de Atención en Salud basado en Gestión Integral de Riesgo**



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, y DNP DDS-SS

Para el desarrollo del modelo se deben emprender las siguientes acciones:

- Desarrollar la estrategia de la atención primaria en salud (APS) con un enfoque de medicina familiar y comunitaria.
- Fortalecer la gestión de la salud pública a nivel territorial y su articulación con el Plan Territorial de Salud (PTS) y el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP), así como con los programas sociales existentes.
- Generar mecanismos de implementación que tengan en cuenta las particularidades de los distintos contextos poblacionales y territoriales y como tal den cuenta de la heterogeneidad de condiciones de desarrollo y conectividad del país, así como las especificidades culturales y ambientales. Para lo anterior se establecerán diferentes zonas de operación:
  - *Zonas rurales con población dispersa.* Estas zonas están compuestas por municipios con alta dispersión de la población y en los cuales la movilidad es limitada. En estas regiones se deberá tener en cuenta: i) la integración interadministrativa y técnica de la red de servicios existente y su complementariedad con redes externas de tercer y cuarto nivel; ii) la definición de esquemas de contratación que incluya la totalidad de los prestadores que hagan parte de la red, asociados a la atención integral de la población y a su condición étnica y cultural diversa; iii) el

- fortalecimiento del aseguramiento, permitiendo alianzas<sup>26</sup> que deriven en el establecimiento de un asegurador único que opere en ambos regímenes; y iv) la participación comunitarias, principalmente en aspectos relacionados con la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.
- *Zonas rurales.* Los municipios que hacen parte de estas zonas cuentan con una población pequeña y usualmente de escasos recursos, pero con facilidad de desplazamiento a urbes para ser atendidas en los servicios de salud. En estas zonas se requiere: a) fortalecer las redes primarias de atención con equipos comunitarios de salud intra e intersectoriales; y b) permitir un número limitado de aseguradores según la población.
  - *Zonas urbanas.* En estas zonas los municipios presentan una oferta de servicios de salud suficiente, sin embargo a pesar de contar con buena resolutividad para los servicios primarios, no necesariamente pueden resolver casos de alta complejidad, por lo cual se deben incluir redes de servicios complementarios.

#### **1.4. Incentivar la inversión pública hospitalaria en condiciones de eficiencia**

El programa de inversión pública hospitalaria fortalecerá la capacidad instalada asociada a la prestación de servicios de salud, en los componentes de infraestructura física, equipamiento biomédico, industrial, tecnológico y mobiliario de las Empresas Sociales del Estado (ESE). En zonas apartadas con población dispersa, esta estrategia tendrá en cuenta la disponibilidad y uso de los instrumentos brindados en el marco de la Telesalud, según los lineamientos establecidos en la Ley 1419 de 2010.

Para ello se buscará conjugar recursos de la Nación, el Sistema General de Regalías (SGR) y otras fuentes territoriales, líneas de crédito con tasa compensada y esquemas de participación privada eficientes en el sector, como lo es el mecanismo de Asociaciones Público Privadas (APP) previsto en la Ley 1508 de 2012, mediante proyectos por entidad territorial, considerando su red, las necesidades previstas en el plan bienal de inversiones y su plan financiero territorial, entre otros.

#### **1.5. Desarrollar esquemas alternativos de operación de hospitales públicos**

Mejorar el acceso con calidad, involucra enfrentar las limitaciones en eficiencia y sostenibilidad de la red hospitalaria pública, por lo que se promoverá la formulación e implementación de alternativas jurídicas, técnicas, administrativas, financieras y operativas, así como los mecanismos para su implementación, con miras a la adaptación de estas

---

<sup>26</sup> Entre la entidad territorial y los aseguradores o entre los aseguradores.

instituciones a la dinámica propia del aseguramiento y del modelo de atención del SGSSS en condiciones de eficiencia, competitividad, calidad y sostenibilidad financiera. Las alternativas abarcan:

- Ajuste al régimen laboral y empresarial<sup>27</sup>
- Gobierno corporativo y nombramiento de gerentes
- Mecanismos de operación que se apoyen en esquemas de participación público-privadas
- Regulación de subsidios de oferta en condiciones de eficiencia
- Regulación sobre las formas de contratación por capacitación, vinculadas al desempeño y resultados en salud, en concordancia con medidas similares dentro del sistema sobre los pagadores

#### **1.6. Avanzar en el desarrollo de la política de talento humano en salud**

La oferta de talento humano en salud no se ha desarrollado al mismo ritmo de los requerimientos generados por el avance en el aseguramiento en salud. La disponibilidad de algunos profesionales y especialistas es insuficiente para atender con calidad y oportunidad las necesidades de la población del país<sup>28</sup>, especialmente en las zonas rurales, apartadas y con población dispersa.

Por ello, a partir de la implementación de la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) y del desarrollo de un modelo de salud preventivo, enfocado en la gestión de los riesgos, las bases de la política buscarán mejorar la disponibilidad y pertinencia del talento humano en salud, así como las condiciones para el desarrollo personal y profesional del personal sanitario. Así pues, en el marco de esta estrategia se promoverá el desarrollo de la salud familiar y comunitaria como eje articulador de las

---

<sup>27</sup> No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional, en tanto se logran concretar los acuerdos necesarios para poder dar trámite legislativo a una iniciativa en el sentido antes anotado, expidió el Decreto 1376 de 2014 mediante el cual se “reglamentan los mecanismos de estructuración de las plantas de empleos de, carácter temporal y los Acuerdos de Formalización Laboral en las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.”. Con esta norma, las Empresas Sociales del Estado podrán transitoriamente, en tanto se expide el régimen legal correspondiente, dar cumplimiento a procesos consecuentes con lo dispuesto en la Ley 1610 de 2013 sobre la suscripción de Acuerdos de Formalización Laboral.

<sup>28</sup> Colombia cuenta con 27 médicos y enfermeras por cada 10 mil habitantes; apenas por encima del mínimo de 25 sugerido por OPS/OMS. En muchas regiones del país este indicador es significativamente menor y en algunos municipios no se tiene disponibilidad permanente de médico o enfermera. Así mismo, cerca del 55% de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) del país no cuentan con especialistas suficientes, por lo cual en los últimos años más del 40% de las instituciones han tenido que restringir o cerrar servicios especializados. A esto se suma el debilitamiento de la capacidad resolutiva del talento humano por la falta de pertinencia en los procesos educativos, la incipiente formación continua, la presencia de condiciones laborales restrictivas y la falta de integralidad en la atención en salud. Estos elementos, aunados a la carencia de un modelo de atención adecuado, conllevan a que los servicios de salud primarios –los más asequibles a la población– no den respuestas oportunas, integrales y eficaces a los pacientes y comunidades. Esta situación ha tenido un impacto negativo sobre la calidad y los resultados en salud, promoviendo la demanda de servicios especializados más costosos y desmotivando al talento humano no especializado.

estrategias en formación, gestión y desempeño del talento humano. En esta medida, se incorporará este enfoque en la formación y gestión del talento humano del sector, sanitario y no sanitario, a través de la actualización de los currículos educativos formales y de procesos de formación continua.

De manera complementaria, se pondrán en marcha las siguientes acciones: i) se promoverán programas de sensibilización, formación continua y actualización que lleguen a cerca del 90% del talento humano del sector, en especial a aquellos que se encuentran laborando en los primeros niveles de atención; ii) se fortalecerá la formación de especialistas en el país y en el exterior, mediante la creación de un fondo de becas e incentivos administrado por el ICETEX; iii) se buscará formalizar y mejorar las condiciones laborales del talento humano en salud; iv) se promoverá la integración de las culturas médicas tradicionales y medicinas alternativas al sistema de salud; y v) se promoverán mecanismos que favorezcan la autonomía y autorregulación profesional.

#### **1.7. Mejorar la capacidad de diagnóstico de los laboratorios de salud pública a nivel nacional y territorial**

A pesar de contar con laboratorios que permiten el diagnóstico y la vigilancia de eventos de interés en salud pública<sup>29</sup>, en la actualidad existen limitaciones importantes en diferentes regiones del país, en particular, en lo que se refiere a la capacidad de diagnóstico de los laboratorios. Por lo anterior, se requiere implementar mejores metodologías en dichos laboratorios, que permitan llegar a diagnósticos de manera oportuna generando resultados de calidad, sustentables y objetivos, de manera costo-efectiva, para identificar de manera oportuna los agentes infecciosos o eventos que afectan el estado de salud de una comunidad en un momento dado.

#### **1.8. Implementar el Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural (SISPI)**

El SISPI es “el conjunto de políticas, normas, principios, recursos, instituciones y procedimientos que se sustentan a partir de una concepción de vida colectiva, donde la sabiduría ancestral es fundamental para orientar dicho sistema, en armonía con la madre tierra y según la cosmovisión de cada pueblo. El SISPI se articula, coordina y complementa con el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSS) con el fin de maximizar los logros en salud de los pueblos indígenas”<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> La explotación de minerales, el uso de plaguicidas y la baja calidad del agua en algunas zonas del país, así como por los procesos de urbanización y los desplazamientos humanos, facilitan la aparición de nuevas enfermedades infecciosas y zoonóticas.

<sup>30</sup> Decreto 1953 del 7 de octubre de 2014, “por medio del cual se crea un régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los territorios indígenas respecto de la administración de los sistemas propios de los pueblos indígenas hasta que el Congreso expida la Ley de que trata el artículo 329 de la Constitución Política”.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo definido en la normatividad vigente sobre la garantía del derecho fundamental a la salud de los pueblos indígenas a través del SISPI, el sector continuará trabajando para culminar la construcción e implementación del SISPI, apoyando el diseño de modelos de salud propios e interculturales, así como programas o planes que propicien la revaloración, reconocimiento y fortalecimiento de la medicina tradicional<sup>31</sup>. Estos modelos de salud facilitaran la armonización de las acciones en salud establecidas en el SISPI, así como la adecuación de los servicios del SGSSS, con el fin de brindar atención diferencial a las poblaciones indígenas.

### **Metas**

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Percepción de acceso a los servicios de salud	46%	50%

Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Porcentaje de población con cobertura de servicios de salud	96%	97%
Porcentaje de personas de 18 a 25 años afiliadas al sistema de salud	95%	99%
Porcentaje de IPS públicas con servicios de telemedicina en zonas apartada o con problemas de oferta	34,5%	43,1%
Tiempo de espera en la atención en consulta de Urgencias para el paciente clasificado como Triage II	32,6 minutos	20 minutos
Número de días para la asignación de cita en la consulta médica general u odontólogo	3,92 días	3 días
Oportunidad en el inicio del tratamiento de Leucemia en niños en menores de 18 años	12 días	5 días
Modelo de prestación de servicios de salud diferencial para zonas con población dispersa implementado	29,2%	100%
Número de Guías de práctica clínica con herramientas de implementación elaboradas	0	30
Porcentaje de casos de VIH detectados tempranamente	56,5%	>70,0%

---

<sup>31</sup> Estos modelos, planes y programas deben posibilitar la adecuación de los servicios de salud institucionales, de acuerdo con las características ambientales, culturales y organizativas de cada pueblo indígena, la implementación de la estrategia de entornos saludables adecuada socioculturalmente y la definición e implementación de planes y proyectos de formación del talento humano en salud propios.

## **2. Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de resultados en salud**

El principal reto del sistema se centra en la reducción de brechas en resultados en salud pues persisten considerables desigualdades a nivel territorial<sup>3233</sup> y de grupos poblacionales. Las brechas existentes afectan por lo general a los territorios con mayor proporción de necesidades básicas insatisfechas, a los grupos étnicos, a la población que se encuentra en el régimen subsidiado, a los municipios y departamentos con dificultades de acceso, caracterizados por población altamente dispersa, así como a aquellos más afectados por la presencia del conflicto armado.

Adicionalmente, el país ha venido experimentando una transición demográfica con disminución en las tasas de fecundidad y mortalidad y aumento de la edad promedio, con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las enfermedades crónicas no transmisibles, propias de la población adulta y adulta mayor. Además, coexisten patrones de morbilidad y mortalidad de enfermedades como la desnutrición, la diarrea y otras enfermedades transmisibles re-emergentes, propias de una sociedad en desarrollo, y enfermedades neuropsiquiátricas, profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia, propias de sociedades modernas.

Dicho lo anterior, esta sección expone las estrategias que se deben fortalecer durante los próximos años, con miras a reducir las brechas en resultados en salud:

### **2.1. Implementar territorialmente el Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012–2021**

El gran desafío que impone el PDSP<sup>34</sup> es comprender que la salud se encuentra inmersa en todas las políticas públicas y sociales del país, que se materializan a nivel territorial. En consecuencia, mejorar los resultados en salud depende en gran medida del liderazgo que gobernadores y alcaldes, como autoridades sanitarias en el nivel local, ejerzan para recuperar las capacidades básicas para gestionar la salud y adaptar e innovar las respuestas, de acuerdo con las necesidades de su población. Por tanto, el

---

<sup>32</sup> Por ejemplo, la tasa de mortalidad perinatal (indicador que permite evaluar el impacto de la disponibilidad, oportunidad y calidad de los servicios de salud materno-infantiles, relacionados directamente con la atención prenatal, intra-parto y post-neonatal y reflejar las condiciones en las que las mujeres desarrollan su sexualidad y fertilidad) en el departamento de Vaupés fue 1,37 veces mayor que la nacional y fue la mayor registrada en el país alcanzando un valor de 19,77 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

<sup>33</sup> Durante 2005 y 2012 las tasas de mortalidad infantil se mantuvieron entre un 28% y un 49% más altas en el área rural dispersa que en las cabeceras. (Fuente: DANE- EEEV)

<sup>34</sup> Las dimensiones prioritarias del PDSP son: i) salud ambiental, ii) vida saludable y condiciones no transmisibles, iii) convivencia social y salud mental, iv) seguridad alimentaria y nutricional, v) sexualidad y derechos sexuales y reproductivos, vi) vida saludable y enfermedades transmisibles, vii) salud en emergencias y desastres, y viii) salud en el ámbito laboral. Adicionalmente cuenta con dos dimensiones transversales: i) gestión diferencial de poblaciones vulnerables; y ii) fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud.

reto consiste en mejorar el proceso de planeación para el desarrollo integral en salud, entre otros, a través de la construcción de Análisis de la Situación de Salud (ASIS) en cada entidad territorial.

Para lograr lo anterior, los Planes Territoriales de Salud (PTS) deberán formularse de manera articulada con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el PDSP para contribuir con el cumplimiento de las metas de país en materia de salud pública, y a nivel local con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) con el fin de integrar estrategias de planificación física y con los Consejos Territoriales de Salud Ambiental, para mitigar los impactos de la degradación integral.

Por otra parte, para mejorar el monitoreo y evaluación del PDSP, a través de la Comisión Intersectorial de Salud Pública (CISP), se creará un observatorio, en donde, en primer lugar, se valorarán de manera continua y sistemática los avances y dificultades en el logro de los objetivos y metas previstas en los PTS. En segundo lugar, por medio del observatorio, se medirá el avance en la reducción de las brechas sociales en salud. Ambos desarrollos estarán vinculados al Sistema de Información de Salud y Protección Social (SISPRO), con lo cual será posible acumular el conocimiento territorial y nacional en aras de favorecer las buenas prácticas y la toma de decisiones basada en evidencias.

## **2.2. Generar hábitos de vida saludable y mitigar la pérdida de años de vida saludable por condiciones no transmisibles**

La promoción de los entornos para los estilos, modos y condiciones de vida saludable, se constituye en un medio para repositionar al sector de la salud como generador de bienestar y no sólo como proveedor de servicios para el tratamiento la enfermedad, a partir de intervenciones poblacionales, que modifican el contexto y generan espacios, bienes y servicios, en pro de una cultura que protege la salud.

En este sentido, se promoverá: i) la ampliación de la Estrategia 4x4 para los entornos saludables<sup>35</sup>, incluyendo la salud mental y la salud oral visual y auditiva y promoviendo ciudades y entornos urbanos y rurales saludables; ii) el desarrollo de nuevos y más efectivos instrumentos de política pública intersectorial, para la transformación positiva de los entornos, las ciudades y la ruralidad; iii) la identificación de condiciones y riesgos para planear las intervenciones y garantizar la atención integral con enfoque de curso de vida y envejecimiento activo; y iv) la implementación de planes tácticos para la gestión de plataformas sociales y científicas en salud mental.

---

<sup>35</sup> A partir de esta estrategia se promueve la actividad física, la alimentación saludable, la reducción del consumo de alcohol y el no consumo y exposición al tabaco, con el fin de reducir la morbi-mortalidad y discapacidad por cáncer, las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y las enfermedades pulmonares.

## **2.3. Prevenir y controlar las enfermedades transmisibles, endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y re-emergentes**

La morbi-mortalidad por las enfermedades endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y re-emergentes afecta de forma inequitativa a nuestras poblaciones<sup>36</sup>. Siendo la mayoría de estos eventos prevenibles, es esencial formular e implementar estrategias dirigidas a su control y posible eliminación para mantener los logros en la reducción de las brechas existentes en salud.

Para ello, durante los próximos cuatro años se fortalecerá la Estrategia de Gestión Integrada (EGI), la cual, a partir de un modelo intersectorial de intervención, busca reconocer, estudiar, contextualizar e intervenir las causas intermedias y profundas de los impactos y desenlaces negativos, relacionados con los eventos en salud comprendidos en este grupo de enfermedades. Esta estrategia incluye acciones individuales para la atención integral en pacientes y colectivas dirigidas a la prevención primaria de la transmisión en contingencias, a partir de la intervención de causas inmediatas sobre toda la población, con el fin de reducir la incidencia de las enfermedades transmisibles<sup>37</sup>.

Adicionalmente, la estrategia incorpora la promoción, prevención, vigilancia (epidemiológica y de laboratorio) y control de las enfermedades transmisibles. Por lo tanto en el marco de la EGI se desarrollarán medidas de bioseguridad y biocustodia en el laboratorio nacional de referencia (LNR) y en los laboratorios de salud pública (LSP) de entidades territoriales, para el control de amenazas infecciosas, por enfermedades emergentes y re-emergentes<sup>38</sup>.

De manera complementaria, se fomentarán y articularán los procesos de gestión del conocimiento e innovación en todas las disciplinas científicas ligadas a la prevención, el diagnóstico, la vigilancia y control de las patologías desatendidas y tropicales<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Por ejemplo la geoelmintiasis representa un riesgo de más del 80% en población rural escolar, con respecto a niños escolarizados del área urbana.

<sup>37</sup> Teniendo en cuenta que la EGI está diseñada para abordar todo el espectro de las enfermedades endemoepidémicas, desatendidas, emergentes y reemergentes, no todos los componentes de esta estrategia son necesarios para el abordaje de todos los eventos que se abarcan. Así mismo, cada uno de los componentes requiere de adaptaciones propias, para cada uno de los casos.

<sup>38</sup> Para mejorar la capacidad y seguridad nacional de respuesta a emergencias por enfermedades infecciosas se dotará al Instituto Nacional de Salud (INS) de una un laboratorio BSL-3 para trabajar con agentes de potencial epidémico, y en las regiones Pacífico y Caribe serán ubicados dos laboratorios nivel BSL-2, siendo éstas regiones estratégicas para la detección y apoyo al control oportuno de agentes infecciosos de carácter epidémico.

<sup>39</sup> Para ello se buscará mejorar la infraestructura y dotación del Centro de Investigación ubicado en el municipio de Armero y se promoverá la ampliación de la certificación del INS y la acreditación de métodos de ensayos (laboratorios).

## **2.4. Promover la convivencia social y mejorar la salud mental**

La política pública de promoción de la convivencia social<sup>40</sup> tiene como propósito generar cambios en las relaciones de los ciudadanos entre sí, a partir de un proceso de transformación cultural, que conduzca a mejorar la calidad de vida y generar nuevas formas de convivencia. A su vez, mejorar la salud mental implica disminuir el impacto que sobre las personas tienen el consumo de sustancias psicoactivas<sup>41</sup>, los eventos, problemas y trastornos mentales y las distintas formas de violencia.

En este sentido se requiere implementar las siguientes acciones:

- Creación del observatorio nacional de convivencia y protección de la vida
- Aplicación de lineamientos técnicos para la Promoción de la convivencia social
- Implementación del plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y atención de consumo de sustancias psicoactivas (SP), en el marco de la Ley 1566 de 2012.
- Fortalecimiento de la oferta de servicios institucionales y comunitarios en salud mental

## **2.5. Mejorar las condiciones nutricionales de la población colombiana**

Con el objeto de reducir la mortalidad por desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, disminuir y prevenir la malnutrición y mejorar el estado nutricional de la población más pobre y vulnerable se propone el desarrollo de las siguientes acciones:

- Disminuir el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer a través de la ampliación y la profundización a nivel territorial de la estrategia de prevención y reducción de anemia nutricional en niños y niñas<sup>42</sup>, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), el programa método Madre Canguro y los bancos de leche humana.

---

<sup>40</sup> La política cuenta con los siguientes ejes temáticos: i) construcción de masculinidades y feminidades; ii) conocimiento y educación de las emociones; iii) pensar mejor sobre los demás; iv) transformación de las bases de la solidaridad; v) cultura de la legalidad; y vi) interés por lo público y relacionado con el Estado;

<sup>41</sup> En Colombia cerca de un millón de personas serían consumidores activos de drogas ilícitas y aproximadamente quinientos mil tendrían un problema instaurado de abuso o dependencia. El mayor consumo de sustancias ilícitas en el último año se presenta en el grupo de 18 a 24 años, con una tasa del 8.7%, seguido por los adolescentes con una tasa del 4.8% y las personas de 25 a 34 años (4.3%). En el caso del consumo de tabaco, algo más de tres millones son usuarios y con respecto al alcohol, alrededor de 8,5 millones serían consumidores activos, mientras 2,5 millones estarían en condición de consumo de riesgo o perjudicial.

<sup>42</sup> Incluye, entre otras estrategias, la fortificación casera con micronutrientes en polvo complementada con jornadas de desparasitación y con intervenciones de recuperación nutricional con un enfoque comunitario.

- Implementar un modelo de vigilancia del estado nutricional en la población colombiana (SISVAN).
- Asegurar el acceso a fuentes de agua mejorada a través de la estructuración de esquemas sostenibles para el suministro de agua potable y saneamiento básico que contemplen programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.
- Incluir en el POS la suplementación con hierro para las mujeres adolescentes como medida para reducir los niveles de anemia en la población y como prevención para la etapa del embarazo.

Para la disminución de la prevalencia de sobrepeso en niños, niñas, adolescentes y adultos, la promoción de la salud y la prevención de enfermedad no trasmisibles se proponen las siguientes acciones:

- Implementar a nivel territorial la estrategia de Escuela de Puertas Abiertas para la promoción de estilos de vida saludable en instituciones educativas, la alimentación saludable y los ambientes libres de humo de tabaco por intermedio de la práctica de la actividad física en el espacio público.
- Expedir normatividad para regular la comercialización y venta de bebidas azucaradas y alimentos de alto contenido calórico, sal-sodio, grasas totales, grasas trans, grasas saturadas, azúcares añadidos, refinados y libres, entre otros nutrientes de interés en salud pública, así como regular la publicidad, promoción, patrocinio y comercialización de estos.
- Fomentar la actividad física en el tiempo libre a través de procesos de acreditación de entornos saludables, el desarrollo de estrategias tales como la promoción del uso de la bicicleta y el caminar como medio de transporte activo, integrado al sistema de transporte público, entre otras.

## **2.6. Asegurar los derechos sexuales y reproductivos**

En esta dimensión las acciones están orientadas hacia la promoción, generación y desarrollo de medios y mecanismos para garantizar condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que incidan en el ejercicio pleno y autónomo de los derechos sexuales y reproductivos de las personas, grupos y comunidades, así como la garantía en el acceso a los servicios de salud, con énfasis en salud sexual y reproductiva de adolescentes y jóvenes. Lo anterior, en el marco de los enfoques de género y diferencial, para reducir las condiciones de vulnerabilidad y garantizar la atención integral.

En este sentido, se proponen las siguientes estrategias:

- Prevenir el embarazo adolescente a través de la profundización del modelo de servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes, mediante la obligatoriedad de su cumplimiento por parte de las IPS públicas y privadas.
- Reducir la mortalidad materna por medio de intervenciones encaminadas a mejorar la calidad de la atención antes, durante y después del evento obstétrico. Entre las intervenciones cabe destacar el desarrollo del modelo de vigilancia en salud pública de la morbilidad materna extrema, en el marco de Modelos de Seguridad Clínica para el cuidado obstétrico de emergencia, y el desarrollo e implementación de protocolos para la atención preconcepcional, principalmente en las zonas rurales que es donde se presenta un rezago en el desempeño del indicador.
- Para prevenir y reducir cualquier forma de violencia sexual o basada en género se promoverá la implementación de rutas para la atención integral a víctimas de violencias de género en el 50% de instituciones del orden nacional, departamental, distrital y municipal de los sectores de salud, justicia y protección.
- Con el fin de reducir las condiciones de vulnerabilidad a las ITS – VIH / SIDA se focalizarán acciones preventivas hacia los grupos más vulnerables y se ampliarán las acciones para la reducción del daño a usuarios de drogas inyectables. A la vez, se implementarán las guías de práctica clínica y se desarrollarán acciones de fortalecimiento del diagnóstico en el control prenatal.

## **2.7. Atender integralmente en salud al adulto mayor y promover el envejecimiento activo y mentalmente saludable**

Con el objetivo de atender de manera integral la salud física, mental, psicosocial y espiritual de los adultos mayores, es necesario avanzar en la protección, ejercicio y garantía de derechos humanos de las personas adultas mayores, así como en la superación de inequidades presentes en situaciones de envejecimiento rural, para lo cual se proponen las siguientes estrategias:

- Promoción del envejecimiento activo físico y mentalmente saludable, y fomento de una cultura positiva de la vejez.
- Adecuación de la oferta, demanda y regulación de bienes y servicios socio-sanitarios con calidad y humanizados para todas las personas adultas mayores, y con dependencia funcional y/o con cuidados especializados.
- Gestión de procesos de intercambio intergeneracional que promuevan el reconocimiento del aporte de las personas adultas mayores al desarrollo social, cultural y económico propio de sus familias y de la sociedad.
- Articulación y coordinación con otros sectores para la inclusión y protección social de las personas adultas mayores.
- Prevención y reducción de la carga de discapacidad, enfermedades crónicas y mortalidad prematura en las personas adultas mayores.
- Acciones intersectoriales para la garantía de la seguridad alimentaria y nutricional.

- Fortalecimiento de las capacidades del talento humano en salud que atiende la población adulta mayor, en relación a los determinantes sociales de la salud, enfoque de derechos, curso de vida, Atención Primaria en Salud (APS) y en modelos de cuidados de mediana y larga estancia (cuidados paliativos, cuidados domiciliarios, cuidados al cuidador).

## **2.8. Mejorar la operación del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI)**

Mediante esta estrategia se busca la disminución del riesgo para la morbilidad y mortalidad infantil, producida por enfermedades prevenibles por vacunas. Alcanzar los objetivos y metas propuestos, implica fortalecer cuatro de las once áreas que hacen parte del PAI así:

- Desarrollar la red de frío a través de: i) la construcción y/o adecuación de centros de acopio; ii) dotación de equipos avalados para el almacenamiento y transporte de vacunas; iii) dotación de equipos de apoyo para la red de frío; y iv) garantizar el transporte en condiciones óptimas de los insumos del PAI hasta las entidades departamentales y distritales.
- Realizar seguimiento a esquemas de vacunación adecuados niño a niño y el control del manejo y seguimiento al uso de los insumos y biológicos mediante la implementación del sistema de información nominal del PAI en todo el territorio nacional.
- Introducir nuevas vacunas: i) Polio inactivado (VIP), dirigido a la población menor de un año, con esquema de 2 dosis y la tercera con VOP; ii) Varicela, dirigida a la población de un año de edad iii) DaPT (vacuna acelular de pertussis), dirigida de manera prioritaria al personal de salud en contacto con recién nacidos y población pediátrica, área de cuidados intensivos y urgencias; y iv) Hepatitis B, dirigida principalmente a las personas que usan sustancias psicoactivas endovenosas, trabajadoras sexuales, hombres que tienen relaciones sexuales con hombres, víctimas de violencia sexual y población privada de la libertad.
- Desarrollar acciones de promoción de la salud, educación, comunicación y movilización social.

**Metas:**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Mortalidad por desnutrición en menores de 5 años-tasa por 100.000	7,6	6,0
Casos de mortalidad por desnutrición en menores de 5 años	325	260

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de nacidos vivos a término con bajo peso al nacer	3,8%	<3,8%
Porcentaje de hogares sin acceso a fuente de agua mejorada	11,2%	<=10%
Número de departamentos que implementan el Programa de Prevención y Reducción de Anemia en niños entre 6 y 23 meses de edad en el marco de Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia	0	12
Número de departamentos con el sistema de vigilancia nutricional poblacional implementado	0	32

Indicadores de seguimiento quinquenal	Línea base (2010)	Meta a 2015
Proporción de niños menores de 6 meses de edad que son alimentados exclusivamente con Leche Materna	42,8%	>=46,6%
Porcentaje de niños de 6 a 8 meses de edad que consumen una dieta mínima aceptable	38,1%	40,0%

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Prevalencia de sobrepeso en hombres y mujeres de 18 a 64 años	51,2%	<=50%
Prevalencia de sobrepeso en niños, niñas y adolescentes de 5 a 17 años	17,5%	<=17%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Ciudades capitales con la estrategia de entornos para los estilos de vida saludable implementada	1	16
Número de instrumentos regulatorios para la prevención del sobrepeso y obesidad	0	4
Población que accede a los servicios deportivos y recreativos para combatir el sedentarismo y la obesidad	2.172.252	3.019.938

<b>Indicadores de seguimiento quinquenal</b>	<b>Línea base (2010)</b>	<b>Meta a 2015</b>
Porcentaje de personas que consumen a diario verduras en población de 5 a 64 años	66,8%	>=90%
Porcentaje de personas que consumen a diario frutas en población de 5 a 64 años	28,1%	>=50%
Porcentaje de personas que practican más de 150 minutos a la semana de actividad física en tiempo libre	19,9%	>=25%

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles	221,1	192

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de la población que asiste al menos una vez al año a consulta médica u odontológica por prevención	68,4%	>=75%
Proporción de casos nuevos de cáncer de mama en estadios tempranos (I-IIA)	40%	50%
Cobertura de tamización con mamografía - Proporción de mujeres entre 50 - 69 años que se han tomado la mamografía en los dos últimos años	49%*	60%
Oportunidad en la detección de cáncer de cuello uterino in situ	66,8%	72,0%

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos (ajustada)	17,5	14,5

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Numero de biológicos incorporados en el Esquema Nacional de vacunación	17,0	21,0
Coberturas útiles de vacunación con todos los biológicos	91,0%	95,0%
Tasa Mortalidad por IRA en niños y niñas menores de 5 años	16,1%	12,6%
Tasa mortalidad por EDA en niños y niñas menores de 5 años	3,5%	<3,5%

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
Razón de mortalidad materna a 42 días en el área rural dispersa	105,2	80,0
<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
Porcentaje de Entidades Territoriales que alcanzan al menos un 80% de cobertura en 4 o más controles prenatales	60,6%	80,0%
<b>Indicadores de seguimiento quinquenal</b>	<b>Línea base (2010)</b>	<b>Meta a 2015</b>
Porcentaje de madres gestantes con la primera visita de cuidado prenatal antes del cuarto mes en la zona rural	67,4%	>=70%
Porcentaje de madres que tuvieron problemas postnatales y recibieron algún tipo de atención médica en zona rural	63,5%	>=70%

### **3. Recuperar la confianza y la legitimidad en el Sistema**

Según encuestas realizadas por el sector privado, la percepción en cuanto a calidad y cubrimiento de la salud en Colombia y sobre el manejo que le ha dado el Presidente a los temas de salud ha sido negativa<sup>43</sup> <sup>44</sup>. Lo anterior, sumado a una excesiva judicialización de la salud ha llevado a que persista una separación entre la percepción del funcionamiento del sistema y la satisfacción con la prestación de los servicios de salud. Este divorcio sin duda ha generado dificultades para el desarrollo del sistema pues atenta contra su legitimidad. Para recuperar la confianza pública en el sector, se trabajará en la construcción de las siguientes estrategias:

#### **3.1. Acercar la Inspección, Vigilancia y Control (IVC) al ciudadano**

Desde el punto de vista institucional, se propone un modelo de supervisión basado en riesgo que establezca para las entidades vigiladas la obligatoriedad de la identificación de los riesgos y el establecimiento de controles, para que a su vez la Superintendencia Nacional de Salud (SuperSalud) realice la supervisión basada en la evaluación de la gravedad y probabilidad de los riesgos significativos a los que están sujetas las entidades vigiladas. Al mismo tiempo, se establecerá un seguimiento sobre la efectividad de los controles, con el fin de anticiparse a situaciones indeseables, no solo desde el punto de vista financiero en el Sistema, sino también en la gestión de riesgo en salud, para iniciar las investigaciones a que haya lugar y determinar las acciones correctivas correspondientes.

<sup>43</sup> Según la encuesta Gallup mientras en julio de 2010 el 47% de los colombianos encuestados consideró que la calidad y el cubrimiento de la salud están empeorando, mientras que en julio de 2013 el 81% respondió de la misma manera.

<sup>44</sup> La misma encuesta plantea que en julio de 2010 el 52% de los colombianos contestó desaprobar la forma como el Presidente está manejando la calidad y cubrimiento en salud, en tanto que en julio de 2013 el 76% de los encuestados contestó desaprobarlo.

Así mismo, con el propósito mejorar el proceso e intervención forzosa administrativa por parte de la SuperSalud, se promoverá la expedición de los desarrollos reglamentarios conducentes a la definición del procedimiento a aplicar por parte de dicha Superintendencia, en los procesos de intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar las entidades vigiladas. También se hará énfasis en el fortalecimiento de las funciones jurisdiccionales de la Superintendencia, para acompañar mecanismos que permitan mayor efectividad del flujo de recursos sectoriales entre los diferentes actores del Sistema, en especial entre aseguradores y prestadores

Adicionalmente, se implementarán esquemas de supervisión en la SuperSalud con miras al logro de los siguientes objetivos: (i) expedición de la regulación que reglamente el Gobierno Corporativo de obligatorio cumplimiento en las entidades vigiladas y su esquema de seguimiento, (ii) determinación de funciones y procesos para implementar las acciones de supervisión basada en riesgos, y el (iii) diseño e implementación del sistema de alertas tempranas para el ejercicio de la supervisión.

En línea con lo anterior se debe avanzar en mejorar y generar mayor presencia territorial del INVIMA, el INS y la SuperSalud y en la delegación de las funciones de IVC a nivel territorial en cabeza de las secretarías de salud. Para lo anterior se deben mejorar los mecanismos de coordinación entre dichas secretarías y otras entidades públicas nacionales que ejercen funciones de IVC, a través de información sectorial oportuna y disponible.

### **3.2. Simplificar procesos**

Con el fin de promover la transparencia del sistema se proponen una serie de acciones dirigidas a simplificar los procesos en el flujo de recursos del sistema, los trámites que tienen que realizar los afiliados y los procesos que llevan a cabo las IPS.

En materia de flujo de recursos, es necesario redefinir la institucionalidad vigente relacionada con el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), revisando la naturaleza jurídica que permita hacer más eficiente el recaudo, giro<sup>45</sup> y los procesos de administración de los recursos del aseguramiento en salud y demás que se financian con fuentes nacionales y territoriales. Adicionalmente, con el objetivo de promover un control más expedito y transparente de los recursos, se unificarán las fuentes y se establecerán los usos para el sector con cargo a los mismos, sin las rigideces de las subcuentas del Fosyga, respetando la destinación específica y titularidad de las rentas de las entidades territoriales<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> El giro de los recursos del aseguramiento debe llegar directamente al responsable del reconocimiento de las Unidades de Pago por Capitación (UPC).

<sup>46</sup> Se dará prioridad a la financiación del gasto de aseguramiento en salud y se financiarán, con cargo a estos recursos, las coberturas actuales de la subcuenta para Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fosyga, las

Para agilizar los trámites que enfrentan los afiliados, se eliminará la autorización del Comité Técnico Científico<sup>47</sup> para acceder a servicios No POS, siempre y cuando lo ordene el médico tratante adscrito a la red de su EPS. El médico tratante deberá justificar la necesidad de estas prestaciones y efectuar el registro de la prestación autorizada en el sistema que se determine para tal fin. Adicionalmente, los hijos menores de 25 años de un cotizante del régimen contributivo de salud, tendrán el derecho a inscribirse como beneficiarios de dicho cotizante hasta que tengan capacidad para aportar a dicho régimen, caso en el cual cesará su condición de beneficiario.

Con el fin de superar las limitaciones que, en sus procesos enfrentan las IPS, se implementará un comprobador de derechos con fundamento en la base de datos única transaccional y en línea. Se realizarán auditorías concurrentes por parte de los responsables de pago, siempre que reduzcan los tiempos que conlleven al pago de los servicios adeudados. Y finalmente se fijarán tiempos para radicación de facturas de los prestadores, por parte de los responsables de pago de los servicios según los términos mínimos que se definan para tal fin.

### **3.3. Consolidar el sistema de Sistema Integral de Información de la Protección Social (SISPRO)**

Garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud a los ciudadanos, implica también contar con un sistema que cumpla con las exigencias y necesidades de información unificada, oportuna y centrada en el ciudadano, para facilitar el acceso a los servicios y la participación ciudadana a través de canales virtuales y apoyar el desarrollo de políticas públicas de salud y protección social, entre otras.

Para ello se requiere avanzar en las siguientes acciones:

- Diseño y rediseño de procesos para disponer de datos integrados por persona sobre afiliación, movilidad, pagos, beneficios en el sistema, prestaciones económicas, estado de salud, atenciones de salud y riesgos en salud.
- Identificación única de los afiliados a la protección social a través de un único serial para la verificación de la correcta identificación en el SGSSS, articulando el Registro Único de Afiliados (RUAF), la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), el Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS) y los datos de la RNEC y Migración Colombia.

---

acciones de salud pública adicionales a las financiadas con el SGP, y los servicios sociales complementarios que hoy se financian con cargo a los recursos del Fosyga.

<sup>47</sup> Mecanismo para acceder a servicios de salud o medicamentos no incluidos en el Plan de Beneficios (POS).

- Estandarización, a través de la interoperabilidad semántica de datos para el intercambio de información de distintas fuentes, en el marco del Plan Estratégico de TIC (PETIC) del sector salud.
- Automatización de un conjunto de datos que se seleccionarán en desarrollo de la Cibersalud (eSalud), con el objeto de disponer, en forma única y oportuna, los datos mínimos básicos en salud que permitirán mejorar la prestación de los servicios de salud a los ciudadanos, a través del uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).
- Fortalecimiento y evolución de los sistemas de información existentes a arquitecturas transaccionales como la afiliación, movilidad y recaudo, datos clínicos, datos administrativos para los temas de financiamiento y oferta de servicios de salud, con las condiciones de protección de datos, reserva de información y seguridad requeridas.
- Disponer nuevos servicios en línea como salud móvil, autorización, facturación, prescripción, pagos de servicios de salud y agendamiento, entre otros.

### **3.4. Promover la transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas**

Con el propósito de facilitar la elección que los usuarios deben realizar en el sistema de salud y conocer las preferencias ciudadanas para potenciar la participación ciudadana en los aspectos públicos y la toma de decisiones informadas, se propone el desarrollo de las siguientes estrategias:

- Generar mecanismos y metodologías que permitan conocer las preferencias, especialmente de los usuarios y la comunidad médica, con el fin de tomar decisiones informadas. En particular las relacionadas con criterios de selección, inclusión o exclusión de tecnologías en salud.
- Crear espacios de discusión sectorial en el que se divulguen los conflictos, preferencias, intereses y dificultades de los agentes y entidades territoriales en la implementación y discusión de las políticas que afectan sus intereses mediante una instancia que agrupe a los representantes de los principales agentes que participan en el sistema de salud.<sup>48</sup>
- Dar continuidad a los espacios de construcción de políticas públicas en salud para grupos étnicos<sup>49</sup>.
- Consolidar reporte de ranking de las EPS.
- Mantener y mejorar herramientas que brinden información sobre los contenidos del POS.

---

<sup>48</sup> En un esquema similar al del antiguo Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS).

<sup>49</sup> Los espacios en mención son: i) la Subcomisión de Salud de la Mesa Permanente de Concertación con pueblos y organizaciones indígenas, que tiene como objetivo orientar, formular y contribuir a la construcción e implementación de las políticas públicas de salud de los pueblos indígenas; ii) la Mesa Nacional de Protección Social de comunidades negras, afrocolombianas, palenqueras y raizales, para abordar de manera integral los temas inherentes al sector salud; y iii) la Mesa de concertación en Salud con los gitanos, para abordar de manera integral y universal sus necesidades de salud y seguridad social.

- Asegurar la provisión de información transparente acerca de la metodología para el cálculo de la Unidad de Pago por Capitación (UPC).

**Metas**

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Porcentaje de personas que consideran que la calidad de la prestación del servicio de salud (medicina general, medicina especializada, odontología, etc) fue “buena” o “muy buena”	85,5%	90,0%
Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Percepción de confianza en las EPS	89%	92%
Catálogos digitales de información en salud interoperables y disponibles para consulta	1	10
Portales web de consulta en salud y protección social operando	0	6
EPS (contributivo y subsidiado) con Sistema de Administración de Riesgo (SAR) operando.	20%	70%
Componentes del Sistema Transaccional para la afiliación a la protección social operando	0	4

**4. Asegurar la sostenibilidad financiera del Sistema en condiciones de eficiencia**

Los logros que ha propiciado el sistema de salud, han estado acompañados por incentivos de extracción de rentas por parte de los agentes en demerito de los objetivos de salud de la población. Generando situaciones problemáticas como la baja capacidad en la ejecución de acciones de promoción y prevención; un aseguramiento centrado en el manejo financiero por encima del objetivo misional de gestión de los riesgos en salud; y la existencia de barreras de acceso especialmente para procedimientos que involucran tecnologías en servicios de alta complejidad.

Los diferentes desarreglos microeconómicos en la relación entre los agentes del sistema desembocaron en severos problemas en los flujos financieros, altos costos de transacción y ruptura de la mancomunación de riesgos a través de los recobros al sistema, vía los servicios no incluidos en el plan de beneficios (No POS). El resultado en el contexto institucional y de muchos usuarios es la limitada legitimidad del sistema.

Los retos en este aspecto están centrados en culminar el proceso de aclaración de cuentas, el saneamiento contable y la consecución de nuevas fuentes de recursos, para enfrentar las presiones de gasto generadas por la creciente demanda por nuevas

tecnologías en salud, la transición demográfica, así como los retos que impone la reciente Ley Estatutaria<sup>50</sup>.

Por lo tanto las estrategias enfocadas a garantizar la sostenibilidad financiera en condiciones de eficiencia son:

#### **4.1. Establecer medidas financieras para el saneamiento de pasivos**

Para aclarar y sanear cuentas entre EPS, IPS y entidades territoriales, se plantean las siguientes acciones:

- Será obligatorio generar procesos de aclaración y saneamiento de cuentas con todas las IPS por parte de los pagadores. Igualmente todos los agentes del sistema depuraran sus estados financieros y provisionaran o castigaran las carteras que no se encuentren debidamente respaldadas.
- Se crearán líneas de crédito blandas con tasa compensada para los prestadores de servicios de salud o las EPS. En éste último caso los recursos se utilizarán exclusivamente para el pago a los prestadores de servicios de salud, según se defina por parte del Gobierno Nacional.

#### **4.2. Obtener nuevas fuentes de recursos**

Dados los requerimientos de recursos adicionales, a la luz de una Ley Estatutaria y creciente demanda por nuevas tecnologías en salud, se requiere establecer una estrategia que le permita al sistema de salud acceder a nuevas fuentes de recursos, sin afectar la sostenibilidad financiera del mismo.

Lo anterior, mediante el establecimiento de medidas regulatorias encaminadas a la obtención de nuevos recursos, como podrían ser los impuestos a productos de consumo que tengan impactos negativos sobre la salud, así como el incremento de la participación del sector salud en el impuesto CREE para financiar la continuidad del aseguramiento en salud de la población del país.

#### **4.3. Generar estabilización financiera y fortalecimiento patrimonial**

Este propósito requiere emprender las siguientes acciones:

---

<sup>50</sup> A la luz de esta ley y las medidas complementarias, las exclusiones deben ser el único límite a la protección del derecho fundamental a la salud. Lo anterior se traduce en un plan de beneficios (POS) implícito. En otras palabras, el universo de atenciones y tecnologías que los usuarios del sistema podrán demandar se amplía considerablemente. Esto significa un reto para el gobierno quien debe generar mecanismos para contener la presión sobre el gasto que se ejercerá. Sin duda los requerimientos de recursos adicionales continuarán siendo uno de los principales desafíos del cuatrienio.

- Se creará un fondo de garantías del sector salud con el objetivo de proteger la confianza de los agentes del sistema y asegurar la continuidad en la prestación del servicio de salud, preservando el equilibrio y la equidad económica. Este fondo tendrá entre otras las siguientes funciones: a) desarrollar mecanismos para otorgar liquidez al sistema; b) servir de instrumento para el fortalecimiento patrimonial de los actores; c) participar transitoriamente en el capital de los agentes; d) apoyar financieramente los procesos de intervención, liquidación y reorganización de los agentes; y e) realizar el seguimiento a la actividad de los liquidadores de los agentes del sistema, que sean objeto de los procesos de liquidación adelantados por la Superintendencia Nacional de Salud.
- Se establecerán nuevas condiciones únicas de habilitación financiera y de solvencia que deberán cumplir todas las EPS acogiéndose al periodo de transición que se defina.
- Se reglamentará el subsidio a la oferta que se otorgar a las (ESE) a partir de los planes financieros territoriales según las condiciones que se definan con cargo al Sistema General de Participaciones.
- Posibilitar el uso de recursos del subsidio familiar y/o de recursos propios de las Cajas de Compensación Familiar para fortalecer patrimonialmente a las EPS en las que tengan participación, o en los programas que administran directamente.
- Dar continuidad a los programas de saneamiento fiscal y financiero de los hospitales públicos y al proceso de saneamiento de aportes patronales de los trabajadores de las ESE.
- Permitir el uso de los recursos previstos para el saneamiento fiscal y financiero de las ESE, para financiar la liquidación de estas entidades cuando haya lugar, en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero.
- Definir mecanismos para que el pago de los servicios no incluidos en el Plan de Beneficios sean reconocidos y pagados por el Fosyga y las Entidades Territoriales, garantizando que dicho procedimiento no afecte el flujo de recursos para atender adecuadamente los servicios incluidos en el POS que son financiados con cargo a la UPC.
- Establecer por parte de los afiliados, la concurrencia al SGSSS a través de copagos, dependiendo de la capacidad de pago, para acceder a los servicios no incluidos en el POS.

#### **4.4. Profundizar la regulación del mercado farmacéutico**

Con el propósito de: consolidar la regulación de precios, negociaciones centralizadas, promoción de la competencia, uso racional de medicamentos transparencia y evaluación de tecnologías en salud.

Se dará continuidad a la Política Farmacéutica Nacional (Conpes 155 de 2012), bajo los principios constitucionales asociados al derecho a la salud y al desarrollo del sector industrial farmacéutico. Dicha política plantea una serie de estrategias<sup>51</sup> que buscan mejorar el acceso, oportunidad de dispensación, calidad y uso adecuado en función de las necesidades de la población independientemente de su capacidad de pago.

Para lo cual se propone trabajar en estrategias de control de precios, negociaciones centralizadas, medidas para el uso racional de medicamentos, promoción de la competencia, acciones que fomenten la transparencia y la evaluación de tecnologías.

#### **4.5. Robustecer la puerta de entrada de las tecnologías en salud (articulación INVIMA, IETS y Comisión Nacional de Precios)**

La estrategia está orientada hacia una mayor rigurosidad en los requisitos para obtener autorización de comercialización. El INVIMA es la puerta de entrada de las tecnologías en salud y la autoridad competente para determinar si éstas pueden comercializarse en el país. Dada la migración hacia un plan implícito, cualquier tecnología que esté en el mercado y que no cumpla con los requisitos de exclusión establecidos en Ley Estatutaria, puede ser demandada y debe ser garantizada por parte del sistema de salud, so pena de violar el derecho fundamental a la salud.

En la actualidad el INVIMA hace una evaluación de la calidad, seguridad y eficacia de la tecnología en salud. Las evaluaciones sobre precio de la tecnología y su aporte en términos terapéuticos frente a las tecnologías ya existentes, se hacen una vez la tecnología ya está en el mercado. Por lo cual se requiere establecer mecanismos de articulación entre el INVIMA (evaluación de la calidad seguridad y eficacia), la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos (control de precios) y el IETS (evaluación de costo/efectividad).

De otra parte, se adoptarán reglas para registrar usos fuera de etiqueta de medicamentos, que estén contemplados en los países de referencia y cuenten con evidencia. Así mismo se establecerán reglas, que enfaticen que la información contenida en los registros sanitarios es pública, de interés en salud y que puede ser modificada por la autoridad sanitaria con base en la evidencia científica.

---

<sup>51</sup> Tres de estas estrategias son transversales: i) disponibilidad de información confiable, oportuna y pública sobre acceso, precios, uso y calidad de los medicamentos, ii) construcción de una institucionalidad eficaz, eficiente y coherente; y iii) adecuación de la oferta y las competencias del recurso humano del sector farmacéutico. Las siete estrategias restantes incluyen: i) desarrollo de instrumentos para la regulación de precios y del mercado; ii) fortalecimiento de la rectoría y del sistema de vigilancia; iii) compromiso con la sostenibilidad ambiental y el aprovechamiento de la biodiversidad; iv) adecuación de la oferta de medicamentos; v) desarrollo de programas especiales de acceso; vi) diseño de redes de Servicios Farmacéuticos (SF); y vii) promoción del uso adecuado de medicamentos.

#### **4.6. Disminuir costos de transacción en el recaudo de las cotizaciones**

Para reducir el costo del recaudo de las cotizaciones en el sistema, el titular de los recursos de las cotizaciones podrá realizarlo directamente o a través de los operadores de información PILA. En este último caso se podrá realizar una subasta para seleccionar a los operadores que ofrezcan mejores condiciones financieras para el SGSSS.

#### **4.7. Definición del mecanismo técnico participativo de exclusión de beneficios en salud**

La adopción de la Ley Estatutaria en Salud, y particularmente la sentencia C-313 de 2014, plantean numerosos retos para el sector salud en los próximos años. Una de las áreas en las que estos retos serán más apremiantes es la de la definición de la estructura de cobertura. Esto ocurre porque en la sentencia C-313 de 2014, la Corte Constitucional señaló que la protección del derecho fundamental a la salud debe estar, en principio, limitada únicamente por las exclusiones, lo cual implica ajustar el sistema actual de cobertura y algunos aspectos del financiamiento. La misma sentencia prevé en todo caso mecanismos para garantizar la racionalidad en el uso de los servicios de salud, en este contexto se pondrán en marcha las siguientes acciones:

- Se pondrá en vigencia un mecanismo de exclusión y lista exclusiones según el Artículo 15 de la Ley Estatutaria, con el fin de establecer los primeros listados de exclusiones. Estos ajustes incluirían la definición del rol que deberían asumir entidades como el IETS en los aspectos técnico científicos del procedimiento, y la intervención de otras entidades en aspectos como la participación, la inclusión del criterio de expertos, las asociaciones de profesionales de la especialidad y los pacientes potencialmente afectados.
- Propiciar la provisión de todo aquello que no esté excluido en los términos de la Sentencia C-313 de 2014. Para lo cual se hará necesario: i) se adoptarán medidas para hacer viables modelos en los que se puedan fijar varios responsables por la protección de diferentes aspectos de la cobertura; ii) se implementarán los ajustes requeridos para fijar nuevas fuentes de financiación y mecanismos que permitan establecer primas por presión tecnológica; iii) se adoptarán medidas para garantizar la protección en el ámbito de los servicios sociales complementarios; y iv) se adoptarán modalidades de aseguramiento para casos “globales” o “colectivos” y casos individuales y complejos.
- Adoptar medidas para la consecución de recursos que permitan financiar las tecnologías excluidas.
- Definir mecanismos que eviten: i) el aumento de frecuencias de prescripción de medicamentos que no ofrezcan una utilidad terapéutica suficiente para la adecuada atención a los afiliados al Sistema; ii) la transferencia de frecuencias de prescripción de medicamentos cubiertos en el plan de beneficios, a otros

medicamentos que ofrezcan perfiles similares pero a un precio mayor; iii) el aumento del riesgo moral en que podrían incurrir pacientes y prescriptores por no tener información suficiente sobre las tecnologías cubiertas; y iv) problemas de sostenibilidad financiera del Sistema, al no basar la prestación farmacéutica del POS en la eficiencia.

#### **Metas**

Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Gasto por eventos no incluidos en el plan de beneficios (POS)	1,7 billones	1,2 billones
Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Porcentaje de ESE sin riesgo financiero o riesgo bajo	41%	60%
Deudas a más de 180 días como porcentaje de facturación anual de los hospitales públicos	30%	25%
Gasto de bolsillo como porcentaje del gasto total en salud	15,9%	14,0%
Porcentaje de EPS que cumplen las condiciones de habilitación financiera durante el periodo de transición	0,0%	75,0%
Procesos de observación de precios internacionales de medicamentos para establecer regulación de precios en el mercado farmacéutico local	4	8

#### **c. Seguridad Social Integral: Empleo y relaciones laborales**

En esta sección se presentan las medidas contempladas en el componente de empleo y seguridad social. Un primer paquete de medidas se relaciona con el aumento de la formalización y la calidad del empleo a través de la afiliación a la seguridad social contemplando una mayor promoción de sus beneficios, un fortalecimiento de la inspección vigilancia y control y esquemas alternativos de afiliación. Un segundo conjunto consiste en incrementar las oportunidades de empleo de calidad para poblaciones vulnerables consolidando temas como el servicio público de empleo, el esquema de certificación de competencias, la formación para el trabajo y el uso de estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano. Un último paquete consiste en promover la protección económica en la vejez mejorando el tiempo de reconocimiento de pensiones y el diseño de la política pensional.

## **1. Aumentar la formalización y calidad del empleo.**

### **1.1. Proteger a la población ocupada a través de la seguridad social**

El Ministerio del Trabajo promoverá la universalización de los servicios de protección social (salud, pensiones, riesgos profesionales, cajas de compensación familiar y protección al cesante) ofrecidos a la población trabajadora (formal o informal), bien sea a través de contribuciones, ahorro o subsidios. De manera particular, se promoverá la afiliación al Mecanismo de Protección al Cesante y el aporte voluntario de los trabajadores al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante – FOSFEC. Así mismo, se deberán desarrollar mecanismos para garantizar la inembargabilidad de los recursos de la seguridad social.

Adicionalmente, el Ministerio del Trabajo desarrollará una estrategia para mejorar las condiciones laborales de la población ocupada, su seguridad social y financiamiento. Esta estrategia deberá contar con componentes diferenciados poblacionales y territoriales y desarrollo de incentivos tanto para empleadores como trabajadores para que se vinculen a la seguridad social.

### **1.2. Promover las ventajas de la formalización entre la población trabajadora**

El Ministerio del Trabajo promocionará los beneficios de la afiliación al Sistema de Seguridad Social y la importancia de la prevención de los riesgos, mediante campañas informativas, a través de medios masivos de comunicación u otros mecanismos, dirigidas de manera particular a sectores tradicionalmente informales.

Así mismo, se deberán desarrollar e implementar con los operadores de la seguridad social esquemas que reduzcan los costos de transacción para el empleador y el trabajador en todas las gestiones relativas a la seguridad social. Especialmente, se deberá unificar la afiliación a la seguridad social.

En la misma línea de los Beneficios Económicos Periódicos y los esquemas de cotización por semanas, el Ministerio del Trabajo diseñará modelos operativos para que las poblaciones que se encuentren en sectores informales contribuyan a la seguridad social. Así mismo, deberá garantizar el tránsito adecuado entre estos sistemas y los esquemas formales de cotización.

Finalmente, se requiere que el país defina una batería de indicadores que permitan un mejor monitoreo de las condiciones laborales de toda la población ocupada que complemente la medición de la formalidad como medida de trabajo decente.

### **1.3. Fortalecer la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo.**

En el marco del trabajo decente y con el fin de contribuir a la formalización laboral, el Ministerio del Trabajo desarrollará una política pública de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo orientada al reconocimiento pleno de los derechos de los trabajadores, con vinculación de permanencia. Dicha política se desarrollará a través de los siguientes ejes temáticos: a) Revisar y actualizar el marco normativo de prevención, inspección, vigilancia y control del trabajo de manera que se ajuste a las condiciones actuales del país. b) Desarrollar del enfoque de inspección preventivo, con énfasis en el sector rural y sectores críticos como el minero, hidrocarburos y puertos. c) Formular pruebas piloto de inspección móvil de trabajo orientada a ampliar la cobertura en el sector rural, y d) Fortalecer la articulación de las políticas de formalización y empleo a través de las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo.

### **1.4. Promover y masificar los procesos de negociación colectiva en el país, tanto públicos como privados.**

El Ministerio del Trabajo deberá generar instrumentos para garantizar los procesos de negociación colectiva a nivel nacional y local. Se requiere que se desarrollen sistemas de información e indicadores que registren y permitan monitorear los avances en la discusión tripartita de los pliegos de condiciones al interior de las empresas y/o entidades del sector público.

Promover en las regiones mecanismos de empoderamiento de las subcomisiones Departamentales que generen entornos confiables con acciones que reflejen el crecimiento regional y por consiguiente del país, en materia de derechos fundamentales en el trabajo: a) la libertad de asociación, libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, b) abolición del trabajo forzoso y c) eliminación de toda forma de discriminación en el trabajo, entre otros.

De igual manera, se requiere que se fortalezcan las direcciones departamentales del Ministerio del Trabajo, buscando que cumplan con un rol más activo en los procesos de negociación colectiva. También se garantizarán los derechos de asociación de los trabajadores y la protección a las organizaciones sindicales y sus miembros.

Finalmente, crear el Observatorio de Derechos Fundamentales en el trabajo, con grandes retos en investigación e información, capacitación y difusión, entre otros, que incluya el reconocimiento a los avances en la materia a nivel nacional y regional.

### **1.5. Promover acciones frente a la migración laboral**

En el marco de la construcción de la Política de Migración Laboral, el Ministerio del Trabajo promoverá acciones, enfocadas hacia la garantía de igualdad de oportunidades

para los trabajadores migrantes. Estas acciones deben contemplar, entre otros aspectos los siguientes: i) la recolección y análisis de datos que permitan cuantificar y caracterizar la movilidad laboral, iii) el fortalecimiento de las herramientas de control, inspección y vigilancia para los trabajadores migrantes y la intermediación laboral hacia Colombia y fuera de ella, iii) la mitigación y erradicación de la trata de personas, la explotación laboral y el tráfico de migrantes, y iv) la promoción de la inserción laboral de los colombianos en situación de retorno.

## **2. Incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad**

### **2.1. Promover el enganche laboral y calidad del empleo para jóvenes, mujeres y víctimas.**

El Ministerio del Trabajo, en articulación con las entidades competentes, se encargará de las siguientes acciones:

- Desarrollar componentes especiales de atención para jóvenes en los puntos del servicio público de empleo y la promoción de la empleabilidad en los consejos territoriales de juventud.
- Crear mecanismos para la formalización de los sectores que tengan una mayor participación de mujeres.
- Diseñar y poner en marcha una estrategia de vinculación de mujeres en sectores que tradicionalmente tienen una mayor participación de hombres.
- Generar incentivos para que las empresas faciliten el acceso de las mujeres al mercado laboral, tales como flexibilización de los horarios de trabajo, teletrabajo y creación de guarderías en los lugares de trabajo
- Promover campañas y estrategias comunicativas que promuevan cambios en los estereotipos culturales en relación con los roles de los hombres y las mujeres al interior del hogar y la conciliación de la vida familiar y laboral.
- Promover mejores y más igualitarias condiciones laborales para las mujeres a través del fortalecimiento de la estrategia EQUIPARES.
- Fortalecer la ruta de empleo y autoempleo rural y urbano para la población víctima del conflicto armado, definida en la Ley de víctimas y Restitución de Tierras, la cual tiene como fin reparar a la población logrando restituir sus capacidades laborales con el fin de generar un auto sostenimiento en el mediano y largo plazo.

**Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de Desempleo jóvenes (14 - 28 años)	16.40%	12.30%
Tasa de desempleo femenina	12.70%	9.90%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Puntos del Servicio Público de Empleo con componente para jóvenes desarrollado	0%	100%
Consejos territoriales de juventud con estrategia de promoción de la empleabilidad implementado	0%	100%

**2.2. Consolidar y masificar el Servicio Público de Empleo a nivel nacional y las ventanillas únicas de atención de servicios de empleo y emprendimiento.**

La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, definirá un plan de ampliación de sus servicios a todo el país, y logrará la unificación de vacantes en los términos definidos por la Ley 1636 de 2013. El monitoreo de las principales variables del Servicio de Empleo tendrá en cuenta el registro de poblaciones especiales, tales como los jóvenes y las mujeres.

Así mismo, el Ministerio del Trabajo y la Unidad del Servicio Público de Empleo junto con otras entidades del gobierno que tengan competencias en temas de empleo y emprendimiento, implementarán el esquema de ventanillas únicas de atención en todos los centros de empleo con el fin de facilitar a los usuarios el acceso a la oferta estatal en dichos aspectos.

**2.3. Desarrollo Institucional del Esquema de Certificación de Competencias**

El Ministerio del Trabajo creará y desarrollará el Esquema de Certificación de Competencias y su estructura institucional y de funcionamiento, teniendo como responsabilidades, entre otras, la elaboración de estándares ocupacionales y la evaluación y certificación de las personas. Las entidades participantes del nuevo Esquema de Certificación de Competencias deberán definir los lineamientos para la articulación de los procesos de certificación de competencias y estándares ocupacionales con las políticas de empleo y trabajo del país. Para los efectos de la certificación, las competencias serán exclusivamente las definidas en el Artículo 62 del Decreto 2852 de 2013. Las competencias transversales de que trata dicho decreto deberán hacer parte del Sistema Nacional de Cualificaciones. Para tal efecto, los Ministerio de Educación y Trabajo definirán las acciones de corto, mediano y largo plazo necesarias para el logro de lo anterior.

## **2.4. Articulación de la formación para el trabajo y el desarrollo humano.**

En el marco del desarrollo de un sistema común que permita la movilidad de los estudiantes entre los diferentes niveles de formación; el Ministerio de Educación con el acompañamiento del Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, deberán definir la estructura de operación y articulación de los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, en particular de aquellos que no hacen parte de la oferta del componente de formación profesional del sistema de educación terciaria. En la misma línea, se deberá analizar la pertinencia de incluir a este tipo de formación en la estructura por niveles definida para el resto del sistema.

Teniendo en cuenta que gran parte de la acumulación de capital humano se genera a través de programas de capacitación laboral, y en conformidad con el Decreto 681 de 2014, el Ministerio del Trabajo liderará, con el apoyo del SENA, la operación y ejecución del Programa de Reentrenamiento Laboral y Formación a lo largo de la Vida, que permitan el aumento de la productividad de los trabajadores y el enganche laboral de los desempleados. Este programa se financiará con recursos del SENA y podrá ser ejecutado mediante la celebración de convenios con entidades sin ánimo de lucro, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto.

## **2.5. Incorporación de estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano**

El Ministerio del Trabajo liderará, con el apoyo de las entidades que hagan parte del Esquema de Certificación de Competencias, el desarrollo de lineamientos para la incorporación de los estándares ocupacionales en la gestión del recurso humano dentro de las empresas. Para ello, encargará a la Unidad Administrativa del Servicio de Empleo la implementación de estos lineamientos.

Por otra parte, se deberá ajustar las escalas salariales y, en general, la gestión de recurso humano en las entidades públicas. Así, el Departamento Administrativo de la Función Pública definirá y desarrollará las acciones necesarias para garantizar la transición de las políticas de recurso humano en el sector público hacia un modelo de gestión de recurso humano por competencias, de acuerdo con los lineamientos definidos por el nuevo Esquema de Certificación de Competencias.

Las entidades participantes del Esquema de Certificación de Competencias deberán desarrollar una estrategia a nivel nacional y local para la construcción de estudios de prospectiva, con la participación de los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo (ORMET). La Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo, avanzará en la definición de necesidades de mano de obra en las regiones, de acuerdo a los procesos de gestión empresarial que se adelante con los sectores prioritarios. Esta

información será utilizada por el SENA y otras entidades de formación profesional y para el trabajo, junto con otros insumos, para la definición de su oferta de formación con pertinencia.

Finalmente, en el marco del Conpes Social 173 de 2014, el Ministerio del Trabajo implementará la política de estandarización de los procesos de prácticas laborales, pasantías, voluntariados y demás espacios de interacción de la población joven con el mercado laboral que no se encuentre regulado por el Código Sustantivo del Trabajo.

En particular, se deberá definir como mínimo i) Condiciones a cumplir para su desarrollo, ii) Duración, iii) Incentivos para empresas y personas que deciden usar estas figuras, iv) Certificación y validación de experiencia y competencias adquiridas en el oficio realizado y v) Registro de personas y su inclusión en las estadísticas del mercado de trabajo.

### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Población colocada a través del Servicio Público de Empleo (Anual)	180.000	450.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de vacantes inscritas en el Servicio Público de Empleo (Anual)	360.000	800.000
Población orientada laboralmente y remitidas a servicios de gestión y colocación	240.000	2.000.000
Tiempo de búsqueda promedio de empleo	5 meses	4 meses

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
% trabajadores que se encuentran afiliados a los mecanismos de seguridad social (Salud, Pensiones, Riesgos Laborales y Cajas de Compensación Familiar)	24,2%	27,4%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos cotizantes a pensiones	1,273,667	1,500,000
Nuevos afiliados a riesgos laborales	2,105,600	1,800,000
Nuevos afiliados a Cajas de Compensación	1,587,105	1,700,000
Beneficios del mecanismo de protección al cesante asignados	21,000	500,000

### **3. Promover la protección a los ingresos en la vejez**

#### **3.1. Desarrollar una estrategia para reducir los tiempos y para resolver con calidad los reconocimientos de pensiones, en particular en el Régimen de Prima Media.**

El Ministerio de Trabajo y COLPENSIONES definirán los lineamientos y acciones para mejorar los tiempos de respuesta a las solicitudes de reconocimiento de pensiones. Para lo anterior, se requiere dotar a Colpensiones de la capacidad operativa suficiente para atender la demanda de servicios de los ciudadanos, afiliados, empleadores y pensionados, lo que se deriva en i) un fortalecimiento de la infraestructura tecnológica, física y de recurso humano y ii) la definición de alternativas para financiar el aumento de capacidad operativa del sistema.

De manera adicional, se deben procurar mecanismos para adecuar la oferta institucional, buscando mejorar la calidad de los servicios dirigidos a la población adulta mayor, entre ellos el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector trabajo para coordinar las acciones en beneficio de esta población.

#### **3.2. Fortalecer la capacidad institucional para el diseño y seguimiento de la política pensional y promover ajustes en el régimen de pensiones.**

El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público liderarán la concertación entre Gobierno y sectores en relación con los principios en que debe sustentarse el Sistema Integral de Protección a la Vejez en Colombia, las eventuales modificaciones al mismo, y sobre los potenciales alcances de los ajustes que deberían introducirse al diseño institucional del sistema general de pensiones.

### **d. Formación en Capital Humano**

El componente de formación de capital humano contiene las estrategias para el desarrollo de competencias que contribuyen a mejorar la interacción con la sociedad, la convivencia pacífica, la sostenibilidad ambiental, y el desarrollo tecnológico, así como en la generación de capacidades necesarias para insertarse exitosamente en el mercado laboral. El componente concibe la educación como el medio para acceder a formación de capital humano desde la primera infancia hasta la vida adulta, lo que permite el desarrollo y actualización de las competencias necesarias para los individuos, en cada uno de los entornos en que se desenvuelven.

En este sentido, el aprendizaje a lo largo del curso de vida implica dar acceso a las personas a los diferentes niveles educativos en cada etapa de formación, iniciando desde la primera infancia a través de la educación inicial y permitiendo el acceso posterior a

cada nivel educativo facilitando el tránsito de una a otra y garantizando educación con calidad y pertinencia. Igualmente, incluye el aprendizaje de competencias técnicas específicas en determinadas ocupaciones, de competencias básicas para permitir el acceso a la información y el conocimiento, y de competencias transversales para la participación en entornos tanto laborales como sociales.

En consecuencia, este componente tiene los mayores efectos sobre la movilidad social al facilitar el acceso de las personas al mercado laboral con competencias pertinentes y al promover el desarrollo de las competencias necesarias para la convivencia en sociedad.

- 1. Consolidar condiciones equitativas que permitan, dentro del marco de la protección integral, alcanzar y sostener el desarrollo integral y el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el territorio nacional.**

Para atender las principales problemáticas que afectan a los niños, las niñas, los adolescentes y los jóvenes, se debe continuar garantizando la protección integral de sus derechos, seguir trabajando por consolidar la articulación intersectorial lograda en la atención integral a la primera infancia, y extenderla hacia la infancia, la adolescencia y la juventud.

Para los niños, niñas y adolescentes, la Protección Integral, entendida como la obligación del Estado de reconocer sus derechos, garantizarlos, prevenir su vulneración y restablecerlos ante las vulneraciones, actúa como el derrotero de sus actuaciones dirigidas a esta población. Para la juventud, la promoción de las capacidades y potencialidades de las personas, marcan la pauta para trabajar por la generación de oportunidades, lo cual a su vez está sustentado en el ejercicio efectivo de la libertad.

A partir de los avances de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, se ha planteado necesidad de construir Rutas Integrales de Atenciones con enfoque de curso de vida, como instrumentos con los cuales se ordena la acción del Estado para el desarrollo integral, para que la oferta se organice con esta finalidad y llegue a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de manera articulada, pertinente, oportuna, con calidad y garantía de acceso. Adicionalmente, la articulación intersectorial cobra mayor relevancia en algunas transiciones en momentos particulares del curso vital, como por ejemplo, el paso de la educación inicial a la educación básica.

Lograr la generación de estas condiciones, requiere fortalecer la acción coordinada del Estado a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar SNBF. A continuación se mencionan los ejes de trabajo que orientan la Estrategia de Atención Integral para la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud:

### **1.1. Atender Integralmente con Calidad.**

Durante el cuatrienio anterior, la Estrategia De Cero a Siempre construyó la Ruta Integral de Atenciones para la Primera Infancia, con la cual se concretó el conjunto de acciones requeridas para materializar las condiciones de vida que favorecen el desarrollo integral de esta población, y se orientó el desarrollo de las acciones dirigidas a la protección integral de los derechos de los niños y niñas en esta edad. Bajo la perspectiva de curso de vida, es prioritario para el Gobierno Nacional construir e implementar las Rutas Integrales de Atenciones para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud, bajo el liderazgo del Comité Ejecutivo del SNBF, como herramientas para organizar y ajustar la oferta institucional requerida para garantizar los derechos de estos grupos poblacionales.

En este contexto, se diseñarán e implementarán Rutas Diferenciales de Atenciones para garantizar que la atención brindada a los pueblos indígenas sea consistente con sus cosmovisiones, su organización institucional y sus sistemas propios de educación y salud, conforme al Decreto 1953 de 2014. De igual manera, se entablarán diálogos con comunidades afrocolombianas, negras, palenqueras y raizales y con el pueblo Rom, para el pilotaje de rutas específicas para estas poblaciones. Asimismo, se identificarán las acciones especializadas que la población con discapacidad requiera en el marco de la Ruta Integral. En virtud del proceso de construcción de paz y reconciliación y la necesidad de reparación integral a las víctimas del conflicto, desde el ICBF y la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas se monitoreará la aplicación de una ruta especial de atención para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes víctimas del conflicto.

A continuación se mencionan las principales acciones para estos grupos poblacionales.

**Primera infancia.** Dando continuidad a los avances logrados por la Estrategia “De Cero a Siempre” en términos de atención integral a la primera infancia, se logrará beneficiar a más de 2 millones de niños y niñas menores de 5 años con educación inicial en el marco de la atención integral en 2018, garantizando que dentro de ellos se encuentren los niños en pobreza extrema, en proceso de restablecimiento de derechos, en entornos carcelarios, víctimas de maltrato y violencia intrafamiliar, o que hayan sido víctimas del conflicto armado. De igual manera, se dará prioridad a la atención de niños y niñas con discapacidad, pertenecientes a grupos étnicos y habitantes de zonas rurales dispersas.

Para el cumplimiento de este propósito, se diseñara e implementará un proceso de cualificación de Hogares Comunitarios de Bienestar, que permita que el 80% de ellos cumpla con las condiciones de calidad para la modalidad de educación inicial comunitaria en el marco de la atención integral, que se definan en la Estrategia “De Cero a Siempre”. Además se fortalecerá el 90% de las Entidades Administradoras de Servicios – EAS- en la implementación de la estrategia de atención integral a la

primera infancia. Para las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral operadas por el ICBF (institucional, familiar y comunitaria) y por instituciones privadas, el Ministerio de Educación Nacional implementará el Sistema de Gestión de Calidad con el apoyo del ICBF. Adicionalmente, el DPS extenderá el incentivo educativo del programa Familias en Acción a la educación preescolar, con el ánimo de estimular la cobertura educativa en este nivel.

Recogiendo los avances logrados en el desarrollo del esquema de atención de niños y niñas durante los Primeros Mil Días de Vida, se implementará la Ruta Integral de Atenciones en este rango de edad para todos los niños y las niñas, con la cual se buscará contribuir al fortalecimiento de la atención pre-concepcional y gestacional, a la reducción de la mortalidad infantil, la mortalidad materna, la prevalencia de la anemia y la desnutrición en la primera infancia, así como al incremento de la cobertura del esquema completo de vacunación, la afiliación al SGSSS, la identificación durante el primer año de vida y la implementación de prácticas promotoras del desarrollo en esta edad. Esta estrategia tendrá un énfasis especial en las zonas rurales. Adicionalmente, se implementará la estrategia de Pedagogía Hospitalaria, entre el ICBF, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Cultura en 300 instituciones del País. En complemento, el programa Familias en Acción del DPS extenderá la cobertura del subsidio de nutrición de calidad a 300.000 familias más y trabajará esta oferta articuladamente con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

Asimismo, a través de Coldeportes se desarrollará y mejorará la oferta existente de espacios recreativos adecuados para la atención integral a niños y niñas en primera infancia, y se cualificará a cuidadores en recreación para primera infancia.

Considerando el papel central de la familia durante los primeros años, el ICBF incluirá procesos de formación y acompañamiento a la totalidad de las familias de los niños y niñas que reciben atención integral, apoyándolas en su labor de cuidado y crianza, a través de un componente de los servicios dirigidos a esta población. Adicionalmente el MSPS entregará un Ajuar de Bienvenida para los recién nacidos y sus familias.

Asimismo, con el fin de hacer efectivo el acceso de los hogares en pobreza extrema a la oferta de servicios del Estado, se fortalecerá el acompañamiento familiar de la ANSPE, el cual será la plataforma para que las diferentes entidades establezcan sus programas dirigidos a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de estas familias. La ANSPE se ajustará el modelo de acompañamiento familiar en sus dimensiones y logros, con un enfoque que apunte de manera directa a incidir en las causas de la pobreza extrema y las trampas de pobreza, potenciando la oferta propia del acompañamiento, cualificando y dotando de contenidos temáticos a los cogestores sociales para que generen cambios de comportamientos, hábitos y actitudes de los hogares. La ANSPE también ajustará el instrumento guía del observador en el trabajo de acompañamiento

familiar para definir las rutas, registro, reporte y seguimiento de amenazas frente a la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

Adicionalmente, se adelantarán procesos de cualificación del talento humano orientados a desarrollar conocimientos y habilidades particulares para el trabajo con la primera infancia y el perfilamiento de un quehacer humanizado y sensible, los cuales incluyen 46.000 personas desde el Ministerio de Educación Nacional en procesos dirigidos a favorecer una educación inicial de calidad; 60.000 agentes educativos desde el ICBF para la atención integral, la cualificación de cuidadores en recreación para primera infancia desde Coldeportes, y la cualificación de 4.000 agentes educativos y culturales en derechos culturales, expresiones artísticas, literatura y primera infancia desde el Ministerio de Cultura. Todos estos procesos se adelantarán en el marco de la línea técnica dada por el Ministerio de Educación Nacional para la cualificación del Talento Humano que trabaja con primera infancia.

Se apoyarán experiencias territoriales de participación significativa de niños y niñas en primera infancia y de apropiación del espacio público como entorno promotor del desarrollo. Adicionalmente se aportará en la producción y circulación de bienes y servicios para la primera infancia, tales como libros, contenidos específicos y se dinamizará la atención integral a la primera infancia en la infraestructura cultural del país. Asimismo, con el apoyo del Ministerio de Cultura, el ICBF y el Ministerio de Salud fortalecerán la oferta propia de Atención Integral con la creación de 300 Salas de Lectura en Familia o círculos de palabra en comunidades indígenas.

***Infancia y adolescencia.*** La implementación de Rutas Integrales de Atención para la Infancia y la Adolescencia requiere reconocer que la educación constituye su eje central. Por ello, en el marco de la implementación de la jornada única escolar y en el desarrollo de los programas de mejoramiento de la calidad educativa, el Ministerio de Educación Nacional garantizará que en los establecimientos educativos se incorporen atenciones y actividades relacionadas con la educación sexual integral, la promoción de la salud, la recreación, la actividad física, la formación deportiva, la expresión artística y cultural y el ejercicio de los derechos a la información, la asociación, la participación y la libre expresión.

Por su parte, a través de Coldeportes se promoverá el acceso de los niños, niñas y adolescentes a servicios deportivos, recreativos y de actividad física, a través de la vinculación de 2.700.000 niños y adolescentes al programa Supérate, y de 1.286.977 a las escuelas de formación e iniciación deportiva. La promoción del deporte, la recreación y la actividad física se fortalecerá con la construcción de 200 escenarios y parques recreativos y/o espacios lúdicos, y el apoyo a 250 programas y proyectos municipales para el mejoramiento, adecuación y dotación de escenarios deportivos y recreativos.

Con el ánimo de fomentar los vínculos afectivos al interior del hogar, el buen trato y la conformación de entornos protectores, el Gobierno Nacional bajo el liderazgo del Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, sancionará y coordinará la implementación de la Política Nacional para las Familias Colombianas, y generará lineamientos para la creación de programas de fortalecimiento familiar en las entidades territoriales. El ICBF complementará este propósito con la atención de 600.000 familias a través de la modalidad Familias para la Paz, dirigida a promover los vínculos de cuidado mutuo en las familias, implementar procesos que les permitan crecer en concordia y bienestar y prevenir la violencia basada en género y la violencia intrafamiliar.

.

Con respecto al consumo de sustancias psicoactivas en niños, adolescentes y jóvenes, y su involucramiento en las actividades de producción, tráfico, distribución, comercialización o porte, se diseñará una estrategia entre el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el ICBF, el DPS, el SENA y Coldeportes, enfocada en la promoción de los derechos y el ejercicio de la ciudadanía.

Como respuesta a las problemáticas de la trata de personas y la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes, se formularán lineamientos técnicos por parte de las entidades competentes, para desarrollar acciones intersectoriales de prevención en el marco de las políticas y los programas existentes, orientados a la conformación de entornos protectores. Igualmente, se formulará un Plan Nacional que garantice la atención a las víctimas y el restablecimiento de sus derechos. Se fortalecerán los Centros de Atención a Víctimas de Abuso Sexual –CAIVAS y se ampliará la cobertura de las modalidades especializadas de atención para esta población.

Para garantizar mayor idoneidad y oportunidad en los Procesos Administrativos de Restablecimiento de Derechos (PARD), se fortalecerán las Comisarías de Familia con sus respectivos equipos interdisciplinarios y se desarrollarán procesos de formación y cualificación. De igual forma, con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se diseñarán protocolos específicos de atención para los niños, niñas y adolescentes, que permitan asegurar la prioridad de su atención en situaciones de emergencia.

**Juventud.** Desde la Dirección del Sistema Nacional de Juventud se coordinará y verificará la implementación de los lineamientos para la generación de oportunidades para adolescentes y jóvenes, establecidos en el Conpes 173 de 2014, de acuerdo con las acciones y responsabilidades institucionales allí establecidas. Asimismo, se desarrollará una estrategia para la difusión, comunicación y acceso por medio digital y presencial a la oferta pública y privada para jóvenes, y se gestionará un Banco de Proyectos para el

apoyo a iniciativas juveniles, y se gestionará la creación de un Fondo de Inversión para el financiamiento de estos proyectos.

Finalmente, se buscará que el desarrollo de infraestructura física requerida e incluida dentro de las anteriores acciones pueda ser soportada con la vinculación del sector privado, a través de esquemas tales como las Asociaciones Pùblico Privadas – APP para la restauración, diseño, construcción, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura del sector, en el marco de los establecido en la Ley 1508 de 2012.

## **1.2. Consolidar el seguimiento, la evaluación y la gestión del conocimiento.**

La garantía de los derechos y la atención integral de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, exige fortalecer los procesos de seguimiento y evaluación de los desarrollos normativos y de las políticas, planes, programas y proyectos dirigidos a estas poblaciones. Por ello, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación Nacional, implementará el Sistema de Seguimiento Niño a Niño en primera infancia, para que en los próximos cuatro años el país cuente con información actualizada de todos los niños y las niñas con atención integral. Para lo anterior, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia definirá las condiciones institucionales requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema, y gestionará su efectiva realización a través del Comité Ejecutivo del SNBF. De igual manera, se implementará el Índice de Valoración del Desarrollo Infantil como una herramienta para establecer la línea de base en materia de desarrollo en la primera infancia, y valorar de esta manera los impactos de la política pública en ella.

Para el seguimiento a la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el país y en las entidades territoriales, se fortalecerá el Sistema Único de Información de la Niñez – SUIN a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, para que contenga información de todos los indicadores requeridos para los procesos de diagnósticos poblacionales y rendición pública de cuentas que deben adelantar el nivel nacional, departamental y municipal. Asimismo, se promoverá la articulación de este sistema con otros sistemas de información existentes.

En términos de gestión de conocimiento para fomentar la toma de decisiones de política basada en evidencia, en coordinación con COLCIENCIAS y el SNBF, se implementará un programa de incentivos para el apoyo a investigaciones y estudios relacionados con la primera infancia, la infancia, la adolescencia, la juventud y el fortalecimiento de sus familias, de manera que en las universidades, las sociedades científicas, los grupos de investigación y la academia en general se genere conocimiento sobre el desarrollo, los contextos el impacto, la costo-efectividad de las intervenciones, así como el cambio de percepciones y parámetros culturales frente a esta población.

Asimismo, a través del Departamento Nacional de Planeación, en concertación con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia y el Comité Ejecutivo del SNBF, se desarrollará una agenda de evaluación con la cual se pueda establecer el impacto, pertinencia, calidad y efectividad de las políticas públicas y desarrollos normativos en los siguientes cuatro años.

De otra parte, se llevarán a cabo procesos de sistematización y documentación de experiencias significativas, que permitan compartir aprendizajes, oportunidades y retos en la implementación de políticas, planes, programas y proyectos, así como generar espacios de intercambio de experiencias. Finalmente, con el ánimo de fortalecer la información cuantitativa y cualitativa de la población adolescente y joven, se implementará la Primera Encuesta Nacional de Adolescencia y Juventud, así como la Encuesta Nacional de Situación Nutricional.

### **1.3. Fortalecer la participación y la movilización social.**

Desde la Presidencia de la República y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional, se promoverán alianzas con organizaciones internacionales, gremios, empresas privadas, organizaciones de la sociedad civil, ONG, fundaciones y medios de comunicación, para desarrollar estrategias de movilización dirigidas a posicionar la importancia social de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud y su reconocimiento como sujetos de derechos y actores fundamentales en el proceso de reconciliación y la construcción de paz.

Asimismo, con el apoyo de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional, se incluirá en la agenda de cooperación internacional, el intercambio de experiencias en torno a la protección integral de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los temas que se prioricen en el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Asimismo, se pondrá en funcionamiento un espacio de armonización de la agenda de cooperación internacional con las prioridades establecidas por el Gobierno en el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Se promoverá un desarrollo de Alianzas Público Privadas en gestión de temas de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, denominadas Alianzas para el Desarrollo. Estas Alianzas son entendidas como la confluencia voluntaria de actores estatales, privados, de sociedad civil sobre una agenda compartida de interés público, que tienen el potencial de multiplicar el impacto en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, a través del compromiso de complementariedad de las organizaciones privadas y de la sociedad civil.

De otra parte, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, gestionará acuerdos para desarrollar acciones bilaterales con los países de frontera en pro del desarrollo integral de esta población. El ICBF, en calidad de rector del SNBF, brindará asistencia técnica a las entidades territoriales para impulsar la creación y consolidación de 200 Mesas de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes. En lo respectivo a la participación de niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto, la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, con el apoyo técnico del ICBF, orientará a los entes territoriales en la implementación del **Protocolo de Participación** (Resolución 00623 de 22 de sept. 2014) para estas poblaciones, el cual se orienta a promover el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes víctimas como sujetos de derechos.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional implementará una estrategia de fortalecimiento y seguimiento de la participación significativa de niños, niñas y adolescentes en los establecimientos educativos, que incluya su involucramiento con los Comités del Sistema Nacional de Convivencia Escolar. Finalmente, elaborará y aplicará un módulo de participación significativa en el marco del Programa de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos, el cual será divulgado para su aplicación en todos los establecimientos educativos del país. Para Primera Infancia en el marco DE CERO a SIEMPRE se diseñará un esquema intersectorial que haga visible social y culturalmente las formas de participación de los niños y niñas menores de 5 años.

#### **1.4. Profundizar la estrategia en el ámbito territorial**

Promover el desarrollo integral y garantizar los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, exige fortalecer las capacidades de gestión de la política pública en las entidades nacionales y territoriales, así como impulsar la formulación e implementación de políticas específicas y diferenciales para la primera infancia, la infancia, la adolescencia y la juventud, garantizando tránsitos adecuados en la atención para cada momento del curso de vida.

Gracias a los múltiples y positivos resultados de la Estrategia “De Cero a Siempre” en todo el territorio nacional durante los últimos cuatro años, el Gobierno Nacional impulsará un Proyecto de Ley para que la Estrategia se convierta en una Política de Estado, y así asegurar su sostenibilidad. De la misma forma, se formulará una Política Nacional para la Infancia, la Adolescencia y la Juventud liderada desde el Comité Ejecutivo del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, quienes deberán garantizar la adecuada articulación y coordinación de esta política con la Política de Primera Infancia y la Política Nacional para las Familias Colombianas, así como la armonización y articulación de los sistemas administrativos relacionados con la garantía de los derechos de estas poblaciones.

Con el fin de que estas políticas se reconozcan como prioridades en los Planes de Desarrollo Territoriales, se garantice la articulación de sus acciones entre el nivel nacional y los gobiernos departamentales, distritales y municipales y se impulse su sostenibilidad a largo plazo, la Comisión Intersectorial de Primera Infancia como parte del SNBF, el Comité Ejecutivo del SNBF y la Dirección del Sistema Nacional de Juventud, diseñarán e implementarán una Estrategia intersectorial de Fortalecimiento, Asistencia y Cooperación Técnica Territorial para la implementación de las Políticas Nacionales de Primera Infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud en todo el territorio nacional. Esta estrategia incluirá un componente de apoyo en la formulación de proyectos a ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías y promoverá la articulación de diferentes fuentes de financiación, incluyendo la promoción de alianzas con el sector privado.

En términos de ajustes normativos, el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República una propuesta de reglamentación de la educación inicial que incluya su reconocimiento como primer ciclo del sistema educativo, establezca las competencias para los diferentes actores, así como los mecanismos y el financiamiento de su inspección, vigilancia, control, asesoría técnica y fortalecimiento, y defina el proceso de tránsito hacia la educación básica.

Igualmente para avanzar en la Sostenibilidad de la Estrategia DE CERO A SIEMPRE, se buscará que las acciones de carácter técnico y de gestión queden claramente institucionalizadas en los sectores competentes.

### **1.5. Fortalecer la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia**

El Gobierno Nacional propuso los lineamientos de una estrategia para la prevención del embarazo en la adolescencia y la construcción de proyectos de vida a través del CONPES Social 147. La estrategia planteada se construyó alrededor de cuatro ejes estratégicos (intersectorialidad, desarrollo humano y proyecto de vida, servicios de derechos sexuales y reproductivos, salud sexual y reproductiva, y monitoreo y evaluación). Esta estrategia se implementó en 192 municipios en una fase piloto y se propone para el cuatrienio bajo el liderazgo del ICBF la ampliación a 300 municipios los cuales serán priorizados en los departamentos con las mayores tasas de embarazo adolescente y, al interior de estos, entre los municipios que concentren los nacimientos en madres menores de 20 años. Se espera que por lo menos el 70% de éstos alcancen un nivel alto<sup>52</sup> de implementación de la estrategia.

---

<sup>52</sup> El nivel de implementación depende del cumplimiento de los siguientes criterios: i) Inclusión en los planes de acción de los municipios (Plan de Desarrollo, Plan de Intervenciones Colectivas, Plan Municipal de Prevención del Embarazo en Adolescentes) de las acciones de prevención del embarazo adolescente, de acuerdo a lo establecido en el Conpes Social 147 o la gerencia de la estrategia.; ii) Adopción del manual operativo de la estrategia en los municipios; iii) Implementación de las rutas de atención definidas en la estrategia y; iv) Conformación o fortalecimientos de espacios intersectoriales. La implementación se analizará en el marco de los rangos de avance definidos, así:-**Implementación baja:**

En el marco de la Ruta Integral de Atenciones, se desarrollarán atenciones especializadas por parte del ICBF y las entidades territoriales, para el restablecimiento de los derechos de las niñas y adolescentes embarazadas menores de 14 años, para la prevención del embarazo subsiguiente y para el acompañamiento en la configuración de un proyecto de vida para las adolescentes que están embarazadas o que ya son madres. Además, se ampliará la cobertura de la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva y derechos sexuales y reproductivos (SSAAJ, Iniciativas Juveniles, PESCC, Generaciones con Bienestar, entre otros) en aquellas regiones con mayor incidencia de maternidad temprana y se definirán lineamientos y abordajes que permitan una mayor cobertura en las zonas rurales del país.

Finalmente, como parte del eje de monitoreo y seguimiento, se diseñarán e implementarán los módulos que permiten el cálculo de la maternidad adolescente en la Encuesta de Calidad de Vida o en la Encuesta Longitudinal de Protección Social de tal manera que se pueda realizar seguimiento anual a este indicador.

#### **1.6. Desarrollar una nueva estrategia para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador.**

Las entidades que conforman el Comité Interinstitucional para la erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Menor Trabajador – CIETI, reformularán diseñarán e implementarán una la política enfocada a la prevención, erradicación del trabajo infantil y protección del joven trabajador, con énfasis en a) Fortalecer la prevención b) Proponer estrategias en territorio con enfoques diferenciados con contenidos y metodologías específicas para cada momento del ciclo de vida. c) Actualizar y racionalizar la lista de actividades prohibidas y construir una lista de actividades permitidas para los adolescentes trabajadores. d) Diseñar mecanismos costos eficientes para la identificación de niños, niñas y adolescentes NNA, con enfoque diferencial (poblacional y sectorial). e) Realizar ajustes en la arquitectura institucional de la política pública de trabajo infantil para mejorar la articulación y la efectividad en los procesos de intervención a los niños, niñas y adolescentes NNA en situación de trabajo infantil trabajadores. f) Diseñar un mecanismo de articulación efectivo con el sector empresarial y sindical donde se origine la movilización social para la erradicación de la problemática. g) Generar una oferta para el uso creativo del tiempo libre y realizar un inventario de la oferta institucional en los territorios para dar integralidad en la búsqueda de niños, niñas y adolescentes NNA, y h) Estructurar acciones con la participación del Estado y el sector privado para generar una transformación cultural en la familia y la sociedad para en la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del adolescente trabajador.

---

el municipio cumplió con 1 o ninguno de los 4 criterios; -**Implementación media:** El municipio cumplió con 2 o 3 de los 4 criterios e; -**Implementación alta:** El municipio cumplió con los 4 criterios.

En la misma línea, se deben fortalecer técnicamente a los Inspectores de Trabajo, Comisarios de Familia y Alcaldes Municipales en los instrumentos de inspección del trabajo para la autorización de los permisos de trabajo para el cumplimiento de los objetivos de la política de prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección al adolescente trabajador. Además de fortalecer el seguimiento a la inspección, vigilancia y control de las empresas.

### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Barreras de acceso a servicios para el cuidado y atención integral de la primera infancia	9,7%	<5%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de niños con educación inicial, en el marco de la atención integral	976.387	2.400.000
Porcentaje de Hogares comunitarios que cumplen los estándares de la estrategia <i>De Cero a Siempre</i>	0	80%
Porcentaje de entidades administradoras del servicio con esquemas de fortalecimiento que generen capacidades para gestionar procesos de calidad	0	70%
Número de municipios y departamentos con acompañamiento para la implementación de la Ruta Integral de Atenciones (incluyendo grupos étnicos)	150	400
Agentes educativos cualificados para la atención integral a la primera infancia	45.000	110.000
Número de Salas de Lectura o Círculos de Palabra que fortalecen la oferta de Atención Integral	28	300
Número de colecciones de literatura infantil entregadas en diferentes entornos y servicios.	3.575.082	8.975.082

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2010)</b>	<b>Meta a 2015</b>
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están embarazadas	19,50%	18%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con acompañamiento para la implementación de la estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia.	192	300
Proporción de municipios con acompañamientos que alcanzan un nivel alto de implementación de la estrategia.	50%	70%
Municipios con asistencia técnica para la implementación de las rutas de atención integral para la restitución de derechos de la menor de 14 años embarazada.	20	80

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa trabajo infantil	9,7%	7,9%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Programas implementados para la prevención y disminución del trabajo infantil en sectores estratégicos	0,00	4,00

## 2. Fortalecimiento de la educación inicial

La educación inicial es el eje del desarrollo integral y punto de partida del sistema educativo y del aprendizaje a lo largo de la vida. En este sentido, para potenciar el desarrollo de los niños menores de 5 años, se proponen cuatro áreas de intervención.

- **Posicionamiento de los lineamientos técnicos y orientaciones para la educación inicial.** Este conjunto de criterios conceptuales, metodológicos y técnicos están asociados con la implementación del referente técnico en educación inicial, las orientaciones pedagógicas y el lineamiento de cualificación del talento humano que trabaja con primera infancia.
- **Gestión de la calidad.** Se implementará un sistema de gestión de la calidad para las modalidades de educación inicial. Esta línea estratégica define unos criterios y estándares para la prestación de servicios de educación inicial, con el propósito de garantizar la calidad de las atenciones.
- **Excelencia del talento humano.** Articulado al sistema de calidad, se cualificará el talento humano encargado de atender los procesos educativos en la primera infancia; con esto se pretende generar procesos de actualización permanente en

temáticas que aportan a la comprensión del sentido y alcance de la educación inicial.

- **Seguimiento a los niños y niñas.** El Ministerio de Educación Nacional continuará estructurando e implementará el sistema de seguimiento niño a niño en coordinación y con la participación activa de las entidades que conforman la Comisión Intersectorial. El objetivo de este sistema es llevar a cabo un mejor seguimiento a las atenciones prioritarias definidas en el marco de la Comisión intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia.

### **3. Acceso con calidad y pertinencia a la educación básica, media y superior**

Lograr un país con alta acumulación de capital humano requiere garantizar el acceso de la población a los diversos procesos de formación. Una educación que permita a todos los colombianos lograr un aprendizaje continuo a lo largo de la vida, desde la primera infancia hasta su incursión y permanencia en el sector productivo, permitiendo el desarrollo y actualización de las competencias necesarias para la vida laboral y para relacionarse socialmente. Asimismo, asegurar el aprendizaje a lo largo de la vida, implica dar acceso a las personas a los diferentes niveles educativos en cada rango de edad y etapa de formación (inicial, básica, secundaria, media, superior y formación para el trabajo y el desarrollo humano- FTDH), facilitando el tránsito de una a otra. A continuación se presentan las principales estrategias para el alcance de este propósito, las cuales se desarrollan en detalle en el capítulo pilar de Colombia la más Educada.

#### **3.1. Ampliación de coberturas con enfoque de cierre de brechas**

El gobierno nacional buscará aumentar la cobertura en todos los niveles educativos. En este sentido, la política educativa deberá estar orientada al cierre de brechas en la cobertura urbana y rural, entre regiones y subregiones, poniendo especial énfasis en la educación media y superior. El mejoramiento y la ampliación de la infraestructura educativa, el fortalecimiento y acceso a la educación media y su articulación con la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH), y el desarrollo de incentivos y programas para la permanencia, son las principales herramientas para un mayor acceso al sistema educativo y para el cierre de brechas en coberturas.

## Metas

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de la población evaluada en las pruebas Saber 5 que sube de nivel de logro, respecto a la línea base (2013)	0	12%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Brecha en los resultados de pruebas SABER 5 de estudiantes beneficiados con el Programa Todos a Aprender con respecto al resto de establecimientos oficiales	21,77	11
Número de docentes por tutor en el programa Todos a Aprender	31,6	20

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de supervivencia en grado 11	39,3%*	48%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de matrícula oficial con conexión a internet	69%	90%
Porcentaje de estudiantes en establecimientos oficiales con jornada completa	11,2%	30,0%
Proporción de niños entre 6 y 16 años en el hogar que asisten al colegio	88,4%	93%

\* Línea base 2012

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de cobertura bruta en educación media en la zona rural	59,28%	69%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Sedes rurales intervenidas con mejoramiento o construcción de infraestructura	0	1.000

### 3.2. Excelencia docente

La calidad de los maestros es uno de los principales determinantes del aprendizaje de

los estudiantes. Por esta razón, se buscará atraer, formar y promover al mejor capital humano para que sean los docentes del sistema educativo colombiano. Lo anterior se logrará mediante la implementación de los siguientes mecanismos:

- Mejoramiento de la formación previa al ejercicio, fomentando los programas de licenciatura con estándares altos de calidad y con requisitos de ingreso igualmente elevados para sus estudiantes.
- Ajuste en los procesos de selección de maestros y profesores buscando que quienes ingresen a la carrera docente sean aquellos con las competencias e idoneidad necesarias. En particular, se buscará que los mejores egresados de licenciaturas y carreras profesionales sean quienes ingresen a la carrera.
- Formación durante el ejercicio de la carrera docente, en programas de educación superior o en capacitaciones situadas y con acompañamiento, permitiendo a los profesores y maestros desarrollar, actualizar o profundizar sus conocimientos y competencias. Se facilitará el acceso a esta formación mediante programas de créditos condonables que promuevan el alto desempeño académico y docente.
- Fortalecimiento de la evaluación del desempeño del docente en función del mejoramiento continuo.
- Mejoramiento de las condiciones laborales de los docentes buscando que los salarios de los docentes se niveleen al de los profesionales de áreas del conocimiento de alta remuneración, iniciando con los niveles de enganche.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Brecha entre los resultados de las pruebas SABER PRO de las personas que ingresan al magisterio con respecto al promedio nacional	-0,41	0,5matrícula

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Bachilleres beneficiados con crédito - Beca para programas profesionales de licenciatura en Instituciones Educativas Certificadas con alta calidad	249	2.000
Porcentaje de programas de licenciatura con acreditación de alta calidad	9,40%	15%
Brecha en los resultados de las pruebas SABER PRO de los estudiantes de licenciaturas con respecto al promedio nacional	-0,39	0,3
Razón de mejoramiento en los resultados de las pruebas SABER 11 de las personas que ingresan a programas de licenciatura	0,97	1,02

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de docentes oficiales de Educación Preescolar, Básica y Media con formación de postgrado	28,5%	38%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de docentes o aspirantes docentes beneficiados con recursos de la nación para mejorar su nivel de formación a nivel de postgrado	68	17.000

### **3.3. Implementación de la jornada única**

Por el impacto en la calidad y en equidad que implica la jornada única, se iniciará su implementación en los establecimientos educativos oficiales del país, con una programación realista que considere distintas fases y necesidades en infraestructura, maestros, alimentación escolar, y el uso pedagógico de tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Este proceso no debe ser sinónimo exclusivo de más horas de formación. Aunque sí implica que los estudiantes pasen más horas en el sistema educativo, este tiempo adicional deberá orientarse a la formación en áreas críticas como matemáticas, lenguaje y ciencias. De forma complementaria y extraescolar, se implementarán actividades recreo-deportivas y culturales que fomenten el desarrollo de competencias transversales.

La implementación de la jornada única se hará de manera gradual, empezando por ejercicios pilotos de formación en las áreas mencionadas en contrajornada, pasando por la implementación en los establecimientos que tienen una jornada (mañana o tarde), y avanzando hacia el alistamiento de todos los insumos (docentes, infraestructura, alimentación, transporte) necesarios para la implementación en todos los establecimientos. Los requisitos del país en materia de infraestructura para la implementación de la jornada única se atenderán mediante el diseño e implementación de un Plan Maestro de Infraestructura Educativa que identifique las necesidades específicas de cada entidad territorial en materia de adecuación y construcción de espacios educativos, y que defina mecanismos eficientes para su financiamiento, contratación y ejecución. Por lo anterior, con el objetivo de alcanzar una infraestructura educativa de calidad se buscarán fuentes de financiamiento alternativas y se contemplará la posibilidad de implementar nuevos esquemas de contratación para el mejoramiento, construcción, dotación, operación y mantenimiento de establecimientos escolares, que mediante la integración de servicios bajo una misma unidad contractual permitan realizar una adecuada prestación de la educación y sus servicios conexos. Para el logro de estos propósitos, se buscará la articulación financiera con las entidades territoriales así como con el sector privado, con quienes se estudiará la conveniencia de implementar la figura de las Asociaciones Pùblico Privadas – APP.

### **3.4. Incentivos en la asignación de recursos para promover la calidad**

En busca de fortalecer la gestión territorial, fundamental para el mejoramiento de la calidad educativa, es necesario implementar medidas que propendan por la equidad y la eficiencia de la asignación del componente de Educación del Sistema General de Participaciones – SGP. El esquema de financiamiento de la educación en Colombia deberá permitir la asignación de recursos para incentivar a los diferentes actores del sistema (secretarías, establecimientos educativos, estudiantes, etc.) a mejorar la calidad de la educación. Estos incentivos deberán otorgar recursos al alcanzarse metas puntuales en indicadores objetivos de calidad y de desempeño, y construirse con base en los costos de una canasta educativa que se actualice periódicamente.

### **3.5. Articulación de la formación y acceso con calidad en la educación superior y la Formación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (FTDH)**

Para la acumulación de aprendizajes a lo largo de la vida, y el mejoramiento del tránsito entre la educación media y los niveles de la educación superior y la FTDH, y entre estos y otros esquemas de formación y el mundo productivo, se propone avanzar en tres líneas complementarias entre sí:

- La primera se relaciona con la creación de un sistema de educación terciaria que permita articular las ofertas educativas de carácter técnico profesional, tecnológico y universitario, y las ofertas de la FTDH. Este sistema promoverá la formación técnica y tecnológica al concebirla como formación profesional y al permitir alcanzar mayores niveles de cualificación y profundización a sus estudiantes.
- La segunda línea se enfoca en el fortalecimiento de la articulación del sistema de educación media con la educación superior y la FTDH. En este marco se propone el trabajo conjunto entre las instituciones educativas, instituciones de educación superior, e instituciones de FTDH, para facilitar el tránsito de los estudiantes de un nivel a otro.
- La tercera línea consiste en la implementación de un sistema de acumulación y transferencia de créditos dentro del sistema de educación en el marco de los procesos de aseguramiento de la calidad, que faciliten el tránsito dentro y entre el nivel universitario y la formación profesional.

Por otra parte, se fortalecerá el sistema de aseguramiento de la calidad de la educación, promoviendo el crecimiento de la matrícula de las instituciones acreditadas y el mejoramiento de las condiciones de calidad de las Instituciones de Educación Superior del país; además, se fomentarán los procesos de acreditación de alta calidad institucionales y la competitividad de las IES colombianas a nivel internacional, reflejada en un mejor posicionamiento en rankings internacionales. El acceso con calidad a la educación superior se promoverá a partir de una oferta considerable de créditos

condonables, tanto para programas técnicos y tecnológicos, como para programas universitarios. Estas permitirán que estudiantes de buen desempeño académico, pero con dificultades económicas para cubrir el costo de las matrículas y del sostenimiento, logren vincularse y permanecer en la educación superior. Finalmente se diseñará la Política de Educación en Maestrías y Doctorados. Esta política se orientará a fortalecer y cualificar la formación en estos niveles y a garantizar que los programas de formación cumplan con estándares de calidad y pertinencia.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de cupos de educación técnica y tecnológica con acreditación de alta calidad	5,20%	10%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos cupos en educación técnica y tecnológica	159.365	150.000
Tasa de deserción en educación técnica y tecnológica	21,3%	15%

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de cobertura en educación superior.	45,5%	57%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos cupos en Educación Superior	434.000	400.000
Tasa mínima de cobertura departamental de educación superior	11,7%	20%

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de mejora en el promedio nacional en SABER PRO con respecto a la línea base (2013)	0%	12%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de becas a población vulnerable	23.067	125.000
Porcentaje de créditos de Icetex destinados a matrícula en programas o instituciones de alta calidad	37,4%	65%
Docentes de educación superior con formación doctoral	7.300	10.000
Mejora de las universidades colombianas en la posición de los ranking internacionales	0	25

### **3.6. Colombia libre de analfabetismo**

La formación de ciudadanos con capacidad de convivir en paz, y que respondan a las necesidades locales y globales en los entornos social, económico, cultural y ambiental, se forja garantizando a la población su alfabetización. Por lo anterior, se implementarán las acciones necesarias para reducir la tasa de analfabetismo en el país, mediante el fortalecimiento de los convenios creados para la formación de jóvenes y adultos en ciclo 1 y mejorando la identificación de la población analfabeta a través del robustecimiento de las fuentes de información y sistemas de registro.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Tasa de analfabetismo para población de 15 años y más	6,27%	3,8%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos jóvenes y adultos alfabetizados	321.889	800.000

### **3.7. Colombia bilingüe**

La mejora de las competencias de los estudiantes colombianos en el dominio del idioma inglés se llevará a cabo a través de:

- Diagnósticos a docentes para orientar mejor los programas de formación para ellos y para asegurar su ubicación adecuada en los establecimientos educativos.
- Ampliación del número de docentes de inglés con nivel intermedio alto.
- Formación en pedagogía en la enseñanza del inglés para docentes.
- Apoyo de profesores nativos a establecimientos y entidades territoriales.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Estudiantes del sector oficial evaluados con nivel B1 o superior de Ingles del Marco Común Europeo	2,26%	10%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Docentes del sector oficial de inglés evaluados con nivel B2 o superior del Marco Común Europeo	43%	70%
Docentes formados en inglés	4.293	8.000

### **4. Formación de ciudadanos integrales para la convivencia pacífica a través del fomento a la lectura, la construcción de proyectos de vida en torno a la cultura y el deporte y el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas**

Las actividades lúdicas, recreativas y deportivas también juegan un papel fundamental en este proceso al fortalecer los valores del ser humano en contextos de distinción y de empatía con sus pares. Además, estos ambientes contribuyen al desarrollo y fortalecimiento de competencias para la vida en sociedad, facilitan la integración de las comunidades, y consolidan la identidad regional y nacional. En este sentido, en el próximo cuatrienio el Gobierno Nacional promoverá el mayor acceso de la población colombiana, especialmente de la más pobre y vulnerable, a actividades físicas y a aquellas relacionadas con la lectura, la escritura, y la formación musical y deportiva.

#### **4.1. Impulsar la lectura y la escritura: Leer es mi cuento, una apuesta por la equidad**

En este campo, la apuesta del Gobierno Nacional es continuar con el Plan Nacional de Lectura y Escritura “Leer es mi cuento”, se propone incrementar el promedio de libros leídos por la población colombiana, a través de las siguientes acciones:

- Continuar con la estrategia de adquisición de libros y otros materiales impresos, audiovisuales y digitales, para la dotación de bibliotecas públicas, centros de

desarrollo infantil temprano del ICBF, hogares menos favorecidos como las familias de la Red Unidos y las familias de las viviendas de interés prioritario.

- Formar al personal bibliotecario en competencias para el uso creativo de las TIC en el diseño e implementación de servicios bibliotecarios y en el posicionamiento y promoción de la biblioteca pública.
- Ampliar el servicio de conectividad a través de internet permanente y velocidad de conexión eficaz para todas las bibliotecas públicas de la Red Nacional.
- Crear nuevos contenidos culturales dirigidos a aumentar el índice de lectura de los colombianos.
- Incrementar la oferta pública de libros al acceso de los colombianos, estrategia que se pretende consolidar a través de libros y material audiovisual adquirido.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Promedio de libros leídos por la población colombiana	1,9*	3,2
Producto	Línea base (2010-2014)	Meta a 2018
Bibliotecas públicas adscritas a la Red Nacional con conectividad	26%	100%
Bibliotecarios formados en competencias TIC para el diseño, prestación y divulgación de servicios	0	1.800
Nuevos contenidos impresos, audiovisuales y digitales	26	30
Libros y material audiovisual adquirido	10.192.486	10.500.000

\*Promedio de libros leídos por la población mayor de 12 años que afirmaron saber leer y escribir y que leyeron libros en los últimos 12 meses.

#### **4.2. Música para la convivencia y la reconciliación**

Investigaciones relacionadas con el papel de las artes en la sociedad señalan que los estudiantes involucrados en programas artísticos como la formación musical, logran un mayor éxito académico y menores niveles de deserción, así como mayores habilidades sociales. Adicionalmente, se ha evidenciado que dichos estudiantes generan una mayor capacidad para adaptarse eficazmente a situaciones adversas. Es por lo anterior que se hace evidente la necesidad de ampliar la cobertura de niños y jóvenes que participan en procesos de formación y práctica musical y mejorar la calidad de su comprensión y disfrute de la música, a través de las siguientes acciones:

- **Fortalecimiento de las Escuelas Municipales de Música:** Las Escuelas de Música contarán con asesoría en la adecuación acústica requerida para iniciar proyectos

de mejoramiento de sus infraestructuras; se buscará incrementar tanto las coberturas poblacionales urbanas y rurales como el número de horas semanales de práctica y formación; las nuevas escuelas contarán con asesoría musical y pedagógica para el diseño y la diversificación de sus programas formativos, asimismo podrán disponer de asesoría en emprendimiento, dirigido a sus organizaciones comunitarias, con proyectos que se articulen a la escuela y se ampliará la dotación de instrumentos y materiales pedagógicos.

- **Dotación de instrumentos musicales:** Con el ánimo de fortalecer las escuelas de música e impulsar el fortalecimiento de las prácticas musicales, se realizarán convocatorias públicas en las modalidades de cofinanciación y compra conjunta, para aquellos municipios interesados en la dotación de instrumentos tradicionales y bandas de viento.
- **Cualificación y formación docente en música:** Se fortalecerán los procesos de formación y actualización de maestros con diferentes contenidos pedagógicos y técnicos, mediante una oferta diversa de programas, que van desde la actualización en diferentes prácticas musicales hasta la profesionalización.
- **Fortalecimiento Institucional:** Se fortalecerá el trabajo que realiza el programa BATUTA y se construirá un programa que articule sus acciones con el Plan Nacional de Música Para la Convivencia.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Niños y jóvenes en procesos de formación musical	93.000	130.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Escuelas municipales de música fortalecidas	364	1.000
Dotaciones de instrumentos musicales entregadas	148	300
Maestros de música formados y actualizados mediante contenidos pedagógicos	1.011	1.200

#### **4.3. Fomento del deporte, la recreación y la actividad física para desarrollar entornos de convivencia y paz**

Coldeportes buscará contribuir a la construcción del tejido social del postconflicto vinculando a las diversas regiones del país a través de la recreación, la actividad física, el deporte social, el deporte formativo y el juego, mediante el desarrollo de estrategias de intervención orientados a todos los segmentos y sectores poblacionales como primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adulto, adulto mayor con enfoque diferencial y

en particular a los habitantes de territorios impactados por el conflicto armado en Colombia. Para esto, se desarrollarán las siguientes acciones:

- **Consolidación de la política del deporte, recreación y actividad física:** Las orientaciones y lineamientos de esta política se orientará a la contribución de la prevención, solución y reparación del conflicto, priorizando los territorios más afectados e impactados, por el conflicto armado en Colombia.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Población que accede a los servicios deportivos, recreativos y de la actividad física	2.172.252	3.019.938

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de municipios implementando programas de recreación, actividad física y deporte social comunitario	317	900

- **Programa Supérate- Intercolegiados:** Se incrementará la cobertura del programa en lo referente a las competencias deportivas, buscando impactar positivamente a más niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 7 y 18 años.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Niños, niñas, adolescentes y jóvenes entre 7 y 18 años, vinculados al programa Supérate – Intercolegiados	1.675.115	2.700.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Instituciones educativas vinculados al programa Supérate – Intercolegiados	7.000	10.000
Municipios vinculados al programa Supérate – Intercolegiados	900	1.102

- **Hábitos y estilos de vida saludable:** Para el desarrollo de esta se promoverán los grupos regulares de actividad física, grupos no regulares, eventos masivos, escuelas deportivas y recreativas, y grupos de jóvenes voluntarios de campamentos juveniles.

#### **4.4. Educación para la vida activa**

Con el fin de sentar las bases para que Colombia realmente se consolide como una potencia deportiva, se implementará en todas las regiones del país las Escuelas de Formación Deportiva, programa educativo que contribuye con la formación integral de

niños, niñas y adolescentes, utilizando el deporte como propósito y medio para orientar y formar ciudadanos y ciudadanas, fomentar una cultura física nacional y proyectar la formación de deportistas hacia la competencia y el deporte de alto rendimiento.

Aunque en algunos departamentos del país se ha desarrollado esta iniciativa, muchas de estas escuelas se caracterizan por su informalidad y falta de continuidad en sus procesos. La creación de nuevas escuelas y la consolidación de las ya creadas requiere que se consoliden mecanismos de articulación y seguimiento entre Coldeportes, las federaciones, ligas y clubes deportivos, las entidades territoriales y el sector privado, para garantizar el desarrollo de los diferentes niveles de formación que ofrecerán las escuelas. Coldeportes, como entidad cabeza del sector, definirá las competencias de las entidades territoriales.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años inscritos en el programa de Escuelas Deportivas	964.453	1.286.977

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con Escuela Deportiva con mínimo una disciplina	200	1.102

## **5. Promoción de la cultura a través del fortalecimiento de su infraestructura, la valoración del patrimonio y el desarrollo de procesos de creación artística para garantizar el acceso y disfrute de los bienes y servicios culturales**

### **5.1. Fortalecimiento de la infraestructura cultural**

Con el fin de promover la participación, las oportunidades de goce y el disfrute de las expresiones culturales, se fortalecerá la infraestructura cultural a nivel territorial. Para esto, el Ministerio de Cultura prestará la asesoría técnica necesaria a los entes territoriales y a la comunidad en general en la gestión, formulación y ejecución de proyectos de infraestructura cultural, lo que incluye tanto la construcción de nuevos espacios como el mejoramiento de aquellos existentes en condiciones precarias. Se dará prioridad al fortalecimiento de las bibliotecas públicas.

En la búsqueda de nuevas fuentes de financiación para la construcción, restauración, rehabilitación, adecuación, dotación, operación y mantenimiento de la infraestructura cultural se gestionará la búsqueda de esquemas de Asociación Público Privada –APP–.

De igual forma, para promover la conservación y sostenibilidad del patrimonio cultural de la Nación como testimonio de identidad cultural nacional, se continuará con las intervenciones para su sostenibilidad e integración al desarrollo social y económico de las comunidades.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2010-2014)	Meta a 2018
Espacios culturales nuevos, renovados y fortalecidos	241	253

Producto	Línea base (2010-2014)	Meta a 2018
Infraestructura cultural nueva y dotada (bibliotecas, escuelas de música, casas de cultura, teatros y centros culturales )	110	140
Infraestructura cultural rehabilitada	85	77
Bienes de interés cultural intervenidos	34	20
Dotaciones de mobiliario y equipos entregados	12	16

#### **5.2. Valoración del patrimonio cultural para el fortalecimiento de las identidades y la memoria**

Con el fin de reconocer las identidades y el derecho a la memoria, en el marco de la construcción de un país más equitativo, más educado y en paz, se fortalecerá el patrimonio cultural colombiano a través de las siguientes acciones encaminadas a su conservación, sostenibilidad, preservación y gestión:

- **Formulación de expedientes:** Con el fin de hacer visible el patrimonio cultural de la nación en el ámbito mundial se buscará incluir nuevos sitios y nuevas manifestaciones en la Lista de Patrimonio Mundial y en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad de la Unesco. Este reconocimiento generará mayor conocimiento y posibilidades para fortalecer el sentido de pertenencia al patrimonio por parte de las comunidades, así como su sostenibilidad económica, integrando actividades como el turismo responsable. En tal sentido se fortalecerán las alianzas con los sectores de turismo, educación, comunicaciones, entre otros.

De igual forma, con el objetivo de garantizar la protección, conservación y sostenibilidad de los bienes de interés cultural del ámbito Nacional y generar las acciones de salvaguardia que requieren las manifestaciones del patrimonio cultural inmaterial, se promoverá la formulación de Planes Especiales de Manejo y Protección y Planes Especiales de Salvaguardia, en los que se definen acciones

y acuerdos entre las comunidades y las administraciones territoriales, para el cuidado y protección de este patrimonio.

- **Fortalecimiento de las Escuelas Taller de Colombia:** Las Escuela-Taller permiten atender a jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, que no hacen parte de procesos de capacitación formal, pero que pueden aprender un oficio que contribuya a la conservación del patrimonio, al tiempo que les permite generar un ingreso digno. En tal sentido, se propone fortalecer las Escuelas Taller existentes, y crear dos nuevas para contribuir a la reconstrucción del tejido social en municipios que hacen parte de la política de consolidación territorial y que cuentan con tradición patrimonial.
- **Enseñanza del Español como Lengua Extranjera:** Se fortalecerán estrategias y articulaciones entre el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Educación y otras entidades para dar continuidad al programa “Aprenda el Mejor Español del Mundo”, convirtiendo a Colombia en el mayor destino en América Latina para aprender el español como segunda lengua. Con este propósito, se continuarán ofreciendo programas de formación continua en Pedagogía y Didáctica de la Enseñanza de Español como Lengua Extranjera, buscando certificar un mayor número de profesores.
- **Fortalecer la diversidad lingüística como parte de la Nación colombiana.** En Colombia existen 65 lenguas nativas indígenas, dos lenguas de comunidades afrodescendientes (creole y palenquero) y el idioma Romaní del pueblo Rrom, las cuales se encuentran en distintos grados de vitalidad. Para dar continuidad a los procesos de revitalización y fortalecimiento de las lenguas, iniciados a partir de la vigencia de la ley de lenguas, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Educación desarrollarán acciones para su visibilización y fortalecimiento tanto en sus procesos de oralidad como de escritura, en los casos en que así lo decidan los pueblos o comunidades en el marco de sus planes de vida o de etnodesarrollo.

#### ***Metas***

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2010–2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Bienes y manifestaciones del patrimonio cultural reconocidos y protegidos	36	64

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2010-2014)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Expedientes formulados para solicitud de inclusión en las listas de Patrimonio Mundial y de la Humanidad de la UNESCO	3	7
Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP y Planes Especiales de Salvaguardia - PES formulados	33	57
Creación y fortalecimiento de Escuelas taller en municipios de consolidación y con tradición patrimonial	0	2
Número de profesores formados en el diplomado de Pedagogía y didáctica para la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera - ELE, de manera presencial y virtual	96	2.000

### **5.3. Apoyo a proyectos de interés público que desarrollen procesos artísticos o culturales**

Adicionalmente y con el fin de fortalecer las 5 líneas estratégicas propuestas, el sector cultura continuará desarrollando procesos transversales y actividades culturales, mediante el impulso a la política cinematográfica del país, la implementación de los planes nacionales para las artes y la danza, los procesos de comunicación y territorio, los procesos culturales con enfoque diferencial y acción sin daño y, los procesos de recuperación y preservación de la memoria que desarrollan de manera articulada el Museo Nacional de Colombia, la Biblioteca Nacional, el Archivo General de la Nación y el Instituto Colombiano de Antropología e Historia. Estos procesos, acciones y proyectos serán fortalecidos gracias a los recursos que el sector otorga a través de las convocatorias de los programas nacionales de concertación y estímulos.

Finalmente, para garantizar la articulación nación-territorio, este accionar será acompañado de un proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión cultural en lo local a través de la consolidación del Sistema Nacional de Cultura.

## **6. Mejor infraestructura y programas de preparación de atletas para el posicionamiento y el liderazgo deportivo del país**

### **6.1. Formación y preparación de atletas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del País**

Superar los desarrollos deportivos alcanzados requiere la implementación de nuevos lineamientos tanto en ciencias del deporte como en la gestión administrativa, conducentes a lograr que los atletas de alto rendimiento cuenten con mejores condiciones de preparación deportiva, y que estas permitan en el corto, mediano y largo plazo, mantener y mejorar los resultados en competiciones del sector olímpico-convencional y paralímpico.

Los esfuerzos en este sentido se orientarán a: Mejorar la organización y capacidad de gestión y financiación de los organismos que conforman el deporte asociado, con el fin de garantizar que los procesos de desarrollo de los talentos deportivos como de los atletas de alto rendimiento, cuenten con condiciones óptimas para su preparación y competición deportiva. De esta forma, se garantizará que estos deportistas cuenten, entre otros, con entrenadores responsables, implementación e indumentaria especializada, talento humano con formación en ciencias del deporte, escenarios de entrenamiento y competencia adecuados y fortalecimiento de las condiciones psicosociales del atleta. Adicionalmente, se buscará que los deportistas cuenten con un mayor intercambio técnico con países de alto desarrollo deportivo, lo cual beneficiará a los atletas en concentraciones y competiciones.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de medallas en Juegos Multideportivos del Ciclo Olímpico-Convencional y Ciclo Paralímpico a nivel internacional; y número de medallas en Campeonatos Mundiales Juveniles y Mayores	543	1.918

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de Medallas en Juegos Multideportivos y Campeonatos Mundiales Juveniles y Mayores del sector Paralímpico	37	250
Número de Medallas en Juegos Multideportivos y Campeonatos Mundiales Juveniles y Mayores del sector Olímpico-Convencional	506	1.668

#### **6.2. Infraestructura para el deporte, la recreación y la actividad física**

La recuperación, construcción y/o mantenimiento de escenarios deportivos, parques y espacios lúdicos tanto en la zona urbana como rural serán espacios que promoverán la inclusión y participación de los ciudadanos en el deporte, la recreación y la actividad física saludable. Esta estrategia se implementará en los siguientes componentes:

- **Infraestructura para el alto rendimiento:** Recuperación, adecuación, mejoramiento y construcción de escenarios deportivos necesarios para el alto rendimiento y la competición, articulado a los ciclos de competición nacional e internacional, garantizando la realización de eventos deportivos de gran nivel.

**Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Infraestructura deportiva requerida para el desarrollo de eventos deportivos nacionales e internacionales.	33	50

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos del ciclo Olímpico.	23	35
Escenarios deportivos construidos, adecuados y mejorados para el desarrollo de eventos internacionales con sede en Colombia	10	15

- **Infraestructura deportiva municipal:** Se fortalecerá la infraestructura municipal mediante la construcción de escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que esta en lo posible sea una infraestructura multimodal que permita la práctica de diversos deportes y actividades. Para esto, Coldeportes revisará y evaluará el inventario actual de infraestructura y promoverá la creación del Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional.

**Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Escenarios deportivos recuperados (trimestral) (LB: 0) (Universo de escenarios 30.337 de acuerdo con censo del 2010)	142	450

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Parques recreativos y/o espacios lúdicos para el desarrollo de programas de recreación, actividad física y deporte social comunitario	56	200
Proyectos apoyados para el mejoramiento, adecuación y dotación de escenarios deportivos y recreativos	86	250

## e. Acceso a Activos: Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad

Las estrategias del componente de acceso a activos articuladas bajo el concepto de “*Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad*”, buscan promover la obtención de recursos físicos, de manera autónoma y sostenible, como herramientas fundamentales para mejorar las condiciones de vida de las personas, en la medida que contribuye a la superación de la pobreza en zonas urbanas a través del mejoramiento de las condiciones de habitabilidad (vivienda y su entorno, agua potable y saneamiento básico) y movilidad urbana. Adicionalmente, da continuidad al cumplimiento de visiones y metas de largo plazo de país, tales como: los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM, la Visión Colombia 2019 – Construir Ciudades Amables, y la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades de Colombia al 2035.

Bajo el concepto de “*Ciudades Amables y Sostenibles para la Equidad*” se mantiene una concepción integral del desarrollo urbano, que conlleva a la planificación y actuación coherente y articulada de los sectores de vivienda, agua potable y saneamiento básico, y movilidad urbana, en el marco de actuaciones urbanas integrales y del fortalecimiento de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial en las escalas regional y local. El desarrollo de esta estrategia es el siguiente:

### 1. Vivienda y Desarrollo Urbano.

Por el lado de la oferta de vivienda se resaltan las siguientes dificultades: i) deficiente gestión del suelo urbano y de expansión urbana clasificados en los Planes de Ordenamiento Territorial –POT para habilitarlo y destinarlo para la Vivienda de Interés Social –VIS y/o para la Vivienda de Interés Prioritario –VIP; ii) baja articulación con otros sectores que garanticen proyectos de vivienda integrales a través de la oferta de mejores espacios públicos y equipamientos sociales y colectivos así como la generación de oportunidades económicas y productivas en el mismo proyecto o en áreas adyacentes; iii) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación y diferentes niveles territoriales; iv) ausencia de incentivos, instrumentos de financiación y mecanismos de monitoreo de consumos para promover la construcción sostenible; y v) deficiencias en la calidad de las viviendas.

Por el lado de la demanda, otras dificultades están relacionadas con: i) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; ii) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios y créditos; iii) baja capacidad de ahorro en los quintiles de más bajos de ingreso; y, iv) limitada participación del sector privado en el desarrollo urbano.

Para superar estas limitaciones se proponen las siguientes acciones:

### **1.1. Ordenamiento Territorial y Ciudades Amables y Sostenibles**

El ordenamiento territorial se constituye en soporte fundamental para garantizar mejores condiciones de movilidad social en la medida que a través de este se dispone la adecuada localización y acceso a los equipamientos y servicios públicos más adecuados.

- Asistencia técnica a las entidades territoriales para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio brindará –MVCT asistencia técnica en la revisión y ajuste de los POT para que las entidades territoriales incorporen temas como la habilitación de suelo para vivienda, los tratamientos urbanísticos y el análisis de riesgo de desastres conforme a las normas nacionales, en este último considerando de manera prioritaria los eventos más recurrentes en el territorio (inundaciones y deslizamientos). De igual forma, se brindará asistencia técnica a las entidades territoriales que forman parte del Sistema de Ciudades para la articulación de POT con los Planes de Desarrollo, Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial – PEMOT, Planes de Inversión Sectorial en APSB y otros instrumentos de ordenamiento, con una visión supramunicipal.

La asistencia técnica incorporará a las Áreas Metropolitanas para apoyar la implementación y articulación de los Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial –PEMOT y los Planes Integrales de Desarrollo Metropolitano –PIDM, armonizándolos entre sí y con los ejes de Política del Sistema de Ciudades.

Finalmente, como parte de su programa de asistencia técnica y con el fin de consolidar un inventario nacional de asentamientos en riesgo, el MVCT capacitará a 250 municipios en la aplicación de la Guía metodológica del inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios capacitados y/o apoyados técnicamente para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial –POT.	0	400

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de municipios capacitados y/o apoyados técnicamente para la revisión de los POT.	0	400
Número de municipios capacitados en la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de sus POT.	0	400
Número de municipios capacitados en la elaboración del inventario de asentamientos en zonas de alto riesgo.	0	250

Nota: La línea base de la meta y los productos obedece a la asistencia técnica realizada por el MVCT durante el periodo agosto 2010-diciembre 2013. Si bien el MVCT ha prestado asistencia técnica a municipios en la elaboración de los POT, se toma como línea base cero debido a que la apuesta en este cuatrienio es la asistencia técnica para los municipios que entran en la fase de revisión de los POT. De igual forma, la meta correspondería al acumulado de agosto 2014 a agosto 2018.

- **Promover la financiación del desarrollo urbano sostenible.**

El MVCT, con el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP y el DNP, elaborará una propuesta técnica y reglamentaria en materia de instrumentos de financiación del desarrollo urbano sustentados en la captura de mayores valores del suelo (plusvalor), relativa a fortalecer o mejorar la aplicación de los existentes Impuesto Predial Unificado -IPU, entre otros) o introducir nuevos instrumentos (como el Tax Incremental Finance -TIF), que incentiven la participación privada, de tal forma que se garanticen condiciones de eficiencia, efectividad y equidad en la financiación de los diferentes equipamientos urbanos de los territorios.

- **Incentivar la formulación de operaciones urbanas integrales.**

La finalidad de esta estrategia es promover el desarrollo urbano equilibrado de las ciudades funcionales o aglomeraciones urbanas y de las uninodales del país, mediante acciones en gestión de suelo, espacio público equipamientos urbanos, vivienda social y servicios públicos, que garanticen Operaciones Urbanas Integrales -OUI en las que se incorporen los ejes estratégicos de la Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades. En las OUI se debe propiciar la implementación de equipamientos sociales y colectivos, así como de sistemas de transporte que permitan la articulación funcional de los nuevos proyectos de vivienda a las ciudades; así como promover la localización de actividades productivas y comerciales que garanticen una oferta adecuada de empleo para los nuevos residentes y disminuir los desplazamientos por este motivo.

En este sentido, se continuará con la implementación de las políticas de Mejoramiento Integral de Barrios (DNP, 2009), Espacio Público (DNP, 2012) y Recuperación de los Centros Históricos (DNP, 2010) que permiten incrementar la oferta de suelo para

nuevos proyectos habitacionales que incorporen espacios destinados para los equipamientos urbanos requeridos.

- **Gestión catastral multipropósito eficiente.**

Para alcanzar este propósito, se debe trabajar en varios frentes: i) contar con la cartografía básica actualizada a diferentes escalas; ii) actualizar las metodologías de los distintos procesos catastrales (formación, actualización de la formación y conservación); iii) profundizar en la interrelación del catastro con el registro; iv) realizar procesos de actualización permanente, especialmente en las principales ciudades del país donde la dinámica inmobiliaria así lo exija; v) ajustar los tiempos de actualización catastral según la dinámica inmobiliaria; y, vi) aplicar criterios técnicos para el reajuste de los avalúos catastrales por conservación, para lo cual es necesario eliminar los topes que fijan la Ley 242 de 1995 y 101 de 1993.

De igual manera, se debe trabajar en la expedición de una Ley Catastro que agrupe toda la normatividad nacional vigente que incluya, entre otros aspectos, el establecimiento de un esquema de incentivos y sanciones para los municipios que no promuevan la actualización de sus catastros, que regule los procesos de intercambio y disponibilidad de la información catastral que no cuente con *habeas data*, que regule la financiación y cofinanciación de las actividades catastrales, como también que promueva y reglamente la conformación de observatorios del mercado inmobiliario para hacer monitoreo a los mercados de suelo del sistema de ciudades, bajo los estándares de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales –ICDE.

#### **Metas**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de predios urbanos actualizados catastralmente	80,4%	90%

Nota: Las metas establecidas para el 2018 no son acumulativas a la línea base.

- **Ordenar el territorio para la sostenibilidad, el desarrollo y la equidad territorial en municipios, departamentos y áreas metropolitanas.**

Para lograr el propósito planteado se debe avanzar en el perfeccionamiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y gestión del suelo, establecidos en la Ley 388 de 1997, mediante nuevas regulaciones y el acompañamiento a las entidades territoriales en la implementación de dichos instrumentos. Asimismo, se apoyará la formulación de cuatro planes piloto departamentales de ordenamiento territorial que vinculen las principales aglomeraciones urbanas del país; la formulación de cuatro visiones de largo plazo para las aglomeraciones urbanas y/o corredores urbanos del Sistema de Ciudades,

y la formulación de documentos para la regulación de instrumentos de planeación para el ordenamiento supramunicipal

Adicionalmente, se promoverá la formulación y adopción de una Ley de Paisaje con el fin de articular las expectativas del desarrollo territorial departamental y metropolitano a la necesidad de garantizar la preservación de valores ambientales, culturales y patrimoniales en contextos urbanos, rurales y suburbanos.

## **1.2. Oferta y Demanda de Vivienda**

A través del acceso a una vivienda digna con acceso a servicios públicos domiciliarios se logra que los hogares más vulnerables superen las privaciones relacionadas con condiciones de habitabilidad y por ende salir de su condición de pobreza, para lo cual se trabajará en los siguientes frentes:

### **1.3. Reducir el déficit habitacional cuantitativo urbano asociado al IPM.**

Las intervenciones orientadas a mitigar condiciones de precariedad en la vivienda atacan simultáneamente problemas asociados al acceso a una vivienda digna y servicios públicos domiciliarios, solucionando las privaciones en materia de habitabilidad del Índice de Pobreza Multidimensional. Dentro de esta estrategia se encuentra la implementación de programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como: subsidio familiar de vivienda en especie “Programa Viviendas Gratuitas” y subsidio familiar a través del programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores (VIPA). Las metas asociadas a esta estrategia son las siguientes:

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de personas que habitan en viviendas con materiales de paredes inadecuados	707.107	565.685
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Viviendas públicas y privadas iniciadas	740.097	800.000
Viviendas de Interés Social con apoyo de Fonvivienda y las CCF	328.282	400.000
Créditos desembolsados con cobertura a la tasa de interés	147.169	280.000
Soluciones de vivienda entregadas por el Fondo de Adaptación	2.756	58.087

Nota: Las metas establecidas para el 2018 no son acumulativas a la línea base, corresponde al periodo agosto 2014-agosto 2018. La línea base de la meta y productos corresponde al periodo agosto 2010 a diciembre 2013.

En este sentido, el Fondo de Adaptación aportará al cumplimiento de la meta intermedia a través de la entrega de viviendas a personas damnificadas por la ola invernal 2010-2014, contribuyendo así al producto de viviendas públicas y privadas iniciadas.

- **Fortalecer los instrumentos de acceso a vivienda para los hogares.**

El Gobierno Nacional continuará concentrando sus esfuerzos en la identificación y remoción de las distintas barreras que limitan el acceso a vivienda para los hogares más vulnerables manteniendo una aproximación diferencial en el diseño de instrumentos y programas que tenga en cuenta las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios de la política. Esto se desarrollará a través de la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda -SFV en dinero o en especie para la adquisición de una vivienda urbana nueva, garantías crediticias, la cobertura condicionada de tasa de interés en créditos hipotecarios y contratos de leasing habitacional para la adquisición de vivienda nueva, y combinaciones de los dos anteriores para continuar aumentando las opciones de financiación hipotecaria disponibles en la base de la pirámide poblacional.

Con el propósito de facilitar el acceso a vivienda para los hogares de bajos ingresos e impulsar la construcción de viviendas, se ejecutará una segunda generación del Programa de Vivienda Gratuita; se ofrecerán nuevas coberturas a la tasa de interés a créditos hipotecarios para la adquisición de VIP y VIS nuevas; y se apoyará la consecución del cierre financiero para la adquisición de VIS en los mercados donde hay una limitada disponibilidad de SFV con cargo a los recursos del FOVIS de las Cajas de Compensación Familiar -CCF.

Por su parte, las entidades territoriales apoyarán la financiación de vivienda social, implementando programas e instrumentos complementarios y articulados a la política nacional de vivienda, o como único promotor de los mismos, con recursos propios y del Sistema General de Regalías -SGR.

- **Articulación del sector vivienda con otros sectores para lograr la provisión de equipamientos sociales alrededor de los nuevos proyectos de vivienda.**

Esta estrategia propende por la implementación del artículo 11 de la Ley 1537 de 2012 a través del cual los ministerios y entidades de orden departamental y municipal priorizarán recursos “*para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos e infraestructura de servicios públicos domiciliarios para los proyectos de Vivienda de Interés Social y Prioritaria que se realicen con la financiación o cofinanciación del*

*Gobierno Nacional, y las Operaciones Urbanas Integrales adoptadas por el Gobierno Nacional*”, en especial, los programas como Vivienda Gratuita o VIP para Ahoradores, entre otros.

Adicionalmente, la estrategia busca implementar esquemas de ejecución de programas que garanticen el desarrollo integral de las ciudades desde la provisión de la vivienda. Para ello es necesaria la participación del sector privado, razón por la cual se promoverán esquemas de Asociación Público y Privado -APP que permitan el desarrollo de vivienda nueva y equipamientos urbanos en el país, con una visión integral de Ciudades Sostenibles.

El DPS, con el apoyo del MVCT, elaborará una norma que promueva el acompañamiento social en programas de vivienda de interés prioritaria y, articulará información sobre oferta sectorial para la dotación de la infraestructura social con las entidades competentes.

- **Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción de edificaciones sostenibles.**

Esta línea estratégica involucra: i) la formulación y adopción de la Guía para la Construcción Sostenible en el uso eficiente de agua y energía en edificaciones; ii) lineamientos sobre la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en la construcción de edificaciones que cumplirán con las normas técnicas respectivas; iii) implementación de mecanismos de financiación verde viabilizados, que garanticen la incorporación de eco-tecnologías en las edificaciones, particularmente en los programas de vivienda de interés social y prioritaria promovidos por el Gobierno Nacional.

- **Formular un Sistema de Información Integral para el seguimiento de la política de Construcción Sostenible.**

En el marco del seguimiento a la política de Construcción Sostenible se requiere contar con un sistema que proporcione información sobre cada una de las etapas del ciclo de vida de las edificaciones, tanto a nivel nacional como local, que deberá desagregarse según las clasificaciones climáticas y regionales pertinentes. Por medio del desarrollo de metodologías de medición adecuadas, esta estrategia permitirá la creación de una línea base que definirá objetivos específicos en términos de ahorro en los consumos de energía y agua. Este sistema de información facilitará el seguimiento y monitoreo a los efectos de la política.

Con el fin de promover estas prácticas de construcción segura, saludable y sostenible, se incentivará la capacitación de la mano de obra a través de los programas de formación técnica que desarrolleen entidades académicas, privadas o públicas, como el

SENA y Cajas de Compensación Familiar, que ofrezcan este tipo de servicio. Asimismo, los programas de acompañamiento social incorporarán un componente de sensibilización y educación en el manejo y uso de estas tecnologías e infraestructuras en temas de vivienda nueva y mejoramiento.

## **2. Acceso a Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB).**

El acceso al agua potable y saneamiento básico son factores determinantes para mejorar las condiciones de habitabilidad de las viviendas, impactar en la situación de pobreza y salud de la población, así como contribuye a incrementar los índices de competitividad y crecimiento del país. Sin embargo, se presentan deficientes indicadores de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en algunas zonas del país, a nivel de cobertura, calidad y continuidad, que requieren acciones concretas encaminadas a asegurar la adecuada planificación de las inversiones sectoriales y esquemas de prestación de los servicios que aseguren la sostenibilidad económica y ambiental de las inversiones, para lo cual se plantea:

### **2.1. Fortalecer los procesos de planeación sectorial y la gestión financiera y de proyectos.**

- Mejorar los procesos de planeación sectorial de los municipios, áreas metropolitanas y departamentos a partir del ordenamiento y oferta del recurso hídrico, la articulación de los diferentes instrumentos de planeación a nivel territorial y de prestación de los servicios públicos y la implementación de programas de asistencia técnica y apoyo financiero de la Nación y departamentos. De esta forma, se definirán planes de mediano y largo plazo, así como programas y proyectos nacionales y regionales e instrumentos que permitan priorizar inversiones en el sector, articulando fuentes de financiación públicas, privadas, recursos de banca bilateral, multilateral y de cooperación no reembolsable; incentivando la implementación de esquemas de Asociaciones Público Privadas – APP.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio: i) establecerá los criterios técnicos y procesos que deben cumplir los proyectos a ser financiados con recursos de las diferentes entidades del Gobierno Nacional, para asegurar su articulación y adecuada ejecución; ii) estructurará una unidad ejecutora para hacer más eficiente la gestión, contratación y seguimiento de proyectos.

- Para contar con información necesaria, oportuna y con calidad que soporte los procesos de planeación, regulación, vigilancia y toma de decisión sectorial, se requiere fortalecer la gestión de información. Para lo cual, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, definirá mecanismos para la

optimización, articulación y/o implementación de sistemas que respondan a las necesidades del país, lo cual incluye la modernización del Sistema Único de Información – SUI.

- En cuanto a la gestión de programas y proyectos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio:
  - i) desarrollará y fortalecerá mecanismos para mejorar la formulación y ejecución; ii) promoverá con el apoyo de Colombia Compra Eficiente la transparencia en los procesos de contratación; iii) definirá políticas orientadas a promover la innovación, el desarrollo tecnológico y la eficiencia energética; iv) actualizará la reglamentación técnica del sector; y v) propondrá instrumentos que habiliten la evaluación y viabilización de proyectos a nivel departamental acorde con los planes y programas que se estructuren a nivel local y regional.

## **2.2. Fomentar la estructuración e implementación de esquemas de prestación sostenibles.**

La consolidación de la estructura empresarial en la prestación de los servicios es necesaria para garantizar la sostenibilidad financiera, social y ambiental de las inversiones; para el efecto se adelantarán las siguientes acciones:

- A partir de la evaluación a los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento – PDA, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, adelantarán acciones orientadas a su ajuste y fortalecimiento como programa que tiene dentro de sus objetivos prioritarios apoyar el manejo empresarial y la regionalización de la prestación de los servicios de APSB, para asegurar la eficiente planeación, formulación y ejecución de proyectos y la sostenibilidad de las inversiones, en zonas urbanas y rurales.
- Desarrollo e implementación de esquemas que aseguren el aprovechamiento de las economías de escala, así como soluciones efectivas y sostenibles a los problemas relacionados con la prestación de los servicios de APSB. Por consiguiente, la Nación y departamentos, promoverán la implementación de mercados regionales, esquemas asociativos de municipios y de segundo nivel para aglomeración de prestadores, así como redes de asistencia a municipios o prestadores y aquellos que se requieran para apoyar el cumplimiento de esta estrategia.
- Generar cambios normativos y legales requeridos para garantizar la prestación de los servicios en zonas de difícil gestión y municipios prestadores directos.
- Fortalecer el esquema de subsidios del sector y poner en funcionamiento el Fondo Nacional de Solidaridad – FNS cuya asignación de recursos deberá estar orientada,

principalmente, a apoyar esquemas en donde la Nación haya promovido soluciones regionales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado o aseo, en zonas urbanas o rurales. Adicionalmente, se requiere desarrollar el marco legal para la aplicación del mínimo vital teniendo en cuenta el acceso al servicio de acueducto, la recuperación de costos y la asignación de subsidios, de tal forma que se pueda asegurar la atención a la población que lo requiere y el equilibrio económico del sector.

- Ajuste del proceso y los efectos de la certificación de municipios en el uso de recursos del SGP para APSB, de tal manera, que se asegure una adecuada articulación con la estrategia de monitoreo, seguimiento y control, y permita avanzar en la mejora efectiva del sector.
- Expedición de los marcos tarifarios por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico (CRA), en los que se reconozcan características regionales, se incentive el aumento de la productividad y la eficiencia en la gestión de los prestadores. En este contexto, se requiere fortalecer los procesos regulatorios que lleve a cabo la CRA y la medición de impactos de los mismos.
- Implementación de esquemas de vigilancia y control diferenciados por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los que se tengan en cuenta las características de los mercados, la regulación y los instrumentos de planeación sectorial. De igual manera, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio trabajará articuladamente con el Ministerio de Salud y Protección Social en la revisión y ajustes al esquema de vigilancia de calidad del agua para asegurar la eficiencia del mismo.

### **2.3. Fortalecer la sostenibilidad ambiental asociada a la prestación de los servicios de APSB.**

Para avanzar en la sostenibilidad ambiental que requiere el país y como una respuesta efectiva para el cumplimiento de requerimientos de la OCDE se requieren las siguientes acciones que se articularán con la estrategia transversal de Crecimiento verde:

- En el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realizará los ajustes y desarrollos normativos relacionados con los instrumentos económicos y financieros que garantizan la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación, buscando que estén acordes con las necesidades sectoriales y regionales y que incentiven las inversiones requeridas de prestadores, entidades territoriales y las autoridades ambientales.

- Implementar políticas sectoriales de mitigación y adaptación al cambio climático y de gestión de riesgo de desastres, orientadas a reducir la vulnerabilidad y la articulación de acciones y recursos, en los diferentes niveles del territorio, priorizando inversiones relacionadas con la reducción del riesgo de desabastecimiento de agua por disponibilidad del recurso hídrico. Asimismo, se requiere definir políticas de drenaje urbano sostenible que se articulen con los planes de ordenamiento territorial de municipios.
- Promover y apoyar la estructuración de sistemas integrales sostenibles para el tratamiento de aguas residuales que incluyan componentes de innovación en el marco del Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos - SAVER, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún- Consota, Río de Oro, Fonce y Laguna de Fúquene.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, desarrollará políticas y regulaciones orientadas a fortalecer la gestión integral de residuos sólidos a través de modelos regionales que generen economías de escala e incentiven inversiones para asegurar sistemas adecuados de prestación del servicio público de aseo y sus actividades de disposición final y aprovechamiento, a partir de los Planes Integrales de Gestión de Residuos Sólidos - PGIR.
- Desarrollo de instrumentos normativos, por parte del Gobierno Nacional, orientados a hacer más eficiente la operación de los sitios de disposición final y la promoción de investigación e innovación; así como instrumentos para que se puedan implementar medidas excepcionales en el caso que se presenten riesgos que afecten la prestación del servicio público de aseo. Así mismo, fortalecer los procesos y alianzas para el desarrollo de esquemas inclusivos de reciclaje, promoción de cadenas productivas y la estructuración de un observatorio para monitoreo y seguimiento del reciclaje y el aprovechamiento.
- Definir esquemas de participación público-privada en la financiación y ejecución de proyectos de tratamiento de aguas residuales, teniendo en cuenta entre otras fuentes las siguientes: i) planes de inversión de los esquemas tarifarios; ii) Sobretasa Ambiental del Impuesto Predial (Art. 44 de la Ley 99 de 1993); iii) tasa retributiva; iv) fondos de infraestructura y v) recursos de banca bilateral, multilateral y de cooperación no reembolsable.

Las anteriores acciones estratégicas están relacionadas con las siguientes metas de producto y resultado:

## Metas

Producto (asociado a la meta intermedia de IPM)	Línea base (2013)	Meta a 2018
Personas con acceso a agua potable*	41.877.000	44.477.000
Personas con acceso a una solución de alcantarillado*	39.469.000	42.369.000

\* Para el área urbana por cobertura de acueducto y alcantarillado, se entiende como la conexión de la vivienda a los servicios. Para el área rural, la cobertura de suministro de agua incluye la conexión de la vivienda al servicio de acueducto o suministro de agua a través de soluciones alternativas como otra fuente por tubería, pozo con bomba y pila pública; en el caso del alcantarillado para el área rural se incluyen conexiones al servicio, así como soluciones alternativas como inodoro conectado a pozo séptico y letrina.

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Nuevas personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	2.300.000

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
PDA con planes de aseguramiento en implementación	22	32
Municipios con riesgo por desabastecimiento*	312	284

\* La línea base corresponde a los municipios identificados en la vigencia 2013 con algún riesgo de desabastecimiento y la meta se establece a partir de municipios que reducen o mitigan el riesgo.

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	79%	83%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios que pasan a disponer en un nuevo sitio de disposición final	0	3
Municipios que disponen en un sitio disposición final existente	874	916
Porcentaje de Residuos Sólidos Municipales Aprovechados	15%	20%

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Aguas residuales urbanas tratadas	33%	41%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Caudal tratado de Aguas residuales en nuevos sistemas (l/s)	24.164	33.776
Sistemas de tratamiento de Aguas Residuales	622	628

## **f. Manejo de Riesgos en Crisis**

Las estrategias para el manejo de riesgos en crisis, buscan establecer un apoyo oportuno frente a los eventos que afectan el bienestar de la población, por lo que están compuestas de mecanismos para la protección de las condiciones de vida de las personas a través del manejo social del riesgo. El presente componente incluye estrategias para la protección de los trabajadores y sus familias y reducir la vulnerabilidad de asentamientos en riesgo. También incluye estrategias para el mejoramiento de la salud ambiental, como un componente clave para mitigar los efectos del deterioro ambiental.

### **1. Fortalecer los mecanismos de protección en crisis desde y para el mercado de trabajo**

#### **1.1. Impulsar el desarrollo económico, social y comunitario de municipios con bajo desarrollo económico a través del mercado de trabajo**

Bajo el liderazgo del Ministerio de Trabajo y con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo y otras entidades del gobierno, se desarrollará una estrategia que permita, por un lado, apoyar con recursos humanos los procesos de reconstrucción y estabilización de la infraestructura municipal afectada principalmente por desastres naturales o de otro tipo. Por otro lado, la estrategia deberá permitir el desarrollo de infraestructura para el desarrollo de municipios con baja capacidad institucional.

El desarrollo de esta estrategia deberá contener aspectos como i) mecanismos de focalización y priorización, ii) programas de empleo temporal de acuerdo al tipo de intervención requerida, iii) componentes de formación en competencias laborales y transversales en los casos que se requiera, iv) Acompañamiento y promoción de procesos de enganche laboral o emprendimiento para la población participante y v) Mecanismos de seguimiento y monitoreo. En todo caso, el desarrollo de esta estrategia deberá estar coordinación con las apuestas productivas y necesidades de inversión definidas por los territorios.

#### **1.2. Definir lineamientos para proteger el mercado de trabajo en épocas de crisis**

El Ministerio del Trabajo con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo, deberán definir lineamientos y acciones para evitar efectos nocivos en el mercado laboral derivados de la exposición a riesgos idiosincráticos o covariantes. En particular, se deberá desarrollar un sistema de monitoreo y seguimiento a los mercados de trabajo nacional y local con énfasis en el potencial efecto que podría tener una fluctuación interna o externa en las principales variables trazadoras del mercado de trabajo. En la misma línea, se deberán crear mecanismos que permitan la reacción

oportuna de la oferta estatal de bienes y servicios ante la exposición choques. Finalmente, se deberán definir mecanismos anticíclicos de financiamiento para estas alternativas.

El desarrollo de esta estrategia deberá contemplar, entre otros aspectos, la protección de los ingresos laborales de la población que se encuentra en la franja de vulnerabilidad.

## **2. Reducir la Vulnerabilidad de asentamientos en riesgo como medio para la movilidad social**

La incorporación de consideraciones de vulnerabilidad y riesgo de desastres, como condición que debe superarse para salir de la situación de pobreza, cobra especial relevancia al considerar que la ocurrencia de un evento adverso de origen natural o antrópico puede manifestarse en la pérdida del capital acumulado por una familia en activos físicos y productivos (vivienda y sus medios de vida), generando un empobrecimiento paulatino<sup>53</sup> o súbito<sup>54</sup> y, disminuyendo su capacidad de recuperación frente a un evento subsiguiente. Por lo anterior, se entiende que la superación de las condiciones de vulnerabilidad que facilitan el riesgo de desastre, debe ser una condición de primer orden para garantizar la superación de la pobreza y la sostenibilidad de una mejora en la calidad de vida por parte de la población.

Para efectos de lo anterior será necesario:

- Considerar la incorporación y el seguimiento de las familias y municipios, con respecto a variables que permitan identificar y monitorear las variables asociadas a la localización de familias en condiciones de riesgo<sup>55</sup>.
- Canalizar el apoyo de las entidades del gobierno nacional encargadas de los programas de gestión del riesgo de desastres y ordenamiento territorial, Unidad Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres - UNGRD y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT respectivamente, para promover la oferta territorial de programas de vivienda orientados a la intervención del riesgo y complementarla con la oferta institucional de servicios del gobierno nacional, con el fin de lograr un mayor impacto en reducción de la vulnerabilidad de la población.

Mediante la asistencia técnica conjunta de la UNGRD y el MVCT se tiene una población objetivo de 67 municipios que recibirán acompañamiento para avanzar en ordenamiento territorial y la elaboración de inventarios de asentamientos en riesgo, así como el

---

<sup>53</sup> En la medida que es afectada por eventos de alta recurrencia.

<sup>54</sup> En el caso de ocurrencia de eventos de gran impacto como son los fenómenos asociados a sismicidad, erupciones volcánicas o tsunami, entre otros.

<sup>55</sup> A través de la incorporación de estas variables como parte de los logros familiares y territoriales del programa de superación de la pobreza extrema.

acompañamiento de la UNGRD para el fortalecimiento local en gestión del riesgo de desastres.

En complemento de lo anterior el MVCT como parte de su asistencia técnica apoyará a 250 municipios en la implementación de la metodología para la identificación de asentamientos en alto riesgo de desastres, información que se consolidará por dicha entidad como insumo para la formulación de política de intervención de asentamientos en riesgo.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios pilotos para reducir la vulnerabilidad de asentamientos en riesgo	0	68

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de municipios con acompañamiento de familias que reducen su nivel de vulnerabilidad por localización en zonas de alto riesgo	0	68

### **3. Reducir impactos del cambio climático en la salud y la nutrición de la población colombiana**

#### **3.1. Disminuir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental.**

Para reducir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental se implementará la Política Integral de Salud Ambiental –PISA, el Sistema Unificado de Información de Salud Ambiental – SUISA y las instancias de coordinación intersectorial tales como la Comisión Técnica Nacional Intersectorial para la Salud Ambiental (CONASA) y los Consejos Territoriales de Salud Ambiental en todo el territorio nacional.

#### **Metas**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2012)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Reducir los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental como porcentaje del PIB	2%	1,7%

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de Indicadores de Salud ambiental disponibles para consulta	0	15
Consejos Territoriales de Salud Ambiental funcionando en todo el territorio nacional.	12	32

### **3.2. Reducir la vulnerabilidad de los hogares ante crisis alimentarias.**

En el marco del rediseño de la política de Salud Alimentaria y Nutricional se desarrollará una ruta de atención para emergencias alimentarias que deberá ser implementada a través de fases de respuesta y normalización de la emergencia alimentaria, la cual deberá ser operativamente sostenible en el tiempo y estandarizada para ser aplicada en cualquier territorio con el fin de asegurar el flujo de alimentos mediante acciones intersectoriales articuladas para la superación de la emergencia. Así mismo, se articularán los programas de asistencia alimentaria y de atención integral en emergencias y desastres (asistencia humanitaria en la primera fase), como parte de la Estrategia Nacional de Respuesta liderada por la UNGRD.

## **Bibliografía**

- Banco Mundial. (2012). Embarazo Adolescente y Oportunidades en América Latina y el Caribe: Sobre Maternidad Temprana, Pobreza y Logros Económicos. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2013). *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo.* Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2014). Hacia la prosperidad compartida en Colombia. *Notas de política.* Pendiente de publicación.
- Barrera, F; Maldonado, D; Rodríguez, C. (2012) Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: Diagnóstico y Propuestas. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 41.
- Bernal, R; Camacho, A. (2012) Política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 33.
- Bonilla, L. (2011). Doble Jornada Escolar y Calidad de la Educación en Colombia. Coyuntura Económica 41(1), 66-103.
- Bundy, D. (2011). Reconsiderando la alimentación escolar. Banco Mundial
- Consejo Nacional de Educación Superior (2014). Acuerdo por lo superior 2034: Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz. CESU.
- Departamento Nacional de Planeación (2010, abril). Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia. Documento Conpes 3658, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2010, julio). Lineamientos de Política para el Fortalecimiento del Sistema de Formación de Capital Humano. Documento Conpes 3674, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2011). Prosperidad para todos: Plan Nacional de Desarrollo 2010-201. Bogotá. DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2013, diciembre). Política nacional de espacio público. Documento Conpes 3718, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014, julio). Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes. Documento Conpes 173, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014, julio). Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Documento Conpes 3810, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (2014, junio). Concepto Favorable de la Nación para Contratar un Empréstito Externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$100 millones o su Equivalente en otras Monedas, Destinado a Financiar el Proyecto de Fortalecimiento de la Educación Media y Tránsito a la Educación Terciaria en Colombia. Documento Conpes 3809, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento nacional de planeación (diciembre, 2009). Lineamientos para la consolidación de la política de mejoramiento integral de barrios -MIB. Documento Conpes 3604, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

Departamento Nacional de Planeación y Banco Mundial (2014). Estrategia Nacional para el Desarrollo de Infraestructura. Informe preliminar, Bogotá D.C.: Colombia.

Departamento Nacional de Planeación; Econometría. (2014). Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo. Mimeo.

Departamento Nacional de Planeación; G exponencial; Cinde consultores. (2013). Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE.

Econometría Consultores, The Institute for Studies -IFS, Fedesarrollo y Sistema Especializado de Información S.A. (2012, Enero). Evaluación de impacto de Red Unidos – Protección social para la superación de la pobreza extrema. Bogotá D.C.: Colombia.

Econometría. (2012). Estudio de marco de financiamiento de la educación media en Colombia. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Economía Urbana (Diciembre, 2013). EVALUACIÓN DE PROCESOS Y RESULTADOS: EVALUACIÓN AL SISTEMA NACIONAL DE CATASTRO. Bogotá.

Fields, Gary S (2003). Decent Work and Development Policies [Electronic version]. International Labour Review, 142(2), 239–262.

Fundación Compartir, (2013). Tras la Excelencia Docente. Cómo mejorar la educación pública primaria, secundaria y media en Colombia a través del mejoramiento de la calidad docente. Bogotá: Punto aparte

García, S; Fernández, C; Weiss, C., (2013). Does lengthening the school day reduce the likelihood of early school dropout and grade repetition: Evidence from Colombia. Documentos de Trabajo EGOB No. 7.

Gaviria, A.; Páez, G; Toro, J., (2013) “Cobertura y Calidad en la Educación Superior en Colombia”. En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 79–120.

Hincapié, D., (2014). Do longer schools days improve student achievement? Evidence from Colombia. Unpublished manuscript.

ICFES (2011). Examen de estado de la educación media. Resultados del período 2005–2009.

International Labour Organization (2009). Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial Para el Empleo. Ginebra

Melo, L; Ramos, J; Hernandez, P. (2014). La Educación Superior en Colombia: Situación actual y Análisis de Eficiencia. Borradores de Economía, No. 808.

Ministerio de Educación Nacional (2014). Colombia la más educada en 2025. El propósito nacional para la equidad y la paz. Mimeo

Montoya, J; Escallón, E. (2013). “La Calidad de la Educación Superior: ¿Recursos, Actividades o Resultados?.” En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 379–417.

MSPS- Ministerio de Salud y Protección Social (2012). Plan Decenal de Salud Pública 2012–2021

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-Banco Mundial. (2012) Evaluaciones de Políticas Nacionales de Educación: La Educación Superior en Colombia. OCDE-Banco Mundial

- Organization for Economic Cooperation and Development (2006). Boosting Jobs and Incomes. Policy Lessons from reassessing the OECD Jobs Strategy. Paris.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2013). Roadmap for the accession of Colombia to the OECD Convention. Paris.
- Saavedra, J; Medina, C (2012). Formación para el Trabajo en Colombia. Misión de Movilidad. Documentos CEDE 35.
- Salmi, J. (2013). La Urgencia de ir Adelante. Perspectivas desde la Experiencia Internacional para la Transformación de la Educación Superior en Colombia. Informe para el Ministerio de Educación.
- Sanchez, F; Márquez, J. (2013). “Deserción en la Educación Superior en Colombia Durante la Primera Década del siglo XXI:¿Por qué ha aumentado tanto?.”En Orozco, L. (Comp.) La Educación Superior: retos y perspectivas. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes, pp. 273-306.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2012). Informe Técnico sobre Tratamiento de Aguas Residuales en Colombia. Línea Base 2010. Bogotá D.C.: Colombia.
- Unión Temporal entre Fedesarrollo y Econometría (2014). Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie. Bogotá D.C.: Colombia.

## 5. C. Transformación del campo

### 1. Diagnóstico

El campo colombiano contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país. En efecto, el 81,8% del territorio colombiano está conformado por municipios totalmente rurales, y según la Misión para la Transformación del Campo, el 30,3% de la población colombiana vive en zonas rurales (DNP-MTC, 2014). Por su parte, el sector agropecuario aporta en promedio 7,1% del PIB total (DANE, 2014) y genera el 21,4% del empleo del país (GEIH, 2014). Además, el campo cuenta con más de 42 millones de hectáreas aptas para las actividades agropecuarias y forestales y es la fuente de los recursos naturales que ofrecen ventajas comparativas para el país como los hidrocarburos, los minerales y la biodiversidad.

No obstante, se presentan limitantes estructurales que han impedido que el dinamismo económico de los últimos años se refleje de la misma manera en las condiciones de vida de los pobladores rurales y en el desempeño de sus actividades económicas, principalmente las agropecuarias. Estas limitantes se relacionan con: i) la persistencia de un territorio con grandes vacíos en términos de formalización y regularización de los derechos de propiedad y un conflicto (económico, social y ecológico) en el uso del suelo; ii) el bajo desarrollo humano de los pobladores rurales y la falta de movilidad social que incrementan las brechas urbano - rurales; iii) la imposibilidad de generar ingresos de manera sostenible y de acceder a activos productivos; iv) la deficiencia en la provisión de bienes y servicios sectoriales para la competitividad agropecuaria; y v) la limitada institucionalidad nacional y regional para la gestión del desarrollo rural y agropecuario. Adicionalmente, tales limitantes se presentan en un contexto nacional de grandes desequilibrios regionales y brechas entre zonas rurales.

Los problemas del ordenamiento social y productivo están relacionados con la falta de acceso a la tierra, inseguridad jurídica y conflictos en el uso del suelo. En la actualidad, sólo el 36,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, el 75,6% de los que acceden a tierras tienen menos de 5 hectáreas (IGAC, 2012) y de estos el 59% se encuentran en informalidad en términos de la propiedad (ECV, 2011). A esto se suma el hecho de que existe un conflicto en términos del uso del suelo. Las áreas utilizadas en ganadería superan 2,3 veces el potencial existente, mientras que en agricultura sólo se utiliza el 24% de las tierras aptas (IGAC, 2012).

Aunque la pobreza por ingresos y multidimensional se ha reducido en las zonas rurales, las brechas entre la población urbana y la rural se han acentuado. La incidencia de la pobreza extrema rural es 3,2 veces mayor que la urbana en ingresos (GEIH, 2013) y

2,5 mayor en pobreza multidimensional (ECV, 2013). Esta situación se hace evidente cuando, a nivel territorial, los quintiles más pobres de la población tienden a ubicarse en la periferia, justamente donde hay una mayor concentración de municipios rurales.

**Tabla** |Error! No hay texto con el estilo especificado en el documento..**1 Pobreza por IMP según categorías de ruralidad<sup>1</sup>**

Categoría	Incidencia de la Pobreza
Ciudades y Aglomeraciones	36,4%
Intermedio	66,0%
Rural	74,9%
Rural Disperso	80,8%

Fuente: DANE, Censo 2005 – Cálculos DNP-DDRS

Las principales brechas se encuentran en las condiciones de habitabilidad puesto que el déficit habitacional es de 61,4% en lo rural contra 23,7% en lo urbano. El 30% de la población rural no tiene acceso a una fuente de agua mejorada, el 31% no tiene un sistema sanitario, y el 84% carece de servicio de alcantarillado o eliminación de excretas (ECV, 2013).

Adicionalmente, el 75% de la población ocupada del área rural tiene un ingreso mensual inferior a un SMMLV<sup>2</sup>, mientras en el área urbana esta proporción es del 39,4%. Las actividades agropecuarias son las menos remuneradas, en promedio representan el 70% de un SMMLV. Además se observa que en los municipios catalogados como dispersos los ingresos de las actividades agropecuarias representan el 51% de un SMMLV (GEIH, 2013).

La baja remuneración laboral se relaciona con la limitada capacidad de los hogares rurales para acumular activos y generar ingresos. El 63,6% no posee ningún activo y sólo el 3,9% logra acumular al menos tres de estos, entre tierra, asistencia técnica, riego y crédito. Particularmente, sólo el 5,2% de los hogares rurales accede a crédito para actividades agropecuarias (ECV, 2011). Sin embargo, se debe aclarar que de los hogares que tienen acceso a tierra solo el 14,3% acceden a crédito. Así mismo, del total de los recursos de crédito colocados en 2013, sólo el 35% se destinó a municipios rurales y rurales dispersos (FINAGRO, 2013).

---

<sup>1</sup> De acuerdo con los resultados de la Misión para la Transformación del Campo: i) Ciudades y aglomeraciones corresponde a las ciudades con más de 100.000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; ii) Ciudades intermedias incluye los municipios con población entre los 25 mil y 100 mil habitantes con alta densidad poblacional; iii) Rural incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas –menos de 25 mil habitantes– y densidades poblacionales intermedias –entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado–; y iv) Rural disperso contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja –menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado– y alta concentración de la población en la zona resto.

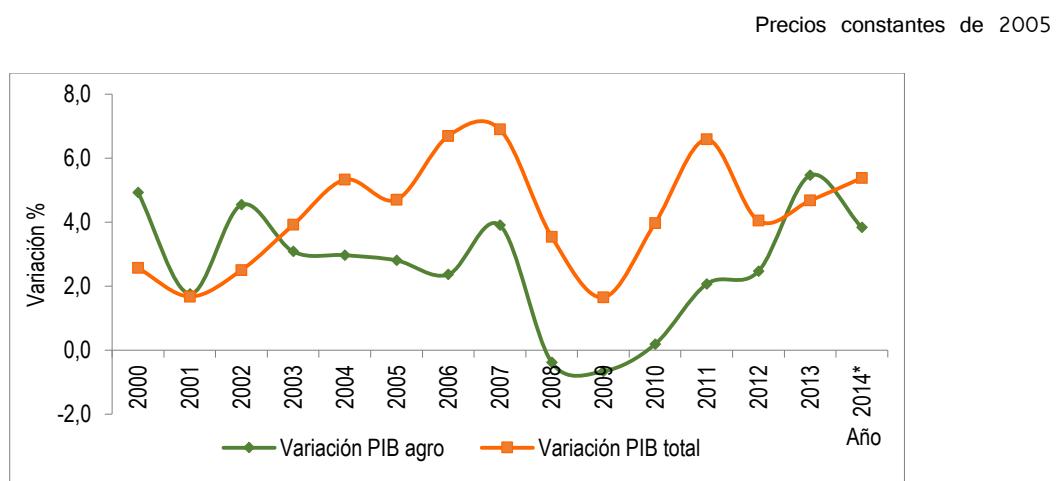
<sup>2</sup> Salario Mínimo Mensual Legal Vigente.

Existe una baja dotación de bienes y servicios sectoriales que limita el desempeño de las actividades económicas rurales, especialmente de las agropecuarias. En efecto, de los 15,9 millones de hectáreas potenciales (UPRA, 2014) para desarrollar proyectos de riego y drenaje irrigables del país, sólo el 7% cuenta con algún tipo de adecuación (INCODER, 2014); de los 142 mil km de vías terciarias, aproximadamente el 65% se encuentra en regular o mal estado (DNP-DIES, 2014); y la inversión en investigación y desarrollo tecnológico sectorial sólo ha representado en promedio el 11,5% de la inversión pública agropecuaria en los últimos trece años.

Los sistemas productivos presentan estructuras de costos poco flexibles y altamente dependientes de insumos importados de difícil sustitución. Los insumos pueden llegar a representar en promedio el 30% de los costos totales (CRECE, 2014) y el costo logístico para transportar de la finca al puerto o al aeropuerto es más alta en Colombia que en el resto de Latinoamérica y el Caribe, un kilómetro recorrido en Colombia cuesta USD\$4,79, casi el doble de lo que cuesta en estos países USD\$2,61 (Banco Mundial, 2014).

Lo anterior se refleja en el comportamiento del PIB agropecuario, el cual presentó una tasa de crecimiento inferior a la del PIB total, durante el periodo 2000 a 2013, excepto en los años 2000, 2002 y 2013. Esta tendencia decreciente resulta ser más marcada en Colombia, al registrar un crecimiento promedio de 1,8% comparada con el grupo de los países de América Latina y el Caribe, que alcanzaron el 2,7%, durante el mismo periodo.

**Figura 1. Evolución de la Variación del PIB Agropecuario y del PIB total 2000 - 2014**



Fuente: DANE – Cuentas Nacionales. \* Corresponde al primer semestre

A partir de 2002, con la finalidad de reducir el déficit fiscal, el Gobierno Nacional tomó la decisión de eliminar un conjunto de entidades del orden nacional, implicando una reducción de la institucionalidad del sector agropecuario y rural del 60% (DNP-MTC, 2014). Aunque el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR logró incrementar el presupuesto de inversión del sector en 171%, pasando de 1,2 billones en el 2010 a 3,5 billones en el 2014, esta entidad se convirtió en el principal ejecutor de los instrumentos de política, asumiendo parte de las responsabilidades de las entidades adscritas y de aquellas que fueron suprimidas, perdiendo su rol de rector de la política sectorial. Lo anterior se evidencia en que el MADR pasó de ejecutar el 54,8% del presupuesto de inversión en 2002 al 77,6% en 2013. Durante este período el 41% de los recursos (\$6,3 billones) se asignaron por convocatoria pública, lo que implicó que las intervenciones se atomizaran, impidiendo una articulación efectiva entre los diferentes instrumentos de política e incluso generando efectos contrarios en la corrección de los desequilibrios regionales. Del total de recursos por convocatoria, el 88% fueron ejecutados por el MADR a través de 10 proyectos de inversión. Lo que sin duda llevó a tercerizar parte de la ejecución presupuestal con entidades ajena a la institucional sectorial.

Por otro lado, si bien existen instancias a nivel regional para fomentar la participación a los agentes locales<sup>3</sup>, éstas tienen limitaciones para agenciar satisfactoriamente el desarrollo rural y agropecuario de sus regiones, pues son de carácter asesor y no decisario. Por lo cual existe una desarticulación entre la institucionalidad nacional y la territorial.

Sin embargo, es importante reconocer que en los cuatro últimos años el campo colombiano y el sector agropecuario han recobrado protagonismo en el diseño de la política pública y en la asignación del presupuesto. Esto se traduce por una parte en un ajuste institucional del MADR y la creación de entidades que apoyan la planificación del desarrollo rural y agropecuario como la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA y la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura – AUNAP; y aquellas que se encargan de la implementación de la Ley de Víctimas 1448 de 2011, como la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras – URT. Por otra parte, se refleja en un aumento significativo del presupuesto sectorial y en nuevos mecanismos de asignación y ejecución. Lo anterior permitió desarrollar instrumentos de política más eficientes como el Programa de Vivienda Rural, el Programa de Formalización de Tierras, y el Fondo de Microfinanzas Rurales, entre otros. Así mismo, fue posible fortalecer instancias territoriales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural- CDMR y los Consejos Seccionales de Agricultura – CONSEA a través del Pacto Agrario y crear nuevas instancias con organizaciones campesinas mediante las cuales se construyeron propuestas e instrumentos que

---

<sup>3</sup> Consejos Seccionales del Desarrollo Agropecuario – CONSEA y Consejos Municipales del Desarrollo Rural – CDMR.

contribuyen a una mejor gestión del desarrollo rural en el país y a saldar deudas históricas con el campo.

Finalmente, se debe resaltar que en los últimos dos años el sector presentó un crecimiento importante y sin precedentes desde la década de los noventa, el cual se suma a la reducción de casi siete puntos porcentuales en el nivel de pobreza rural por ingresos. Todo esto de alguna manera confirma la importancia del rol del campo colombiano en el desarrollo del país y reflejan los esfuerzos institucionales que se han venido adelantando en los últimos años.

## **2. Visión y Objetivos**

La construcción de una paz estable y duradera, la disminución de las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida, y una población rural más educada, pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano.

Lo anterior requiere pensar en una visión en la que el territorio rural sea un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano - rurales. Esto permitirá que en el mediano y largo plazo los habitantes del campo puedan vivir dignamente, logren movilidad social a través del ejercicio de actividades económicas competitivas y sostenibles, con la tranquilidad de contar con una institucionalidad que los represente, que responde a sus necesidades, y que potencia sus oportunidades y promueve la garantía de sus derechos. Esta visión debe tener en cuenta los insumos de los procesos participativos que se llevaron a cabo en los últimos dos años, principalmente los del Pacto Agrario y de las mesas de negociación con otras organizaciones campesinas.

### **Objetivos**

- Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.
- Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios sociales que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales.
- Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural a través de una apuesta de inclusión productiva de los campesinos.

- Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo.
- Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y que además permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales.

### **3. Estrategias y metas**

**Objetivo 1: Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde**

El ordenamiento social y productivo del territorio apunta a generar las condiciones que permitan a los pobladores rurales aprovechar la tierra como un factor productivo que contribuye a la generación de riqueza, la estabilización socioeconómica y mejora su propio bienestar. Para lograr tal fin, resulta indispensable que confluyan tres elementos fundamentales: acceso a la tierra, claridad en los derechos de propiedad y seguridad jurídica, y uso eficiente del suelo. En este sentido, se plantean estrategias en los siguientes aspectos:

- Facilitar el acceso a la tierra

Los mecanismos de acceso a la tierra, tales como adjudicaciones, subsidios y otras formas contractuales que estimulen el derecho de uso, se deben orientar principalmente a la población rural de escasos recursos que carece de tierra o la tiene de forma insuficiente. Para este propósito, el Estado debe recuperarlas, producto de la realización de procesos agrarios de clarificación de la propiedad y deslinde, extinción de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, y procedimientos administrativos de revocatoria directa de titulaciones ilegales. Si estas fuentes resultan insuficientes, se debe considerar la compra de predios a través del procedimiento de adquisición directa. Adicionalmente, es conveniente continuar con la ejecución de la política de restitución de tierras en favor de las víctimas, aspecto que se desarrolla en el capítulo “Colombia en Paz”.

Reconociendo que el acceso a la tierra no solo se circumscribe al otorgamiento de la propiedad, se debe avanzar en la creación de mecanismos que promuevan su uso tales como el derecho real de superficie que garantice también el goce y disposición jurídica de la superficie de los inmuebles a plazos y en condiciones que generen confianza en

los usuarios y estabilidad en las inversiones que se hacen sobre la tierra. Igualmente, se deben desarrollar formas contractuales que brinden derechos de uso a futuros adjudicatarios de baldíos durante plazos que permitan corroborar la existencia de requisitos previos al otorgamiento de la propiedad.

De otra parte, con el fin de contar con mayor disponibilidad de tierras, se propone evaluar las áreas susceptibles de sustracción de las zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, bajo el entendido que solo serán sustraídas aquellas que cumplan estrictamente con los requisitos establecidos en la normatividad pertinente y que tienen vocación agropecuaria debidamente verificada, sin contribuir de esta manera a la ampliación de la frontera agropecuaria. Las actividades que en estas áreas se desarrolle deberán ser compatibles con la conservación y uso sostenible de los recursos naturales.

- Generar seguridad jurídica en relación con la tierra

La seguridad jurídica en relación con los derechos de propiedad sobre la tierra facilita su recuperación, ayuda a prevenir el despojo y promueve la estabilidad para el desarrollo económico, así como la existencia de un mercado de tierras equitativo y transparente. Esta situación se da cuando los pobladores rurales han adquirido el derecho real de dominio respetando los requisitos de procedimiento civil que exige la ley. Por lo anterior, deben ser formalizados predios han sido omitidos y por tal razón tienen inestabilidad e incertidumbre en sus derechos, junto con la constante amenaza de perder su goce material.

Una primera acción en este sentido, es contar con un catastro moderno en el que la formación y actualización se lleve a cabo con un enfoque multipropósito que permita la individualización de los predios rurales con una representación gráfica, que recoja las variables físicas y jurídicas de manera acertada, y cuya información sea coherente con el registro de la propiedad.

Así mismo, se debe institucionalizar e implementar una metodología, a cargo de una entidad del orden nacional adscrita MADR<sup>4</sup>, que empodere a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales conforme a los lineamientos impartidos desde el nivel nacional. Esta metodología debe ser implementada por barrio predial y de forma articulada con la actualización del catastro rural.

De otra parte, se deben adelantar todas las acciones correspondientes orientadas a saldar la deuda en materia de tierras con las comunidades étnicas. Lo anterior implica adoptar un plan de titulaciones colectivas con tiempos precisos que permita culminar con los procesos pendientes tanto en comunidades indígenas como afrocolombianas. Este plan debe considerar las pretensiones territoriales, la disponibilidad de tierras y la ocupación

---

<sup>4</sup> Esta entidad se abordará con mayor profundidad en el objetivo institucional.

ancestral, buscando dar cumplimiento a los compromisos sin generar conflictos con otro tipo de comunidades que también habitan en las mismas zonas rurales.

- Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales

El uso eficiente del suelo y de los recursos naturales requiere instrumentos que estimulen su aprovechamiento productivo, en especial el de las tierras de vocación agrícola. El diseño de estos instrumentos debe realizarse a partir de información semidetallada (1:25.000), resultante de la identificación de los suelos con capacidad productiva, que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio. La disponibilidad de información permite dirigir el ordenamiento del suelo rural y proveer las herramientas para el diseño de incentivos para su uso eficiente en marco del concepto del Crecimiento Verde. Este ejercicio debe incorporar, además, metodologías que aseguren la participación activa de los habitantes rurales en los procesos de ordenamiento y conducir a la reconversión de las tierras rurales, especialmente aquellas zonas en donde se presentan conflictos por sobreexplotación y subutilización. Lo anterior debe además acompañarse de otros instrumentos que se consideren relevantes y efectivos para aumentar el costo de oportunidad de no usar productivamente el suelo rural, entre los que se encuentra el impuesto predial.

Reconociendo la heterogeneidad del suelo rural colombiano, la escasa dotación de infraestructura y la existencia de suelos con limitaciones agroecológicas en términos productivos en algunas regiones, se deben desarrollar instrumentos que apunten al uso eficiente del suelo en escalas adecuadas, de conformidad con los lineamientos y criterios determinados por la UPRA, y promover proyectos de gran envergadura de mediano y largo plazo que involucren a los pequeños productores y a grandes inversionistas en condiciones equitativas. Estos instrumentos contemplan la posibilidad de crear zonas especiales de desarrollo rural y agropecuario, en las cuales se podrá establecer contratos de largo plazo sobre tierras de la Nación y la acumulación productiva de tierras que fueron baldíos sobre la base del involucramiento de los campesinos y pequeños productores de la región sin que necesariamente exista transferencia de dominio.

De igual manera, con el fin de incentivar el uso de los recursos forestales, es necesario focalizar tres zonas de desarrollo estratégico con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa. Para ello, se propone diseñar e implementar nuevos instrumentos para la promoción de plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, conforme a las condiciones del cultivo y el tipo de productor, así como incentivos para el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales. Adicionalmente, se debe reformular el Certificado de Incentivo Forestal - CIF articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo, solventando así los períodos de falta de

liquidez propios de la estacionalidad de ingresos de las actividades forestales. En particular para los pequeños productores se plantea una tasa subsidiada.

Dado el estado de deterioro de los recursos pesqueros y de la actividad de pesca artesanal continental y marina, es necesario implementar áreas de cría y reproducción de especies nativas de importancia económica que contribuyan a mejorar las condiciones de los pescadores artesanales y ordenar la actividad. Para ello se requiere adelantar un trabajo coordinado con las Corporaciones Autónomas Regionales y la AUNAP, que permita la priorización, medición, mapeo, censo, limpieza y siembra de especies. En este sentido el MADR a través de la AUNAP, como autoridad nacional para la regulación, el ordenamiento y la administración de la actividad pesquera y acuícola, debe revisar el mecanismo de asignación de cuotas de tal forma que apliquen únicamente para la pesca industrial marina, ya que es en este tipo de pesquería donde se puede constatar en puerto el registro del barco, la patente y los volúmenes desembarcados. ,

Así mismo, se debe implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la Acuicultura Sostenible en Colombia, el cual establece las estrategias para mejorar los niveles de productividad y competitividad de la acuicultura nacional de forma que se convierta en un régión productivo de importancia en el sector agropecuario.

Con el propósito de mitigar los impactos que tiene la variabilidad y el cambio climático sobre los sistemas productivos agropecuarios y lograr un crecimiento sostenible, es necesario adelantar la clasificación agroclimática actual y prospectiva del territorio, con base en escenarios de cambio climático, y acorde con las metodologías y criterios definidos por la UPRA. Además, emprender el diseño e implementación de un Sistema de Alertas Agroclimáticas Tempranas (SAAT) y formular los planes de adaptación y mitigación al cambio climático para los sistemas productivos y las zonas priorizadas.

#### **Metas: Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio**

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Predios intervenidos por la política de ordenamiento social y productivo del territorio bajo un enfoque de crecimiento verde	576.239	1.280.000
Predios rurales actualizados catastralmente. (Número)	570.189	850.745
Cartografía básica del país actualizada.	35%	100%
Predios formalizados y entregados para el desarrollo rural. (Número)	6.050	80.000

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Familias de Comunidades Étnicas beneficiadas con acceso a tierra (Número)	13.087	15.000
Áreas ordenadas en cuanto a su tenencia, ocupación y aprovechamiento. (Ha)	66.389	550.000
Levantamiento de información agrológica a escala 1:25.000 en las áreas con capacidad productiva para el ordenamiento social y productivo del territorio (Ha).	1.723.639	9.417.500
Zonificación a escala 1:25.000 de áreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos (Ha)*	0	2.000.000
Sistemas productivos agropecuarios con medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. (Número) *	0	8

\*Indicadores de crecimiento verde

**Objetivo 2: Cerrar las brechas urbano-rurales y sentar las bases para la movilidad social mediante la dotación de bienes públicos y servicios que apoyen el desarrollo humano de los pobladores rurales**

Mejorar de manera rápida y significativa las condiciones de vida de la población rural es el primer eslabón para disminuir las brechas entre el campo y la ciudad y avanzar en la superación de la pobreza rural. Las estrategias para alcanzar este objetivo deben considerar en sus mecanismos de implementación, las diferencias entre los pobladores rurales y urbanos, haciendo un especial énfasis en la necesidad de mejorar la calidad y el acceso real de los pobladores rurales a vivienda, educación, salud y mecanismos de protección social. Así mismo, es necesario contar con planes y metas específicas por zonas y buscar la coordinación con las intervenciones integrales. Para ello, se propone actuar en al menos en los siguientes aspectos:

- Mejorar las condiciones de habitabilidad y el acceso a servicios públicos de la población rural

En cuanto al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad rural, el MADR debe implementar un ambicioso programa de habitabilidad rural que asegure la provisión de soluciones integrales con diseños acordes a las necesidades y de las condiciones socioambientales de los hogares rurales. El diseño de las viviendas debe integrar soluciones de saneamiento básico adecuadas a los usos y costumbres de las poblaciones rurales, particularmente espacios específicos de cocinas abiertas, evitando así la

contaminación intramural y dando especial énfasis al mejoramiento de vivienda en sitio propio. Adicionalmente, las viviendas requieren sistemas de acceso al agua para consumo humano económicos y ambientalmente sostenibles, lo que implica un esfuerzo importante de coordinación con el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial – MVDT. De igual manera, la ejecución del subsidio familiar de vivienda rural debe ser más eficiente, disminuyendo los tiempos de postulación y entrega, y se debe rediseñar los instrumentos existentes y crear nuevos incentivos y estrategias de subsidios, de ahorro y de crédito diferenciales para el acceso que aumenten la cobertura. Todo lo anterior, implica que la asignación de los recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN considere la situación de déficit habitacional entre las zonas urbanas y rurales.

Así mismo, las soluciones en materia de habitabilidad deben estar articuladas con los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial – PDRIET<sup>5</sup> y con la política—de suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural. Orientada a promover esquemas sostenibles de aseguramiento, realizar procesos de investigación e innovación para desarrollar proyectos basados en la demanda en el contexto rural, y articular acciones en el marco de la política de gestión integral del recurso hídrico para proteger las cuencas abastecedoras y generar incentivos a la población rural. Para ello, es necesario diseñar e implementar un sistema de seguimiento y evaluación, así como realizar los ajustes y los desarrollos normativos necesarios y adaptar las normas técnicas de agua potable, saneamiento básico, energía eléctrica y sismo resistencia a las características y necesidades rurales, acorde con lo establecido en el documento Copes 3810 de 2014.

- Implementar planes de acceso y mejoramiento de calidad de los servicios educación y salud rurales

Las estrategias en salud y educación rural, desarrolladas en la estrategia transversal de “Movilidad Social”, deben tener en cuenta el contexto territorial. Es así como el grado de ruralidad del municipio o la región debe ser un elemento esencial para el diseño e implementación de acciones que permitan incrementar el acceso, calidad y pertinencia de la educación para la población rural, mejorar la cobertura en educación básica, promover el ingreso y permanencia en la educación media, y apoyar el tránsito hacia carreras técnicas y tecnológicas acordes a las actividades económicas de las regiones. En cuanto a la salud, es prioritario mejorar el acceso y lograr un servicio continuo y oportuno de la población en las zonas rurales, así como escalar la estrategia de atención en salud a la población que vive en municipios rurales dispersos. Para lo anterior, es necesario

---

<sup>5</sup> La descripción de los Programas de Desarrollo Rural se desarrollará en el Objetivo 3.

aprovechar la profundización en internet lograda en el pasado cuatrienio por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTic.

- Ajustar el sistema de seguridad social rural y promover la formalización laboral

En materia de formalización laboral de los pobladores del campo se plantea diseñar e implementar un esquema alternativo de protección social que considere las condiciones de las actividades rurales (estacionalidad, contrato laboral flexible por períodos menores a un mes, temporalidad), adelantar un programa específico de formación para el trabajo en las actividades agropecuarias, y formular nuevos incentivos para el relevo generacional que este atado a las intervenciones integrales. En este contexto, se debe garantizar que las personas que laboran en el campo tengan también forma de cotizar para acceder a protección económica en la vejez o en caso de invalidez.

#### **Metas: Cierre de brechas urbano – rurales**

Indicador	Línea base – 2013	Resultado a 2018
Disminuir el déficit habitacional rural	61%	56%
Soluciones de vivienda entregadas. (Número) *	40.975	100.000
Personas con acceso a agua potable. (Número)	7.937.296	8.517.296
Personas con manejo adecuado de aguas residuales. (Número)	7.368.425	8.188.425

\*Indicadores de crecimiento verde

#### **Objetivo 3: Acelerar la salida de la pobreza y la ampliación de la clase media rural mediante una apuesta de inclusión productiva de los pobladores rurales**

Acelerar la salida de la pobreza y la construcción de la clase media en el campo mediante una apuesta de inclusión productiva requiere que el territorio sea intervenido integralmente, de manera sistemática y ajustada a la realidad de cada región. Complementariamente, para lograr mayor impacto en la reducción de la pobreza en el área rural, es necesario el desarrollo de acciones articuladas y concentradas en los territorios y en las poblaciones más vulnerables. Esto implica implementar las siguientes estrategias:

- Desarrollar mecanismos de intervención territoriales flexibles, oportunos y pertinentes

Se plantea impulsar la construcción de Programas de Desarrollo Rural Integrales con Enfoque Territorial – PDRIET diseñados y desarrollados con los pobladores rurales a través de arreglos participativos que aseguren que los instrumentos de política responden a la realidad y temporalidad del campo colombiano. Para ello, se debe contar con

recursos específicos de diversas fuentes, y con metas y tiempos definidos. Además, es necesario establecer un arreglo institucional en el que converjan el Gobierno Nacional, los gobiernos locales, las comunidades rurales, los empresarios del campo y la industria, sobre la base del fortalecimiento de las capacidades regionales para la gestión el desarrollo rural.

Estos programas apuntan a: ordenar las tierras rurales en términos de su propiedad y uso, de acuerdo a lo planteado en la primera estrategia de este capítulo; igualar en oportunidades a los pobladores rurales y en dotación de infraestructura al territorio; y, a que los campesinos tengan los activos y las capacidades para generar ingresos sostenibles en el tiempo. De esta forma se asegura una trayectoria sostenible de salida de la pobreza y la consolidación de la clase media rural.

Particularmente, se incluyen instrumentos para la formalización de la propiedad por barrido en las regiones de intervención, así como información para la planificación del uso productivo del suelo por lo menos a escala 1:25.000, y proyectos de infraestructura para la adecuación de tierras acordes a las condiciones agroclimáticas de la región. Las intervenciones en vivienda, acceso a servicios públicos, infraestructura vial y asistencia técnica deben priorizar las zonas de implementación de estos programas.

- Desarrollar capacidades productivas y comerciales de las comunidades rurales

En materia de desarrollo de capacidades productivas y comerciales, se debe fortalecer las habilidades de los campesinos en términos de organización y mejoramiento de la productividad, especialmente de aquellos que tienen sistemas productivos de economía familiar campesina<sup>6</sup>.

En primer lugar, es necesario realizar una acción integral para la inclusión social y productiva con enfoque territorial que apunte a mejorar las condiciones de vida y crear tejido social. Para ello, el Departamento para la Prosperidad Social - DPS debe crear condiciones de primer escalón de ingresos para la población más pobre rural que complementen las intervenciones del MADR, particularmente las del PDRIET. La integralidad de las intervenciones del DPS se desarrollan a través de siete componentes: i) transferencias monetarias condicionadas; ii) seguridad alimentaria; iii) generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos para hogares en extrema pobreza; iv) mejoramiento de habitabilidad y pequeña infraestructura; v) inclusión y educación financiera; vi) acceso a agua; y vii) capitalización microempresarial. Para

---

<sup>6</sup> Para efectos de esta estrategia, por economía familiar campesina se entiende aquellos sistemas de producción rurales en los que prevalece el trabajo familiar no remunerado, el hogar habita donde se encuentra el sistema productivo y los ingresos del productor provienen principalmente de las actividades agropecuarias.

lograr el desarrollo y la articulación de los componentes, así como la construcción de tejido social, se implementará el acompañamiento familiar y comunitario por parte de los cogestores sociales de la Red Unidos.

En este mismo sentido de integralidad y enfoque territorial, se deben implementar acciones para las comunidades indígenas y afrodescendientes en sus territorios colectivos a través del programa IRACA del DPS. Este comprende elementos de seguridad alimentaria y el desarrollo de un proyecto productivo en el marco del fortalecimiento comunitario a través de la construcción participativa de las comunidades.

En segundo lugar, en la línea de la generación de capacidades productivas, es necesario contar con un modelo de acompañamiento para el desarrollo de negocios rentables sobre la base de los saberes locales y regionales, así como impulsar la innovación a partir de la incorporación de buenas prácticas productivas y comerciales que faciliten el acceso a los mercados en condiciones justas y competitivas. Para esto, se requiere el desarrollo de planes de negocio y el fortalecimiento de las figuras asociativas que mejoren las capacidades productivas en el marco de apuestas agropecuarias de impacto regional. Particularmente, se plantea diseñar e implementar la ruta para el emprendimiento y el desarrollo empresarial rural. Esto implica, entre otros aspectos, la capacitación en planes de negocio, la formalización de la actividad empresarial de las asociaciones rurales, y la implementación de un sistema de información sobre la actividad empresarial en el sector rural.

- Facilitar el acceso a activos y mercados

Teniendo en cuenta que la tierra es uno de los principales activos productivos del campo, los instrumentos por los cuales se otorgue su propiedad o uso deben considerar las zonas de intervenciones integrales y los demás aspectos que se proponen en el objetivo uno de este capítulo.

Así mismo, se plantea el desarrollo de acciones de inclusión financiera para campesinos principalmente en zonas rurales dispersas, a través de la habilitación del acceso a los recursos de redescuento a cooperativas y ONG financieras minimizando trámites, y la capacitación de las microfinancieras rurales para que brinden mejores servicios a los usuarios financieros y fortalezcan su capacidad técnica y operativa.

Igualmente, deben desarrollarse mecanismos que acerquen a los pequeños productores a los mercados de las ciudades. Para esto, se propone la implementación de acciones específicas de inclusión de pequeños productores en los planes de abastecimiento de las ciudades y en las estrategias de compras públicas de entidades del orden nacional y territorial; la prestación de servicios para el mercadeo de los productos; y la provisión

maquinaria e infraestructura para los procesos de transformación, almacenamiento y distribución de los productos de economía familiar campesina.

#### **Metas: Inclusión productiva de los pobladores rurales**

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Hogares en pobreza rural por ingresos	1.195.930	1.045.000
Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial- PDRIET con acta de inicio. (Número)	2	10
Familias Indígenas y Afrodescendientes con seguridad alimentaria, proyecto productivo y fortalecidas a nivel comunitario (Número)	10.000	30.000
Familias participantes de intervenciones integrales para la inclusión social y productiva (DPS) (Número)	0	35.000
Hogares con planes de negocio. (Número)	27.728	184.000
Personas vinculadas a programas de asociatividad y desarrollo empresarial rural. (Número)	8.700	48.000
Personas vinculadas a Alianzas Productivas (Número)	12.360	49.000

#### **Objetivo 4: Impulsar la competitividad rural a través de la provisión de bienes y servicios sectoriales que permitan hacer de las actividades agropecuarias una fuente de riqueza para los productores del campo**

La provisión de bienes y servicios sectoriales posibilita el mejoramiento sostenido de la competitividad del sector agropecuario, permitiendo mayor eficiencia de los sistemas productivos y así asegurando que las actividades agropecuarias sean en efecto un motor de crecimiento económico y una fuente de riqueza para los pobladores rurales. En este sentido, se requieren acciones orientadas a brindar servicios de apoyo integral que correspondan a las necesidades de los productores y las condiciones de los mercados, garantizar el uso eficiente del suelo y de los recursos hídricos, optimizar las condiciones de comercialización y logística para la producción agropecuaria a nivel regional, mejorar la gestión de riesgos de mercado y climáticos, incrementar la oferta de recursos financieros para el sector y lograr el aprovechamiento comercial para la agricultura. Para ello, se plantean las siguientes estrategias:

- Desarrollar un nuevo modelo de asistencia técnica integral y consolidar el sistema nacional de innovación agropecuaria y agroindustrial

Se plantea crear un sistema de asistencia técnica integral masivo, pertinente y oportuno que logre que los productores rurales mejoren la productividad y la rentabilidad de los sistemas productivos de manera sistemática y rápida. Este esquema debe considerar los requerimientos en términos de servicios a partir de perfiles diferenciados por tipo de productor y de proyecto productivo. Para ello, se propone la creación de módulos de atención con modelos operativos que satisfagan las necesidades específicas de asistencia técnica, no sólo en temas agropecuarios sino en otros complementarios al desarrollo de la actividad económica rural, y contar con un arreglo institucional que involucre a los entes territoriales, los gremios y las asociaciones de productores.

Adicionalmente, se propone que el modelo de asistencia técnica se articule con el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Agroindustrial. Para esto, Corpoica, con el direccionamiento del MADR, debe brindar soporte técnico y administrativo para el desarrollo y fortalecimiento del Sistema, lo cual implica el desarrollo de modelos de producción que brinden soluciones tecnológicas por sistemas productivos y regiones. Es decir, los modelos se deben definir desde las zonas agroecológicas haciendo explícita su creación, actualización o validación en territorio. Igualmente, es necesario que este proceso considere explícitamente el papel de las universidades regionales y de los centros gremiales de investigación a través de la generación de Sistemas Departamentales de Innovación, basados en vínculos colaborativos en términos de la generación de capacidades y conocimientos para brindar soluciones pertinentes, ágiles y oportunas en las regiones.

Se debe, además, incorporar a los productores como agentes del proceso de investigación e innovación y buscar establecer estándares y procesos de certificación técnica para que los distintos centros de investigación accedan a los recursos de regalías para ciencia, tecnología e innovación. Para ello es necesario articular las fuentes de financiación nacional y regional para así optimizar los resultados e incrementar la competitividad del sector. Lograr los objetivos aquí propuestos y aprovechar las oportunidades de mejora, requiere desarrollar e implementar un sistema de información, seguimiento y evaluación para los desarrollos tecnológicos y su adopción.

- Avanzar en la modernización de la infraestructura de adecuación de tierras bajo el concepto del uso eficiente del suelo y del agua

Es necesario contar con un modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras que tenga como punto de partida las demandas hídricas de los sistemas productivos; que busque la gestión sostenible del recurso hídrico; que incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua; y que garantice la sostenibilidad de esta infraestructura en el tiempo.

A través de este modelo se debe planificar y ejecutar una nueva generación de distritos de adecuación de tierras mediante esquemas de inversión e instrumentos que propicien la participación privada en la construcción, la operación y el mantenimiento de infraestructura, especialmente en los de gran escala, con el fin de asegurar el cumplimiento y la sostenibilidad de todas sus dimensiones: técnica, económica, social y ambiental. Además, se debe considerar dentro de la ampliación de la cobertura con adecuación de tierras, la necesidad de infraestructura de almacenamiento de agua teniendo en cuenta la gestión del recurso hídrico y su uso multipropósito. Esto con el fin de enfrentar riesgos climáticos tales como inundaciones o sequías que puedan afectar la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Así mismo, especialmente en los distritos de pequeña y mediana escala, es necesario fortalecer a las asociaciones de usuarios para que a través de ellas se asegure el mantenimiento y funcionamiento, y ajustar la asignación de incentivos financieros en el marco de las intervenciones integrales en el territorio para incluir, entre otros, los costos de energía, el apoyo a la pre-inversión de los proyectos y el fortalecimiento organizacional de los usuarios. Complementariamente, se deben adelantar acciones orientadas a mejorar los indicadores de productividad, competitividad y sostenibilidad de los distritos existentes en el país a través de un plan específico de rehabilitación de distritos de riego que incorpore el establecimiento de proyectos productivos agropecuarios que garanticen la sostenibilidad de la infraestructura.

- Implementar un plan maestro de rehabilitación de las vías terciarias del país

Se propone implementar un plan maestro de rehabilitación de vías terciarias que priorice las obras en las zonas de intervención de los PDRIET y en otras fundamentales para el mejoramiento de la productividad sectorial conforme a la estrategia de aprovechamiento comercial para la agricultura. Este plan se desarrolla en detalle en la estrategia “Infraestructura y Competitividad Estratégica”, su implementación está a cargo del Ministerio de Transporte con el acompañamiento del MADR, y debe contener las fuentes de recursos, así como el arreglo institucional que asegure avanzar de manera ágil y eficaz en el territorio.

- Reformar el Sistema Nacional de Crédito Agropecuario e implementar instrumentos para el manejo de los riesgo de mercado y climáticos

En materia de financiamiento se propone desarrollar una banca, y su respectiva institucionalidad, moderna y ajustada a la realidad de la actividad agropecuaria. Se debe contar con más recursos de crédito para el sector, especialmente para aquellos grupos poblacionales que tienen mayores limitaciones para acceder a mecanismos de financiación. En este sentido, es necesario orientar los recursos de crédito de redescuento a los segmentos de pequeños productores y al crédito de largo plazo por línea de inversión,

independiente del tamaño del productor. La cartera sustitutiva debe priorizar los créditos dirigidos al desarrollo del sector agropecuario y agroindustrial, y se deben unificar las dos clases de Títulos de Desarrollo Agropecuario – TDA. Adicionalmente, se requiere una regulación apropiada para la banca de segundo piso que tenga en cuenta que el riesgo crediticio de este tipo de entidades es diferente dado que las operaciones crediticias se dan con los bancos de primer piso. Esto le permitirá a Finagro, entre otras cosas, contar con mayores recursos para el sector.

Para que la banca privada llegue a todas las zonas rurales dispersas con un portafolio completo de servicios y productos financieros es necesario implementar incentivos para los intermediarios financieros. Complementariamente, se debe transformar al Banco Agrario en una entidad con una amplia oferta de productos y servicios financieros a la medida del sector, oportunos, pertinentes, con énfasis en los pequeños productores, y colocando recursos adicionales a de los de redescuento. Esto va de la mano con acciones para facilitar el acceso a los recursos de redescuento a cooperativas y ONG financieras, y para promover la creación de fondos rotatorios de cooperativas y asociaciones de usuarios.

Por otra parte, una mejor gestión tanto de riesgo del mercado como climático necesita de instrumentos integrales y auto sostenibles de administración de riesgos para el sector agropecuario. Para esto se propone la creación de un modelo de aseguramiento que integre tanto al seguro agropecuario como el catastrófico. El seguro catastrófico debe ser por regiones y tomado por el Gobierno, lo que facilitará la adopción de otros tipos de instrumentos de gestión del riesgo. Adicionalmente, se deben establecer menores tasas de interés a los créditos y del Fondo Agropecuario de Garantías – FAG para aquellos productores que adquieran las pólizas de seguro agropecuario, y sean endosadas al Banco como garantía, así como instrumentos bursátiles y financieros de cobertura. Se debe poner en marcha, igualmente, mecanismos de estabilización ingresos bajo un modelo de gestión de riesgo compartido, en donde se espera generar ahorro en la época de altos precios y recursos de apoyo en las de precios bajos

- Establecer un modelo eficiente de comercialización y distribución de productos agropecuarios

Se propone construir un portafolio de soluciones logísticas para la producción agropecuaria en diferentes regiones del país, dirigido tanto a los mercados regionales como a los internacionales. Estas soluciones deben considerar instrumentos financieros acordes a los montos de inversión requeridos y participación privada que facilite la construcción de centros de acopio, centros de logística, modernización flota pesquera, sistemas de frío, tecnología de trazabilidad, laboratorios, entre otros. A través de estas soluciones y de manera conjunta con los gremios de la producción y VECOL S.A., será posible participar en el mercado de importación y distribución de insumos agropecuarios, especialmente de

fertilizantes y plaguicidas. Así mismo, se debe estructurar y consolidar alianzas comerciales en mercados regionales y nacionales para fomentar la transformación y agregación de valor a través de propuestas específicas por productos, tales como, lavado, empaque, selección, tratamiento hidrotérmico, enfriamiento, entre otros.

- Desarrollar un plan de aprovechamiento comercial para el acceso real de los productos agropecuarios a los mercados

Se plantea poner en marcha un plan ambicioso de aprovechamiento de acuerdos comerciales buscando oportunidades reales y adecuando la producción agropecuaria conforme a estas. Para ello, se deben establecer instrumentos específicos que apoyen el aumento de la producción en las condiciones de calidad y cantidad que aseguran el acceso y la permanencia en los diferentes mercados internacionales. Particularmente, se debe apoyar la operación de la banca de inversión proveyendo información pertinente y oportuna y creando las condiciones de seguridad jurídica y dotación infraestructura que apuntan a reducir los riesgos que desincentivan la inversión en el sector.

De otro lado, se debe avanzar en la consolidación del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias - SMSF, logrando estándares que aseguren la entrada de los productos agropecuarios a diferentes mercados y la protección de la salud pública nacional. Es necesario hacer énfasis en aquellas acciones estatales que permitan la equivalencia del sistema, garantizando la admisibilidad de una parte importante de los productos con potencial. Particularmente, es conveniente fortalecer las actividades de inspección, vigilancia y control en programas priorizados, e implementar una estrategia de control y erradicación de la brucelosis bovina y bufalina en zonas definidas de acuerdo a los circuitos pecuarios.

Se requiere un mecanismo para incrementar la cobertura y la capacidad operativa y analítica de los sistemas de diagnóstico y gestión del riesgo, con el objetivo de avanzar en la declaración del país como territorio libre y de baja prevalencia de la enfermedad de Newcastle. Igualmente, se debe fortalecer el sistema de vigilancia, control y erradicación de la mosca de la fruta en conglomerados frutícolas, y promover la implementación de los Decretos 1500 de 2007 y 2270 de 2012 relacionados con el sistema de inspección de carne y productos cárnicos comestibles.

Todo lo anterior demanda avanzar en el ajuste institucional y la tercerización de algunos servicios, complementado con el empoderamiento de las gerencias seccionales, el fortalecimiento del talento humano y de la infraestructura física, la movilidad, la tecnológica y los laboratorios, así como el mejoramiento de los sistemas de información.

**Meta: Dotar de bienes y servicios sectoriales para la competitividad rural**

Indicador	Línea base - 2013	Resultado a 2018
Áreas sembradas por cultivos priorizados sin conflicto en el uso del suelo7.( Ha )*	2.347.915	3.347.915
Capacidad de carga ( Inventario Bovino/Ha pecuarias )*	0,6	1
Hato Ovinocaprino y Porcícola. (Número de cabezas)	6.300.000	6.930.000
Carne de pollo y huevo. (Ton)	1.943.165	2.376.142
Aumento de la producción de pesca y acuicultura. (Ton)	134.272	155.658
Productores rurales beneficiados con asistencia técnica integral. (Número)	149.364	1.000.000
Hectáreas aseguradas con seguro agropecuario. (Número)	68.491	150.000
Crecimiento en las operaciones de crédito en condiciones Finagro para la población rural y rural disperso. (Número)	18,5%	39,4%
Ciencia, Tecnología e Innovación – Modelos productivos definidos por sistema y región (creados/validados/actualizados) *	17	26
Infraestructura de transporte rural en buen estado	25%	40%
Áreas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios (obras de riego, drenaje y protección de inundaciones. (Ha) *	86.450	160.000

\*Indicadores de crecimiento verde

**Objetivo 5: Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y que además permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales**

Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial es fundamental para asegurar que los objetivos y estrategias planteadas en este capítulo puedan materializarse. Este arreglo debe tener presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores y las características locales. En este sentido, se proponen las siguientes acciones:

- Crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria

---

7 Cacao, caucho, maíz, palma de aceite, soya, frutales, hortalizas y forestales – incluyendo silvopastoriles.

Se propone crear una entidad adscrita al MADR que tenga a cargo los procesos agrarios, la gestión de la formalización de la propiedad rural, el acceso y la distribución equitativa de tierras, la titulación de territorios a comunidades étnicas y la regulación del mercado de tierras. La aplicación de los procesos agrarios y la formalización de la propiedad rural, teniendo en cuenta que pueden afectar derechos patrimoniales de terceros, deben además operar a través de procedimientos administrativos que permitan determinar la existencia de los supuestos de hecho objeto de los procedimientos, acopiar las pruebas y someter a los Jueces Agrarios los asuntos gestionados, para que sean estos los que tomen las decisiones de fondo en cada caso.

Complementariamente, se debe desarrollar y fortalecer los servicios de justicia con especialización en asuntos de derecho agrario. Para ello se requiere procedimientos especiales de derecho agrario coherentes con la realidad y las particularidades del contexto rural, y en consecuencia sus reglas procedimentales no se deben remitir al Código General del Proceso Civil.

- Crear el Fondo de Desarrollo Rural con mecanismos de ejecución en el territorio

Es necesario contar con un mecanismo financiero flexible, pertinente y oportuno para la ejecución de los planes de desarrollo rural e inclusión productiva, para lo cual se propone crear el Fondo de Desarrollo Rural. Las gobernaciones y las asociaciones de productores rurales deben tener la capacidad institucional necesaria para gestionar los planes y programas financiados a través del Fondo. Esto implica contar con un programa específico para el fortalecimiento de las secretarías de agriculturas y de las asociaciones de productores. Adicionalmente, la asignación de los recursos para la financiación de los planes y programas de desarrollo rural se debe determinar a través de un organismo colegiado de decisión a nivel territorial que busque, de manera participativa, priorizar las intervenciones en territorio, así como la articulación de las diversas fuentes.

- Ajustar la institucionalidad sectorial actual creando mecanismos específicos de coordinación e intervención en el territorio rural y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones

La institucionalidad sectorial debe apuntar a mejorar la intervención en el territorio y asegurar una ejecución más eficiente de los recursos, para ello se requiere crear las instancias necesarias y desarrollar una estructura presupuestal más acorde a la nueva gestión del desarrollo rural y agropecuario. Estas medidas buscan que el MADR se encargue primordialmente del diseño de la política sectorial y cuente con los arreglos institucionales que permitan que la ejecución de las políticas públicas llegue al territorio y beneficien la población de acuerdo a sus necesidades.

Particularmente, se debe consolidar a Corpoica como la entidad coordinadora de la Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Agroindustrial, asegurando recursos presupuestales y técnicos necesarios sobre la base del nuevo marco legal de la entidad. De igual manera, se debe considerar un arreglo institucional eficiente para la provisión de asistencia técnica integral, asegurando que este servicio, además de ser el vehículo para adelantar procesos de innovación en sistemas productivos agropecuarios, sea el medio a través del cual se acompaña a los productores en el desarrollo negocios rurales rentables, especialmente los agropecuarios.

Se requiere continuar con el ajuste institucional del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA, buscando que la entidad cuente con personal técnico idóneo e infraestructura moderna que le permita conseguir los estándares sanitarios que aseguren la innocuidad de los alimentos a nivel nacional y permitan lograr el acceso a mercados internacionales.

Complementariamente, y con el fin de coordinar la política sectorial, en el marco de triángulo de buen gobierno, nación – territorio – comunidades, se propone revisar y ajustar el marco normativo de las instancias regionales y territoriales del sector, como son los Consejos Municipales de Desarrollo Rural – CMDR, los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario – CONSEA, el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial – CNAA y las Secretarías de Agricultura Departamentales.

Finalmente, con el fin de consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones, se propone establecer una plataforma de información en el MADR que permita unificar los subsistemas y las fuentes de información existentes en el sector rural.

## Bibliografía

Banco Mundial. (2014). Logistics Perfomance Index.

CRECE. (2014). Análisis de la estructura de costos de producción de los productos priorizados e instrumentos y políticas para superar limitaciones de competitividad en la producción agropecuaria. Bogotá D.C.

DANE. (2014). Cuentas Nacionales. Bogotá D.C.

DNP-DIES. (2014). Cálculos Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. Bogotá, D.C.

DNP-MTC. (2014). Misión para la Transformación del Campo, Categorías de Ruralidad. Bogotá, D.C.

- DNP-MTC. (2014). Misión para la Transformación del Campo, Diagnóstico Institucional y Presupuestal. Bogotá D.C.
- ECV. (2011). Encuesta de Calidad de Vida.
- ECV. (2013). Encuesta de Calidad de Vida.
- FINAGRO. (2013). Cálculos sectoriales.
- GEIH. (2013). Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- GEIH. (2014). Gran Encuesta Integrada de Hogares.
- IGAC. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia . Bogotá D.C.: Imprenta Nacional de Colombia.
- INCODER. (2014). Propuesta de política pública del subsector de adecuación de tierras en Colombia.
- UPRA. (2014). Suelos con Potencial para Riego y Drenaje a mediana y gran escala. Bogotá D.C.

## **5.D Seguridad y Justicia Para la Construcción de Paz**

### **1. Diagnóstico**

El país ha logrado importantes avances en el esfuerzo de consolidar el Estado social de Derecho, buscando garantizar el goce efectivo de derechos de todos sus habitantes. Sin embargo, y por diferentes razones, Colombia no ha logrado desplegar y desarrollar en forma definitiva e integral las capacidades institucionales del Estado en todo el territorio nacional habitado, de manera que existen grandes y diversas regiones con vacíos de presencia integral del Estado. Dicha presencia diferenciada facilitó el surgimiento y propagación de organizaciones armadas ilegales con motivaciones políticas o de otra índole, las cuales pretendieron y llegaron a imponer el control ilegal del territorio.

En particular, la persistencia del conflicto armado se convirtió en una barrera que impidió que el Estado pudiera proveer muchos de los bienes públicos y los servicios sociales indispensables para que la población pudiera acceder a la materialización efectiva de sus derechos. Se generó, de esta forma, un círculo vicioso entre ausencia o débil presencia de Estado, conflicto armado, economías ilegales, degradación ambiental, rezago social y económico, ampliación de brechas en desarrollo regional y consecuente retroalimentación del conflicto armado e ilegalidad. Además, la persistencia de esta dinámica en el tiempo contribuyó a la configuración de relaciones entre los ciudadanos basadas en la desconfianza, así como la emergencia de costumbres y prácticas proclives al incumplimiento de las normas y acuerdos sociales. Hoy sólo el 4% de los ciudadanos dice poder confiar en la mayoría de los colombianos

En las estrategias transversales del presente Plan Nacional de Desarrollo se detallan los objetivos, productos y metas que se refieren a la provisión de bienes públicos y servicios sociales diferentes a los de seguridad, justicia y participación política; por tanto hacen parte integral del proceso y las acciones para consolidar el Estado Social de Derecho. En este capítulo se desarrollan los objetivos, estrategias, productos y metas que contribuyen a la vigencia integral del Estado Social de Derecho en el territorio desde dos perspectivas complementarias: (i) el fortalecimiento de los roles del Estado para garantizar los derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, lo cual incluye asuntos de Seguridad y Defensa, Justicia, Democracia y Derechos Humanos, Política Criminal y Política Integral frente a las Drogas; y, (ii) las políticas en justicia transicional y derechos de las víctimas, orientadas específicamente a superar las consecuencias del conflicto armado, las cuales tienen un carácter transitorio para avanzar hacia la paz y se encuentran focalizadas en la población y territorios afectados directamente por el conflicto armado.

## **Retos en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho para garantizar los derechos de todos los colombianos y colombianas**

### **Seguridad y Defensa**

Durante los últimos quince años, la situación general de seguridad y defensa nacional ha evolucionado favorablemente como resultado del trabajo sostenido de la Fuerza Pública y el apoyo permanente de los ciudadanos. Los Grupos Armados al Margen de la Ley y las bandas criminales vienen siendo desarticulados de manera decisiva, y los factores que potencian su capacidad de daño han sido golpeados sistemáticamente. Durante el cuatrienio 2010 – 2014, la Política Integral de Seguridad para la Prosperidad y los planes Espada de Honor y Corazón Verde, permitieron la neutralización de 54 cabecillas de las FARC, 17 del ELN y 42 de las BACRIM.

Así mismo, la capacidad ofensiva de estos grupos se ha visto reducida. Durante el cuatrienio anterior, se incautaron 248,1 toneladas de explosivos; se neutralizaron y evitaron 887 atentados terroristas (más del 30% de todos los planeados); se destruyeron 69.411 artefactos explosivos y se decomisaron 18.583. La contundencia de estos resultados operacionales redujo dramáticamente el accionar de estas estructuras delincuenciales y en consecuencia el mejoramiento del ambiente de seguridad. Para agosto de 2014, el 90% de los municipios no presentaron atentados terroristas de las FARC y el ELN y el 95% no presentaron acciones subversivas. Asimismo, el 82% de las poblaciones no reportaron actividad alguna de estructuras terroristas o bandas criminales estructuradas. En términos generales, la siguiente tabla presenta la evolución de los indicadores sobre las acciones realizadas por los Grupos Armados Ilegales en el último cuatrienio (Tabla 5E.1).

**Tabla 5E.1. Indicadores seguridad y defensa 2010–2013**

Indicador	2010	2013	Variación
Contactos armados	13	4	-69,2%
Emboscadas	24	18	-25,0%
Afectaciones a la infraestructura vial y puentes (Número)	46	41	-10,9%
Voladuras a oleoductos	9	128	1.322,2%
Voladuras a torres de energía	13	31	138,5%

Fuente Ministerio de Defensa Nacional. Elaboración: DNP-DJSG

Adicionalmente, las zonas de frontera afrontan múltiples problemáticas derivadas de la presencia de actores armados ilegales y organizaciones criminales trasnacionales que desarrollan actividades de narcotráfico y tráfico ilegal de armas y explosivos, principalmente en las fronteras con Ecuador y los territorios marítimos del Caribe y el

Pacífico; y de minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales en las fronteras con Perú, Brasil y Panamá. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

No obstante, delitos que alguna vez representaron una amenaza de carácter nacional, son un asunto del pasado, el 94% de los municipios del país no han registrado casos de secuestro extorsivo. El trabajo dedicado de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, en cumplimiento de su misión, ha dejado como resultado la derrota sucesiva de las amenazas contra la Nación y los ciudadanos. Recientemente produjo la desmovilización, desarme y reinserción de las autodefensas ilegales y, en la actualidad, obligó a los Grupos Armados al Margen de la Ley a buscar una solución negociada, como alternativa a su inminente derrota militar. Ahora bien, la lectura sobre el comportamiento de los delitos de mayor impacto en los ciudadanos en el periodo 2010–2013 evidencia una reducción importante en materia de homicidio común y violencia intrafamiliar, en contraposición de un incremento de los delitos contra el patrimonio (como hurto a personas, residencias, y entidades comerciales) y la extorsión, los cuales experimentaron un incremento. Una dinámica similar se presentó en lesiones personales y violencia sexual, en estos dos últimos con una afectación desproporcionada en las mujeres (Tabla 5D.2.).

**Tabla 5E.2 Delitos de alto impacto - Tasas por 100mil habitantes 2010–2013**

Delito	2010	2013	Variación (%)
Tasa de homicidio común por 100 mil habitantes	34,0	32,4	-4,7%
Tasa de secuestro por 100 mil habitantes	0,6	0,6	0,0%
Tasa de hurto a personas por 100 mil habitantes	135,8	189,5	39,5%
Tasa de hurto a residencias por 100 mil habitantes	38,4	42,5	10,7%
Tasa de hurto a entidades comerciales por 100 mil habitantes	28,8	46,5	61,5%
Tasa de extorsión por 100 mil habitantes	3,0	7,6	153,3%
Tasa de violencia sexual por 100 mil habitantes	14,8	24	62,2%
Tasa de lesiones personas por 100 mil habitantes	117,0	170,1	45,4%
Tasa de violencia intrafamiliar contra la mujer por 100 mil habitantes**	302,54	221,88	-26,7%
Tasa de violencia intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes por 100 mil habitantes**	87,61	62,51	-28,6%

Fuente: Ministerio de Defensa Nacional. Elaboración: DNP-DJSG

\*\*Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

De otra parte y aunque el país ha avanzado en desarrollo de instrumentos de planeación local y líneas de acción específicas en materia de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana<sup>1</sup>, aún existen retos asociados con (i) ausencia de estrategias

<sup>1</sup> En la actualidad el país cuenta con 836 Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana municipales (equivalentes al 74% de los municipios del país) y 32 departamentales enmarcados en los lineamientos fijados por la Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

específicas en las áreas rurales; (ii) inexistencia de un sistema que articule la información relacionada con el delito; y (iii) uso ineficiente de las herramientas tecnológicas para la seguridad ciudadana. Sumado a lo anterior, la adopción de las tecnologías de la información y su velocidad de innovación han aumentado los riesgos de los ciudadanos frente a ataques cibernéticos. De acuerdo con la última encuesta de fraude realizada por la firma KPMG en 2013, el costo por crímenes económicos en el ciberespacio asciende a más de 3.600 millones de dólares, lo que representa el 1% del PIB. El fenómeno de mayor afectación es el hurto por medios informáticos, con pérdidas anuales estimadas en \$771.000 millones (Policía Nacional, 2014).

Con respecto a las empresas criminales, estas contemplan múltiples facetas que no solo contribuyen a la reproducción de la violencia, sino que destruyen el capital social, la base tributaria del país, incentivan el desempleo y la informalidad y generan problemas de cooptación sobre las autoridades públicas y los gobiernos locales. Desde hace varios años se registra una creciente ampliación del portafolio de las actividades criminales en el país para contrarrestar la caída de rentas derivadas del narcotráfico. Adicionalmente, las organizaciones criminales son cada vez más dinámicas y menos centralizadas bajo un esquema jerárquico de comando y control dificultando la definición de estrategias para contrarrestarlas. En este contexto, se evidencia un incremento en actividades predadoras tales como la minería criminal, el contrabando, y el lavado de activos. Frente a la primera, en 2013 se identificó que 340 municipios del país estuvieron afectados por la minería ilegal, de los cuales, las FARC tienen presencia en 87 municipios, el ELN en 30 y las BACRIM en 118. De otro lado, se estima que el contrabando ascendió a cerca de US\$6.000 millones anuales y el lavado de activos a US\$10.000 millones anuales, lo cual representa el 3% del PIB.

## **Justicia**

Según la Encuesta de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (Cámara de Comercio de Bogotá, 2013), el 51,9% de las personas encuestadas que tuvieron un conflicto no llevaron a cabo ninguna acción como respuesta, ya sea porque consideraron que el asunto no merecía ser llevado ante la justicia, tomaba demasiado tiempo o tenía demasiados trámites. Lo anterior, con el agravante que el 60% de la población se siente insatisfecha por haber tomado la decisión de no hacer nada frente a un conflicto, y que el 65% de los colombianos no cree en la eficacia del sistema de justicia a la hora de perseguir y juzgar delincuentes.

De hecho, la prestación de los servicios de justicia carece de una adecuada articulación entre los actores institucionales competentes, la ausencia de procedimientos y procesos desde la perspectiva del ciudadano, de interoperabilidad de los sistemas de información y

de modelos integrales de gestión. Adicionalmente, parece existir una subutilización de los mecanismos alternativos de solución de conflictos de manera que solamente el 25% de las necesidades jurídicas de los ciudadanos se tramita mediante arreglo directo y el 2,9% de la población acude a un centro de conciliación.

### **Democracia y Derechos Humanos**

Colombia debe superar las deficiencias que minan la efectividad de los mecanismos institucionales para construir acuerdos en la diferencia, tramitar los conflictos de los colombianos y generar consensos democráticos para la construcción de un modelo de sociedad. A pesar de contar con una arquitectura institucional formal para promover la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, en 2013 el 85% de los colombianos señalaron no haber adelantado ninguna acción para resolver algún tipo de problema que afecta a su comunidad. Igualmente, el 45,3% asegura que es difícil organizarse con otros para trabajar en una causa común, y el 58,2% considera que la participación no es efectiva para la solución de sus problemas. De otro lado y a pesar que el 95% de los ciudadanos asegura que la violencia no es un instrumento para solucionar conflictos “la tentación de los ciudadanos a ejercer justicia por mano propia o al menos justificar tales conductas es relativamente alta” (Sánchez, Rodríguez-Raga, & Seligson, 2014). De manera similar existen retos en la promoción, respeto y protección de los Derechos Humanos. Adicionalmente, existe la percepción relativamente generalizada de que los procesos de conteo de votos no son transparentes, y las personas no confían en los partidos políticos como canales de transmisión de los intereses ciudadanos (Tabla 5E.3).

**Tabla 5E.3. Indicadores de participación ciudadana, electoral y democracia en Colombia 2013**

VARIABLE	2013
Ciudadanos y ciudadanas que NO hicieron acciones para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o a su comunidad	85,2%
Ciudadanos y ciudadanas que consideran “Difícil” organizarse con otros para trabajar en una causa común	45,3%
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la participación es efectiva para la solución de problemas	41,8%
Conocimiento sobre mecanismos de participación ciudadana	73,9%
Conocimiento sobre espacios de participación ciudadana	58,6%
Ciudadanos y ciudadanas que consideran que la comunidad conoce suficientemente los mecanismos y espacios de participación	59,2%
Ciudadanos y ciudadanas que NO consideran los procesos de participación buenos y efectivos	92,3%
Ciudadanos que NO consideran que el conteo de votos es transparente	68,1%
Ciudadanos que NO confían en los partidos y movimientos políticos	50,1%

Fuente: (DANE, 2014) Elaboración: DNP-DJSG

Con respecto a la promoción, respeto y protección de Derechos Humanos, existen limitaciones en los niveles de coordinación y articulación intra e inter niveles de la administración pública (nacional, departamental, municipal y distrital). Así mismo, los niveles de normalización de la violencia y de la ilegalidad en la cotidianidad exigen la realización de acciones enfocadas tanto en la educación como en un esfuerzo de transformación cultural. Por lo tanto, es necesario considerar tres elementos esenciales: i) deficientes niveles de conocimiento y apropiación de los derechos humanos por parte de los ciudadanos y de los servidores públicos, ii) frecuente justificación de disposiciones y actitudes hacia la violación de los derechos humanos y iii) inexistencia de espacios que propicien la convivencia pacífica y la transformación de los conflictos en el seno de las comunidades.

Ahora bien, existen diversas formas de violencia y discriminación contra grupos étnicos y poblacionales específicos. Por ejemplo, los grupos étnicos en todas las regiones del país deben enfrentarse a discriminación racial y étnica, desconocimiento de los procesos de arraigo, la necesidad de avanzar en titulación y vínculos históricos y espirituales con sus territorios; el desplazamiento por el despojo o por la falta de garantías para la pervivencia cultural, la inequidad en las oportunidades de acceso a bienes y servicios, la explotación de la mano de obra de las comunidades y pueblos y el desconocimiento de las particularidades socioeconómicas, culturales e identitarias que determinan las visiones propias de desarrollo. De otro lado, con respecto a discriminación de género se tiene que la principal violación a los Derechos Humanos contra las mujeres es la violencia Basada en Género. De esta manera se refuerza de manera sistemática las inequidades que enfrentan las mujeres en otras dimensiones de su vida, en especial las relacionadas con su autonomía económica y la participación en escenarios de poder y toma de decisiones.

### **Política Criminal**

En materia de política criminal, de conformidad con la Comisión Asesora de Política Criminal, existen graves falencias, particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión. En efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada. Adicionalmente, esto ha generado presión sobre la situación de hacinamiento carcelario, alcanzando para 2014 una tasa del 52,7% en los establecimientos penitenciarios y carcelarios del país, situación que se agrava dado que el 88% de la infraestructura penitenciaria resulta inadecuada de acuerdo con los estándares requeridos.

En materia de justicia juvenil, según cifras reportadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el año 2013 la comisión de delitos por parte de adolescentes se concentró en aquellos relacionados con tráfico, fabricación o porte de estupefacientes y hurto (54%). Así mismo, se evidencia para 2013 un 21% de reincidencia, porcentaje que se incrementó respecto al año 2010, cuando se encontraba en el 18%. Por otra parte, se evidencia que la sanción aplicada mayoritariamente por parte de los jueces es la Libertad Vigilada con un 26%, seguida de la Privación de la Libertad con un 21%. Finalmente un asunto que merece especial atención, es el relacionado con la reducción del riesgo y la atención a niños, niñas y adolescentes frente al reclutamiento y constreñimiento por parte de grupos armados ilegales y grupos delincuenciales. A 2013, el ICBF reporta un total de 5.252 niños, niñas y adolescentes que han ingresado al Programa Especializado de Desvinculados de Grupos Armados Organizados al margen de la ley. Por su parte, el Observatorio del Bienestar de la Niñez, reporta la atención a 135 niños, niñas y adolescentes entre el 2007 y el 2013 desvinculados de Bandas Criminales.

### **Política Integral frente a las Drogas**

El problema mundial de las drogas sigue siendo un desafío de primer orden para el país. Si bien las hectáreas cultivadas de coca han disminuido en el total nacional a una tasa del 9% anual desde el 2010, los cultivos ilícitos muestran una preocupante tendencia hacia la concentración en los territorios colectivos (resguardos indígenas y consejos comunitarios afros), parques naturales y franjas fronterizas. Así mismo, las regiones donde se observa una importante reducción de los cultivos de hoja de coca están ahora seriamente afectadas por la minería criminal y la explotación ilegal de los recursos naturales, un indicativo de que la erradicación no ha logrado disuadir las economías criminales, sino esencialmente transformarlas hacia nuevas rentas.

Si bien los Grupos Armados al Margen de la Ley y las bandas criminales han reconfigurado sus formas de financiación, la Fuerza Pública ha mantenido una ofensiva sostenida contra sus estructuras y financiación. En el año 2013, los cultivos de hoja de coca registraron un total de 48.189 hectáreas, 22% menos que en 2010 cuando los mecanismos de monitoreo reportaron la existencia de 61.862 hectáreas. Así mismo, se incautaron 693,6 toneladas de cocaína, con un valor estimado US\$ 22.544 millones. Esta acción representó la incautación de 1,6 kilos de cocaína por cada 3 kilos producidos potencialmente. De otra parte, fueron intervenidas 1.861 minas que estaban siendo explotadas ilegalmente y se suspendieron 1.241.

Complementariamente, la problemática de seguridad asociada al tráfico local de drogas ilícitas enfrenta dinámicas derivadas del incremento en la prevalencia del consumo de

sustancias psicoactivas, la mayor oferta de nuevas drogas, y la complejidad de la cadena de producción y tráfico de estupefacientes, demandan un tratamiento integral de la problemática de las drogas en sus dinámicas de producción y consumo.

### **Retos en el fortalecimiento del Estado Social de Derecho para garantizar los derechos de las víctimas y la transición a la paz**

#### **Asistencia y Reparación a Víctimas**

De acuerdo con la información del Registro Único de Víctimas, en Colombia actualmente se han afectado los derechos de 6.864.934 personas por causas relacionadas con la violencia y el conflicto armado interno (RUV, 2014). Existe una tendencia de la población víctima a localizarse en zonas urbanas. En tan sólo 10 ciudades capitales se registra una concentración del 30% de la población total de víctimas: Bogotá D.C. (8%), Medellín (6%), Santa Marta (4%), Sincelejo (2%), Cali (2%), Buenaventura, Valledupar, Florencia, Villavicencio y Cartagena (2% cada una). (Tabla 5E.4)

**Tabla 5E.4 Número de declaraciones de víctimas por tipo de hecho victimizante 2014**

<b>Hechos victimizantes</b>	<b>2014</b>
Desplazamiento forzado	5.897.435
Homicidio	913.766
Amenaza	196.438
Desaparición forzada	149.039
Acto terrorista	76.124
Secuestro	36.198
Minas Antipersonal	11.436
Tortura	8.933
Reclutamiento ilícito	7.637
Despojo	7.139
Delitos sexuales	6.360

Fuente: Registro Único de Víctimas septiembre-2014

El desplazamiento forzado, ya sea por causas asociadas a la violencia<sup>2</sup> o por el conflicto armado interno, ha sido el delito que ha generado mayor número de víctimas en el país, como se observa en la tabla, constituyendo el 86% del total. El Estado ha propendido por garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población para su estabilización socioeconómica a través de acciones intersectoriales contenidas en las políticas sociales. Así, según el DANE para 2014, se evidencian avances en materia de

<sup>2</sup> Ley 387 de 1997, Articulo 1 y Corte Constitucional, Auto 119 de 2013 de seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004.

identificación (92%), salud (93%), educación (90%) y alimentación (96%), y siguen constituyéndose en retos hacia el futuro los derechos asociados a vivienda digna (17%), reunificación familiar (47%), subsistencia mínima (43%) y generación de ingresos (35%). Además, el Gobierno colombiano ha venido avanzando sostenidamente en la implementación de acciones que contribuyan a superar situaciones como la insuficiencia de recursos y de capacidad y coordinación institucional, que conllevaron a que la Corte Constitucional a través de la sentencia T-25 de 2004 declarara el Estado de Cosas Inconstitucional en la situación de la población desplazada por la violencia.

A través de la Ley 1448 de 2011 se establecieron rutas y medidas específicas<sup>3</sup> que buscan la verdad, justicia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado, así como el restablecimiento de sus derechos, la construcción de la paz y la reconciliación. La magnitud del problema no es desdeñable, puesto que las 6.864.934 víctimas incluídas en el RUV representan aproximadamente el 14% de la población nacional, fenómeno que ha implicado un esfuerzo presupuestal del Gobierno Nacional de 20 billones de pesos en el cuatrenio. Sin embargo, persisten retos hacia el futuro en la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado; en la garantía efectiva de las medidas de indemnización administrativa, restitución de tierras, vivienda y de capacidades productivas, rehabilitación, acceso a la justicia; y en la implementación de las medidas de reparación colectiva. Así mismo, existen retos en la implementación de estrategias diferenciales para las víctimas de los Pueblos Indígenas (138.485), Afro descendientes 641.194, ROM 29.175, y Mujeres (3.399.252), entre otros y en el fortalecimiento de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

### **Justicia Transicional y Reintegración de combatientes**

El tránsito de una sociedad en la cual ha persistido la confrontación armada a un escenario de paz supone unos desafíos complementarios a los avances alcanzados por el país en materia de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Así, Colombia enfrenta la necesidad de continuar con la implementación de una serie de medidas de justicia transicional que llevan ya casi diez años de vigencia, y al mismo tiempo avanzar en el diseño y articulación de otras nuevas que se deberán poner en marcha para la superación total del conflicto armado. Estas nuevas medidas incluyen procesos de profundización democrática, la reintegración de combatientes, acciones que permitan compatibilizar la búsqueda de la paz con el deber del Estado de sancionar las

---

<sup>3</sup> Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Decreto 1725 de 2011 y Lineamientos, Plan de Ejecución de Metas, Presupuesto y Mecanismo de Seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y Conpes 3726.

violaciones de los derechos humanos y el apoyo de escenarios que permitan la construcción de apuestas colectivas y territoriales de paz.

Con respecto a los procesos de desarme, desmovilización y reintegración, hasta septiembre de 2014, en Colombia se han desmovilizado 56.782 personas, contando desmovilizados individuales (FARC, ELN, ERG, EPL, ERP) y colectivos (AUC). La experiencia señala que la política de reintegración ha tenido un éxito cercano al 76%, es decir que la reincidencia criminal se da en solo uno de cada cuatro casos. Al efecto de mejorar su efectividad hacia el futuro frente a nuevos escenarios de dejación de armas de grupos armados ilegales, y con el desafío particular de garantizar la reconciliación y convivencia entre víctimas, excombatientes de distintos GAML y comunidades receptoras. Lo anterior, en el entendido que el 47% de los ciudadanos no quisiera tener como vecino a desmovilizados de GAML (Sánchez, Rodríguez-Raga, & Seligson, 2014).

En materia de construcción de paz desde los territorios, se hace evidente la necesidad de trabajar en diferentes aspectos. Por un lado, es importante fortalecer a las instituciones tanto en el ámbito nacional como territorial para avanzar en la planeación, gestión e implementación integral y participativa de apuestas de paz. De otro lado, se hace necesario fortalecer iniciativas que permitan vincular a la población alrededor de la identificación y discusión de las problemáticas en sus territorios, pero también para la búsqueda, contribución y apropiación de las rutas de solución. Asimismo, la construcción de paz desde los territorios debe partir de las iniciativas, experiencias, características y necesidades de cada una de las regiones que se han visto afectadas históricamente por las dinámicas del conflicto armado.

### **Minas Antipersonal**

La problemática de Minas Antipersonal en Colombia es una de las más complejas del mundo, no sólo porque hasta el momento no se cuenta con la dimensión exacta del problema generado por la contaminación de Minas Antipersonal (MAP), Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de Minas Antipersonal y Municiones sin Explotar (MUSE) en el país sino porque su uso continua en el marco del conflicto armado, como mecanismo para contener el avance de la Fuerza Pública y proteger los corredores estratégicos asociados a recursos naturales y economías ilegales. En este contexto y según la información en el Sistema de Gestión de Información de la Acción contra Minas (IMSMA, por su sigla en inglés) implementado en la Dirección para la Acción integral contra Minas Antipersonal, entre 1990 y septiembre de 2014, se han presentado 30.005 eventos con MAP, MUSE y AEI (corresponden a 6.305 accidentes y 23.700 incidentes), los cuales generaron 10.847 víctimas de MAP, MUSE y AEI.

Del número total de víctimas, 4.196 (39%) corresponden a población civil y 6.651 (61%) son miembros de la Fuerza Pública. De estas aproximadamente el 20% (2.188) ha muerto y el 80 % ha resultado herida (8.659).

## **2. Visión y objetivos**

La constante ampliación de las oportunidades económicas y sociales en el país ha sido posible gracias al camino recorrido en la Consolidación del Estado Social de Derecho para garantizar, a todos los que habitan el territorio nacional, un extenso conjunto de derechos que les permiten llevar a cabo proyectos de vida en libertad y sociedad, según sus valores, creencias e intereses. Sin embargo, aún existen muchas cosas por hacer. Ello supone profundizar en dicho esfuerzo como un imperativo de nuestra nación en el horizonte de vivir en condiciones de paz, y en particular ante la necesidad de cerrar las brechas creadas por el conflicto en cuanto al ejercicio de derechos y disfrute de las condiciones de convivencia pacífica requeridas para el desarrollo en los territorios.

En efecto, la consolidación efectiva e integral del Estado Social de Derecho en Colombia, especialmente –pero no únicamente– en las regiones más afectadas por la violencia es un tarea central para establecer los fundamentos que conduzcan al fin sostenible del conflicto armado y a la garantía de no repetición, rompiendo el “círculo vicioso” entre vacíos de presencia estatal y conflicto armado señalados en el diagnóstico precedente. Sin duda, el mayor avance en la desarticulación de este círculo vicioso se manifiesta en la posibilidad real de construir una paz estable y duradera tras un esfuerzo sostenido del Estado colombiano, y en particular de la Fuerza Pública, para imponer el orden constitucional, garantizar el ejercicio legítimo de la fuerza, y sentar las bases para extender los alcances del desarrollo económico y social de nuestro país.

Así, para consolidar el Estado Social de Derecho se requiere avanzar en el próximo cuatrenio y con un énfasis territorial en articular dos bloques de asuntos. El primero, relacionado con el fortalecimiento del rol del Estado para garantizar las condiciones de goce efectivo de derechos para todos los colombianos y colombianas; y, el segundo; orientado a las políticas específicas para abordar las consecuencias derivadas de la condición particular que Colombia afronta por causa del conflicto armado y, que en perspectiva de su resolución deben tener un carácter transitorio pero no por ello menos importante, tales como la atención y reparación integral a las víctimas, y la preparación de condiciones para la construcción de una paz estable y duradera. El balance en estos dos aspectos permitirá dar un paso decisivo para superar las brechas generadas por el conflicto armado y reconstruir los modos de relación entre ciudadanos en torno a un proyecto de nación incluyente, pluralista y basado en la promoción, protección y respeto de los derechos individuales y colectivos en todos los rincones del país.

Ahora bien, un eventual acuerdo entre el Gobierno Nacional y las guerrillas para poner fin al conflicto armado brindará una oportunidad que facilitará la tarea de Consolidar el Estado Social de Derecho, pero lo cierto es que, con o sin acuerdo, es indispensable emprender las tareas que lleven a lograr su plena vigencia en el sentido de establecer las capacidades institucionales necesarias para fortalecer la confianza entre los ciudadanos y con las instituciones, encadenando esfuerzos orientados a generar acuerdos, dirimir conflictos y garantizar el orden constitucional.

Bajo esta perspectiva, una profunda ampliación de los mecanismos democráticos será herramienta fundamental para la materialización del Estado Social de Derecho. El fortalecimiento de la participación ciudadana, de los mecanismos de representación política y participación electoral, el impulso a procesos de innovación y aprendizaje institucional de experiencias exitosas en paz y desarrollo, y la construcción de confianza hacia el Estado desde los territorios, permitirán fortalecer el pacto social definido por la constitución y el conjunto de actitudes, percepciones y comportamientos ciudadanos afines al cumplimiento de las leyes, teniendo en cuenta las particularidades de los distintos grupos poblaciones presentes en el país. Ello incluye, el principio del respeto de la diferencia; la cooperación con las autoridades públicas; la conformación de visiones compartidas de desarrollo que atiendan las particularidades regionales; la resolución de conflictos y sus mecanismos alternativos y la prevención, gestión y transformación no violenta conflictos sociales, económicos, ambientales o políticos mediante el diálogo, la suscripción y el cumplimiento de acuerdos y consensos.

Asumir los desafíos planteados implicará también satisfacer plenamente la demanda de justicia y seguridad, atendiendo las especificidades de los territorios del país. Así, el conjunto de acciones descritas tendrán como base un esquema de gobernabilidad que permita el efectivo cumplimiento de la Constitución y las leyes sobre todo el territorio nacional mediante el fortalecimiento institucional para superar las limitaciones que afectan el logro del verdadero potencial económico y social del país.

En esta perspectiva, los mecanismos formales y no formales de justicia serán reconocidos como instrumentos legítimos para dirimir controversias, hacer efectivos los derechos y obligaciones de los ciudadanos y garantizar la seguridad jurídica. Así mismo, cerrar las brechas en materia de garantía de los derechos a la vida, la integridad y la libertad implica garantizar la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica desde una perspectiva territorial. Esto, significará un estado en el cual los ciudadanos contarán con ambientes seguros para el desarrollo de sus libertades, y capacidades individuales y colectivas, y la plena confianza en la capacidad del Estado para protegerlos cuando se vean amenazadas o en riesgo por diferentes fenómenos delictivos.

El logro de condiciones de largo plazo para una paz estable, duradera e incluyente en Colombia supondrá igualmente el continuo mejoramiento de las capacidades de nuestras Fuerzas Armadas, las cuales mantendrán su ofensiva contra todos los grupos que persistan en su accionar violento contra la población, la soberanía nacional y la integridad territorial. Así mismo, liderarán el desarme y la desmovilización de los combatientes y redes de apoyo de los grupos ilegales, paralelamente con la protección de los ciudadanos, sus derechos y bienes; y de los activos estratégicos de la nación. En un eventual escenario de posconflicto se mantendrá un pie de fuerza militar estable por un periodo de transición de al menos diez años con el objetivo de asegurar la irreversibilidad de los acuerdos alcanzados y disuadir el desarrollo de cualquier amenaza.

Adicionalmente, con el fin de garantizar la tranquilidad en los territorios de Colombia y colaborar con el desarrollo de las regiones especialmente afectadas por el conflicto, la Fuerza Pública continuará apoyando las estrategias de consolidación territorial, acompañando el proceso de reparación de víctimas y restitución de tierras y demás programas enfocados en la construcción de legitimidad del Estado y el aumento del despliegue de la oferta estatal de servicios para la consolidación de la paz. De esta manera, las Fuerzas Armadas de Colombia se concentrarán en mantener la seguridad interna, dar un mayor énfasis a la defensa de las fronteras, desarrollar capacidades de disuasión y generar coaliciones con países aliados, de manera paralela con la búsqueda de la autonomía estratégica de la nación en materia de defensa nacional.

Si las instituciones de la democracia, de la justicia y de la seguridad y defensa son fundamentales, también será vital para nuestro país continuar avanzando en el desarrollo de un esquema de justicia transicional en el cual el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas será un propósito central, del mismo modo que la configuración de un ambiente favorable a la reconciliación orientado a la integración de la sociedad, y la confianza de todos los colombianos en el impacto positivo de la paz en sus proyectos de vida. Ello supondrá un acción decidida frente al respecto de las poblaciones que, por su ubicación territorial o situación periférica, han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado y de otras dinámicas criminales, y que, en consecuencia, no han podido promover sus proyectos colectivos en el marco del Estado Social de Derecho. Por ello, el Estado en su conjunto deberá enfatizar en la generación de garantías de bienestar, seguridad y justicia para todas las víctimas del conflicto armado, y para quienes se reincorporen a la vida civil tras hacer parte de GAML.

Finalmente, la consolidación del Estado Social de Derecho y la transición hacia la paz no son posibles sin reconocer a quienes el conflicto afectó directamente. Esto requiere atender los daños ocasionados por la violencia, cuya magnitud trasciende las afectaciones físicas y materiales, e incluye el deterioro de los proyectos de vida de las personas y

sus relaciones sociales. La reparación a las víctimas implica la recuperación emocional de las personas, la reconstrucción de los lazos de confianza con otros (familia, comunidad e instituciones), la restitución de sus derechos, y el acceso a los bienes y servicios que perdió a causa de la violencia, o que aunque no haya gozado de ellos con anterioridad, le contribuirán a superar sus condiciones de vulnerabilidad y transformar sus vidas. Estos esfuerzos se materializan a nivel comunitario o local, donde la reparación de las afectaciones colectivas, basadas en reconstrucción del tejido social, posibilita la transformación y continuidad del proyecto vida de las comunidades. Por tanto, la verdad, justicia y reparación es el medio que resignifica la ciudadanía de los colombianos, garantiza el pleno goce de los derechos, y contribuye a la paz estable y duradera.

### **Objetivos**

#### **A. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio**

**Objetivo 1.** Proveer Seguridad y Defensa en el territorio nacional

**Objetivo 2.** Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.

**Objetivo 3.** Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de Derechos Humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.

**Objetivo 4.** Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.

**Objetivo 5.** Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.

#### **B. Justicia Transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado**

**Objetivo 6.** Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las Víctimas en Colombia

**Objetivo 7.** Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.

**Objetivo 8.** Consolidar la Acción Integral Contra Minas Antipersonal

### **3. Estrategias**

#### **A. Fortalecimiento de los roles del Estado para el goce efectivo de derechos de todos los habitantes del territorio**

**Objetivo 1.** Proveer Seguridad y Defensa en el territorio nacional

**Estrategia 1.1.** Garantizar la seguridad y convivencia ciudadana a los pobladores del territorio nacional.

En el proceso de transición hacia un eventual escenario de postconflicto, la convivencia y seguridad ciudadana se mantendrán como uno de los principales retos, teniendo en cuenta diversas dinámicas de los entes territoriales en materia de convivencia, así como expresiones específicas en materia de criminalidad en entornos urbanos y rurales.

- **Prevención social y situacional de delito:** Los programas de prevención social y situacional del delito deben ser diseñados e implementados con un enfoque multisectorial, permitiendo articular las acciones e intervenciones de ejecución inmediata, con medidas y estrategias de mediano y largo plazo.
  - Implementación de estrategias y acciones coordinadas y corresponsables con entidades del Gobierno para reducir la probabilidad de ocurrencia de delitos y contravenciones.
  - Fortalecimiento de la confianza y apoyo ciudadano en los territorios con el fin de lograr mayor efectividad en materia de prevención y lucha contra la criminalidad.
  - Mejoramiento del espacio público para la generación de ambientes seguros a través del acompañamiento del Gobierno Nacional a los entes territoriales en la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial con el fin de adoptar los criterios de prevención situacional aplicados en la construcción y renovación de infraestructura y de diseños arquitectónicos en escenarios de alta incidencia del delito.
  - Desarrollo de un programa intersectorial para la prevención, reducción y atención de la Violencia Intrafamiliar.
  - Promoción de mecanismos y articulaciones con el sector público y privado para implementar iniciativas y espacios que promuevan la convivencia a

través del Fútbol, en el marco del Plan Decenal de Seguridad, Comodidad y Convivencia en el fútbol

- **Lucha contra las principales modalidades delictivas:** Con el propósito de incrementar la confianza, la percepción de seguridad y la credibilidad, se buscará reducir los fenómenos delictivos de mayor afectación al ciudadano a través de la ejecución de planes o estrategias que concentren esfuerzos en las áreas de mayor afectación a través de la priorización y la focalización de puntos críticos. Lo anterior se llevará a cabo mediante las siguientes acciones:
  - Fortalecimiento de la investigación criminal, la inteligencia policial, la vigilancia comunitaria por cuadrantes y de las capacidades de seguimiento y evaluación integral de la actividad de policía.
  - Priorización de la libertad personal como eje de la consolidación del Estado de Derecho.
  - Formulación del Plan Nacional Anti Extorsión y desarrollo de estrategias sociales preventivas y de vigilancia.
  - Fomento de una cultura de la legalidad que desincentive el pago de la extorsión como factor de seguridad aparente.
  - Focalización de esfuerzos para contrarrestar nuevas manifestaciones de inseguridad.
- **Implementación de tecnologías para la seguridad ciudadana**
  - Ampliación de la cobertura e integración de los Centros de Información Policial Estratégicos Seccional CIEPS a nivel territorial.
  - Consolidación del Sistema Integrado de Emergencias y Seguridad.( Número Unico de Emergencias y Seguridad – 123 con identificación y localización del ciudadano que llama cuya conectividad debe ser suministrada de manera gratuita con el proveedor de telecomunicaciones, Circuitos Cerrados de Televisión CCTV, Alarmas Comunitarias, Centros de Información Estratégica Policial Seccional, Sistemas de Seguridad – Controles de acceso, monitoreo automático, bloqueo de vehículos y demás sistemas ).
  - Implementación de los Centros de Comando, Control para la Seguridad Ciudadana (C4), como eje principal de la planeación del servicio de policía desde la perspectiva local y análisis especializado del delito.
  - Fortalecimiento del sistema de recepción de denuncias mediante el desarrollo de aplicativos tecnológicos que faciliten el acceso al ciudadano para la formulación de la denuncia de manera precisa y expedita.
  - Incentivo a la denuncia en línea a través de la utilización de kioskos digitales para escenarios rurales.
- **Fortalecimiento de la Presencia Policial:** Aumento del pie de fuerza de la Policía Nacional y de su equipamiento con la finalidad de fortalecer el servicio en zonas urbanas y rurales, especialmente, para garantizar una mayor cobertura en

cuadrantes. La ampliación del pie de fuerza debe ser acompañado por un fortalecimiento en los procesos de incorporación, formación y capacitación de los nuevos policías, así como el cumplimiento del régimen de ascenso policial, de manera que se mantengan los estándares de calidad profesional y humana del personal que hace parte de esta institución.

- Fortalecimiento de los procesos de incorporación, formación y capacitación de los nuevos policías, así como el cumplimiento del régimen de ascenso policial, de manera que se mantengan los estándares de calidad profesional y humana del personal que hace parte de esta institución.
- Mejoramiento de la infraestructura, dotación de las unidades de policía y fortalecimiento de los medios tecnológicos para las labores de control.
- Fortalecimiento del “Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes” MNVCC y Cuadrantes Móviles, focalizando la ocurrencia de delitos en las zonas de alta incidencia de criminalidad.
- Creación de Grupos Especializados para contrarrestar delitos de alto impacto. Modernización y ampliación de la policía judicial. (Unidades de Análisis de Investigación Criminal y de Contexto)
- Fortalecimiento del “Sistema Integrado de Seguridad Rural – SISER”.
- Construcción de los Análisis Integrales de Seguridad Ciudadana (AISEC) en los 34 departamentos, 17 metropolitanas y 11 distritos especiales de Policía.
- Incremento de las capacidades técnicas y tecnológicas en materia de investigadores y peritos.
- Implementación de instrumentos de coordinación en materia de seguridad con autoridades locales.
- Fortalecimiento y empoderamiento de las regiones de Policía, en el marco de la gestión territorial para la seguridad ciudadana y el programa Departamentos y Municipios Seguros.
- Fortalecimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC como mecanismo de coordinación interagencial Nación-Territorio para una acción más eficaz y coordinada de los diferentes niveles de gobierno.
- Articulación de los PISCC con el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes, en su componente de análisis geoespacial del delito.
- Inspecciones de Policía fortalecidas en los escenarios rurales
- Fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en el ámbito rural que permita la incorporación del Sistema Integrado de Seguridad Rural – SISER en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y articulación con los instrumentos de planeación local.
- Fortalecimiento por parte del Gobierno Nacional a los entes territoriales en la priorización de proyectos de seguridad ciudadana en los entornos rurales,

así como el apalancamiento para la financiación de los mismos a través de las fuentes destinadas para tal fin (FONSECON, SGR).

- **Prevención del constreñimiento y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por parte de GAML y grupos delincuenciales organizados.** El Estado colombiano deberá generar mecanismos para la garantía y protección de los derechos de los NNA en escenarios de riesgo que implican dinámicas emergentes de criminalidad. El reclutamiento, utilización y constreñimiento de NNA por parte de grupos armados ilegales y grupos delincuenciales requiere de un nuevo análisis del contexto, en donde la investigación criminal ubique en el centro los derechos de los NNA y se impulse la judicialización de los responsables de dicha vulneración.
  - Municipios con rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por parte de GAML
  - Equipos de atención inmediata para la prevención urgente de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de GAML
- **Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito-SNIAD.** Mejorar las estrategias de lucha contra la inseguridad ciudadana, parte de contar con información y análisis cualificados, en tiempo real y con alta precisión en la identificación geográfica del delito. Por tal razón, Colombia requiere un Sistema Nacional de Información y Análisis del Delito-SNIAD que incluya:
  - Construcción de una plataforma de inteligencia a partir del uso eficiente de “Big Data”, como herramienta de planeación tanto para la nación como para los gobiernos locales.
  - Fortalecimiento del sistema de denuncias a través de la implementación estrategias como: denuncia en línea, Salas Móviles de Denuncia y Brigadas de atención a delitos rurales por parte de Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación; mejoramiento de los servicios de recepción de denuncias en materia de Violencia Intrafamiliar y Abuso Sexual, prestados por las Comisarías de Familia, los Centros de Atención a Víctimas de Violencia Intrafamiliar- CAVIF, y los Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual-CAIVAS de la Fiscalía.
  - Desarrollo de lineamientos para la implementación de Observatorios Locales de Seguridad Ciudadana
  - Cobertura Nacional de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Defensa Nacional, Interior, Presidencia, Salud, Inclusión Social y Reconciliación</b>	Tasa de hurto a personas	198,9	186,2
	Número de casos de hurto a residencias	21.207	19.153
	Número de casos de hurto a entidades comerciales	22.657	21.764
	Número de casos de hurto a entidades financieras	89	82
	Número de casos de secuestro total (simple y extorsivo)	299	276
	Tasa de Extorsión por 100 mil habitantes	10,2	8,89
	Tasa de violencia intrafamiliar por 100 mil habitantes	144.8	138
<b>Sector</b>	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
Inclusión Social y Reconciliación	Familias en situación de vulnerabilidad afectadas en su estructura y dinámica relacional atendidas mediante la modalidad familias para la paz.	168.305	560.000
Salud	Municipios con Laboratorios de Convivencia Social y Cultura Ciudadana con énfasis en violencia intrafamiliar.	0	32
	Municipios integrados al Observatorio Nacional de Convivencia y Protección de la Vida.	0	32
	Municipios que implementan acciones para la promoción de la convivencia social en sus Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana.	0	64
Defensa Nacional	Nuevas Metropolitanas	-	5
	Pie de Fuerza de la Policía Nacional incorporado*	-	15.000
Interior	Municipios con Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (Tecnologías para la seguridad ciudadana	203	250
	Departamentos apoyados en la implementación de planes de seguridad y convivencia ciudadana bajo lineamientos estandarizados de seguimiento y evaluación.	17	32
Presidencia	Municipios priorizados Rutas de prevención de reclutamiento, utilización y violencia sexual en los NNA.	80	160
	Equipos de atención inmediata para la prevención urgente de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de GAML	27	40

<b>Planeación</b>	Municipios integrados al SNIAD	0	32
	Observatorios locales en Seguridad Ciudadana certificados en metodologías estandarizadas	0	32
<b>Estadística</b>	Municipios con Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*	28	Según diseño muestral

\*Meta sujeta a disponibilidad presupuestal y decisión de gobierno

### **Estrategia 1.2. Enfrentar de manera exitosa los retos en materia de seguridad pública**

- **Erosionar la capacidad armada de los Grupos Armados al Margen de la Ley:** El Gobierno Nacional continuará realizando acciones que permitan salvaguardar la integridad de todo el territorio nacional, evitando que zonas estratégicas del país sean utilizadas por los GAML o las estructuras de la Delincuencia Organizada Transnacional (DOT) como áreas de repliegue, supervivencia y accionar transnacional.
  - Fortalecer las capacidades operacionales, de inteligencia y contrainteligencia de la Fuerza Pública.
  - Mejorar los flujos de información, así como acciones que permitan el bloqueo efectivo de recursos financieros dirigidos a los GAML, la DOT y organizaciones terroristas.
- **Protección de la infraestructura crítica:** Dado que Colombia cuenta con sectores estratégicos para el desarrollo económico, político y social, así como para el crecimiento sostenible y la integración regional tales como el minero-energético, transporte y tecnologías de la información y comunicaciones entre otros, se hace necesario fortalecer los mecanismos de prevención, protección y reacción frente a las acciones por parte de los GAML y demás amenazas físicas y tecnológicas.
  - Fortalecimiento de los Centros de Operaciones Especiales para la Protección de la Infraestructura (COPEI) existentes: Arauca, Putumayo, Norte de Santander, Nariño, Meta, Cesar y Bolívar; así como el COPEI Nacional; y la creación de nuevos Centros de este tipo en zonas priorizadas, como es el caso del departamento de Antioquia.
  - Implementación del Centro Integrado de Inteligencia para la Infraestructura – CI2 Infraestructura.
  - Desarrollo del mecanismo gobierno-industria creado para facilitar la permanente coordinación y comunicación entre la Fuerza Pública, las demás entidades de gobierno y el sector privado.
  - Implementación y seguimiento de los estándares y protocolos de seguridad física, diseñados conjuntamente con cada uno de los sectores administradores de infraestructura crítica.

- Implementación y fortalecimiento estrategias de seguridad para favorecer el control del tráfico fluvial y protección de la infraestructura crítica de los ríos del país.
- Definición del plan maestro fluvial.
- Apoyo a las autoridades ambientales para prevenir, responder, controlar y mitigar la contaminación ambiental y ejercer control en zonas de explotación y corredores de tráfico de recursos naturales.
- **Lucha contra la minería criminal:** Dada la magnitud y complejidad de las estructuras criminales que se desarrollan en torno a la minería criminal y su impacto económico, social y medioambiental, combatir este negocio ilícito demanda un esfuerzo conjunto y decidido de todos los entes del Estado para disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen. En este sentido se trabajará en las siguientes acciones:
  - Consolidación de la Unidad Nacional de Intervención contra la Minería Criminal.
  - Fortalecimiento del marco jurídico existente, generando herramientas que faciliten la lucha contra este flagelo.
  - Desarticulación de las organizaciones de tráfico de mercurio y materiales peligrosos utilizados en la minería criminal, así como de las organizaciones que desarrollan explotación ilícita en áreas protegidas excluyentes de minería.
- **Lucha contra el contrabando:** La lucha contra el contrabando es una prioridad para el Gobierno Nacional, no sólo por la afectación al orden público, económico y sostenibilidad fiscal del Estado que trae consigo, sino además por las actividades conexas y asociadas que se configuran en sistemas de economía criminal, orientadas a la financiación del terrorismo y organizaciones criminales.
  - Fortalecimiento de las capacidades del personal de la Policía Fiscal y Aduanera (POLFA) en términos de profesionalización, dotación y recursos tecnológicos.
  - Formulación de la Política para la Lucha contra el Contrabando.
  - Fortalecimiento del proceso de intercambio de información y coordinación operacional con otros países.
- **Fortalecimiento del control, administración y seguridad en zonas de frontera<sup>4</sup>:** Las zonas de frontera, vulnerables a complejas dinámicas socioeconómicas y de seguridad, requieren de la atención de toda la institucionalidad del Estado colombiano, actuando con una perspectiva de largo plazo, integral y sostenible. Para lograr lo anterior, la presente estrategia se enfocará en:

---

<sup>4</sup> Definidas por la Ley 191 de 1995 como aquellos municipios, corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

- Implementación de la “Política Sectorial de Seguridad y Defensa Fronteriza”.
- Incremento de la coordinación interinstitucional entre las instancias estatales con roles en el desarrollo socioeconómico, y la seguridad en las zonas de frontera en el marco del Documento Conpes “Prosperidad para las Fronteras”.
- Fortalecimiento de las capacidades de Guardacostas y Seguridad Marítima.
- Implementación de programas de prevención de las problemáticas de criminalidad características de las zonas de fronteras tales como contrabando, tráfico de armas, trata de personas, secuestro, narcotráfico, hurto, homicidio y extorsión, entre otros.
- **Estrategia Nacional de Ciberseguridad:** Fortalecimiento del diseño institucional y la capacidad de articulación entre las diferentes instancias, niveles de gobierno, el sector privado y la ciudadanía. Ello incluye:
  - Consolidación del Grupo de Respuestas a Incidentes Cibernéticos de Colombia (ColCERT), como ente articulador del gobierno.
  - Creación y fortalecimiento del Observatorio del Ciberdelito y el Centro de Mando y Control, comunicaciones y Coordinación del Cibercrimen (C4) de la Policía.
  - Fortalecimiento de la capacidad de protección de las Fuerzas Militares y la Policía de sus propios activos digitales.
  - Armonización del marco legal con las necesidades en materia de prevención, detección y atención del ciberdelito.
  - Creación de los Centros de Respuesta Cibernética Sectoriales (CSIRTs)
  - Fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional, propiciando el intercambio de mejores prácticas y de información y la creación de redes de vigilancia y alerta internacionales.
- **Consolidación y modernización de Grupos Especializados para contrarrestar los delitos del robo de celulares, extorsión, microtráfico y fleteo:** En el marco de la Política Integral contra las Bandas Criminales asociadas a los delitos de robo de celulares, extorsión, microtráfico y fleteo, el Estado tiene la obligación de autorizar operaciones coordinadas interinstitucionalmente, que busquen desarticular estos grupos, judicializar a sus miembros y evitar sus acciones, en el marco de la justicia ordinaria.
  - Expedir las normas necesarias que permitan avanzar en la tipificación de las conductas relacionadas con la reconfiguración de los IMEI (International Mobile Equipment Identity), regular la importación y exportación de celulares usados y definir las normas de policía que permitan el cierre de los establecimientos dedicados a la venta de celulares hurtados.

- Liderar la coordinación interinstitucional nacional y territorial necesaria para hacer operativa la estrategia de hurto de celulares con Policía – Fiscalía – MINTIC – MINCIT – DIAN – CRC e implementarla en las 10 ciudades más afectadas por este delito: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Ibagué, Villavicencio, Cúcuta, Neiva.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Defensa Nacional	Atentados contra infraestructura eléctrica	108	83
	Atentados contra oleoductos	259	135
	Atentados contra infraestructura vial	33	14
	Tiempo promedio de aseguramiento de atentados contra infraestructura petrolera	24	12
	Porcentaje de municipios sin presencia de Bacrim	85.9%	94%
	Incidentes cibernéticos atendidos	3.663	10.461
	Número de minas intervenidas	599	1.000
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Defensa Nacional	Maquinaria amarilla destruida*	81	136
	Gramos de oro incautados	353.000	591.000
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Sectores de la administración pública que adoptan el modelo de seguridad y privacidad de la información en el Estado	0	24
Hacienda y Crédito Público	Sistema de Información de Análisis de Contrabando	0	1
Industria, Comercio y Turismo	Equipos de inspección no intrusiva	0	8

\*El indicador de destrucción de maquinaria amarilla puede estar sujeto a variaciones, teniendo en cuenta que actualmente existe una solicitud de suspensión provisional del Decreto 2235 del 30/10/2012, el cual en su artículo No. 1 determina “Destrucción de maquinaria pesada y sus partes utilizadas en actividades de exploración y explotación de minerales, sin las autorizaciones y exigencias previstas en la ley”

### **Estrategia 1.3. Asegurar el respeto de la soberanía nacional y la protección de los intereses nacionales.**

Como garantes de la soberanía y de la integridad territorial, las Fuerzas Militares tienen la obligación constitucional de emprender todas las acciones encaminadas a proteger estos dos valores en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo, espacial y ciberespacial frente a cualquier tipo de agresión externa o interna, como un ataque contra la infraestructura crítica de la nación, acciones políticas tendientes a obtener control sobre el territorio nacional o ataques cibernéticos contra los intereses nacionales.

- **Mantenimiento de las capacidades disuasivas para la seguridad y defensa nacional:**  
 En línea con nuestra tradición de respeto por el derecho internacional, los principios de no agresión y de cooperación internacional, el Gobierno Nacional mantendrá una capacidad disuasiva creíble, dentro de una postura estratégica defensiva, que le permita cumplir con el mandato constitucional que le ha sido asignado así como responder a potenciales amenazas. Para ello, el Gobierno Nacional realizará esfuerzos encaminados al:
  - Mantenimiento, renovación y repotenciación del material estratégico.
  - Modernización y fortalecimiento de nuevas capacidades operativas.
  - Fortalecimiento de las capacidades relacionadas con inteligencia y mando y control.
  - Consolidación de los flujos de información interinstitucional y con países estratégicos para contrarrestar amenazas comunes como el terrorismo, el narcotráfico o la DOT.
  - Fortalecimiento de las actividades encaminadas a administrar, preservar y defender el territorio marino, submarino y costero colombiano.
  - Participación en “Operaciones Multidimensionales de Paz”, así como en operaciones combinadas de paz, de ayuda humanitaria y atención de desastres.
  - Cooperación a terceros países bajo el esquema de “Cooperación Triangular” y participación en escenarios internacionales.
  - Participación en ejercicios de entrenamiento e interoperabilidad que permitan elevar las capacidades operacionales de la Fuerza Pública y promover una mayor integración con fuerzas armadas de otros países y organizaciones internacionales.
  - Conformación de un “Centro Integrado de Operaciones Multidimensionales de Paz”.
  - Promulgación de la ley marco del territorio marino, fluvial y costero
  - Fortalecimiento de la presencia y liderazgo en escenarios de coordinación internacional marítimos como el Tratado Antártico, y el Sistema Marítimo Global de Socorro y Seguridad en el Caribe Occidental Colombiano.
  - Creación del “Sistema Nacional de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria”.
  - Formulación e implementación de la “Estrategia Marítima del Estado Colombiano”.
- **Fortalecimiento del planeamiento de los esfuerzos de búsqueda de información tendiente a la protección de la infraestructura y activos estratégicos de la Nación**  
 La evolución de fenómenos políticos y socioeconómicos a nivel nacional, regional y global, fundamenta la necesidad del Estado colombiano de consolidar su conocimiento y preparación ante desafíos que puedan amenazar los intereses

nacionales y la seguridad y bienestar de sus ciudadanos; el planeamiento del esfuerzo de búsqueda de información se convertirá en pieza fundamental de dicha tarea, incrementando su contribución preventiva y prospectiva. Esta línea de acción se desarrolla de la siguiente manera

- Fortalecimiento de las capacidades técnicas, tecnológicas y de talento humano destinadas a la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información.
- Fortalecimiento de los mecanismos de coordinación, la articulación interinstitucional y las sinergias entre los organismos de inteligencia y contrainteligencia y otras entidades gubernamentales.
- Desarrollo de esquemas de supervisión y cumplimiento de la Estrategia Nacional de Inteligencia.
- Consolidación y generación de herramientas de protección, manejo e intercambio de la información, entre ellas los Centros de Protección de Datos y Archivos de Inteligencia y Contrainteligencia (CPD).
- Definición e implementación de mecanismos para el uso y seguimiento del impacto de los activos de conocimiento en la toma de decisiones de política pública.
- **Fortalecimiento de las capacidades en Ciberdefensa:** Colombia deberá desarrollar capacidades que permitan afrontar las amenazas cibernéticas y sus riesgos asociados, así como fortalecer las capacidades de neutralización y reacción ante incidentes o ataques informáticos que atenten contra la infraestructura crítica digital y la soberanía nacional. Para ello, se desarrollarán las siguientes líneas de acción:
  - Consolidación del ejercicio de identificación y catalogación de la infraestructura crítica digital y establecer los planes de protección de esa infraestructura.
  - Fortalecimiento de las capacidades disuasivas del país en el ciberespacio y posicionamiento de Colombia a nivel regional como referente en ciberdefensa.

#### **Estrategia 1.4. Fortalecer las acciones de bienestar, moral y seguridad jurídica de la Fuerza Pública.**

El bienestar se posiciona como un tema estratégico transversal en el desarrollo de capacidades y desempeño de la Fuerza Pública, debido a su relación directa con la calidad de vida de los uniformados y sus familias, así como con la moral combativa en el cumplimiento de la misión.

- **Sistema de salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional sostenible y eficiente:** La salud es un pilar fundamental del bienestar de nuestros hombres y sus familias; es por esto que se debe mantener el régimen especial en salud, buscando cada vez más eficiencia, oportunidad y efectividad en la atención. En este sentido, se

fortalecerá el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y Policía Nacional (SSMP) así:

- Reforma a la ley del SSMP.
- Desarrollo e implementación del sistema de información de sanidad militar.
- Saneamiento de las finanzas del sector.
- Implementación de planes y programas para el mejoramiento en la prestación de los servicios de salud.
- **Vivienda para la Fuerza Pública:** Conscientes de que el tema de vivienda es fundamental en la calidad de vida de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias, el Sector Defensa consolidará esfuerzos para incrementar el acceso a una vivienda digna. Esta línea de acción desarrolla de la siguiente manera:
  - Implementación del plan de sostenibilidad de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – CAPROVIMPO.
  - Realización de alianzas con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio para otorgar subsidios de vivienda a los uniformados con discapacidad.
  - Estructuración y puesta en marcha de nuevos modelos de adquisición de vivienda para los soldados profesionales y policías.
  - Formalización del subsidio de vivienda a la población de soldados regulares, infantes de marina regulares y auxiliares de policía, desatendidos en esta materia.
- **Sistema educativo de la Fuerza Pública:** Teniendo en cuenta que parte del Bienestar de nuestros hombres implica darle las herramientas en términos de formación y procesos claros de gestión de su carrera profesional dentro de la Fuerza, se realizará:
  - Impulso de proyectos que busquen la alineación del Sistema Educativo de la Fuerza Pública y el de Gestión del Talento Humano, cubriendo las brechas existentes de profesionalización, pertinencia y calidad de la Educación que reciben los hombres y mujeres de la Fuerza Pública.
- **Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI):** Buscando ofrecer atención oportuna e integral en el ciclo de rehabilitación de la población con discapacidad de la Fuerza Pública como consecuencia de actos del servicio, en combate, o por acción directa del enemigo, se proponen las siguientes líneas de acción:
  - Desarrollo de los lineamientos establecidos en la Política de Discapacidad del Sector Seguridad y Defensa.
  - Implementación del Sistema de Gestión del Riesgo y Rehabilitación Integral (SGRRI).
- **Rehabilitación integral:** Con el fin de fortalecer el proceso de rehabilitación, se ha complementado el ciclo con una fase final de rehabilitación inclusiva, que trabaja por la rehabilitación social, familiar y laboral del personal con discapacidad de la

Fuerza Pública, donde se desarrollan capacidades que les permitan estructurar un nuevo proyecto de vida. En este sentido, se desarrollarán las siguientes acciones:

- Constitución y puesta en marcha de la Dirección Centro de Rehabilitación Inclusiva que tiene a cargo el funcionamiento del Centro de Rehabilitación Inclusiva (CRI).
- Desarrollo del proyecto del Centro de Atención al Héroe y su Familia como parte del complejo de rehabilitación.
- Realización de alianzas con el sector privado y de cooperación para la educación e inclusión social y laboral de nuestros héroes con discapacidad.
- **Pensión heridos:** Incremento de la pensión de invalidez originada en combate o actos meritorios del servicio.
- **Sistema de Defensa Técnica y Especializada:** Para garantizar el derecho a la defensa de los miembros de la Fuerza Pública, se trabajará sobre las siguientes líneas de acción:
  - Ampliación de la cobertura del Sistema de Defensa Técnica y Especializada de los miembros de la Fuerza Pública.
  - Aseguramiento de las garantías de los miembros de la Fuerza Pública frente a los instrumentos de justicia transicional.
  - Gestión de la reforma constitucional al Fuero Militar, la reforma a la Justicia Penal Militar (SPOA) y la Armonización del Derecho Internacional Humanitario.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Defensa Nacional	Soluciones de Vivienda para el cuatrienio CAPROVIMPO	10.229	60.720
	Centros de rehabilitación para uniformados funcionando	1	2

#### Estrategia 1.5. Modernizar y fortalecer las instituciones de Seguridad y Defensa

Este objetivo apunta a la necesidad de definir una estructura institucional que evolucione de manera consistente con los retos operacionales futuros y garantice la coherencia entre el marco presupuestal existente, las misiones y las capacidades de la Fuerza Pública.

- **Capital humano:** Dentro del proceso de planeación por capacidades, el Capital Humano es uno de los factores centrales que lidera, moviliza y dinamiza las acciones de la Fuerza Pública. Por tal motivo, tener hombres y mujeres que respondan de manera adecuada a los retos del sector se convierte en un tema vital para el éxito del proceso de transformación y modernización. Con miras a lograr dicho objetivo se proponen las siguientes líneas de acción:

- Identificación de las brechas existentes y generación del plan de acción a mediano y largo plazo para contar con la cantidad y calidad de hombres y mujeres que se necesiten.
- Realización de análisis de los procesos de reclutamiento e incorporación, entrenamiento y formación, desarrollo profesional y retiro.
- Fomento de la educación superior en niveles de posgrados y educación continuada en las mejores universidades nacionales y del exterior.
- Desarrollo de competencias en el manejo de uno o más idiomas.
- Adaptación del Sistema Educativo de la Fuerza Pública en términos de metodologías, currículos, infraestructura y docentes, para el desarrollo de capacidades de mejora de los procesos formativos.
- **Planeación por capacidades** El Modelo de Planeación por Capacidades integra los diferentes componentes de la estructura de fuerza para desarrollar la habilidad de realizar las tareas que se requieren, de manera independiente o en conjunto entre las fuerzas, para dar respuesta a los retos presentes y futuros del sector. Con el fin de consolidar el empleo flexible, oportuno y eficiente de las capacidades y su proyección, se trabajará en las siguientes líneas de acción:
  - Consolidación de Modelo de Planeación por Capacidades.
  - Diseño y puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo de Capacidades (SMC) y en el desarrollo de herramientas y metodologías que contribuyan a su gestión.
- **Sostenibilidad y eficiencia del gasto del sector:** Uno de los grandes retos que enfrenta el sector defensa y seguridad es garantizar el financiamiento de sus actividades en el marco de las restricciones fiscales de la nación. En este contexto se avanzará en las siguientes líneas:
  - Desarrollo de herramientas que favorezcan mejores prácticas de planeación como el costeo unitario, la metodología de cálculo de costo de ciclo de vida y proyecciones de largo plazo para personal y equipo.
  - Implementación de un modelo de gestión de compras que permita optimizar el proceso y generar ahorros.
  - Implementación del Plan Maestro Logístico para la integración y optimización de las capacidades de mantenimiento mayor de bienes y equipos y procesos logísticos de la Fuerza Pública.
  - Ejecución de proyectos de inversión y gestión público privada (APP) para la modernización y administración de activos estratégicos del sector.
  - Desarrollo de un modelo de gestión de bienes raíces para la modernización de la infraestructura de la Fuerza Pública, mediante la integración de los activos fijos del Sector Seguridad y Defensa al mercado inmobiliario.

- **Gestión financiera y contractual:** Liderar, en materia contractual, la política de transparencia en la contratación con el fin de impartir lineamientos internos en materia anticorrupción.
  - Utilización de herramientas electrónicas, modelos dinámicos financieros y de contratación y la implementación de acuerdos marco con Colombia Compra Eficiente.
  - Formulación de un proyecto de reestructuración administrativa y financiera para el manejo, liquidación y control de la cuota de compensación militar, garantizando la transparencia y agilidad en su recaudo, liquidación y control.
  - Evaluación del procedimiento administrativo y financiero relacionado con la venta y control de armas, en el cual intervienen INDUMIL y el Departamento de Control y Comercio de Armas del CGFM.
- **Grupo Social y Empresarial de la Defensa (GSED) más competitivo:** En cuanto al reto de lograr un GSED más competitivo para apoyar adecuadamente a la Fuerza Pública, se plantean las siguientes acciones:
  - Fortalecimiento del modelo estratégico y de gobierno de las entidades que conforman el grupo y su centro corporativo.
  - Adopción de prácticas de buen gobierno por parte de las entidades, en coordinación con el Centro Corporativo, acorde con los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
  - Adopción de revisorías fiscales por parte del GSED como herramientas de soporte a la labor de sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior.
  - Reforma de la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, asegurando su especialización y fortalecimiento de la gestión contractual.
  - Desarrollo de la base tecnológica e industrial de defensa y seguridad.
  - Diseño e implementación de una política de competitividad para la base tecnológica e industrial, en coordinación con el gobierno nacional.
- **Derechos Humanos:** Consolidación del logro de los objetivos estratégicos y las líneas de acción definidas en la “Política Integral de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”.
  - Fortalecimiento de la política de cero tolerancia a violaciones de derechos humanos por parte de los miembros de la Fuerza Pública.
  - Fortalecimiento de la relación del Sector Defensa con el sector empresarial, en el marco del lineamiento internacional de responsabilidad social.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Defensa Nacional	Personal uniformado de la Fuerza Pública graduado en programas de Formación Avanzada	1.516	7.739
	Personal graduado de las Escuelas de formación, certificados en los niveles A2 Y B1 del Marco Común Europeo	0	3.600

#### Estrategia 1.6. Contribución del sector Seguridad y Defensa al desarrollo del país

El Sector Seguridad y Defensa ha participado activamente mediante el uso de sus capacidades en apoyar programas que trascienden las funciones militares y policiales y que contribuyen al desarrollo del país. En este sentido, el Sector ha tenido un papel fundamental en el pasado que se debe seguir fortaleciendo para dar respuesta a las amenazas o necesidades actuales y futuras en estos temas.

- **Gestión del riesgo:** El Sector Seguridad y Defensa hace parte del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y desde allí busca articular el uso de las capacidades sectoriales con las demás autoridades del Sistema en los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y manejo de desastres. Para tal fin se llevará a cabo:
  - Apoyo a las autoridades nacionales, regionales y locales en la identificación de escenarios, análisis, evaluación, monitoreo y seguimiento del riesgo.
  - Acompañamiento técnico a las autoridades nacionales.
- **Contribución a la Consolidación Territorial:** Las iniciativas de Consolidación del Sector Defensa contribuyen a garantizar la irreversibilidad y sostenibilidad de las condiciones de seguridad, logrando así el ambiente propicio para la entrada de la oferta estatal y de los gobiernos regionales y locales para incentivar el desarrollo económico y social de la población. En este sentido se trabajará sobre las siguientes líneas estratégicas:
  - Fortalecimiento de las capacidades de los Ingenieros Militares con el fin de continuar con la ejecución de obras de alto impacto estratégico en zonas donde existan mayores necesidades.
  - Revisión del modelo de operación de Satena para definir posibles mecanismos de financiación del servicio social aéreo y asegurar que las comunidades con dificultades de acceso cuenten con servicios de transporte aéreo.
- **Ciencia, Tecnología e Innovación:** La Ciencia, la Tecnología y la Innovación (CTeI) tiene dos fines principales en el sector defensa. El primero de ellos, es el de contribuir al cumplimiento de las funciones constitucionales de la Fuerza Pública, buscando para ello la autosuficiencia y la independencia a nivel local. El

segundo fin es perseguir el desarrollo industrial del país, el cual se puede dar a través de la apropiación de tecnologías de punta y de la aplicación dual (hacia el sector civil) de aquéllas inicialmente aplicables al ámbito militar y de seguridad. Para garantizar lo anterior, se llevará a cabo:

- Diseño y puesta en marcha de las Apuestas Sectoriales que den respuesta a la proyección de capacidades de la Fuerza Pública a mediano y largo plazo.
- Consolidación del apoyo a la Fuerza Pública con la gerencia de los proyectos de CTel a través de la Corporación de Alta Tecnología para la Defensa.
- Gestionar la propiedad intelectual del sector defensa derivada de los proyectos de CTel.

#### **Estrategia 1.7. Desarme, Desmovilización y Reinserción**

El Desarme, Desmovilización y Reinserción es una de las condiciones básicas y de más corto plazo que enfrentan los países que buscan una transición hacia la paz. Del buen desarrollo de esta etapa depende, en gran parte, el éxito de todo el proceso, ya que se convierte en un momento de reconciliación, en el cual los antiguos combatientes reconocen su convicción por abandonar las actividades ilícitas y volver a hacer parte activa y productiva de la sociedad. En este sentido, el gobierno trabajará para que la desmovilización individual y voluntaria de los miembros de los GAML continúe como una política nacional para disminuir los efectivos de estos grupos. Para ello se desarrollarán las siguientes líneas de acción.

- Fortalecimiento de las campañas de desmovilización, focalizando los esfuerzos en aquellas regiones donde estos grupos concentren su accionar.
- Intensificar las campañas de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los GAML y la DOT, desarrollando acciones con énfasis en la judicialización, la individualización y la captura de los promotores y ejecutores de estas conductas.

**Objetivo 2.** Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistémico y territorial.

El desarrollo de este objetivo tiene la finalidad de crear sinergias a partir de la acción articulada y coordinada de los diferentes actores del Estado que participan en la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia de acuerdo con las competencias establecidas tanto para las autoridades nacionales como territoriales

investidas para la administración de justicia<sup>5</sup>. Las estrategias contempladas a continuación consideran la respectiva articulación con aspectos claves del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial para el período 2015–2018.

**Estrategia 2.1.** Acciones coordinadas de los operadores del sistema para mejorar la administración de justicia y la gestión judicial.

- Diseño e implementación de un modelo sistémico de justicia con enfoque territorial y énfasis rural, priorizando zonas y municipios más afectados por el conflicto armado en el que se tenga en cuenta la conflictividad local, la definición de Necesidades Jurídicas Insatisfechas (NJI) en el país, la adecuación de la oferta institucional y el diseño de los sistemas locales de justicia, para que se facilite el acceso de los ciudadanos a la justicia en articulación con la rama judicial, las entidades territoriales y el Ministerio Público.
- Fortalecimiento del ejercicio de la profesión jurídica mediante planes de mejoramiento en la calidad de los programas de derecho y de los actuales abogados, y la preparación de un proyecto de ley sobre los requisitos para los abogados que interactúan con el sistema de justicia.
- Promoción de programas de formación y desarrollo integral de los operadores de justicia y policía judicial, para fortalecer competencias de acuerdo con su especialidad, población, territorio, y problemáticas y conflictividad a atender.

---

<sup>5</sup> De acuerdo con lo establecido en la Ley 1285 de 2009, reformatoria de la Ley Estatutaria de Justicia, “excepcionalmente la ley podrá atribuir funciones jurisdiccionales a ciertas y determinadas autoridades administrativas para que conozcan de asuntos que por su naturaleza o cuantía puedan ser resueltos por aquellas de manera adecuada y eficaz. En tal caso la ley señalará las competencias, las garantías al debido proceso y las demás condiciones necesarias para proteger en forma apropiada los derechos de las partes. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros debidamente habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad.” (Artículo 3, Ley 1285 de 2009). Al respecto la Corte Constitucional había señalado previamente que “el artículo 116 de la Carta hace una enunciación de los órganos y personas encargados de administrar justicia, sin que ello signifique, de una parte, que todos ellos integren la Rama Judicial ni, de la otra, que cualquier otra autoridad o particular, con base en las atribuciones respectivas, no pueda dirimir o componer determinados conflictos de orden jurídico, según los postulados que fijen la Carta Política y la Ley. En cuanto al primer aspecto, el Título VIII de la Carta Política enumera y regula las funciones de las jurisdicciones y los órganos pertenecientes a la Rama Judicial, esto es, la jurisdicción constitucional (Artículos 239 a 245), la jurisdicción contencioso-administrativa (Artículos 236 a 238), la jurisdicción ordinaria (Artículos 234 y 235), la Fiscalía General de la Nación (Artículos 249 a 253), las jurisdicciones especiales (Artículos 246 y 247) y el Consejo Superior de la Judicatura (Artículos 254 a 257). Como puede apreciarse, el artículo 116 faculta a otras instituciones del Estado (Congreso, Tribunales Militares) o a otras personas (autoridades administrativas, particulares) para administrar justicia, sin que ellas hagan parte de la Rama Judicial. Respecto al segundo argumento, se tiene que la Constitución misma permite a ciertas autoridades, instituciones o personas administrar justicia, las cuales no hacen parte del listado contenido en el 116 superior. Tal es el caso, por ejemplo, de las autoridades indígenas o de los jueces de paz. En igual forma, puede decirse que determinados particulares pueden cumplir con esas funciones, en los términos que señala el citado artículo 116 superior” (Sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 1996).

- La medición del avance de la estrategia requerirá definir la meta intermedia y sus productos con las entidades involucradas.

**Estrategia 2.2.** Programas de acceso a la justicia para las personas.

A través de esta estrategia se busca facilitar el acceso al servicio de justicia mediante el fortalecimiento de los mecanismos de atención y orientación a los usuarios de los servicios de justicia en todo el territorio nacional y la superación de las barreras territoriales y poblacionales, teniendo en cuenta las “100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad” para lo cual durante el cuatrienio se deberán desarrollar las siguientes líneas de acción:

- Las casas de justicia y centros de convivencia ciudadana contarán con un nuevo modelo de atención interinstitucional, que permita que los ciudadanos que acudan a las casas o centros sean atendidos integralmente por las instituciones que hacen parte del Programa Nacional.
- Las casas de justicia y centros de convivencia ciudadana estarán conectados a un sistema de información nacional que permita recoger, sistematizar y analizar la información de la atención integral en el Programa Nacional.
- Diseño de rutas de atención al ciudadano con enfoque diferencial que incluyan los procedimientos y acciones de los procesos judiciales y extrajudiciales en las diferentes especialidades, incluyendo la administración de justicia a cargo del Ejecutivo.
- Nuevo diseño institucional de las comisarías de familia con las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, comisarios y comisarías de familia y expertos académicos para fortalecer y estandarizar la atención y los servicios prestados por las comisarías de familia de todo el país, con el fin de garantizar su prestación oportuna y de calidad. Lo anterior incluye la formulación y la promoción de una reforma institucional de estas entidades que incluya la incorporación de herramientas de gestión y servicios basados en TIC de tal manera que se pueda realizar seguimiento a la atención que reciben las mujeres víctimas en estas instituciones.
- El Gobierno Nacional establecerá un nuevo modelo de financiación y sostenibilidad del programa nacional de casas de justicia y centros de convivencia ciudadana en cabeza del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Ciudadanos orientados en el acceso a la justicia a través de Casas de Justicia y Centros de Convivencia Ciudadana	489.000	2.000.000
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana con nuevo modelo de atención integral	114	122
	Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana con sistema de información	20	60

**Estrategia 2.3.** Gestión de la información para la toma de decisiones en justicia.

En el marco del modelo sistémico de justicia se deberá contemplar la identificación de actores, roles y flujos de información para que las entidades que hacen parte del Sistema de Justicia brinden sus servicios con base en evidencia y orientado a resultados, para lo cual las tecnologías de la información y las comunicaciones son un mecanismo clave de apoyo a la transparencia, eficiencia y acceso a la justicia. De aquí que sea fundamental desarrollar las siguientes capacidades de gestión de la información para la toma de decisiones en justicia en coordinación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Para ello, se avanzará en:

- La interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades que participan en el Sistema de Justicia.
- Fortalecimiento y certificación en materia de producción de estadísticas del Sistema de Justicia, considerando la armonización del lenguaje común para el intercambio y análisis de la información entre los actores involucrados en el Sistema de Justicia, y la implementación de procesos de recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística oportuna que contribuya a la toma de decisiones en política pública, involucrando variables asociadas a la caracterización de los involucrados en los conflictos atendidos o gestionados por el Sistema, su respectiva territorialización y trazabilidad en el Sistema.
- Mejoramiento de la accesibilidad al Mapa de justicia con actualización permanente, así como la forma en la cual el mismo es presentado al público, mediante el fortalecimiento de los procesos de georeferenciación de las sedes de oferta institucional en materia de justicia, la ampliación de los canales y la realización de ajustes para permitir el acceso a personas en condiciones de discapacidad a través de las entidades prestadoras de servicios de justicia, resolución de conflictos y servicios relacionados.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
<b>Justicia y del Derecho*</b>	Entidades prestadoras de servicios de justicia, resolución de conflictos y servicios relacionados incluidas en mapas de justicia	40%	100%

\* Se avanzará en la construcción de una meta intermedia que permita hacer seguimiento a resultados concretos en gestión de la información.

#### **Estrategia 2.4.** Fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Para enfrentar las implicaciones en seguridad jurídica derivadas de una alta producción normativa sin la coordinación, planeación y control de calidad adecuados, el Gobierno Nacional deberá diseñar, promover e implementar estándares, procesos y herramientas que contribuyan al fortalecimiento de la calidad y eficacia de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

En consonancia con lo anterior, se presentará un Documento CONPES que sirva como marco de política pública liderado por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho el cual se construirá en armonía con los aspectos aprobados en el Documento CONPES 3816. De esta manera se sentarán las bases para la formulación de una política de largo plazo, que deberá involucrar la participación de la Rama Legislativa para, entre otros aspectos, diseñar y poner en marcha un piloto de Unidad Técnica Legislativa en el Congreso de la República y que, además, deberá considerar la coordinación con la Rama Judicial en relación con la actualización jurisprudencial. El desarrollo de esta estrategia contempla:

- Conformación del Sistema de producción normativa que articule a las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional en un proceso de producción normativa con calidad y eficacia. Este Sistema deberá promover todos los instrumentos que se definan para mejorar el proceso de producción normativa en el marco de un modelo que integre los aspectos asociados a la producción normativa en el Modelo de gestión jurídica pública y el Modelo integrado de planeación y gestión.
- Implementación de herramientas técnicas estandarizadas y capacidades técnicas permanentes para la planeación, formulación y evaluación de la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional, que desarrolle lo relacionado con técnica jurídica, prevención del daño antijurídico desde la producción normativa, lenguaje claro en la producción normativa y transparencia y consulta pública en el proceso de producción normativa

- Desarrollo del análisis de normas expedidas desde 1886 para fortalecer el diseño e implementación de la producción normativa.
- Facilitar el conocimiento, el acceso y la comprensión de la producción normativa, mediante la ampliación en el alcance normativo, sectorial y territorial del Sistema Único de Información Normativa SUIN- JURISCOL y su articulación con el Sistema Único de Información de Trámites SUIT y el Portal del Estado colombiano. En este aspecto, también se deberá incluir el desarrollo de una Agenda normativa y el uso de derogatorias explícitas en la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional y se avanzará en el proyecto de armonización normativa, en coordinación con los demás sectores de la administración pública.<sup>6</sup>

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Implementación de lineamientos y herramientas de técnica jurídica	0%	50%
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
	Análisis de vigencia de las normas expedidas desde 1886	0%	100%
	Sistema Único de Información Normativa SUIN- JURISCOL ampliado	20%	100%

**Estrategia 2.5.** Prestación, inspección y vigilancia de los servicios registrales y notariales en el país

Con el fin de afianzar el buen funcionamiento del sistema notarial y fortalecer el sistema registral para garantizar la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de los bienes inmueble en el país, se requiere el desarrollo de las siguientes acciones:

- Ampliación de la interrelación entre la información catastral y registral, mediante la coordinación entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Ampliación de la cobertura del servicio registral de acuerdo con las condiciones de accesibilidad y demanda del servicio registral en los territorios.

---

<sup>6</sup> El proyecto de armonización por sectores administrativos comprende el análisis de las normas de su competencia, con el fin de determinar cuáles pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico, por ser consideradas como inútiles, en desuso o que ya cumplieron con el objetivo para el cual fueron creadas; así como la expedición de decretos reglamentarios únicos por sector.

- Fortalecimiento de las acciones de inspección, vigilancia y control a los servicios notariales en el país mediante la conexión de las notarías al Sistema de Información Notarial.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Derechos de propiedad de los bienes inmueble con seguridad jurídica asegurada	3.598	4.598
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
	Notarías conectadas al Sistema de Información Notarial	641	904
	Círculos registrales nuevos y reorganizados	1	78

**Estrategia 2.6.** Colaborar con la Rama Judicial y órganos del sistema de justicia en la implementación de las apuestas estratégicas para la garantizar el derecho a la justicia.

En la visión de Sistema de Justicia, el Gobierno Nacional reconoce la importancia de la colaboración armónica con la Rama Judicial y otros órganos del Estado para garantizar el derecho a la justicia. Además, consciente de la independencia y autonomía que les es propia, plantea como estrategia apoyar la labor de la Rama Judicial en los siguientes puntos fundamentales, sin desconocer otros que hacen parte de la agenda del mismo Sistema de Justicia:

- Implementación del Plan Sectorial de Desarrollo de la Rama Judicial 2015 – 2018, para brindar una justicia más eficiente y eficaz, en especial en aspectos tecnológicos (justicia en línea, expediente electrónico, Gobierno-e, Ciudadanos-e), desarrollo del talento humano, infraestructura judicial, rediseño organizacional y democratización de la administración de justicia.
- Impulsar la implementación del Código General del Proceso en todo el territorio nacional, consolidar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; así como la ampliación y consolidación de los juzgados de pequeñas causas y el proceso de conversión gradual de los cargos de descongestión en cargos de carácter permanente.
- Desarrollar el Sistema Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, mediante la dirección, control, estandarización y reglamentación de procedimientos; el fortalecimiento de la investigación científica en el marco de la política de ciencia, tecnología e innovación; la ampliación de cobertura de la oferta institucional y su financiamiento para aumentar la capacidad técnico científica instalada y los modelos de atención del Instituto Nacional de Medicina Legal, especialmente las zonas urbanas y rurales.

**Objetivo 3.** Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de Derechos Humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.

.

**Estrategia 3.1.** Sistema de gestión integral para el fortalecimiento de la participación ciudadana, y la planeación participativa.

El fortalecimiento de la participación ciudadana se orientará a desarrollar modelos de gobernanza colaborativa y multinivel, los cuales permitan articular las múltiples instancias, mecanismos y canales de participación existentes con el fin de garantizar que la ciudadanía y los grupos de interés tengan una real incidencia en la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas. El desarrollo de dichos modelos incluye:

- Implementación de un Sistema de Gestión Integral de la Participación Ciudadana<sup>7</sup>. Dicho sistema permitirá la identificación y registro de actores y grupos organizados que buscan incidir en la planeación, control y gestión de las políticas públicas; incluir procesos operativos estándar y criterios de gestión de información requerida para permitir la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos; el fortalecimiento de las organizaciones sociales para el cumplimiento de sus propósitos misionales; la ampliación de mecanismos de cogestión entre la institucionalidad pública y la sociedad civil; el fortalecimiento de los procesos de veeduría y control social; la estructuración de una estrategia de participación digital enfocada a la construcción de canales sostenibles de información y comunicación con la ciudadanía y; el desarrollo de capacidades ciudadanas para el diálogo, mediación y transformación de conflictos que promuevan espacios democráticos de participación ciudadana en medio de la diferencia.
- Fortalecimiento de los procesos de identificación de actores clave involucrados en los canales e instancias de participación ciudadana garantizando la representatividad de los mismos y reflejando la composición plural de los sectores sociales que tienen incidencia en la gestión de lo público.
- Implementación de un programa de fortalecimiento de la planeación y presupuestación participativa así como de los Consejos Territoriales de Planeación.
- Implementar programas regionales de Innovación Social para la identificación e institucionalización de soluciones novedosas a problemas públicos.

---

<sup>7</sup> El Sistema de Gestión Integral de la Participación Ciudadana prestará especial atención a zonas de afectación por conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos, debilidades institucionales y elevados niveles de pobreza.

- Se implementará y consolidará la política pública para los organismos de acción comunal, a partir de la caracterización y fortalecimiento de las organizaciones comunales, en articulación con las entidades competentes en la materia.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación e Interior	Ciudadanos y ciudadanas que han adelantado alguna acción para resolver algún tipo de problema que les afectó y/o a su comunidad	14,8%	20%

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Municipios con rutas de participación ciudadana definidas.	0	64
	Organizaciones de la sociedad civil fortalecidas en la participación ciudadana, control social y construcción de tejido asociativo	46	60
	Organizaciones comunales caracterizadas y acompañadas en su proceso de fortalecimiento	36	800
	Número de redes de apoyos a las veedurías ciudadanas activas a nivel departamental	16	24
Planeación	Número de programas regionales de innovación social	0	3
	Instancias del Sistema Nacional de Planeación donde se ha implementado el plan de fortalecimiento	0	33**

\*\* Se incluye el Consejo Nacional de Planeación y los 32 Consejos Territoriales de Planeación Departamentales.

### Estrategia 3.2. Fortalecimiento de los mecanismos de representación democrática y participación electoral.

Con el fin de avanzar en la promoción de una ciudadanía informada, capaz de ejercer su derecho a elegir y ser elegido con énfasis particular e la equidad de género en los cargos de elección popular, se adelantarán las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de la Unidad de Recepción para la Transparencia Electoral (URIEL) como mecanismo de denuncia de delitos electorales.
- Fortalecimiento del Centro de Estudios de Democracia y Asuntos Electorales para la generación de conocimiento útil en el mejoramiento de los procesos electorales

y en el desarrollo de ejercicios pedagógicos para la apropiación por parte de la ciudadanía en relación con el sistema electoral.

- Fortalecimiento de los escenarios de articulación entre los partidos políticos y los mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana de carácter reglamentado y no reglamentado.
- Implementación de tecnologías de la información y telecomunicaciones en el proceso electoral mediante la implementación del Sistema de Voto Electrónico.
- Fortalecimiento de la plataforma tecnológica que soporta el sistema de registro civil e identificación.
- Implementación de programas de fortalecimiento a capacidades de liderazgo a sectores de la población subrepresentados como mujeres y jóvenes.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Interior y Organización Electoral	Confianza en el sistema electoral	29,5%	35%
	Participación de las mujeres en los cargos de elección popular	20%	25%
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Organización Electoral	Implementar y poner en marcha el Sistema de Voto Electrónico en los procesos electorales en Colombia.	0%	25%*
	Sistema de biometría en mesas de votación para elecciones de tipo ordinario y en elecciones de carácter atípico (Cobertura en cada periodo)	0	10%
Interior	Jóvenes y mujeres formados en liderazgo político	1.400	4.000

\* Proceso de implementación cuatro (4) pasos: (i) aplicación de Prueba Piloto establecida en la Ley 1475 de 2011; (ii) realizar las transformaciones de Ley. (iii) implementar la tecnología necesaria, previamente avalada y siguiendo las recomendaciones de la prueba piloto, en las elecciones uninominales y plurinominales, tanto a nivel nacional como territorial (iv) capacitar a la ciudadanía en el uso del Voto Electrónico.

### Estrategia 3.3. Sistema integral de gestión de conflictividades con enfoque territorial

Construir condiciones para una paz estable y en un Estado Social de Derecho consolidado requiere identificar y rutinizar prácticas de resolución pacífica de conflictos sociales, económicos y comunitarios. Dichas prácticas deben desplegarse con enfoque territorial, promoviendo el diálogo social de manera diferenciada y acorde con sus

trayectorias culturales y su historia. En tal sentido el Gobierno Nacional implementará las siguientes líneas de acción:

- Identificación de las conflictividades, formación para el diálogo social y construcción de acuerdos comunitarios, orientados a la construcción de una paz estable y duradera en el territorio. Particularmente en los municipios con alta conflictividad, pobreza, presencia de cultivos ilícitos y débil presencia institucional.
- Fortalecimiento de la articulación entre los espacios de diálogo social con los mecanismos e instancias reglamentados de participación ciudadana. Con énfasis en grupos poblacionales como jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, organizaciones comunales y comunitarias, grupos étnicos, LGBTI sin detrimento de otras formas participativas que se encuentren en el territorio.
- Avanzar en el diseño e implementación de un sistema de información sobre conflictividades orientado a la tipificación de conflictos sociales, ambientales económicos y culturales, el desarrollo de metodologías para generar acciones preventivas y de fortalecimiento de capacidades locales y comunitarias.. Esto deberá permitir la construcción de indicadores de resultados en la materia.
- Fortalecimiento de los mecanismos existentes para el seguimiento de los acuerdos suscritos en espacios de diálogo social dispuestos para el trámite de conflictos.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Número de personas formadas en municipios en diálogo social, prevención de conflictividades y construcción de acuerdos comunitarios	0	10.000

**Estrategia 3.4.** Aumento en el uso de los métodos alternativos de resolución de conflictos:

- Aumento del porcentaje de ciudadanos que acuden a la conciliación y el arbitraje para resolver sus conflictos de manera pacífica en el territorio nacional.
- Promoción de actividades para que los ciudadanos acudan a la conciliación en derecho.
- Realización de actividades para que los ciudadanos acudan a la conciliación en equidad para resolver sus conflictos.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Casos tramitados por los ciudadanos ante conciliadores en derecho y en equidad	102.000	390.000
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
	Casos en conciliaciones en derecho presentados	83.100	440.000
	Casos de conciliaciones en equidad tramitados	18.900	30.000

**Estrategia 3.5.** Fortalecimiento del Sistema Nacional de DDHH y DIH como herramienta de articulación y coordinación de las entidades del orden Nacional y territorial.

- Implementación de la estrategia nacional de DDHH.
- Diseño e implementación de mecanismos de articulación entre sistemas de coordinación que buscan garantizar el goce efectivo de derechos con el fin de generar agendas de trabajo conjunto.<sup>8</sup>
- Consolidación y puesta en marcha del Sistema Nacional de Información en DDHH, garantizando su compatibilidad con los sistemas de información existentes que lo alimentarán.
- Fortalecimiento de los procesos territoriales de diseño, impulso, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DDHH.
- Coordinación, articulación e implementación de estrategias que permitan el efectivo cumplimiento y seguimiento de las obligaciones internacionales del Estado colombiano.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Presidencia	Medidas de reparación acordadas y/u ordenadas en decisiones de instancias internacionales de DD.HH que han sido implementadas	5	20
	Entidades territoriales asistidas técnicamente en el proceso de apropiación de la Estrategia Nacional de Derechos Humanos.	4	32
Interior	Entidades territoriales asesoradas y asistidas técnicamente en procesos de diseño, implementación y seguimiento de planes, programas y proyectos en materia de DDHH.	132	132

<sup>8</sup> Se hace referencia a sistemas de coordinación tales como SNARIV, Sistema de Alertas Tempranas, CIAT, entre otros.

**Estrategia 3.6.** Programa de fortalecimiento de la cultura de paz, el ejercicio de los DDHH y la aplicación del DIH<sup>9</sup>.

La cultura de paz, por definición, es un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y patrones de comportamiento basados en el respeto a la vida, los DDHH y la libertad de expresión, utilizando la educación, el diálogo y la cooperación entre diversos actores de la sociedad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999). El fomento de estos principios y la posibilidad de hacerlos parte de la vida cotidiana de los ciudadanos son asuntos fundamentales de la consolidación de un Estado Social de Derecho<sup>10</sup>.

Para tales efectos, el Gobierno Nacional desarrollará las siguientes líneas de acción:

- Estímulo a la investigación en educación en DDHH y cultura de paz, identificando y priorizando líneas y temas que aporten a la construcción de modelos pedagógicos, al diseño de materiales contextualizados y a la creación de ambientes educativos y culturales favorables al respeto a los DDHH.
- Desarrollo de esquemas de formación y capacitación continuada, sostenible y con criterios básicos comunes para funcionarios públicos y ciudadanos, orientados a ampliar el conocimiento de los DDHH, y los mecanismos para su exigibilidad.
- Desarrollo de estrategias de comunicación orientadas a la promoción de una cultura de paz y a la difusión de información sobre el ejercicio de los derechos, y sobre los mecanismos e instancias de denuncia de violaciones a los DDHH.
- Implementación de un mecanismo de seguimiento y evaluación para medir los resultados, alcance e impacto de planes, programas y proyectos en materia de educación en DDHH y cultura de paz.
- Implementación de estrategias de empoderamiento ciudadano para el mutuo reconocimiento y valoración de comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el respeto, la protección y garantía de los DD.HH;

---

<sup>9</sup> Todas las líneas de acción de esta estrategia se desarrollarán en tres ejes transversales: pedagogías y metodologías didácticas en el sistema educativo; educación para el trabajo y el desarrollo humano; y desarrollo cultural para la transformación social.

<sup>10</sup> Las acciones previstas en el marco de esta estrategia responderán al cruce de los cinco componentes desarrollados a continuación, con tres ejes transversales: pedagogías y metodologías didácticas en el sistema educativo; educación para el trabajo y el desarrollo humano y estrategias de desarrollo cultural para la transformación social. En este sentido, los cinco componentes tendrán impacto en cada uno de los ejes, tomando en consideración que éstos últimos se definieron con base en lo estipulado por la Ley 115 de 1994, que el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), retomó posteriormente. Adicionalmente, esta estrategia busca fomentar el empoderamiento ciudadano para el mutuo reconocimiento y valoración de comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el respeto, la protección y garantía de los DD.HH; así como para el rechazo social de lo que menoscabe la protección y vivencia cotidiana de los derechos fundamentales.

así como para el rechazo social de aquellos comportamientos, creencias o actitudes que menoscaben la protección y vivencia cotidiana de los derechos fundamentales.

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Presidencia</b>	Confianza en el respeto por los DDHH	37%	47%
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Presidencia</b>	Proyectos de educación en derechos humanos y cultura de paz desarrollados por la Consejería Presidencial para los DDHH.	3	6
<b>Educación</b>	Número de Secretarías de educación departamentales y municipales/distritales certificadas implementando el Programa de Educación para el Ejercicio de los Derechos Humanos del Ministerio de Educación en articulación con la Ley 1620/2013 Convivencia Escolar.	20	95
<b>Interior</b>	Municipios beneficiarios de los proyectos de cultura en derechos humanos para afirmar comportamientos, creencias o actitudes individuales y colectivas consecuentes con el reconocimiento del respeto y garantía de los mismos.	3	16

**Estrategia 3.7.** Programa de protección de personas, grupos y comunidades en riesgo extraordinario y extremo.

El Estado deberá aumentar su capacidad de respuesta frente a las amenazas actuales y aquellas derivadas de un eventual escenario de postconflicto. Para ello se requerirá:

- Impulso del diseño y la implementación de una política de prevención de violaciones a los derechos humanos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal en el marco del conflicto armado interno y de la violencia sociopolítica y de un eventual escenario de postconflicto, tanto en el nivel nacional como territorial.
- Ampliación de la presencia en el territorio nacional de la Unidad Nacional de Protección (UNP) a 27 Unidades Operativas Administrativas (UOA), dotadas

con los medios y el personal requerido. Dichas oficinas facilitarán la articulación entre la UNP y los entes territoriales para la acción regional del programa de protección.

- Ajuste de la estructura orgánica de la UNP para que esté acorde con las necesidades y dinámicas del programa de protección.
- Desarrollo de sistemas de información integrados en el que se contemplen los procesos misionales, de apoyo y evaluación para mejorar la oportunidad en el tiempo de respuesta a las solicitudes y activación de la ruta de protección individual y colectiva.
- Implementación de una ruta de protección colectiva que contemple las especificidades y vulnerabilidades en la composición de los grupos y comunidades.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Aumento en la confianza de los beneficiarios, según la encuesta de satisfacción al usuario.	86%	95%
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Mejora en el indicador de eficacia en la gestión (evaluaciones realizadas/solicitudes recibidas).	95%	100%
	Unidades operativas administrativas regionales.	13	27
	Evaluaciones de riesgo con enfoque diferencial a colectivos, grupos y comunidades.	17	40

**Estrategia 3.8.** Fortalecimiento de los procesos autónomos de los grupos étnicos para orientar, decidir, administrar y planear sus proyectos de vida colectivos en sus territorios, garantizando el reconocimiento de sus cosmovisiones, modelos de pensamiento y formas organizativas propias.

El enfoque diferencial étnico busca visibilizar y materializar los derechos de los tres grupos étnicos presentes en el territorio colombiano: Comunidades negras, afrocolombianos, raizales y palenqueros, pueblos indígenas, y pueblo rom o gitano. De hecho, el enfoque diferencial basado en derechos está directamente ligado con los Objetivos del Milenio que también hacen parte de la visión de desarrollo del país. Para ello se adelantarán las siguientes líneas de acción:

- Implementación de mecanismos de protección de los derechos de los grupos étnicos y poblacionales, ajustando la institucionalidad del Estado al desarrollo de una oferta pertinente a las particularidades de estos grupos poblacionales en el

marco de la Constitución y la ley. Esto se hará a través del desarrollo de una “Política integral para pueblos indígenas”, la concertación, consulta e implementación de la “Ley Gitana” y la implementación de las políticas públicas para la población afrocolombiana, raizal y palenquera.

- Fortalecimiento de las herramientas de planeación de los grupos étnicos mediante el reconocimiento, divulgación y desarrollo de lineamientos de articulación de los Planes Integrales de Vida de los Pueblos Indígenas, el Plan Buen Largo Camino del Pueblo Rom y los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes, ante las entidades nacionales y territoriales del orden regional y local en el marco de la armonización de los diferentes instrumentos de planeación con los instrumentos de planeación de los grupos étnicos.
- Implementar una política pública que garantice la protección de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario a través de la culminación del proceso de formulación, protocolización y expedición del decreto reglamentario que de inicio a la coordinación necesaria y toma de medidas pertinentes para su protección frente a la posible violación a la autodeterminación de dichos pueblos.
- Investigación y diseño e implementación de planes de protección de los pueblos en aislamiento y sus territorios, que contemplen: acciones de monitoreo, control y vigilancia, acciones de capacitación a personal en territorio, acuerdos de protección con comunidades colindantes, planes de contingencia en caso de contacto y protocolos de salud.
- Conformar y reglamentar instancias de participación de las organizaciones de comunidades negras a través de: 1) Procesos eleccionarios; 2) Encuentros de Concertación; 3) Reglamentación. Igualmente, se asesorará a los entes territoriales y gubernamentales en el proceso de construcción y formulación de política pública para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
- Promoción de mecanismos adecuados para el ejercicio efectivo del Derecho Fundamental a la Consulta Previa de los grupos étnicos mediante procesos de formación que incrementen el conocimiento sobre el mismo por parte de funcionarios públicos y la sociedad en su conjunto, de conformidad con lo establecido en el Convenio de la OIT 169 de la OIT ratificado por Colombia a través de la Ley 21 de 1991 y la jurisprudencia emitida por la Corte Constitucional.
- Fortalecimiento de la resolución de conflictos en las juntas de los consejos comunitarios de las comunidades negras (Decreto 1745/95).
- Continuidad al fomento del desarrollo de los Pueblos Indígenas con prioridad en las comunidades indígenas de los pueblos que están en grave peligro de extinción, los cuales se priorizarán en concertación con la Mesa Permanente de Concertación.

- Desarrollo de una estrategia de asistencia técnica que permita cualificar las capacidades de los grupos étnicos (pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, pueblo Rrom) en el marco de la formulación de proyectos a ser financiados por el Sistema General de Regalías.
- Desarrollo de una estrategia con las entidades territoriales que cuentan con presencia de la población Rrom y con las KumpaÑy de cada municipio para sensibilizar a las autoridades locales sobre la aplicación, acceso y cobertura de esta población como población especial a través de los listados censales y a las KumpaÑy sobre la necesidad de actualizar con periodicidad de un año los listados censales.
- Formulación y desarrollo de una propuesta que permita realizar el ajuste normativo a la Ley 1530 de 2012 para incluir el enfoque diferencial para el pueblo Rrom bajo las mismas condiciones de equidad y participación en el acceso a recursos del SGR que actualmente tienen los Pueblos Indígenas y las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.
- Promoción de la Comisión Nacional de Diálogo como mecanismo nacional para la interlocución entre el Pueblo Rrom, el Gobierno Nacional y las KumpaÑy a nivel territorial, como mecanismo de interlocución en el marco del Decreto 2957 de 2010 para la concertación de lineamientos en materia de políticas públicas sectoriales, planes, programas y proyectos que impacten a la población Rrom reconocida en el país.
- Promoción del Fondo de Becas Condonables para estudio de Pregado y Post grado en el país.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Meses en el desarrollo del proceso entre las fases de Pre consulta y Protocolización*	8	3
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Interior	Número de protocolizaciones con comunidades étnicas*.	580	3552
	Certificaciones expedidas (con y sin verificación en campo)*	2189	9392
	Investigaciones para certificar la existencia de pueblos en aislamiento**	10%	60%
	Planes de monitoreo, control y vigilancia de resguardos y áreas protegidas diseñados y en funcionamiento**	20%	100%
Planeación	Pilotajes en comunidades para la creación y/o validación de lineamientos de articulación de los planes integrales de vida de los pueblos indígenas, planes de etnodesarrollo y articulación del Plan del Buen Largo Camino	0	7
	Comunidades con planes de vida reconocidos y articulados en los planes de desarrollo de los respectivos departamentos y municipios.	0	20

\* Consulta Previa

\*\* Aislamiento voluntario

### Estrategia 3.9. Consolidación de la Política Pública de Equidad de Género

- Fortalecimiento de las instituciones del gobierno nacional a través de estrategias relacionadas con la definición de equipos de género, la inclusión del enfoque de género en los procesos de planificación y presupuesto a través del Presupuesto Sensible al Género PSG, y el desarrollo de mecanismos de seguimiento y evaluación de la política de género. Lo anterior, en el marco de la Comisión Intersectorial de Coordinación para la Implementación de la Política Pública Nacional de Equidad de Género.
- Prevención, atención y sanción de la Violencia Basada en Género, que se constituye como la principal violación a los derechos humanos de las mujeres en nuestro país e implementación del marco normativo establecido en la Ley 1257 de 2008 con el fin de superar las limitaciones el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias.
- Fortalecimiento de las Comisarías de Familia para garantizar medidas de protección a las mujeres víctimas de violencia.
- Articulación de los espacios de coordinación intersectorial para la atención de las diferentes formas de violencia contra la mujer, a partir de la creación de un

mecanismo nacional de coordinación intersectorial e interinstitucional para el abordaje integral de las violencias de género, liderado por el Ministerio de Salud y Protección y Social en coordinación con la entidad rectora de la política pública para la equidad de género. Este mecanismo nacional deberá proponer los ajustes a las rutas de atención para la atención diferenciada y definir un sistema integrado nacional de información de las violencias contra las mujeres, integrado al Observatorio de Violencias.

#### **Estrategia 3.10. Implementación de la Política Pública para Población LGBTI**

Durante el cuatrienio pasado, el Ministerio del Interior lideró espacios de diálogo con la población LGBTI que permitieron la construcción de insumos para la definición de la Política Pública Nacional orientada hacia los sectores sociales LGBTI, esta política tiene el propósito de contribuir a la superación de la exclusión económica, social, política y cultural de las personas LGBTI en Colombia. Para la adecuada implementación y seguimiento de esta política se trabajará alrededor de las siguientes estrategias:

- Socialización de la política en todos los departamentos para que las personas LGBTI alrededor del país conozcan este instrumento y hagan uso efectivo de dicha herramienta para mejorar su bienestar;
- Diseño y divulgación de campañas por el respeto de la diversidad sexual y de género con el propósito de disminuir el estigma y discriminación hacia las personas de los Sectores Sociales LGBTI;
- Estructuración de un mecanismo de seguimiento con un enfoque diferencial hacia las personas LGBTI para identificar situaciones específicas que vulneren los derechos de estas poblaciones y crear acciones afirmativas con un enfoque diferencial.

#### **Objetivo 4. Fortalecer la articulación del Estado en un marco de Política Criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.**

La política criminal propenderá por combatir de manera eficaz los diversos fenómenos de crimen, en particular los asociados a la macrocriminalidad, para lograr la desarticulación efectiva de las bandas criminales que operan a nivel territorial; así mismo, desarrollará estrategias que permitan mejorar la eficacia del sistema penal sin recurrir al aumento de penas; fortalecer el papel de la justicia restaurativa; impulsar la adopción de medidas alternativas a la privación de la libertad y mejorar el funcionamiento del sistema penitenciario y carcelario. Para avanzar en tal dirección, las estrategias están enfocadas a:

#### **Estrategia 4.1. Política criminal eficaz y coherente**

- Creación de un observatorio de política criminal, de manera coordinada con la implementación de la plataforma de análisis para la investigación penal – PAIP de la Fiscalía General de la Nación. Estas herramientas fortalecerán la capacidad investigativa en la lucha contra la criminalidad y contribuirán al diseño de la política pública y a la toma eficaz de decisiones en la materia.
- Aplicación de la política de priorización de la Fiscalía General de la Nación, análisis de contextos y técnicas de gestión estratégica de la carga de trabajo para el manejo analítico de la investigación penal, de manera coordinada con los demás operadores de justicia, para investigar y judicializar de manera efectiva, tanto los delitos comunes como los crímenes cometidos en el contexto del conflicto armado interno.
- Implementación de penas reparadoras y medidas alternativas a la privación de la libertad mediante la modificación al Código de Procedimiento Penal, el diseño de un Manual de Justicia Restaurativa y otros mecanismos que involucren la participación de las entidades del estado que se requieran para materializar este propósito.
- Adopción de un programa para incentivar las intervenciones sociales focalizadas con los entes territoriales, para prevenir la criminalidad en zonas problemáticas de los centros urbanos.
- Generación de cupos penitenciarios y carcelarios que propendan a la efectiva resocialización de las personas privadas de la libertad, con posibilidad de hacer uso de esquemas alternativos de desarrollo de la infraestructura, que vinculen la capacidad innovadora del sector privado.
- Desarrollo del programa de tratamiento penitenciario para la resocialización de las personas privadas de la libertad en las fases de mínima seguridad y confianza.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Programa de prevención del delito y de reincidencia implementado	0%	100%
	Observatorio de la política criminal creado	0%	100%
	Programa de intervenciones sociales focalizadas para prevenir la criminalidad formulado	0%	100%
	Cupos penitenciarios y carcelarios generados	76.066	93.610
	Implementación del programa de tratamiento penitenciario para la resocialización de las personas privadas de la libertad en las fases de mínima seguridad y confianza.	0%	100%

\* Se avanzará en la construcción de una meta intermedia que permita hacer seguimiento a resultados concretos de la eficacia de la política criminal.

**Estrategia 4.2.** Atención integral a los adolescentes vinculados al Sistema de Responsabilidad Penal – SRPA, desde un enfoque pedagógico y restaurativo.

El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes tiene como finalidad única la atención integral de los adolescentes en conflicto con la ley, desde un enfoque pedagógico, específico y diferenciado del sistema de adultos. A partir de ello, se hace necesaria la coordinación y articulación del Sistema de Justicia y el Sistema de Protección de niños, niñas y adolescentes, bajo la definición de la instancia de coordinación en el marco del Consejo Nacional de Política Criminal, con el propósito de garantizar una ruta de atención integral que oriente la efectiva y oportuna oferta institucional a partir de las siguientes líneas estratégicas:

- Consolidar una ruta de atención integral que garantice los derechos de los adolescentes que ingresan el SRPA.
- Fortalecimiento de las medidas no privativas de la libertad.
- Implementación de un programa de Pos Egreso para los adolescentes y jóvenes del SRPA, con el fin de reducir los riesgos de reincidencia.
- Desarrollar un Sistema de Evaluación y Gestión del riesgo de reincidencia en el marco de la Justicia Juvenil.
- Implementación de mecanismos para la aplicación de la justicia restaurativa en el marco de la justicia juvenil.
- Crear programas para la promoción de la actividad física y el deporte con adolescentes y jóvenes del SRPA a través de Coldeportes.
- Brindar las orientaciones técnicas requeridas para el desarrollo de programas de atención relacionados con la promoción de la formación y expresión artística y cultural de los adolescentes sancionados.
- Fortalecimiento de la corresponsabilidad desde los entes territoriales para la construcción y mejoramiento de las unidades de servicio que permitan la operatividad del SRPA, así como la promoción del acceso a servicios de educación, salud, cultura y recreación, que desde el ejercicio de la autonomía territorial debe garantizar en el marco de los derechos de los NNA.
- Se avanzará en la construcción de una meta intermedia que permita hacer seguimiento a resultados concretos de atención integral a los adolescentes vinculados al SRPA con el ICBF.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación	Adolescentes y jóvenes atendidos bajo la ruta de atención integral para el Consumo de SPA y Salud mental en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.	0%	100%
	Unidades de Servicio para atención de adolescentes y jóvenes del SRPA operando con lineamientos acordes a la Ley 1098/06 y doctrina de justicia juvenil restaurativa.	0%	100%
	Prácticas Restaurativas implementadas en unidades de servicio de atención a adolescentes y jóvenes SRPA.	30%	100%
	Procesos de resocialización basados en el Sistema de Evaluación y gestión del riesgo de reincidencia*	0	40%

\* Se avanzará en la construcción de una meta intermedia que permita hacer seguimiento a resultados concretos de atención integral a los adolencentes vinculados al SRPA con el ICBF.

#### **Estrategia 4.3** Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos.

Colombia intensificará el esfuerzo por la desarticulación financiera de redes criminales, fortaleciendo las labores de investigación e inteligencia económica y financiera como herramienta para detectar sus recursos y acelerar procesos de judicialización. La extinción de dominio será el eje de la lucha contra estas organizaciones. Así mismo, se optimizará la coordinación del actual sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo (ALA/CFT) con información completa y oportuna (financiera, socioeconómica, sectorial y regional), herramientas tecnológicas adecuadas (hardware, software, modelos matemáticos y estadísticos); centros de coordinación de inteligencia y judicialización, acompañados de protocolos de intercambio de información entre los diferentes actores para lograr mayor efectividad en la lucha contra las redes criminales. Al efecto, el Gobierno Nacional implementará las siguientes líneas de acción:

- Creación de un Sistema de Información Nacional Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo - ALA/CFT, para maximizar los resultados en prevención y detección de dineros de origen criminal con enfoque territorial.
- Focalización de la coordinación judicial para que todas las personas condenadas por delitos fuentes de lavado de activos sean simultáneamente procesadas por el delito de lavado de activos y sus bienes sujeto de extinción de dominio.

- Se realizarán informes territoriales de riesgo de lavado de activos como herramienta fundamental para la implementación de estrategias de prevención y de controles de costo efectivos.
- En el Sistema antilavado de activos y contra la financiación del terrorismo se desarrollarán capacidades que permitan reducir las brechas existentes entre el sector financiero y el sector real y las organizaciones no gubernamentales, con énfasis en las actividades que representen mayor riesgo, tal como la inmobiliaria.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Hacienda y Crédito Público	Redes criminales detectadas	45	200
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Sistema de Información ALA/CFT en funcionamiento	60%	100%
	Entidades que suministran información al Sistema ALA/CFT	8.443	22.000
	Informes regionales de riesgo de lavado de activos	0	6

**Estrategia 4.4** Herramientas de política económica que desincentiven las economías criminales y minimicen sus impactos en el desarrollo local y el empleo.

La lucha contra las economías ilegales no solo se da en el plano judicial y de la seguridad nacional, un importante espacio de política pública se genera en la articulación de medidas regulatorias a los sectores de alto riesgo, en este sentido se proponen las siguientes líneas de acción:

- Generación de mecanismos de coordinación y articulación entre el Consejo Superior de Política Criminal y las entidades de política económica que permitan desestimular las económicas criminales.
- Fortalecimiento de los instrumentos de gestión interinstitucional de las entidades de vigilancia y control tales como las superintendencias y el Consejo Superior de Política Criminal.

**OBJETIVO 5.** Enfrentar el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada

**Estrategia 5.1** Política integral contra las drogas con enfoque de derechos.

El Gobierno Nacional avanzará en la construcción de una política integral frente las drogas que incluye:

- La redefinición del enfoque de política criminal orientada a proteger los derechos de los eslabones de cultivo y consumo de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones afectadas y con mayor grado de vulnerabilidad, y que a la vez, permita atacar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos.
- Equilibrio de las capacidades del Estado para intervenir estratégicamente todos los eslabones de la cadena de las drogas, especialmente los relacionados con la heroína, drogas de síntesis y las fases intermedias del procesamiento de cocaína.
- Desarrollo y actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el objetivo de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos ilícitos, darle especificidad a los delitos en relación con el rol del individuo en la cadena de producción de drogas y actualizar el marco legal para el desarrollo de programas de desarrollo alternativo en comunidades dispuestas a abandonar sus vínculos con los cultivos ilícitos.
- El Consejo Nacional de Estupefacientes como ente rector de la política de drogas debe continuar con la función de asignar de manera definitiva los bienes, el producto de su venta y administración, así como los recursos objeto de extinción de dominio que ingresan al Fondo para la Rehabilitación, Inversión, Social y Lucha contra el Crimen Organizado – Frisco. Los bienes, los rendimientos y los frutos que generen los bienes localizados en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuya extinción de dominio se haya decretado, deberán destinarse prioritariamente, a programas sociales que beneficien a la población raizal, de conformidad con las normas legales y presupuestales vigentes.

**Estrategia 5.2.** Plan Nacional de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos en Colombia.

A través de este Plan se busca continuar la ampliación de zonas libres de cultivos ilícitos y disminuir la vulnerabilidad de la población en ciertos territorios que facilita el establecimiento de los GAML. El Plan de Intervención contribuirá a la reducción de la vulnerabilidad y amenaza de los territorios afectados por el fenómeno de los cultivos ilícitos y por tanto a fortalecer las capacidades para la recuperación integral de los componentes económico, social, institucional y cultural a través de las siguientes líneas de acción:

- Fortalecimiento de los mecanismos de articulación para la oferta institucional en el territorio entre los programas de desarrollo alternativo y los programas de desarrollo rural.

- El uso de aspersión aérea para combatir y contener la expansión de los cultivos ilícitos en territorios donde la erradicación manual voluntaria o forzosa no es viable por las condiciones de seguridad.
- Fortalecimiento de la articulación de las entidades con responsabilidades en el desarrollo de los programas de reducción de la oferta de drogas, y en función de los lineamientos del Consejo Nacional de Estupefacientes.
- Priorización de la contención de los cultivos ilícitos en las zonas de resguardos indígenas y territorios de afro-colombianos con base en el mejoramiento de la implementación de la consulta previa. La garantía de los derechos de autonomía de las comunidades indígenas no debe ir en detrimento del deterioro de la seguridad y el desarrollo de estas comunidades. Garantizar derechos es en escencia establecer mecanismos expeditos de coordinación e implementación donde la garantía y goce efectivo de los derechos humanos prevalezcan y se consoliden.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación	Territorios atendidos libres de cultivos ilícitos (veredas)	284	1.400
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación	Familias atendidas en desarrollo alternativo	8.535	40.000
	Organizaciones de desarrollo alternativo apoyadas	75	190
	Hectáreas erradicadas – Grupos Móvil de Erradicación	10.000	36.000
Defensa Nacional	Producción potencial de clorhidrato de cocaína (Toneladas)	290	230
	Hectáreas de cultivos de hoja de coca existente	48.189	37.600

**Estrategia 5.3.** Diseñar e implementar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas

Para garantizar que la judicialización por conductas de tráfico, fabricación o porte de drogas, como estrategia para reducir la oferta de drogas y la criminalidad asociada no aumente al hacinamiento carcelario y la marginalización de las personas que participan en las fases menos renatibles y criminales de la cadena del narcotráfico se requiere la adopción de alternativas al encarcelamiento para estos delitos. Siguiendo la perspectiva

de la evidencia disponible en el Informe Técnico del Grupo de Trabajo sobre “Alternativas al Encarcelamiento” liderado por el Gobierno de Colombia con el apoyo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La adopción de estas medidas permitirá:

- Racionalizar el uso del derecho penal y hacerlo más garantista y compatible con un principio universalmente reconocido, conforme al cual sólo debe ser empleado como última ratio.
- Reducir los impactos derivados de la privación de la libertad, así como el hacinamiento y las violaciones a los derechos humanos asociadas al mismo.
- Responder de manera más humana y efectiva a los delitos relacionados con drogas, lo que supone facilitar al individuo el acceso a oportunidades e inclusión social.
- Enfrentar adecuadamente el consumo de droga asociado con la comisión de delitos, como por ejemplo aquellos que se cometen por parte de los adictos para procurarse la sustancia, o los que se perpetran bajo el influjo de la misma.
- Manejar eficientemente los recursos públicos para combatir la delincuencia organizada en sus etapas de mayor violencia, criminalidad e impacto regional. Fortalecimiento de las capacidades de análisis y monitoreo de la aplicación de las leyes de drogas, identificando los tipos de delitos, drogas, cantidades y los componentes de la cadena en los cuales recae el accionar del sistema de justicia.
- Identificación de alternativas al tratamiento penal y penitenciario para los eslabones más débiles de la cadena de las drogas ilegales, diseñando y promoviendo mecanismos de justicia más apropiados y eficientes en las etapas pre-procesales, procesales y post-procesales.

**Estrategia 5.4.** Control del fenómeno de narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control de los territorios.

Desarrollo e implementación de estrategias coordinadas frente al narcomenudeo, entendido como el expendio de sustancias psicoactivas en pequeñas cantidades, con los diferentes entes del Estado encargados de dar respuesta a la reducción de la oferta de drogas. Para el desarrollo de estas estrategias se requiere:

- Caracterización de este fenómeno con enfoque territorial urbano para evaluar las dinámicas y tendencias en cuanto a estructuras criminales, zonas emergentes, sustancias psicoactivas que se ofrecen.
- Procesos de inclusión social que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población afectada, realizar control de los territorios afectados y prevenir la problemática del narcomenudeo desde un enfoque de intervención social y control al expendio y consumo de sustancias
- Monitoreo de los procesos de innovación de las organizaciones criminales dedicadas al narcomenudeo y su expansión a otras ciudades o países. Al igual que en los cambios en los tipos de drogas o componentes activos que están siendo consumidos.
- Análisis de la cadena de valor criminal con el propósito de aumentar la probabilidad de condena de los eslabones fuertes de la cadena delincuencial. La intervención en sitios de expendio considerados como “áreas de impunidad” debe tener una planeación entre autoridades de control y del orden social.
- Recuperación del espacio público y control al surgimiento de nuevas áreas o de aquellos territorios que se encuentran en alto riesgo.

**Estrategia 5.5.** Prevención y atención del consumo problemático de drogas desde la perspectiva de salud pública.

Las mayores tasas de prevalencia en el consumo de drogas en Colombia son una señal de la necesidad reforzar los esfuerzos y enfocar una estrategia que permita conciliar los principios de salud pública con los objetivos del tratamiento a los consumidores. Por ello, el Gobierno Nacional se propone compatibilizar las obligaciones en materia de drogas con el cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos identificando estrategias que permitan orientar los efectos negativos de las políticas de drogas altamente represivas, en el marco mismo de las convenciones de drogas. Este ejercicio implicará:

- Se avanzará en equilibrar el presupuesto público en materia de drogas para fortalecer la capacidad estatal de diagnóstico, atención y rehabilitación de consumidores.
- Se adoptarán los mecanismos de regulación en materia de drogas que determinan las normas vigentes, con especial énfasis en la atención al consumo a temprana edad.
- El Gobierno Nacional mantendrá un nivel de seguimiento más riguroso a las entidades de salud privadas y públicas responsables de ofrecer tratamiento, al igual que el cumplimiento de los estándares de calidad y derechos de los pacientes.

- Fortalecimiento institucional para reducir la magnitud del uso problemático de drogas y sus consecuencias adversas mediante un esfuerzo coherente, sistemático y sostenido dirigido a la promoción de condiciones y estilos de vida saludables, a la prevención del consumo y a la atención de las personas y las comunidades afectadas por el consumo problemático de drogas, esto acompañado del fortalecimiento de los sistemas de información y vigilancia en salud pública.
- Promoción de la convivencia social y la salud mental con el fin de fortalecer entornos que promuevan el desarrollo de habilidades, vínculos afectivos, redes de apoyo y capacidades en la población colombiana, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.
- Prevención del consumo problemático de sustancias psicoactivas orientado a la disminución de la incidencia de contacto temprano con las sustancias psicoactivas y las afectaciones al bienestar y desarrollo y la progresión hacia patrones de consumo de abuso y dependencia.
- En el ámbito de tratamiento se mejorará la oferta, el acceso, la oportunidad y la calidad de la prestación de servicios de atención a los consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas.
- Reducción de riesgos y daños con el fin de prevenir las afectaciones de los consumidores de sustancias psicoactivas que no tienen la voluntad o la capacidad para dejar el uso de drogas.
- Implementación programas sólidos de mitigación del daño asociado al consumo problemático, tales como el intercambio de jeringas y los tratamientos con medicamentos que reducen la dependencia

**Estrategia 5.6.** Control de la entrada al país y producción ilícita de drogas y el desvío de medicamentos fiscalizados ilegalmente.

- El control de sustancias químicas y precursores es un medio para reducir la oferta lícita de drogas y su éxito no debe medirse en función del volumen de las incautaciones sino de su impacto en la producción. Frente a la amenaza de las drogas sintéticas, sustancias emergentes y el uso indebido de medicamentos controlados cuyo mercado en el país no sólo crece sino se diversifica, se deben fortalecer las capacidades institucionales de detección y reacción frente a las mismas, así como implementar acciones estratégicas que permitan controlar su desvío, ingreso por contrabando y preparar el Estado ante su potencial riesgo de fabricación y tráfico desde el país y las nuevas dinámicas. Para ello se hace necesario:
- Reformulación el rol del Fondo Nacional de Estupefacientes y de las demás autoridades que deban participar en las labores de vigilancia y fiscalización sobre

medicamentos estupefacientes y psicotrópicos que se desvían con fines de tráfico, adulteración y criminalidad

- Vigilancia e intervención en el mercado de drogas sintéticas con el fin de reducir su impacto así como detectar y prevenir la aparición de sustancias emergentes mediante el uso y modernización de las capacidades institucionales existentes o necesarias para responder a sus riesgos.
- Fortalecimiento de la fiscalización de sustancias químicas y precursores de uso ilícito en la fabricación de drogas en función de impactar la producción de opiáceos y derivados de la cocaína mediante acciones que involucren al sector productivo y comercial asociado a los usos legítimos de las mismas.
- Fortalecimiento de la estrategia interinstitucional para responder a las nuevas dinámicas de producción y tráfico de drogas que permita desarticular las organizaciones y estrategias delincuenciales asociadas.

**B. Justicia Transicional y derechos de las víctimas para la superación de brechas originadas por el conflicto armado**

**Objetivo 6.** Avanzar hacia la garantía del goce efectivo de derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia.

**Estrategia 6.1.** Superación de la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado por la violencia.

- Ampliación de la cobertura de los programas para la estabilización socioeconómica de la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado, garantizando la provisión de bienes y servicios que materialicen el goce efectivo de los derechos a subsistencia mínima, identificación, salud, educación, alimentación, reunificación familiar, atención sicosocial, generación de ingresos y vivienda.
- Fortalecimiento de los mecanismos de focalización y regionalización de la oferta nacional, ajustándola a las necesidades de la población y las características del territorio.
- Fortalecimiento del rol de coordinación de la Unidad para las Víctimas del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el cual se encuentran las entidades sectoriales responsables de generar los bienes y servicios para la materialización de los derechos enunciados.
- Implementación de mecanismo de medición para establecer cuando un hogar desplazado ya no tiene carencias asociadas a la subsistencia mínima y de los criterios con los cuales se determinará que una persona víctima del desplazamiento

forzado por la violencia ha superado la situación de vulnerabilidad que ha causado el hecho victimizante sufrido.

- Medición y seguimiento de los Indicadores de Goce Efectivo de los Derechos de las Víctimas lo que permitirá determinar el resultado de las acciones implementadas frente a la situación de los hogares víctimas en relación con sus derechos, determinar las necesidades reales de oferta y hacer los ajustes de política pertinentes.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación	Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado*.	0	500.000
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de la oferta en materia de vivienda urbana destinada a atender a Hogares víctimas desplazamiento forzado.	50%	50%
Agricultura y Desarrollo Rural	Soluciones de habitabilidad rural entregadas a Hogares víctimas	4.624	23.000
Inclusión Social y Reconciliación	Porcentaje de la oferta del sector inclusión social y reconciliación en materia de Generación de Ingresos destinada a atender a Hogares víctimas desplazamiento forzado.	60%	60%
	Personas identificadas con carencias en subsistencia mínima** que reciben atención humanitaria.	0	100%

\* La línea base es 0 porque actualmente el esquema de medición de la situación de vulnerabilidad no se ha implementado

\*\*La línea base es 0 porque actualmente el esquema de medición y entrega por carencia no se ha implementado

#### Estrategia 6.2. Reparación integral de las víctimas del conflicto armado.

- Ampliación de la cobertura de los programas especializados orientados a compensar el daño directo sufrido por las víctimas del conflicto armado
- En el marco de la Justicia Transicional, ampliar la cobertura de las medidas administrativas con las cuales se buscan la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, las cuales, son adicionales a la oferta social regular con la cual se busca restablecer y garantizar los derechos que en general asisten a la población y lograr así la estabilización socioeconómica quienes han sido víctimas.

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Víctimas que han avanzado* en la reparación integral por vía administrativa.	223.588	1.000.000
<b>Sector</b>	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Salud y Protección Social</b>	Víctimas que acceden algún componente de la medida de rehabilitación	69.821	1.875.870
<b>Trabajo</b>	Víctimas formadas para potenciar el enganche laboral en el marco de las rutas de empleo y/o autoempleo para la reparación integral –	10.500	150.000
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Victimas indemnizadas	411.085	830.000

\*Personas que tienen dos medidas de reparación garantizada.

#### **Estrategia 6.3. Restitución de tierras a las víctimas del conflicto armado interno**

El fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, materializado en el despojo o la pérdida o el abandono forzado de las tierras, ha llevado al Estado a implementar la política de restitución de tierras a través del establecimiento de un marco legal e institucional especial. Como parte de la ejecución de esta política, la articulación entre las instituciones civiles, judiciales y militares ha sido un factor fundamental para adelantar un proceso responsable y exitoso, garantizando los derechos de las víctimas. La restitución de tierras es, de esta manera, un proceso de justicia transicional de carácter mixto que cuenta con una fase administrativa, una fase judicial y una fase de implementación de las órdenes proferidas en los fallos. Mediante dicho proceso se debe garantizar el goce efectivo del derecho a la restitución, es decir, el derecho que tienen las víctimas sobre aquellos predios de los que fueron despojados o de los que tuvieron que salir dejándolos abandonados.

- Articulación de esfuerzos de inteligencia y la generación de insumos en materia de seguridad para facilitar la toma de decisiones, la protección de los derechos de las víctimas y la neutralización de amenazas que atenten contra los procesos a través del Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras (CI2RT), y su participación en los Comités Operativos Locales de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (COLR).

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Agricultura y desarrollo rural</b>	Familias*** con orden judicial de restitución de tierras	675*	11.488**
<b>Sector</b>	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Agricultura y desarrollo rural</b>	Solicitudes en trámite administrativo de restitución de tierras inscritas o no en el RTDAF	7.136	20.000*****
<b>Justicia y del Derecho</b>	Medidas de protección registral colectivas a los predios despojados o abandonados (Por demanda)	3.598	4.598****
	Medidas de protección registral individual a los predios despojados o abandonados (Por demanda)	0	8

\*Valor calculado bajo la relación actual que 0.75 núcleos familiares = 1 solicitud de restitución con sentencia asociada.

\*\* Este valor se establece, con base en la cantidad de solicitudes inscritas en el RTDAF

\*\*\* La URT reportaría los datos con base en las sentencias proferidas por los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras, quienes son la fuente primaria de la información.

\*\*\*\*Lo que se avanza en el cuatrienio son 1.000 adicionales. La meta representa el acumulado

\*\*\*\*\* Colectivas e individuales

#### **Estrategia 6.4. Reparación Colectiva a Víctimas del Conflicto Armado**

Son sujetos de reparación colectiva las comunidades, las organizaciones sociales y políticas, los grupos sociales y políticos que hayan sufrido situaciones de violaciones a sus derechos colectivos, violaciones graves y manifiestas de los derechos individuales de miembros de los colectivos o que presentan un impacto colectivo de la violación de derechos individuales.

- Implementación de programas para la construcción de infraestructura y la reconstrucción de la infraestructura social para la reparación colectiva, el desarrollo de acciones simbólicas, e intervenciones psicosociales a las comunidades afectadas por el conflicto armado.
- Definición de lineamientos de política pública, oferta específica y focalización de la existente y mecanismos de medición.
- Articulación de los Planes de Reparación Colectiva cuando se trata de comunidades con los Planes de Retorno y Reubicación, las estrategias de focalización territorial para el desarrollo en el contexto rural y urbano y los fallos de restitución de tierras.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Sujetos colectivos registrados que cuentan con al menos dos medidas de reparación implementadas.	33	212
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
<b>Interior</b>	Sujetos colectivos étnicos que cuentan con procesos de consulta previa finalizados	0	70
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Sujetos de reparación colectiva étnicos que cuentan con PIRC* aprobado y han sido indemnizados.	0	200
<b>Inclusión Social y reconciliación, Educación y Salud</b>	Planes de reparación colectiva con acciones de mejoramiento y/o construcción de infraestructura para la reparación en implementación.	0	70
<b>Inclusión Social y Reconciliación, Cultura y Educación</b>	Proyectos, estudios y diseños formulados para la construcción de obras de infraestructura social en el marco de los planes de reparación colectiva.	20	100

\*Planes Integrales de Reparación Colectiva

#### **Estrategia 6.5. Retornos y reubicaciones urbanas y rurales de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia.**

- Acompañamientos e intervenciones a los hogares y comunidades que se reubican o retornan en territorios determinados, garantizando el goce efectivo de derechos como salud, educación, atención psicosocial, y de derechos que permitan la patrimonización tales como la vivienda digna y la generación de ingresos.
- Iniciar acciones de focalización de oferta nacional y articulación de la misma en torno a los procesos de retorno y reubicación que se generan a partir de los fallos judiciales de restitución de tierras, de las soluciones de vivienda entregadas por el Gobierno nacional y de los iniciados por las Entidades territoriales, en el marco de una respuesta integral que permita la garantía de los derechos de esta población y la sostenibilidad de la misma.

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Hogares víctimas que han iniciado procesos de retorno o reubicación bajo los principios de dignidad, seguridad y voluntariedad	44.000	160.000
<b>Sector</b>	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Hogares víctimas con esquemas especiales de acompañamiento en retorno o reubicación (incluye víctimas en el exterior y enfoque diferencial)	40.817	100.000
<b>Interior</b>	Procesos de arraigo, retornos y reubicaciones de comunidades étnicas cofinanciados por la Nación y las Entidades territoriales, en el marco del cumplimiento de los autos diferenciales de la sentencia T-25 de 2004	0	20
<b>Agricultura y Desarrollo Rural</b>	Personas víctimas desplazadas atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra	18.465	25.000

**Estrategia 6.6.** Reconstrucción de la memoria y el esclarecimiento de la verdad del conflicto armado interno.

- Desarrollo de investigaciones orientadas al esclarecimiento de los hechos, los responsables y las condiciones que hicieron posible el conflicto armado en Colombia.
- Promoción de iniciativas locales de reconstrucción de la memoria a partir del reconocimiento de los diferentes relatos del conflicto armado.
- Fortalecimiento de los mecanismos no judiciales de contribución a la verdad de la población desmovilizada y otros actores.
- Diseño y construcción del Museo Nacional de la Memoria como un espacio de dignificación de las víctimas y de promoción de una cultura respetuosa de los derechos humanos.
- Conformación y puesta en marcha del Archivo de Derechos Humanos y Memoria Histórica como contribución al derecho a la verdad y a la no impunidad.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión social y reconciliación	Colombianos que reconocen la existencia del conflicto armado y de las víctimas, y rechazan los hechos ocurridos.	300.000	1.200.000
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Museo construido y al servicio de las víctimas y la sociedad.	10%	100%
	Certificaciones de contribución a la verdad de personas desmovilizadas en el marco del mecanismo no judicial de contribución a la verdad	0	13.000
	Investigaciones para esclarecimiento histórico del conflicto	6	30
	Archivos de derechos humanos y conflicto armado acopiados y puestos al servicio de la sociedad en general.	81.000	275.000
	Hechos victimizantes documentados	0	155.000
	Sedes educativas con herramientas de Memoria histórica en el proceso educativo	0	120

#### Estrategia 6.7. Fortalecimiento de mecanismos de coordinación

La política dirigida a las víctimas, se implementa a través del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas conformado por las entidades sectoriales del orden nacional, los departamentos, municipios y distritos. La articulación de los niveles de gobierno es fundamental en este esquema de política.

- Fortalecimiento de las entidades territoriales y materialización de acciones que permitan apoyar la tarea de las mismas, en consonancia con los principios constitucionales de descentralización administrativa.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación - Interior	Entidades territoriales con niveles de coordinación avanzados para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas*	0	300
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Proyectos de las Entidades territoriales, para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas, cofinanciados por el gobierno nacional.	22	76
	Planes de retornos y reubicaciones y reparación colectiva articulados entre las entidades nacionales competentes y las entidades territoriales en temas estratégicos*	0	250
	Alianzas estratégicas*** con entidades territoriales para la superación de la situación de vulnerabilidad de las víctimas de desplazamiento forzado por la violencia y la reparación integral de las víctimas del conflicto armado.	0	12
	Planes de atención y reparación integral a las víctimas departamentales que incorporan la oferta nacional.	0	20

\* La línea base es cero porque no se ha iniciado la medición de los indicadores de coordinación ordenados por la ley 1448 de 2011.

\*\* Por temas estratégicos se entiende principalmente salud, educación, vivienda y mejoramiento de vivienda y generación de ingresos.

\*\*\* Por Alianzas se entienden acuerdos estratégicos con Departamentos y municipios y con el Gobierno nacional (entidades sectoriales del orden nacional) para la materialización de apuestas relacionadas con la focalización de hogares y el establecimiento de metas y estrategias que permitan la estabilización económica de los mismos y la reparación integral.

## Objetivo 7. Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz

**Estrategia 7.1.** Fortalecimiento de capacidades nacionales y territoriales para la construcción de paz.

La construcción de paz, tanto en el nivel central como en los territorios afectados por la presencia de GAML y otras dinámicas de ilegalidad, requiere, por un lado, preparar y adecuar la institucionalidad y los incentivos para que esto se promueva y efectivamente suceda; y por otra parte, conlleva fortalecer y, en algunos casos, generar las capacidades adecuadas en los diferentes actores para propiciar que estos se articulen alrededor de las problemáticas y soluciones pertinentes a sus territorios. Estas nuevas capacidades incluyen:

- **Desarrollo de Agendas Territoriales de Paz (ATPaz)** como apuestas generadas por la institucionalidad pública local en territorios<sup>11</sup> altamente afectados por el conflicto armado, presencia de cultivos ilícitos, baja capacidad institucional y altos indicadores de pobreza. Dichas agendas permitirán, en el marco de los lineamientos que el Gobierno Nacional defina de manera conjunta con los actores pertinentes en el territorio, construir propuestas participativas e incluyentes de paz que orienten en el mediano y largo plazo, los objetivos, estrategias de desarrollo y proyectos territoriales en esta materia, así como la movilización de recursos y generación de capacidades para su materialización<sup>12</sup>.
- **Fortalecimiento y consolidación de los procesos sociales promovidos por las iniciativas ciudadanas de Desarrollo y Paz**<sup>13</sup>, bajo un esquema de alianza estratégica territorial con actores de la sociedad civil, la academia, las empresas y la cooperación internacional, y teniendo en cuenta los énfasis que se definen en la estrategia de acompañamiento a los procesos de construcción de paz que se derivarán de los resultados de los procesos de paz que el Gobierno Nacional adelante. Lo anterior, a través de la articulación de la inversión pública y privada, el fomento del desarrollo endógeno y participativo a nivel local, la facilitación del diálogo social y la gestión de conocimiento para la construcción de desarrollo y paz con enfoque territorial.
- **Adecuación de las instituciones nacionales y fortalecimiento en el marco de una agenda de cambio asociada la construcción de paz y el posible fin del conflicto.** Los cambios requeridos en la institucionalidad deben estar orientados a garantizar la satisfacción plena de los derechos de la ciudadanía y el trámite efectivo de sus demandas, pero con un abordaje desde la perspectiva de los territorios, con sus

---

<sup>11</sup> Las Agendas Territoriales de Paz son un insumo y un incentivo para planeación estratégica territorial para la paz, cuya implementación dependerá en gran medida de su articulación con las herramientas de planeación nacionales y territoriales, así como con las instancias y escenarios de participación ciudadana de carácter reglamentado y no reglamentado. Las ATPaz tienen un carácter principalmente departamental; sin embargo, en los casos en que las partes lo manifiesten, éstas estarán constituidas por asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, y en general como alternativa de asociación entre entidades territoriales. En la actualidad, los departamentos de Antioquia y Nariño han iniciado de forma autónoma procesos de planeación estratégica para la paz, según las necesidades y capacidades de sus territorios.

<sup>12</sup> Las ATPaz se desarrollarán en cuatro etapas: (i) Identificación y concertación de apuestas territoriales de paz de mediano y largo plazo, a través de mecanismos participativos e incluyentes; (ii), Aprobación y suscripción de los compromisos resultantes de la Agenda Territorial de Paz y generación de figura territorial vinculante que garanticen su viabilidad; (iii) implementación de AT Paz. La definición de estas ATPaz le dará prioridad a lo que el Gobierno Nacional determine, de acuerdo con los avances y resultados de posibles escenarios de construcción de paz que lleve a cabo la OACP.

<sup>13</sup>Las iniciativas ciudadanas de desarrollo y paz son esfuerzos impulsados por la sociedad civil a nivel local en favor de la paz .Hoy por ejemplo, entre otras iniciativas, existen 23 PDP en el país agrupados en un sistema de coordinación nacional denominado Red Nacional de Programa de Desarrollo y Paz – REDPRODEPAZ. Su cobertura comprende algo más de 500 municipios, la gran mayoría gravemente afectados por el conflicto armado y de una altísima vulnerabilidad social.

autoridades y comunidades, y bajo una lectura de las complejidades de su diversidad y sus particularidades.

- **Identificación, acompañamiento y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz**, que permitirá dinamizar las agendas de desarrollo local, el respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, la construcción de planes, programas y proyectos orientados a la construcción de paz desde los territorios, el fortalecimiento del tejido social y la reconciliación.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Territorios con capacidades de construcción de paz con carácter participativo	0	24*
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Agendas territoriales de Paz con criterios participativos y representativos, en fase de implementación.	0	12
Inclusión Social y Reconciliación	Iniciativas Ciudadanas de Desarrollo y Paz acompañadas en proceso de fortalecimiento.	0	12
Presidencia	Instituciones nacionales adecuadas para responder a las necesidades de construcción de paz.	0	50%
	Consejos Territoriales de Paz acompañados y en proceso de fortalecimiento.	0	100%**

\* Se crearán como mínimo dos Agenda Territorial de Paz por cada región de regalías, en el nivel departamental. Se parte de línea de base cero (0) porque en la actualidad no existe un indicador que permita medir las capacidades de los territorios para adelantar procesos de construcción de paz con carácter participativo.

\*\*Se parte de línea de base 0 porque en la actualidad no hay un mecanismo para la identificación y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz.

#### **Estrategia 7.2. Fortalecimiento del tejido social para la integración local y comunitaria<sup>14</sup>.**

Se llevarán a cabo intervenciones integrales que faciliten las condiciones para la integración local y comunitaria, mediante una estrategia que comprenda a la comunidad

---

<sup>14</sup> La integración comunitaria es un proceso gradual de reconstrucción o fortalecimiento de tejido social que comprende dos ámbitos: i) integración social: que implica el acceso de los distintos miembros a bienes y servicios que le permitan gozar de sus derechos económicos y sociales y acceder a la riqueza, la cultura, los bienes y el conocimiento de su entorno; ii) integración cultural: en el cual los miembros de una comunidad adquieren un sentido de identidad común y pertenencia al grupo social y generan o fortalecen relaciones de confianza entre sus miembros.

como sujeto de intervención<sup>15</sup> y los territorios como escenarios para la construcción de paz. Esta estrategia contiene los siguientes componentes:

- (i) Intervenciones integrales<sup>16</sup> con focalización territorial que articulen y orienten oferta social dirigida a la población vulnerable (victima y en pobreza extrema) que atiendan las necesidades de esta población evitando distinciones en oferta para la garantía de derechos sociales y económicos. (ii) La promoción gradual de mecanismos flexibles de focalización de oferta que complementen la información propia de las entidades con información brindada por actores locales, entidades territoriales y espacios de organización de la comunidad. (iii) La implementación de herramientas de caracterización que incluyan componentes comunitarios para identificar necesidades en términos de: garantía de derechos sociales y acceso equitativo a la oferta, el sentido de pertenencia y arraigo, y las percepciones de discriminación que se presenten hacia los distintos grupos poblacionales.<sup>17</sup>
- Adicionalmente, dichas intervenciones se acompañarán de acciones que tengan como objetivo la reconstrucción de tejido social a partir de un enfoque sicosocial asociado a: i) Acciones culturales para la apropiación, arraigo y pertenencia; ii) Apropiación de espacios colectivos de uso común; iii) Acompañamiento comunitario alrededor de procesos de intercambio y convivencia; y iv) Acciones orientadas a la consolidación para la gestión de temas de interés común;
- Esta estrategia será acompañada de intervenciones para el desarrollo local y tendrán en cuenta los procesos de construcción de paz que se adelanten en el territorio. En lo rural está ligada a la articulación de siete componentes que hacen parte de las líneas estratégicas del DPS<sup>18</sup>. Por otra parte, en el ámbito urbano, estará ligada a los proyectos de vivienda 100% subsidiada. En los dos casos contará con acompañamiento familiar y comunitario de cogestores sociales, acciones culturales para el fortalecimiento del tejido social y procesos de articulación de oferta complementaria.

---

15 Se entiende la comunidad como un “conjunto social que comparte identidad basada en prácticas, cultura, patrones de enseñanza, territorio o historia, con interés en la generación de bienes indivisibles, o públicos, que trabajan juntos por un mismo objetivo. Tal es el caso de veredas, cabeceras de corregimiento o municipios con un arraigo claro y conocido por sus habitantes” (República de Colombia. Ministerio de Justicia y del Derecho. Decreto 4800 de 2011. Pág. 70).

16 Se entiende por intervenciones integrales: La articulación de siete componentes que hacen parte de las líneas estratégicas del DPS: i) Transferencias monetarias condicionadas; ii) Seguridad alimentaria; iii) Generación de ingresos, fortalecimiento de capacidades y acumulación de activos para hogares en extrema pobreza; iv) Mejoramientos de habitabilidad y pequeña infraestructura; v) Inclusión y educación financiera; vi) Acceso a agua; y vii) Capitalización microempresarial. Con acompañamiento familiar y comunitario de cogestores sociales.

17 Estas herramientas de caracterización incluyen aquellas diseñadas por la Agencia nacional para la superación de pobreza extrema (ANSPE), en el acompañamiento comunitario y desde el centro de Innovación social.

18 Estas intervenciones, tal y como se mencionó en el capítulo de Transformación del Campo, están articuladas con las ofertas del Sector Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de los PDRIET y otras zonas de especial interés del sector, con el fin de lograr articulación intersectorial e impacto territorial.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Municipios con condiciones para la integración comunitaria.	0	45
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
<b>Inclusión Social y Reconciliación</b>	Veredas con intervenciones integrales implementadas.	0	210
	Comunidades en proyectos de vivienda gratuita con acompañamiento comunitario.	0	200
	Comunidades con intervenciones para el fortalecimiento del tejido social con enfoque sicosocial implementadas.	112	300

#### **Estrategia 7.3. Implementación del modelo integral de justicia transicional.**

- Actualización del marco normativo en materia de justicia transicional articulando los existentes y los nuevos mecanismos con lo que se encuentran en curso.
- Fortalecimiento de la coordinación interinstitucional necesaria para la adecuada implementación de los instrumentos que se adopten en materia de Justicia Transicional, en el marco del Comité Interinstitucional de Justicia y Paz, o la instancia que haga sus veces.
- Implementación de una estrategia de divulgación y sensibilización territorial en materia de justicia transicional que incluirá el desarrollo de programas de capacitación en materia de Derecho Humanos y Justicia Transicional para servidores públicos.
- Fortalecimiento del programa de resocialización para excombatientes privados de la libertad en centros de reclusión.
- Fortalecimiento de la capacidad técnico-científica del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para mejorar su oferta institucional para garantía de los derechos de las víctimas a nivel territorial y aumentar la capacidad de sus laboratorios.
- Definición de criterios de selección y priorización de casos que permitan centrar los esfuerzos en la investigación y sanción de los máximos responsables de los crímenes más graves y representativos, combinados con mecanismos extrajudiciales

de rendición de cuentas y garantía de derechos que permitan equilibrar de manera adecuada la justicia, la verdad y la reparación para lograr una transición efectiva y sostenible a la paz.

<b>Sector</b>	<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
<b>Justicia y del Derecho</b>	Modelo integral de justicia transicional implementado por etapas	0%	100%
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
	Postulados activos en Justicia y Paz atendidos en el programa de resocialización para excombatientes privados de la libertad en centros de reclusión.	0%	85%
	Personas vinculadas al programa de reconciliación de excombatientes y sociedad civil, atendidas	0%	100%
	Predios saneados y formalizados a víctimas y campesinos por el programa de formalización de la Superintendencia de Notariado y Registro	3.711	12.000

#### **Estrategia 7.4. Fortalecimiento del programa de Reintegración a excombatientes**

El proceso de DDR es una de las condiciones básicas y de corto plazo que exige el tránsito del conflicto armado hacia la paz. Del buen desarrollo de esta etapa depende, en gran parte, el éxito de todo el proceso en tanto que define la posibilidad de que las personas que decidan dejar las armas, encuentren las condiciones para vivir dignamente en la legalidad y contribuyan a la paz, la seguridad y la convivencia. Para ello se requiere:

- Fortalecimiento del sistema de información de control de armas.
- Fortalecimiento de la Ruta de Reintegración con enfoque de género (masculinidad, feminidad, LGBTI, roles y estereotipos tradicionales de género) y énfasis diferenciales en discapacidad, consumo de sustancias psicoactivas, curso de vida (joven, adulto, adulto mayor), y etnias.
- Promoción de la corresponsabilidad en el proceso de reintegración con otros actores (familias, víctimas, instituciones, comunidades receptoras y sociedad en general).

- Robustecimiento del componente rural de la reintegración, de manera que los ex combatientes que así lo decidan puedan desarrollar sus proyectos de vida en zonas rurales.
- Fortalecimiento de las acciones para la prevención y autoprotección de la población frente a los riesgos de reclutamiento y victimización.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Presidencia	Personas que han culminado el proceso de reintegración de manera exitosa.	3.312	18.000
	<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
	Acompañamiento a personas en proceso de reintegración para el cumplimiento de su ruta.	30.693	26.493
	Beneficios de Inserción Económica otorgados	885	8.640

**Estrategia 7.5.** Reconstrucción y consolidación de la presencia institucional en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Se fortalecerá la territorialización y articulación de las entidades competentes para garantizar los derechos de los habitantes de las zonas afectadas por el conflicto armado priorizadas para la consolidación del Estado Social de Derecho, la reconstrucción de la institucionalidad y el tejido social dentro de la perspectiva de construcción de paz. Bajo esta aproximación, el conjunto de instituciones estatales responsables de reconstruir y consolidar la presencia institucional en los territorios más afectados por el conflicto armado se concentrará en:

- Desarrollo de herramientas técnicas para la focalización de territorios incluidos en la Política de consolidación y reconstrucción territorial que contarán con proyectos que tienen como propósito la garantía de derechos de la población de estos territorios y la generación de confianza entre la comunidad y las entidades del Estado.
- Fortalecimiento del diseño institucional y los modelos de acción de la Política de consolidación y reconstrucción territorial de manera que se ajuste e implemente el Sistema Nacional de Planeación, Coordinación y Seguimiento para la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, teniendo en cuenta los diversos escenarios que pueden emerger en el proceso de construcción de paz.
- Planeación, diseño, articulación e implementación de mecanismos y herramientas que contribuyan a fortalecer el trabajo y la coordinación interinstitucional o interagencial de las entidades nacionales y locales.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Inclusión Social y Reconciliación	Capacidades en los territorios priorizados para la garantía y ejercicio de los derechos	63.2	70.0
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades del sector público nacional, privado y de cooperación internacional, con planes o agendas de inversión para los territorios focalizados.	40	75
	Territorios intervenidos con los programas de generación de confianza.	354	1.200
	Organizaciones sociales y comunitarias vinculadas a procesos socio-económicos impulsados por el Estado	188	360

**Objetivo 8.** Consolidación de la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

**Estrategia 8.1:** Incrementar las capacidades de Desminado Humanitario para garantizar territorios libres de sospecha de minas antipersonal

El desminado humanitario, es la eliminación del peligro que suponen las Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de MAP emplazadas en el territorio nacional, es la piedra angular de la intervención del Gobierno Nacional en el campo colombiano, permitiendo su reconstrucción, a través de la implementación de las Políticas de Atención a las Víctimas, Restitución de Tierras, Retornos y Desarrollo Rural.

- Avanzar en el objetivo de “poner fin al sufrimiento y las muertes causadas por las minas antipersonal, que matan o mutilan”, de acuerdo a los términos de la convención de Ottawa.
- Facilitación de la implementación de políticas de atención a las víctimas de otros fenómenos causados por el conflicto armado interno, en especial del despojo de la tierra y del desplazamiento forzado.
- Implementación de programas de desarrollo económico y la reconstrucción del campo tras la implementación de las labores de desminado, en articulación de otras iniciativas para aliviar la pobreza y promover el progreso social, permitiendo construir una paz estable y duradera.
- Incentivo para la vinculación de la comunidad internacional en el fortalecimiento de las capacidades de desminado por parte de Organizaciones Civiles acreditadas por el Gobierno Nacional.

Sector	Meta	Línea base	Meta 2018
Presidencia	Metros cuadrados libres de sospecha de minas antipersonal <sup>19</sup>	360.735,00 <sup>20</sup>	1.342.000,00 <sup>21</sup>
	Producto	Línea base	Meta 2018
	Realización de Estudios no Técnicos (ENT) para identificación de áreas sospechosas	261 <sup>22</sup>	1.150,00
	Municipios asignados para realizar operaciones de desminado	3 <sup>23</sup>	7
	Municipios libres de sospecha de Minas Antipersonal	1 <sup>24</sup>	6

**Estrategia 8.2:** Promover la Educación en el Riesgo de Minas (ERM) en todo el territorio

La Educación en el Riesgo de Minas (ERM) hace referencia a procesos dirigidos a la población civil, encaminados a reducir el riesgo de daños provocados por Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explotar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de MAP, mediante la sensibilización.

- Promoción de comportamientos más seguros por parte de grupos en riesgo y construcción de ambientes en donde el desarrollo económico y social esté libre de las restricciones impuestas por la contaminación de estos artefactos explosivos.
- Avanzar en el objetivo de *lograr que personas y comunidades, ubicadas en zonas contaminadas por artefactos explosivos, se cuiden, cuiden a los otros, conozcan y accedan a los derechos contemplados en la ley, que se garantice y promueva su empoderamiento para la acción y exigibilidad de los mismos..*
- Implementación de herramientas para reconstruir el tejido social, promulgando entornos protectores y protegidos y potenciando capacidades locales de resiliencia y respuesta a estas situaciones infractoras del Derecho Internacional Humanitario y

---

<sup>19</sup> El concepto “libres de sospecha” hace referencia a terrenos que podrían ser restituídos a la comunidad, en los cuales se han realizado Desminado Humanitario y se ha cancelado los puntos donde se evidencia la sospecha de MAP, MUSE y/o AEI.

<sup>20</sup> El rendimiento en metros cuadrados despejados por pelotón que es 40.081,67 y se tienen 9 pelotones activos

<sup>21</sup> No se cuantifican los resultados de las operaciones de organizaciones civiles toda vez a la fecha sólo hay una acreditada, la cual inició el desarrollo de operaciones durante la vigencia 2013 y las operaciones que desarrollen dependen del flujo de recursos de cooperación con que cuenten para constituir equipos de desminado (por lo que no se cuenta con línea base). No obstante, para las vigencias del PND se reportarán los resultados obtenidos por estas organizaciones.

<sup>22</sup> Estudios no técnicos realizados entre enero y septiembre de 2014.

<sup>23</sup> Municipios asignados entre enero y septiembre de 2014.

<sup>24</sup> Municipio entregado entre enero y septiembre de 2014, el cual es Zambrano, Bolívar.

transgresoras de los Derechos Humanos por causa de sospecha de minas antipersonal.

Sector	Meta	Línea base	Meta 2018
Presidencia	Municipios con capacidad de gestión del riesgo <sup>25</sup> por presencia y/o sospecha de Minas Antipersonal (MAP), Municiones Sin Explorar (MUSE) con características de MAP y/o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI)	0	50 <sup>26</sup>
	Producto	Línea base	Meta 2018
	Metodologías de ERM	1 <sup>27</sup>	3,00
	Planes municipales con inclusión de acciones de ERM	11 <sup>28</sup>	75,00
	Personas sensibilizadas en ERM	19.959 <sup>29</sup>	53.010

#### Estrategia 8.3: Avanzar en la Asistencia Integral a Víctimas de Minas Antipersonal

La Asistencia Integral a Víctimas (AIV) de Minas Antipersonal (MAP), las Municiones sin Explorar (MUSE) y los Artefactos Explosivos Improvisados (AEI) con características de MAP propende por la atención humanitaria hasta la inclusión socioeconómica de la víctima, teniendo como propósito garantizar el goce efectivo de sus derechos, para lo cual se adopta un enfoque que atiende a las necesidades específicas de los diferentes grupos que hacen parte de esta población.

- Fomento el desarrollo de actividades tendientes a garantizar el acceso oportuno y completo por parte de las víctimas a los servicios establecidos por la Ley para la rehabilitación integral y la inclusión socioeconómica.
- Promoción la integración de la oferta de servicios de entidades de gobierno y organizaciones no estatales con referencia a las necesidades de las víctimas.

---

<sup>25</sup> La gestión del riesgo hace referencia al proceso de identificación y análisis de posibles de pérdidas y efectos secundarios que se desprenden de los eventos con MAP, MUSE y/o AEI y de las acciones que se realizan para mitigar este riesgo.

<sup>26</sup> Se plantea una intervención en 50 municipios con alta contaminación por MAP, MUSE y/o AEI donde se desarrolle de manera integral acciones dirigidas a sensibilización de personas en ERM, implementación de metodologías de ERM e inclusión de ERM en alguno de los planes municipales.

<sup>27</sup> Metodología desarrollada en 2013 e implementada en 2014.

<sup>28</sup> Municipios con planes locales en AICMA en 2013.

<sup>29</sup> Sumatoria de personas sensibilizadas en 2013.

- Desarrollar un esquema de asistencia en materia de atención psicosocial y reintegración socioeconómica de servicios de organizaciones estatales y públicas

Sector	Meta	Línea base	Meta 2018
Presidencia	Porcentaje de víctimas de MAP, MUSE y/o AEI registradas que han accedido de manera oportuna y efectiva a la ruta de Atención integral a Víctimas	87% <sup>30</sup>	80% <sup>31</sup>
	<b>Producto</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta 2018</b>
	Mesas de seguimiento sobre acceso a la ruta de Asistencia Integral por parte de las víctimas de MAP, MUSE y/o AEI	2 <sup>32</sup>	10
	Redes departamentales para garantizar el acceso oportuno y efectivo de las víctimas de MAP, MUSE y/o AEI	0	10
	Planes municipales con inclusión de acciones de líneas del Plan Nacional de Asistencia a víctimas	11 <sup>33</sup>	75

**Estrategia 8.4.** Desarrollar un enfoque diferencial étnico en la Acción Integral contra Minas Antipersonal

- Desarrollo de una estrategia nacional para la instalación de capacidades en AICMA para los pueblos indígenas y población afrodescendiente coordinada con las autoridades nacionales y/o territoriales.
- Formulación de una metodología de intervención para pueblos indígenas y comunidad afrodescendiente que incluya todas las líneas de AICMA, en coordinación con las autoridades indígenas y afros a nivel territorial.
- Desarrollo de procesos de sensibilización y concertación con pueblos indígenas y población afrocolombiana para desarrollar acciones en temas de AICMA.

---

<sup>30</sup> La línea base se toma de las víctimas que han accedido a los servicios ofertados en la ruta de atención a los derechos de Ley con relación a las víctimas civiles de MAP, MUSE y/o AEI de las cuales la Dirección tiene conocimiento a través de fuentes oficiales en 2011 (67%), 2012 (95,30%) y 2013 (100%).

<sup>31</sup> La meta se define con base a las mesas instaladas y puestas en marcha (que serán responsabilidad de las autoridades departamentales) donde se realizará el estudio de casos de las víctimas (con la finalidad de garantizar el acceso efectivo a sus derechos), la definición de roles y responsabilidades de las entidades que actúan en la ruta de atención integral para garantizar el acceso oportuno de las víctimas y el establecimiento de esquemas de acompañamiento a la población víctima de MAP, MUSE y/o AEI.

<sup>32</sup> Mesas instaladas en 2013.

<sup>33</sup> Municipios con planes locales en AICMA en 2013.

- Diseño, implementación y evaluación de pilotajes para la implementación de las estrategias para la instalación de capacidades en AICMA, dirigidas a población indígena y comunidades afrodescendientes.

## **5.E. Buen Gobierno**

### **1. Diagnóstico**

#### **a. Política pública de transparencia y lucha contra la corrupción, y control fiscal y disciplinario.**

No hay una preocupación mayor para el ciudadano en los temas de buen gobierno, que la transparencia en la gestión pública y el control de la corrupción. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, Colombia ocupó, en 2013, la posición 94 de 177 países en el mundo y el puesto 18 de 32 países de América en percepción de corrupción, y este índice ha oscilado entre 3,4 y 4 del 2002 al 2013<sup>1</sup>.

No obstante la alta percepción de corrupción, el gobierno ha hecho recientes avances en la materia dentro de los que se destacan: la adopción del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y de un formato de declaración de bienes y rentas; el traslado de pruebas del ámbito fiscal y disciplinario al sistema penal; la adopción del Protocolo de Ética Superior y Buen Gobierno (Urna de Cristal); el Decreto 19 de 2012 “Ley Anti trámites”; el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno (SISMEG); el Documento CONPES 3654 del 2010 sobre rendición de cuentas; la elaboración del Manual Único de Rendición de Cuentas (MURC); y la promoción del uso de un lenguaje claro en la elaboración de los documentos públicos.

En materia normativa, se reglamentó el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (Decreto 1510 de 2013), con la incorporación de instrumentos innovadores como la subasta inversa. Adicionalmente, se aprobó el Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011), el cual fortalece el régimen de inhabilidades e incluye medidas penales en contra de la corrupción pública y privada, limitando beneficios penales y aumentando los tiempos de prescripción de las investigaciones penales, fiscales y disciplinarias, se sanciona el tráfico de influencias y se penaliza el cohecho transnacional. En cumplimiento del Estatuto, se incorporan herramientas como el mapa de riesgos, estrategias anti trámites y mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, así como la transparencia. El Estatuto revive la Comisión Nacional de Moralización, crea Comisiones Regionales y vincula a los particulares a través de la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción. En el 2013, se aprobó el CONPES 167: “Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción” para fortalecer las herramientas y mecanismos para la prevención, investigación y sanción en los ámbitos público y privado con incidencia nacional y territorial. Esta política, ha contado con la participación de 24 entidades y un total de 110 acciones con seguimiento semestral del DNP. En 2014 se promulgó la Ley de Transparencia y

---

<sup>1</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción se mide teniendo en cuenta una escala de 0 (altos niveles de corrupción) a 10 (bajos niveles de corrupción). (Transparencia Internacional, 2013)

Acceso a la Información Pública Nacional (Ley 1712 de 2014). Esta ley estatutaria reglamenta el derecho de acceso a la información pública, unifica las normas y la jurisprudencia ajustándola a parámetros internacionales y establece el principio de divulgación pública proactiva de la información producida por el Estado, sin que medie una petición para ello, salvo las reservas legales. Para promover la corresponsabilidad del sector privado, se aprobó la Ley 1573 de 2012 que penaliza a las empresas y personas que en sus transacciones comerciales, ofrezcan, prometan, den dinero o gratificaciones a funcionarios públicos extranjeros, para beneficiarse en sus negocios.

Colombia hace parte del Grupo de Trabajo de la OCDE sobre el Soborno en las Transacciones Comerciales Internacionales. En este marco, se creó en el 2013 el Mecanismo de Denuncias de Alto Nivel, en el cual se firmaron “*Pactos por la Transparencia*” con empresarios participantes en procesos licitatorios de la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI). Así mismo, Colombia hace parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa que cuenta con más de 60 naciones para el desarrollo de los principios de buen gobierno, transparencia, efectividad y eficiencia, y una activa participación por parte de la ciudadanía.

Por último, para hacer seguimiento a la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA), medir el fenómeno, generar conocimiento, integrar información sobre sanciones e indicadores de buen gobierno, y articular y visibilizar el funcionamiento de las Comisiones Regionales de Moralización, se creó en el 2013 el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción. De acuerdo con el Observatorio, existen cerca de 5 mil casos registrados de delitos contra la administración pública (entre 2008 y 2013), con un 67% por peculado y un 21% por prevaricato. En materia disciplinaria, más de 18 mil servidores públicos tenían sanciones, con un 44% calificado como falta grave (Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, 2014). La Procuraduría General de la Nación (PGN) también hace monitoreo al cumplimiento normativo por parte de las administraciones territoriales, a través del Índice de Gobierno Abierto (IGA) y cuenta con una herramienta de fortalecimiento de la gestión preventiva, denominada ÍNTEGRA, que han permitido controlar y evaluar el riesgo de las entidades en sus distintos procesos internos. No obstante estos esfuerzos, el reto de luchar contra la corrupción y promover la transparencia apenas comienza, y aún quedan por desarrollar muchos de los componentes de la PPIA.

La expedición de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción) y la Ley 1530 de 2012 (Sistema General de Regalías), introdujeron cambios sustanciales en el control fiscal, con la creación y organización de instrumentos orientados para su fortalecimiento. Entre las reformas recientes de la Contraloría General de la República (CGR) se destaca el procedimiento verbal, la creación de unidades especiales que diversifican y especializan las funciones, y la implementación del Laboratorio Forense. La CGR ejerce de manera directa la vigilancia y control fiscal a 560 sujetos de control, a los fondos y patrimonios autónomos, al Sistema General de Participaciones y al Sistema General de Regalías, y ejerce control

excepcional sobre entes y organismos del nivel territorial. Durante el período 2010–2014, la CGR realizó 12.620 actuaciones, de las cuales 2.399 corresponden a auditorías a entes de control. También, se efectuaron auditorías a 21 políticas públicas del Plan de Desarrollo “Prosperidad para Todos” y se realizaron un total de 6.442 Actuaciones Especiales, incluidas 218 al Sistema General de Regalías, 5.175 a la ola invernal y se atendieron 2.704 denuncias efectuadas por la ciudadanía. Desde el punto de vista de los procesos de responsabilidad fiscal y cobro coactivo, se recuperó un total de \$630.813 millones durante el cuatrienio. Adicionalmente, se emitieron 506 fallos dentro de los procesos de responsabilidad fiscal por valor de \$1,9 billones. La entidad recibió durante el cuatrienio 12.857 denuncias (atendidas en un 96.26%) (CGR, 2014).

En materia disciplinaria, en el periodo 2010 – 2013 la Procuraduría General de la Nación (PGN) inició 28.480 procesos disciplinarios ordinarios y 2.138 procesos disciplinarios especiales (verbales). Como consecuencia de lo anterior fueron sancionadas 4.165 personas (PGN, 2014).

Si bien existe un avance en materia de Control Disciplinario y Control Fiscal, la OCDE considera que en Colombia los funcionarios, en particular los territoriales, se encuentran saturados por la cantidad de entidades de control ante las cuales tienen que rendir cuentas, lo que dificulta la gestión administrativa y retrasa el proceso de toma de decisiones, por lo que es necesario avanzar en la simplificación y unificación de informes, la actuación coordinada y el desarrollo de herramientas que hagan más eficiente el control y la vigilancia.

#### **b. Gestión pública efectiva.**

Una de las preocupaciones más recurrentes de los ciudadanos y los empresarios en su interacción con el Estado son los excesivos trámites y el mal servicio que prestan algunas entidades públicas. Sin embargo, el gobierno ha hecho un esfuerzo importante en este sentido, y hoy día el país es reconocido mundialmente como líder en la política de racionalización de trámites. En este sentido, se expidió el Decreto 019 de 2012 anti trámites, como parte de las facultades de la Ley 1474 de 2011 (Estatuto Anticorrupción). Entre 2010 y 2014, se inscribieron 12.620 en el Sistema Único de Inscripción de Trámites (SUIT) del orden nacional y territorial. Así mismo, se racionalizaron 439 hasta octubre de 2014, y se ha hecho asesoría y seguimiento a las siguientes ocho cadenas de trámites:: Libreta Militar, Ventanilla Única de Comercio Exterior –VUCE, Registro Único Nacional de Tránsito, Liquidación y Cierre de Empresas, entre otros (Función Pública, 2014). Se adoptó el Modelo Integrado de Gestión y Control, que armoniza el Modelo Estándar de Control Interno –MECI y Calidad, para lo cual se capacitó a 200 entidades del orden territorial y a 60 del orden nacional.

Se expidió el Decreto 2482 de 2012, por el cual se establecen los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, y su evaluación a través del Formulario Único de Avances a la Gestión (FURAG). Para el año 2013, la evaluación al Sistema de Gestión de la Calidad se realizó a través del FURAG y 168 entidades del orden nacional (equivalentes al 98%), reportaron su avance en la implementación del modelo (Función Pública, 2014).

El Gobierno adelantó reformas para fortalecer la institucionalidad pública, buscando una mayor eficiencia, coherencia, funcionamiento, cobertura y rentabilidad en la prestación de los servicios públicos. Este proceso se llevó en el marco de la Ley 1444 de 2011, y con ella se fortaleció la institucionalidad del país, al pasar de 20 a 24 sectores, de 13 a 16 ministerios, y de 7 a 8 departamentos administrativos.<sup>2</sup>. Adicionalmente, en el cuatrienio se adelantaron reformas a la Fiscalía General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo y se asesoraron 249 entidades en los temas de estructura, estatutos y planta de personal (Función Pública, 2014).

El Gobierno ha colaborado en diversas iniciativas para el fortalecimiento de la Rama Legislativa buscando generar las condiciones jurídicas, administrativas, presupuestales y políticas que le permitan ejercer de manera eficiente y efectiva sus funciones. Sin embargo, dado que estas reformas no han podido concretarse, la actual estructura orgánica del Congreso de la República, creada por la Ley 5<sup>a</sup> de 1992, se encuentra rezagada frente al reto que implica la actividad legislativa y de control político, la cual debe estar acorde con los requerimientos de una gestión pública moderna.

En cuanto al uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) para mejorar la gestión pública y acercarla al ciudadano, se ha venido implementando en forma exitosa la política de Gobierno en Línea, siendo reconocida como líder a nivel regional y mundial, con logros tales como que el 59% de los ciudadanos y el 79% de las empresas interactúan con el Estado por medios electrónicos<sup>3</sup>. A nivel territorial, el ciudadano puede encontrar en internet la totalidad de Alcaldías y Gobernaciones del país, 579 concejos municipales y las 32 asambleas departamentales<sup>4</sup>. El ciudadano puede encontrar información de 847 notarías, a través del portal de Notarias en línea, en donde

---

<sup>2</sup> Se suprimió el DAS y se transformó DANSOCIAL en UAE. Se creó el DAPS y el DNI y se transformó COLDEPORTES. (Función Pública, 2014).

<sup>3</sup> A nivel nacional, existen 7 ventanillas únicas sectoriales de trámites y servicios electrónicos. 150 entidades nacionales han emprendido acciones para racionalizar el consumo de papel. 126 entidades rinden cuentas a través de medios electrónicos. 44 cadenas de trámites han sido reportadas como automatizadas. (Min TIC, 2014)

<sup>4</sup> En la página web de las Alcaldías y Gobernaciones se prestan servicios en línea, y existen plataformas de participación y de atención de peticiones, quejas, reclamos y denuncias. Además, más de 3000 diputados y concejales han sido sensibilizados respecto a la Estrategia de Gobierno en Línea y sus ventajas para mejorar su gestión. (Min TIC, 2014)

más de 200, están haciendo uso de la Ventanilla Única de Registro, que articula varias instituciones para facilitar los trámites a los ciudadanos. Se ha implementado la Urna de Cristal y la estrategia de Fuerza de Tarea Digital, para promover la participación ciudadana. De igual manera, se han desarrollado, por parte de terceros, más de 80 aplicaciones que utilizan datos públicos abiertos (Min TIC, 2014). De otra parte, se ha avanzado en la implementación del *Chief Information Officer* (CIO) en las instituciones y de su comunidad de miembros, a través de la formación en liderazgo en el uso de las TIC. También se han implementado acuerdos marco de precio sobre adquisición de tecnología, que permiten adquirir bajo esta modalidad servicios de nube pública, nube privada, computación básica y conectividad. Finalmente, se ha elaborado un marco de referencia de arquitectura que plantea los lineamientos, estándares y mejores prácticas que las entidades públicas deberían aplicar para garantizar una efectiva gestión de información y de tecnología.

Existen aún retos importantes en los servicios en línea: todavía no se ofrece el 100% de los trámites que más necesita la ciudadanía por este medio. Así mismo, es necesario que los servicios estén soportados en la calidad y seguridad de la información y de los sistemas, que mejoren la confianza de los ciudadanos en ellos.

En los sistemas de información públicos para la gestión institucional, se presentan retos en materia de interoperabilidad, intercambio y calidad de la información, que limitan la gestión y los procesos de toma de decisión pública. Muchas veces no se aplican los mismos estándares, los sistemas están desarticulados, tienen información redundante, y no cuentan con mecanismos adecuados de seguridad, lo que afecta la toma de decisiones y la gestión central y territorial. Adicionalmente, existe duplicidad en el reporte de la información solicitadas a las entidades territoriales con diferentes periodicidades, generando desgaste administrativo y operativo.

En otras ramas del poder público como el Congreso de la República, se requiere mantener las infraestructuras de comunicaciones, gestión documental, de seguridad y demás aplicativos informáticos que soportan la gestión administrativa y legislativa, e incluso la señal de televisión, que son fundamentales para el cumplimiento de su misión constitucional. Algunos sistemas de información públicos, como los utilizados por la Registraduría Nacional del Estado Civil para todos sus procesos, y en particular los de tipo electoral e identificación, presentan una obsolescencia del 70% en su plataforma tecnológica, y por lo tanto, de soporte para atender la demanda actual, que les permita brindar mayor cobertura y acceso a la información, y facilitar la interoperabilidad de las comunicaciones y bases de datos (RNEC, 2014). Existen retos pendientes a este respecto. De acuerdo a los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad y Accesibilidad de Trámites y Servicios 2013 (EPCA), los ciudadanos califican con 63 puntos sobre 100 el servicio

que prestan las entidades de la Administración Pública<sup>5</sup>. En especial, el Programa de Eficiencia Administrativa al Servicio del Ciudadano identifica una serie de factores que son críticos para la ciudadanía, tales como: a) procesos y procedimientos engorrosos y complejos; b) canales de atención insuficientes; c) incertidumbre frente a las condiciones de tiempo, modo, lugar y en un lenguaje claro y comprensible, en que se le dará respuesta al ciudadano; d) arreglos institucionales que no favorecen una articulación efectiva entre las entidades públicas; e) barreras de acceso a ciudadanos con discapacidad; f) insuficiente cualificación o inadecuados procesos de selección o de definición de perfiles y competencias de los servidores públicos orientados al servicio al ciudadano<sup>6</sup>.

Colombia presenta una alta litigiosidad frente a las acciones, hechos, omisiones, actos y contratos en que se encuentra involucrado el Estado, y esta conducta presenta una tendencia creciente en los pagos de las sentencias y conciliaciones desde el año 2000, que se explica por tres factores principales: a) el aumento en la cantidad de los procesos, b) el aumento en los montos de sus pretensiones y c) las debilidades y limitaciones en la capacidad de defensa legal por parte del Estado, reflejada en la baja tasa de éxito de la defensa jurídica de las entidades. A diciembre de 2013, 282 entidades nacionales registraban en el Sistema Único de Gestión e Información de la Actividad Litigiosa del Estado 293.526 procesos activos en contra de la Nación con pretensiones por valor de \$191,6 billones, con un incremento del 26% en el número de procesos y una reducción del valor de las pretensiones del 12%. Por su parte, los desembolsos por pagos realizados por las entidades del orden nacional han crecido el 495% entre el año 2000 y 2013, llegando en este último año a \$1,19 billones de pesos. (ANDJE, 2014).

El Estado cuenta con instrumentos para garantizar la adecuada atención y administración de controversias internacionales de inversión. No obstante, siguen existiendo vacíos en el ordenamiento jurídico que requieren de especial atención, los cuales deben subsanarse o

---

<sup>5</sup> Encuesta realizada por el DNP en el 2013 con una Muestra 16.207 personas. Realizada en el área urbana de 9 ciudades: Bogotá, Cali, Medellín, Cúcuta, Bucaramanga, Barranquilla, Ibagué, San Andrés y Chaparral. Entrevista personal en hogares mediante cuestionario estructurado. (DNP, 2013)

<sup>6</sup> Como lo muestra la EPCA, el aspecto peor calificado por los ciudadanos es el tiempo de espera para ser atendido (36% se declararon insatisfechos). Así mismo, el 22% manifiesta estar inconforme con los procedimientos para acceder a trámites y servicios de la Administración Pública. El 33% de los ciudadanos considera que no recibe la misma información de todos los funcionarios a los que contacta a través de diferentes canales, y sólo el 26,3% está satisfecho con los tiempos de respuesta para la entrega del servicio o para resolver las inquietudes o requerimientos. Sólo el 40,8% de los ciudadanos encuestados en la EPCA considera que las entidades se comunican a través de un lenguaje claro y comprensible. Así, de acuerdo con la EPCA, el 11,9% de los ciudadanos considera que la descoordinación o desarticulación es una de las principales dificultades cuando interactúa con el Estado. (DNP, 2013) De acuerdo a la Encuesta de Ambiente y Desempeño Institucional, el 42% de los servidores públicos asegura que su entidad no cuenta con instalaciones adecuadas que permitan el acceso a personas con discapacidad, y de acuerdo con el FURAG, sólo el 16% de las entidades incluye acciones encaminadas a mejorar los niveles de accesibilidad, y el 44% de las entidades públicas no incluye el tema de servicio al ciudadano dentro de su Plan de Capacitación Anual. (DANE, 2013) Sobre los arreglos institucionales ver (DNP, 2013, pág. 7)

regularse, tales como los relativos a la exigencia de agotamiento de recursos administrativos antes de acudir al arbitraje, al pago de laudos y condenas, a la confidencialidad de los asuntos relacionados con la controversia, entre otros asuntos. De no atender oportunamente estos vacíos normativos el riesgo puede costarle al país millonarias sumas de dinero, así como afectar sustancialmente el clima de inversión.

La Agencia Nacional de Contratación Pública –Colombia Compra Eficiente (CCE)–, fue creada por el Decreto Ley 4170 de 2011 y desde que empezó a funcionar, en el segundo trimestre de 2012, el uso del Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP) se ha incrementado contribuyendo a mejorar la publicidad en el sistema de compra pública. Entre 2011 y 2013 el valor de los contratos publicados creció en un 129,1% y su número en un 171,7%. (CCE, 2014). El número total de entidades estatales usuarias del SECOP creció en un 35% entre 2011 y 2013 al pasar de 5.030 a 6.792, siendo el crecimiento de las entidades del nivel nacional del 19,8% y del 36,0% del nivel territorial.

CCE ha promovido el uso de herramientas para planear la compra pública y la celebración de mecanismos de agregación de demanda, como la suscripción de dos Acuerdos Marco de Precios y la Tienda Virtual del Estado Colombiano, así como la contratación del SECOP II que permitirá a las entidades estatales y a los proveedores el proceso de contratación en línea. Adicionalmente, se instaló un sistema de RSS (aplicativo de internet) que permite a los interesados monitorear los procesos de contratación, y solicitar información de los mismos de acuerdo con la clasificación de bienes y servicios. En materia normativa, se aprobó el Decreto 1510 de 2013, que simplificó el reglamento de compra y contratación pública y se expidieron instrumentos para orientar a los compradores públicos en sus tareas. Por último, CCE ha logrado posicionarse como un actor de primera línea en la promoción del acceso a la información de compra pública y ha sido invitado a hacer parte de la junta directiva del *Open Contracting Partnership*.

La Función Pública ha liderado las políticas de gestión del talento humano, sin embargo, actualmente no se cuenta con evaluaciones de talento humano que sean el sustento de las nuevas prácticas. De igual manera las actividades desarrolladas dentro de los Planes Institucionales de Capacitación no tienen correlación con las necesidades de los servidores públicos, agravado por una ausencia de un seguimiento al impacto de estas actividades de formación. Hoy se cuenta con un marco normativo y técnico que regula el empleo público y la carrera administrativa, el cual se fundamenta en el principio del mérito y se ha incorporado para el ingreso de gerentes públicos. Durante el anterior cuatrienio, se aplicaron, evaluaron e interpretaron 12.638 pruebas psicotécnicas de aspirantes a ocupar cargos de jefes de control interno, directores regionales o territoriales y cargos de libre nombramiento y remoción (Función Pública, 2014).

La información sobre la estructura del Estado y la composición del empleo público, incluida en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), permite obtener

información sobre la hoja de vida de 465.273 servidores públicos y 346.345 declaraciones de bienes y rentas (Función Pública, 2014). Así mismo, se destaca el Portal Sirvo a mi País, como un espacio virtual de promoción de la vocación del servicio, a partir de la comunicación, participación e interacción entre los servidores públicos.

Se han identificado competencias laborales y mapas funcionales en las áreas de apoyo a la gestión, y en el marco de la Ley 909 de 2004, se formuló e implementó una metodología de Planeación Estratégica del Recurso Humano, como instrumento de administración y gerencia.

El Archivo General de la Nación (AGN) en concordancia con la Ley 594 de 2000, ha sido responsable de diseñar la política archivística del país y según lo establece la Ley 1448 de 2010, de elaborar la política de archivos de derechos humanos en conjunto con el Centro Nacional de Memoria Histórica, para proteger los archivos que contienen la memoria del conflicto. El AGN como coordinador del Sistema Nacional de Archivos (SNA), articula más de 11 mil entidades públicas en todo el territorio nacional, para que los archivos públicos y la gestión documental funcionen bajo los mismos principios y buenas prácticas, y estén organizados y disponibles para su consulta por parte de los ciudadanos (AGN, 2014).

El Estado debe asegurar que sus empresas sean exitosas en términos financieros, comerciales y de cumplimiento de objetivos de política pública. Un Gobierno corporativo efectivo supone una separación absoluta de las funciones estatales de propiedad, regulación y supervisión, así como garantizar la igualdad de condiciones entre las empresas públicas, mixtas y de propiedad totalmente privada. El ejercicio adelantado por la OCDE en la materia señala que, ante la ausencia de un criterio unificado, y de políticas e instrumentos para ejercer su función de propietario, el Estado ha administrado sus empresas participando en las juntas directivas como medio para ejercer control y dar direccionamiento sobre ellas. Con excepción de algunos sectores económicos, el Estado sólo hace seguimiento a un subgrupo muy reducido de empresas con un alto énfasis en aspectos presupuestales y no en evaluaciones de rentabilidad y creación de valor, y no se incorporan indicadores de desempeño para la consecución de objetivos de política pública.

Colombia no cuenta con una política de propiedad de empresas que asegure que el Estado actúe como propietario activo, informado y responsable que le permitan hacer valer sus derechos y funciones de propietario, y a la vez, que cree las condiciones propicias para que sean más eficientes y exitosas, tanto en su desempeño comercial y financiero, como en la consecución de sus objetivos de política pública.

En la actualidad el Gobierno enfrenta múltiples barreras político-normativas y organizacionales para utilizar la innovación social como un enfoque de gestión. Aspectos como la débil participación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, la ausencia de estrategias de

gestión de la innovación, una cultura de aversión al riesgo, así como un marco regulatorio en materia de contratación y compras públicas que desincentiva e inhibe procesos de innovación, se constituyen en los principales obstáculos para el uso de la innovación social en la gestión de políticas públicas.

Los retos y la complejidad de las transformaciones que enfrenta Colombia, hacen necesario implementar instrumentos que permitan el mejoramiento de la calidad de la vida de los ciudadanos. El país no cuenta con metodologías prospectivas en la planeación como herramienta para la construcción de la política pública.

En lo relacionado con la infraestructura física de carácter administrativo necesaria para la prestación de los servicios y la atención al ciudadano, la gestión de los activos inmobiliarios del Estado ha sido históricamente el resultado de decisiones individuales de las entidades oficiales, para las cuales el asunto es secundario y ajeno a sus preocupaciones principales. Esto ha conducido a problemas como: a) la coexistencia de inmuebles desaprovechados, junto a otros excesivamente ocupados; b) entidades con varias sedes que ocasionan altos costos de funcionamiento; c) mal servicio al ciudadano por falta de espacios adecuados; d) localizaciones inconvenientes para los usuarios; e) pobre mantenimiento y actualización de los inmuebles, lo que repercute en el mal servicio, genera riesgos para los trabajadores y desvalorizan el patrimonio público. La aproximación al tema inmobiliario ha sido tan fragmentada, que no se cuenta con un inventario de bienes unificado, e incluso algunas entidades ignoran las características y el estado de sus inmuebles. Colombia tiene el reto de adoptar un modelo innovador de gestión de sus inmuebles públicos, para lo cual puede aprender de la experiencia de otros países del mundo<sup>7</sup>.

Esta problemática no ha sido sólo del Gobierno, por ejemplo, para el desarrollo de la función legislativa y administrativa, el Congreso de la República cuenta con inmuebles propios y en arriendo dispersos por la localidad de la Candelaria- Bogotá D.C., lo que genera traumatismos en el desarrollo normal de las actividades de las corporaciones y riesgos para los esquemas de seguridad.

### **c. Fortalecimiento de la articulación nación- territorios.**

Uno de los principales cuellos de botella del desarrollo de las entidades territoriales, es la falta de capacidades, tanto a nivel central como local. Por tanto, se requiere fortalecer al Gobierno Nacional para garantizar la gobernabilidad y liderazgo de sus políticas, y a los gobiernos territoriales para cumplir con sus responsabilidades en la provisión de servicios

---

<sup>7</sup> En algunos países de mayor desarrollo que Colombia, la gestión inmobiliaria es un asunto especializado que se le encarga a una sola entidad responsable. Es el caso de Estados Unidos con la “General Services Administration”, Francia con “France Domain”, Reino Unido con “Government Property Unit”, Alemania con el “Bundesanstalt für Immobilienaufgaben”, etc.

a la ciudadanía, garantizar el uso eficiente de los recursos y trabajar articuladamente en el diseño y ejecución de programas de inversión de interés regional.

Los indicadores sociales y económicos, así como los indicadores de gestión y entorno de desarrollo de las entidades territoriales, muestran grandes variaciones entre regiones, lo que evidencia la falta de convergencia territorial en el país. Esta heterogeneidad se ve también en la concentración de los recursos propios de las entidades territoriales. A 2013, el 80% de las rentas propias territoriales están concentradas en 37 municipios y en 12 departamentos y 48% de los municipios son dependientes de los recursos de SGP y SGR para financiar su gasto. La razón es la debilidad institucional existente en los entes territoriales para generar recursos propios. La asistencia técnica y el fortalecimiento institucional deben responder a esta heterogeneidad.

El desempeño de las entidades territoriales se ve afectado por la desarticulación en las solicitudes de información del Gobierno Nacional, su llegada al territorio y la proliferación y dispersión normativa sobre la gestión territorial. Administraciones municipales con menos de 20 servidores públicos, deben enviar al Gobierno Nacional y a las entidades de control más de 150 reportes. Para promover el trabajo articulado entre la Nación y los gobiernos territoriales, es necesario robustecer los instrumentos de articulación entre los distintos niveles de gobierno.

#### **d. Información estadística para la toma de decisiones.**

El DANE es el principal productor de estadísticas y realiza más de 70 tipos de investigaciones que cubren aspectos del entorno político, económico, social, poblacional, ambiental, tecnológico y cultural, para contribuir a la planeación estratégica del sector público y privado. Las estadísticas nacionales hoy son más completas, relevantes y creíbles, y su difusión también ha avanzado, de la mano de las iniciativas de transparencia y buen gobierno. Más del 50% de las investigaciones del DANE tienen representatividad a nivel municipal para las 24 ciudades principales y las áreas metropolitanas, departamental y/o regional (DANE, 2014). Hoy en día, el DANE tiene calendarios de publicación de resultados (con fechas y horas para los 12 meses siguientes), que garantizan igualdad de condiciones de acceso para actores privados y públicos. También se ha avanzado en el aseguramiento de la calidad de las estadísticas. Estos avances han sido reconocidos a nivel internacional por la OCDE. A pesar de los esfuerzos realizados, en algunos sectores y temáticas existen vacíos de información en áreas estratégicas, (DANE, 2013) de cobertura o de documentación, en especial en el ámbito territorial. Parte de la información no es oportuna y, en muchos casos, presenta características técnicas disímiles, que la hacen poco comparable y coherente. El Censo de Población y Vivienda del año 2005 es la única herramienta con la que se cuenta para analizar la realidad demográfica y socioeconómica, y para formular, diseñar y hacer seguimiento a las políticas públicas en la mayoría de los territoriales. Las recomendaciones internacionales (ONU, 2010) establecen que los censos

de población deben realizarse cada 10 años, por lo que a partir de 2015 se hace imprescindible su preparación y ejecución. De la misma forma, recomiendan que la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG), que se realiza en promedio cada 10 años, debe hacerse cada 5 (OCDE, 2013)<sup>8</sup>. Finalmente, aunque actualmente se está adelantando el Censo Nacional Agropecuario, ésta operación no se realizaba hace 44 años.

En materia de oportunidad, el DANE produce cuentas nacionales trimestrales con un rezago de alrededor de 75 días respecto al trimestre de referencia, el cual debe reducirse a 60 días según la OCDE. En cuanto a coherencia, el DANE tiene el reto y el compromiso de coordinar la producción y transmisión de las estadísticas producidas por las diferentes entidades, y de promover la coherencia de las cuentas nacionales financieras, no financieras y del sector público<sup>9</sup>, ya que presentan serias discrepancias estadísticas y un rezago en su publicación por encima del promedio de países OCDE. Adicionalmente, en el marco de la OCDE, Colombia debe participar en proyectos de comparación internacional como el Programa de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA) y el Programa Internacional de Evaluación de Competencias en Adultos (PIAAC), cuyas rondas duran de 2 a 4 años.

Las deficiencias en la información estadística se acentúan en el nivel territorial y aún más en las áreas no municipalizadas, donde no se cuenta con todos los indicadores que le permitan al país medir y comparar su desempeño y el impacto de las políticas públicas (DNP, 2012). Existen importantes vacíos de información en sectores diferentes a los de educación, salud y agua potable y saneamiento básico, y no se cuenta con un enfoque territorial en la difusión y consulta (OECD, 2013)<sup>10</sup>. Se ha apoyado la formulación de planes estadísticos territoriales, pero su aplicación ha sido limitada, por falta de una política de planificación y gestión estadística, por desconocimiento de esta herramienta o porque requieren de un alto compromiso de gestión y financiero de los entes territoriales.

La producción de información estadística es una función compartida, entre diferentes ramas, órganos y entidades autónomas del poder público que no cuenta con órganos de coordinación que integren a informantes, productores y usuarios, en torno a un sistema formalizado jurídicamente, que además defina el criterio de ‘estadística oficial’. En algunos casos, no se cuenta con normas y estándares de aplicación general para la producción de estadísticas. Estas falencias generan duplicidades de esfuerzos y de información, sin que sea posible precisar, en algunos casos, cuál es la estadística oficial.

---

<sup>8</sup> La última Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) que se realizó en Colombia se hizo en el 2006-2007.

<sup>9</sup> Las cuentas nacionales no financieras son producidas por el DANE, las cuentas nacionales financieras por el Banco de la República, y las cuentas nacionales del gobierno general por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

<sup>10</sup> Ver CONPES 3765 de 2013.

Existen registros administrativos con potencial aprovechamiento estadístico, y por lo tanto, un amplio espacio para hacer uso de ellos mediante la consolidación de los directorios estadísticos y resolver barreras de acceso a los datos generados por estos registros, tales como limitaciones de tipo jurídico como la reserva legal y la confidencialidad para la protección del *habeas data*, o de tipo técnico, dado que no han sido creados con fines estadísticos. Estas barreras dificultan la producción estadística, particularmente a nivel territorial, en donde la mayor parte de la información proviene de registros administrativos.

La información geográfica es esencial para la toma de decisiones en el Estado. El país cuenta con una Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), mecanismo que optimiza la gestión de información geográfica oficial, integrando entidades, políticas, recursos y estándares técnicos y tecnológicos requeridos para producir, actualizar, disponer y utilizar información geográfica, la cual debe ser fortalecida como insumo para el direccionamiento de políticas e inversión por parte de instituciones públicas y privadas. En este contexto, la cartografía que genera el IGAC, es un insumo fundamental para la planificación e implementación de las políticas públicas del país. Sin embargo, los niveles de desactualización, las escalas de producción y la ausencia de cubrimiento de la totalidad del área geográfica del país, evidencian la necesidad de garantizar esfuerzos técnicos y financieros que procuren información geográfica completa, actualizada y confiable. Hoy se cuenta con el 100% de información cartográfica digital a escalas 1:500.000 y 1:100.000, 53% a escala 1:25.000 en las zonas norte, centro y occidente del país, el 6% a escala 1:10.000 en Antioquia, Cundinamarca y Quindío y los municipios de Manizales, Barrancabermeja, Villavicencio y Bucaramanga; y a nivel urbano, con 86.245 Has de cartografía producida a escala 1:2.000. Ello evidencia los grados de desactualización de la cartografía y la necesidad de cubrimiento a las escalas que el país está demandando. La limitación de recursos financieros, técnicos y organizacionales, y la necesidad de profesionalizar a la entidad, dificultan la atención oportuna de los trámites y servicios a cargo.

### e. Finanzas Públicas

Históricamente, la planeación en Colombia ha estado asociada a lineamientos sectoriales de política que en ocasiones limitan la solución de problemáticas comunes a los ciudadanos, porque fraccionan por temáticas las iniciativas de inversión. En particular, la visión regional del desarrollo se encuentra con el desafío de armonizar los lineamientos sectoriales a las necesidades y competencias territoriales. Este marco regional, también se enfrenta a las dificultades en los procesos de asociatividad entre las diferentes entidades ya sean del orden nacional o territorial para la ejecución de proyectos, derivadas de un entorno legal y político que identifica claramente competencias pero limita y desincentiva las complementariedades. En ese sentido, se ha avanzado en la definición de un marco normativo para los contratos plan, como un instrumento que incentiva la asociatividad entre las entidades territoriales y el Gobierno. En su implementación se han evidenciado restricciones institucionales y prácticas que limitan el desarrollo de intervenciones públicas entre los diferentes niveles de gobierno y las mismas entidades territoriales.

Desde el punto de vista metodológico se han sentado las bases para la identificación de los bienes y servicios y los lineamientos de las cadenas de valor en los proyectos de inversión. Esto se ha logrado, a través de la Metodología General Ajustada que ha permitido unificar los criterios en la definición de las iniciativas de inversión.

Las principales fuentes de financiación, como son el Presupuesto General de la Nación, el Sistema General de Participaciones, el Sistema General de Regalías y los recursos propios de las entidades territoriales, funcionan bajo lógicas, tiempos, sistemas y procedimientos diferentes, que en la actualidad se encuentran totalmente desarticuladas lo que limita la cofinanciación de inversiones de gran envergadura. Así mismo, esta desarticulación y la dificultad para entender y conocer los diferentes mecanismos y fuentes de financiación frente a la necesidad de mostrar resultados inmediatos de la gestión pública, deriva en iniciativas atomizadas y dispersas. Algunos mecanismos de administración de recursos, como el de las fidencias, impiden conocer el proceso de entrega de los bienes y servicios, mostrando un avance financiero que no corresponde al avance físico de los mismos. Por otra parte, los procesos presupuestales y de toma de decisiones no incluyen un análisis riguroso de los costos de los proyectos de inversión, evidenciándose la necesidad de estructurar cadenas de valor según un modelo de costeo basado en actividades. La metodología de cadena de valor está orientada hacia la generación de productos, lo que limita la cuantificación de los resultados de aquellas intervenciones, desconociendo si éstas son efectivas en el logro de sus objetivos.

Además, ciertas operaciones que se financian con recursos de inversión, como son las transferencias, subsidios y otras iniciativas, no responden a la lógica de un proyecto de inversión. Sin embargo, actualmente deben acomodarse a este esquema conduciendo a la

identificación errónea de los servicios del Estado, haciéndose evidente la necesidad de tener metodologías de planeación y seguimiento a la medida de éstas.

Por su parte, en los procesos de planeación existen dificultades técnicas, relacionadas con la formación del capital humano, que limitan la capacidad institucional para tener procesos exitosos a través de todo el ciclo de la inversión pública, derivando en proyectos formulados con información deficiente, desarticulados de los procesos de planeación institucional, territorial, sectorial o nacional, que se traducen en iniciativas de difícil seguimiento y limitada evaluación del desempeño y resultados.

Se ha identificado que la programación de la inversión hace uso de clasificadores presupuestales asociados a los diferentes tipos de gasto y no a los objetivos de política pública que se desea alcanzar en el mediano y largo plazo. Por tanto, existe una desarticulación entre la asignación de recursos y los ejercicios de planeación que desarrollan los diferentes niveles de gobierno. Lo que conlleva a una tendencia inercial e incremental en la asignación de la inversión pública. Todavía se observan trámites presupuestales y de contratación que son complejos e innecesarios, limitan la oportunidad en la entrega de bienes y servicios, y producen desgastes administrativos, generando ineficiencia en los procesos.

Aunque en Colombia se ha desarrollado e implementado sistemas de seguimiento y evaluación estos son poco utilizados para retroalimentar y mejorar el ciclo de la inversión pública, y aún es necesario consolidar el uso de las recomendaciones por parte de los ejecutores de política. El sistema de seguimiento no es aprovechado de manera suficiente para orientar el desarrollo de las evaluaciones, por lo que la selección de las intervenciones a evaluar se realiza teniendo en cuenta criterios subjetivos, no necesariamente asociados a su ejecución, desempeño y resultados. Además, la desarticulación existente entre las diferentes fuentes de financiación no sólo es evidente en los mecanismos de acceso, sino en los esquemas y metodologías utilizadas para llevar a cabo el seguimiento. Esto implica que no se tenga un conocimiento consolidado de la provisión de bienes y servicios, y de los resultados alcanzados por las intervenciones realizadas desde los diferentes niveles de gobierno. La escasa y desarticulada información sobre el desempeño y resultados de la inversión pública poco se utiliza para alimentar los procesos de toma de decisión durante la programación presupuestal. De modo que, las asignaciones presupuestales no están definidas según el uso que se le ha dado a las inversiones públicas, sino por la disponibilidad de recursos en cada una de sus fuentes de financiación.

#### **f. Política internacional y cooperación.**

El Buen Gobierno, no sólo implica enfrentar los retos de la administración pública nacional y territorial, también implica proyectar y consolidar los logros en el plano internacional, para lo cual el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) en el cuatrienio anterior generó

y aprovechó escenarios disponibles ampliando la Agenda Internacional y logrando el fortalecimiento y profundización de las relaciones con socios tradicionales<sup>11</sup> y no tradicionales<sup>12</sup>, actores claves en la estrategia de inserción del país en los escenarios internacionales. Todo esto a través de visitas de alto nivel, suscripción de memorandos de entendimiento y gestiones en acuerdos de inversión, oferta y demanda de cooperación y la apertura<sup>13</sup> (15) y reapertura<sup>14</sup> (6) de misiones en el exterior. Igualmente, el MRE promovió la creación y la participación en mecanismos regionales<sup>15</sup>.

El Gobierno cuenta con una política fronteriza (CONPES 3805 “Prosperidad para las fronteras”) para garantizar su desarrollo socioeconómico y hacerlas más incluyentes, sostenibles y seguras, aprovechando sus potenciales endógenos. Para dar cumplimiento a la política, es necesario priorizar tres grandes apuestas: a) Desarrollar un plan para el cierre de brechas y convergencia regional; b) Fortalecer los mecanismos binacionales que permitan la ejecución de programas y proyectos transfronterizos; y c) Fortalecer la operación y creación de pasos de frontera. Paralelamente, desde el 2010 el MRE a venido desarrollando, en forma articulada con otras entidades de gobierno, el Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP), como herramienta de política pública diferencial que busca impulsar y apoyar el desarrollo social y económico y la inclusión social en las fronteras del país, fortaleciendo a su vez la integración con los países vecinos. A través de éste plan se han ejecutado 300 proyectos en los 13 departamentos fronterizos por valor de \$84.000 millones<sup>16</sup>.

El gobierno nacional reconociendo la importancia del desarrollo social en las fronteras y consciente de la necesidad de contribuir a buscar alternativas para el fenómeno del reclutamiento armado de menores por parte de los grupos armados ilegales, ejecutó una política exterior enfocada en lo social. A través del Programa Integral Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) con Oportunidades, se han beneficiado 11.508 NNA de 20 municipios con casas lúdicas y escenarios deportivos. Con el mismo enfoque social, iniciativas de diplomacia cultural y deportiva enmarcadas en el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior se ha beneficiado a 762 jóvenes de 39 municipios, en 36 países.

---

<sup>11</sup> Estados Unidos, Canadá, América Latina y el Caribe, Israel, Unión Europea, China, Japón y Corea del Sur.

<sup>12</sup> Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Vietnam, Malasia, Myanmar, Mongolia, Camboya, Filipinas, Sudáfrica, Marruecos, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Azerbaiyán y Kazakstán.

<sup>13</sup> Se abrieron representaciones diplomáticas en Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Ghana, Azerbaiyán, Singapur y Vietnam; y consulados en Auckland en Nueva Zelanda, Shanghái y Guangzhou en China, Antofagasta en Chile, Calgary y Vancouver en Canadá, Jaqué en Panamá y Newark y Orlando en Estados Unidos.

<sup>14</sup> Se dio reapertura de misiones en: Argelia, Trinidad y Tobago, Finlandia, Marruecos, Indonesia y Tailandia.

<sup>15</sup> Creación de la Alianza del Pacífico, Creación de la CELAC y participación activa en UNASUR, Asociación de Estados del Caribe y Comunidad Andina, entre otros.

<sup>16</sup> Los proyectos se realizaron en los sectores de desarrollo económico, gobernabilidad, salud, educación, energía, agua y saneamiento básico, cultura, deporte y medio ambiente.

Durante el cuatrienio, se consolidó la política migratoria, y la atención al ciudadano y a los connacionales en el exterior, a través de la realización de 486 consulados móviles, 11 ferias de servicios, la puesta en marcha de 8 Oficinas de Atención al Migrante, la creación del Centro Integral de Atención al Ciudadano (CIAC), la implementación de herramientas tecnológica y trámites virtuales para optimizar la atención consular, el nuevo sistema de pasaporte de lectura mecánica y la reducción en un 20%, de los costos de los trámites consulares. Se benefició a 719.000 colombianos con el Programa Colombia Nos Une. Se creó la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, mejorando la prestación de los servicios y tiempos de atención, a través del fortalecimiento de su plataforma tecnológica, el desarrollo de infraestructura física en Centros Facilitadores de Servicios Migratorios y Puestos Control Migratorio y la introducción de proyectos estratégicos como el de Migración Automática y la Unidad Móvil de Servicios Migratorios.

En cuanto al fortalecimiento de la Carrera Diplomática y Consular, por primera vez se realizaron pruebas ingreso en 9 ciudades de Colombia<sup>17</sup> y durante el cuatrienio, se incrementó el número de aceptados anualmente en el servicio exterior pasando de 7 en 2010 a 35 en 2014.

En materia de cooperación internacional, Colombia mediante la cooperación sur-sur, brindó a otros países asistencia técnica y oferta de buenas prácticas en áreas estratégicas como la seguridad integral y el desarrollo rural. Colombia es el país de América Latina que recibe más recursos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), debido en parte al conflicto armado. El país cuenta con la presencia de 23 Agencias del Sistema de Naciones Unidas, 3 Bancos Multilaterales, y con la cooperación de 18 de los 24 países miembros de la OCDE. A través de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), se gestionaron USD\$2,205 millones de cooperación en el cuatrienio 2010–2014, manteniendo la tendencia histórica, a pesar de ser un país de ingreso medio<sup>18</sup>. Todo esto en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional (SNCI), por el cual se ha venido atendiendo la Directiva Presidencial 002 de 2012 sobre coordinación interinstitucional, en aras de una gestión más eficaz de la oferta y demanda de cooperación. A pesar de los logros alcanzados, el país enfrenta retos significativos que requieren del apoyo de los cooperantes y de una acción de gobierno coordinada con miras a sentar las bases para lograr un país en paz, equitativo y educado. Por ello es importante mantener, profundizar y fortalecer la cooperación, así como el intercambio de conocimiento y buenas prácticas en sectores claves para el desarrollo económico y social del país.

## **2. Visión y objetivos.**

---

<sup>18</sup> Los recursos gestionados de ayuda oficial al desarrollo fueron de US\$ 1.979 millones, con fuentes no oficiales y donaciones en especie US\$203, y sus-sur US\$23. Fuente: APC Colombia, Octubre 29 de 2014.

El Buen Gobierno es el adecuado balance entre las capacidades de los actores sociales (organizaciones públicas, servidores públicos y ciudadanos, entre otros) y arreglos instituciones de calidad, para lograr que los resultados de las políticas públicas se reflejen en una mejor calidad de vida para los ciudadanos y una sociedad más democrática. Por consiguiente, para alcanzar el Buen Gobierno es necesario el fortalecimiento institucional y la generación de capacidades orientadas a concretarse en una acción estatal que responda cabalmente a las necesidades de la población.

El Buen Gobierno, entendido como balance entre las capacidades de los actores y los arreglos institucionales de calidad, es decir, como balance entre aumento de la gobernabilidad y mejoramiento de la gobernanza, se alcanza cuando la estructura del Estado se adecúa y es capaz de responder con sentido de oportunidad, calidad, flexibilidad y pertinencia a las demandas ciudadanas.

Alcanzar el Buen Gobierno en la práctica, demanda compromisos tanto del Estado como de los ciudadanos. Del Estado demanda la plena comprensión de que su fin último es la satisfacción de las necesidades de la población y de que su gestión debe estar orientada al ciudadano. De los ciudadanos demanda el compromiso permanente de contribuir con la construcción y respeto de lo público desde lo que le corresponde, a partir de decisiones informadas y el ejercicio de control sobre la gestión estatal.

Las organizaciones públicas y los servidores deben contar con la capacidad para llevar a cabo una gestión moderna y transparente. A su vez, los ciudadanos deben aumentar su capacidad para intervenir en los asuntos colectivos a través de procesos de formación enfocada a la participación ciudadana y del acceso a información pública de calidad. El Buen Gobierno se refleja en mejores decisiones colectivas en la sociedad y mayor capacidad del gobierno de rendir cuentas sobre esas decisiones, justificarlas adecuadamente y presentar sus resultados.

En este eje transversal se desarrolla, profundiza y da continuidad a aspectos de la estrategia de Buen Gobierno del Plan 2010 – 2014, en el que ya se entendía al Buen Gobierno como una gestión eficiente orientada a la satisfacción ciudadana, dándole cabida a ámbitos de acción clave, tales como la transparencia y la lucha contra la corrupción, la vocación por el servicio público y el servicio al ciudadano, entre otros.

En consecuencia, tanto los objetivos como las estrategias consignadas en este eje transversal, representan un encadenamiento con el trabajo adelantado en materia de Buen Gobierno en el cuatrienio anterior, el cual apunta a fortalecer aspectos de gobernabilidad y gobernanza que el Estado colombiano requiere para materializar los pilares de este Plan de Desarrollo: Paz, Equidad y Educación.

En el presente Plan también se hace énfasis en que actores privados y sociales son corresponsables del desarrollo; en la urgencia de mejorar la coordinación intra e interagencial; y en la importancia de facilitar la articulación entre niveles de gobierno.

A fin de dar cuenta de los tres pilares, el Estado colombiano le apuesta a continuar la construcción del Buen Gobierno girando alrededor de un conjunto de objetivos estratégicos, orientados a fortalecer su quehacer misional, y a dar cuenta de nuevos retos, siendo los más importantes, el ingreso del país a la OCDE y la construcción de paz.

El supuesto fundamental sobre el que tales objetivos se construyen, es que un esquema robusto de Buen Gobierno es condición necesaria para contar con un Estado eficiente y efectivo. Sólo en la medida que los recursos escasos se utilicen e inviertan de manera adecuada y transparente, y de forma que realmente se transformen las condiciones de vida de los ciudadanos, el propósito del Buen Gobierno puede ser alcanzado.

Es en este escenario en que los objetivos que materializan la idea de Buen Gobierno cobran pleno sentido. El primer objetivo, de gestión transparente, es entendido como una relación de doble vía, en la que el Estado ejerce su rol de manera abierta ante la mirada de una sociedad que comprende y dimensiona adecuadamente ese rol, y en esa medida pide cuentas, exige resultados, y contribuye, desde donde le corresponde, al logro de los objetivos planteados. A 2018, Colombia continuará en el afianzamiento de un Estado con reglas claras, con una cultura de la legalidad consolidada, con información abierta y de fácil acceso, que responde a las necesidades de la ciudadanía, y con una sociedad que sabe pedirle cuentas y que es corresponsable de la construcción y respeto de lo público. Adicionalmente, el país habrá fortalecido las instituciones de control fiscal y disciplinario, las estrategias, herramientas y los mecanismos para la prevención, investigación y sanción en materia de transparencia y lucha contra la corrupción en los ámbitos público y privado, con incidencia nacional y territorial.

El segundo objetivo de este eje transversal es contar con una Gestión Pública Efectiva y orientada al Servicio al Ciudadano; esto se entiende como la capacidad del Estado de proveer los bienes y servicios que requiere la ciudadanía con criterios de oportunidad, pertinencia y calidad, optimizando sus recursos y propendiendo por el máximo beneficio de la población. A 2018, Colombia habrá avanzado en el mejoramiento de la gestión administrativa pública, desarrollando instrumentos técnicos y normativos, diseñando y administrando sistemas de información que soportan la gestión pública, generando un cambio cultural y mejorando las capacidades del servidor público y su vocación de servicio.

Se logrará una gestión pública efectiva y orientada al servicio al ciudadano, en el nivel internacional, nacional y territorial, a través de la modernización de la infraestructura administrativa pública, los modelos de gestión, entre ellos el de talento humano, el jurídico público, y el documental, la innovación social y el uso de herramientas tecnológicas. Además, se logrará la efectividad, transparencia y oportunidad en los procesos de contratación pública, un modelo distinto de gobierno de las empresas estatales y una gestión inmobiliaria especializada.

El tercer objetivo, Gobernanza Multinivel, se entiende como una transformación efectiva de la relación entre la Nación y el territorio, caracterizada por la articulación de competencias y ofertas institucionales y la transferencia e instalación de capacidades en los niveles sub-nacionales. A 2018, el país habrá cerrado sustancialmente sus brechas regionales, al tiempo que habrá fortalecido las potencialidades de los territorios. Igualmente, la Nación tendrá una gestión territorial, orientada a consolidar una intervención integral en los niveles sub-nacionales que atienda sus necesidades y en la que sea posible articular y optimizar la oferta nacional en el territorio. Al final del cuatrienio, se tendrán territorios fortalecidos y articulados con las prioridades de la Nación, dadas por el entendimiento del territorio en sus diferencias y particularidades, con capacidad de la Nación para generar institucionalidad local para la construcción de paz en el territorio.

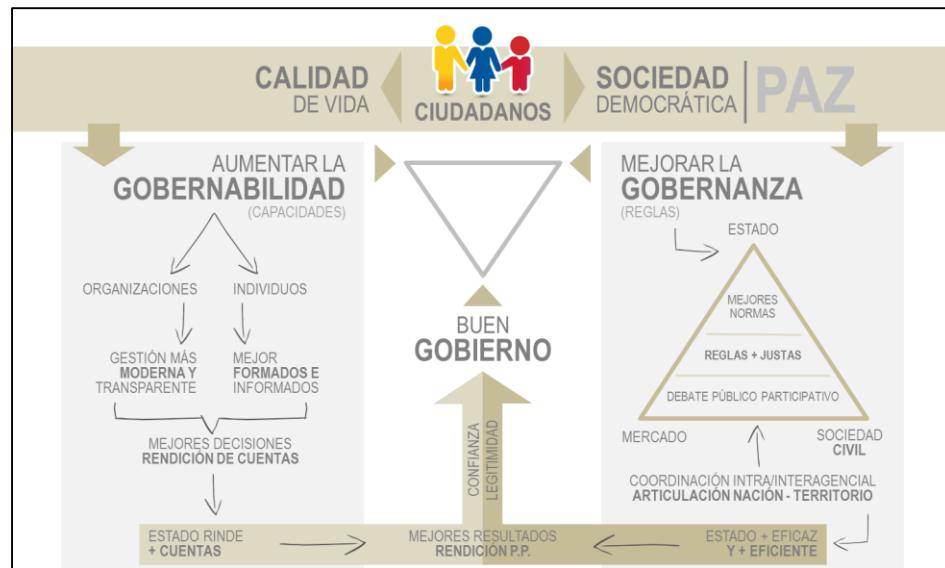
El cuarto objetivo, producción y difusión de Estadísticas Oficiales, oportunas, de calidad y estratégicas, se entiende como el escenario en el que se produce, analiza y comparte la información estadística y la cartografía oficial, de forma tal que se satisfagan las necesidades nacionales y territoriales en la materia, se cumplan con los estándares de calidad establecidos, se atiendan las solicitudes e implementen las recomendaciones de la OCDE. A 2018, Colombia contará con un esquema de información estadística confiable, desarrollado a través de encuestas periódicas y comprehensivas orientadas a dar cuenta de la evolución de las condiciones socioeconómicas de la población, y que sirven como punto de referencia e insumo principal para la formulación, evaluación y ajuste de política pública tanto en el nivel nacional como en el territorial.

El quinto objetivo, un Presupuesto Informado por Desempeño y Resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión pública, se entiende como la programación del presupuesto y la toma de decisiones de política con base en información proveniente del seguimiento y la evaluación. A 2018, Colombia contará con una articulación entre el ciclo presupuestal y los proyectos de acuerdo a los niveles de gobierno, de manera que permitirá articular la planeación con el presupuesto.

El sexto objetivo, defensa de los intereses nacionales mediante la consolidación de la Política Exterior y la Cooperación Internacional, se entiende como el escenario en el cual se consolidará la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias multilaterales, subregional, regional y global para la defensa y promoción de los intereses nacionales. A 2018, Colombia consolidará las relaciones bilaterales con sus vecinos de América Latina y el Caribe, y fortalecerá sus relaciones en África, Eurasia y Asia Pacífico y Central. Se trabajará en mantener y diversificar las fuentes y modalidades de cooperación, y posicionar las buenas prácticas de Colombia en el mundo, en línea con la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI). Así mismo, continuará con su activa participación en los foros multilaterales y en los mecanismos de concertación e integración regional. Colombia habrá cumplido con la mayoría de los instrumentos a los que el país adhirió mediante el “Memorando Inicial” para su ingreso como miembro pleno de la OCDE.

La puesta en marcha de este conjunto de objetivos se constituye en el cuerpo principal de la estrategia transversal de Buen Gobierno en el Plan, éstos tienen como dimensiones transversales el aumento de la confianza en el Estado, el enaltecimiento del servidor público y su labor y la adecuada gestión del conocimiento y la información pública. A través de estos seis objetivos el eje transversal de Buen Gobierno está orientado a lograr los mejores resultados de políticas en los pilares de Paz, Equidad y Educación, aumentando la confianza en el gobierno y la legitimidad del Estado.

**Gráfico 5.5.2.1.1. Visión de Buen Gobierno**



Fuente: Función Pública, Noviembre 2014.

Los objetivos en los que se desarrolla esta visión son 5. La coordinación de las estrategias contenidas en dichos objetivos y su aporte a los pilares de educación, equidad y paz, en el marco del orden constitucional, contribuirán a la gestión de un gobierno eficiente, transparente y orientado al ciudadano.

- **Objetivo 1.** Promover una gestión pública transparente que facilite el acceso a la información pública y prevenga la corrupción.
- **Objetivo 2.** Mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial.
- **Objetivo 3.** Fortalecer la gobernanza multi-nivel en sus aspectos institucionales, financieros, de información y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno para lograr coordinar y articular sus perspectivas de desarrollo en propósitos comunes y acciones conjuntas.

- **Objetivo 4.** Garantizar la producción y difusión de estadísticas oficiales oportunas, de calidad y estratégicas de la Nación.
- **Objetivo 5.** Construir un presupuesto informado por desempeño de resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión.
- **Objetivo 6.** Promover y asegurar los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior y la cooperación internacional.

A continuación se desarrollan las estrategias puntuales de cada objetivo, dentro de la estrategia transversal del buen gobierno dentro del Plan:

- a. **Objetivo 1.Promover una gestión pública transparente que facilite el acceso a la información pública y prevenga la corrupción.**

#### **Estrategia 1.1.** Implementar la Política Pública Integral Anticorrupción (PPIA).

Esta estrategia estará orientada a la ejecución de las cinco líneas de la PPIA: La Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República como entidad responsable de coordinar la implementación de la PPIA centrará sus esfuerzos en:

En materia de acceso y calidad de la información pública para la prevención de la corrupción:

- Desarrollar las bases políticas y metodológicas, y la asesoría técnica a sujetos obligados para la adecuada implementación de la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley 1712 de 2014) y sus decretos reglamentarios, para lo cual se contará con un Sistema de Monitoreo y se implementará un Consultorio Virtual para las Entidades Territoriales y las del sector descentralizado por servicios que permita el seguimiento y la implementación de la ley.
- Consolidar la alianza entre la Secretaría de Transparencia y la Función Pública para el desarrollo e implementación de la Ley 1712 de 2014.
- Crear el Premio a la Innovación en Transparencia (tanto nacional como territorial).

En materia de herramientas de gestión pública:

- Desarrollo e implementación de un aplicativo piloto para el seguimiento a las acciones propuestas dentro de los planes anticorrupción y de atención al servicio ciudadano, de acuerdo a lo que plantea el Estatuto Anticorrupción. Así mismo, se aplicará la metodología para la realización de mapas de riesgos sectoriales tanto en el ámbito nacional como territorial, con la finalidad de detectar riesgos de corrupción y prevenir su materialización.
- Establecer estrategias de acompañamiento al control interno nacional y territorial que incluyan el fortalecimiento de la administración de riesgos. Así como la promoción y la profesionalización de las oficinas de control interno, a través de capacitaciones y canales de comunicación directa con sus pares en la Presidencia de la República y las administraciones departamentales y municipales en el marco de lo estipulado por el Estatuto Anticorrupción
- Identificar territorios con alto riesgo de corrupción de acuerdo con el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción y contrastar dichos resultados con información en las Zonas de Consolidación Territorial, para orientar mayores esfuerzos anticorrupción a esos lugares, en especial para proyectos de construcción paz. Fortalecer la capacidad de gestión y supervisión de la sociedad civil sobre el gasto público en el territorio, a partir de la coordinación de esta focalización territorial con las Comisiones Regionales de Moralización.

En materia de control social para la prevención de la corrupción:

- Incrementar la incidencia del control social en la prevención de la corrupción mediante la medición de la efectividad (o impacto) de los mecanismos de participación en su reducción y en la capacidad de respuesta a los ciudadanos, a partir de experimentos sociales de campo, así como constituir y acompañar un comité de transparencia en cada uno de los departamentos en los cuales opera la figura de contrato-plan.
- Desarrollar y poner en marcha la Ventanilla Única de Denuncias y las Veedurías Ciudadanas Temáticas, especializadas en sectores de intervención del Estado. Esto incluye desarrollar un directorio de veedurías, una clasificación y geo-referenciación y una especialización por sectores a partir de capacitaciones y acompañamiento, así como la creación de una plataforma para una red social de veedurías para que puedan articular sus metodologías y mecanismos de actuación. De igual forma, se desarrollarán plataformas tecnológicas interactivas en donde los ciudadanos puedan geo-referenciar los proyectos de inversión que se estén ejecutando en las entidades territoriales (iniciando con los departamentos y las ciudades capitales).

En materia de promoción de la integridad y cultura de la legalidad:

- Mejorar la integridad y cultura de la legalidad mediante su monitoreo a través de una encuesta anual desarrollada por la Secretaría de Transparencia y aplicada por el DANE. Así mismo, se llevarán a cabo experimentos sociales y se aplicarán metodologías novedosas que por su valor académico y pedagógico, puedan ser usadas en campañas destinadas a jóvenes y funcionarios públicos.
- Aprobar y lanzar el Plan de Medios para la Promoción de la Cultura contra la Corrupción para el periodo 2015–2018, a nivel nacional y territorial.
- Diseñar y poner en marcha un Plan de Promoción de Cultura de la Legalidad, en equipo con la Función Pública y todas las Oficinas de Control Interno de las entidades de la Rama Ejecutiva.
- Poner en marcha el Pacto Colombia contra la Corrupción, firmado por grandes empresas y gremios.

En materia de herramientas para la lucha contra la impunidad de los actos de corrupción:

- Regular la gestión de intereses privados mediante la reglamentación del cabildeo para la Rama Ejecutiva y ampliación de la reglamentación del cabildeo para el Congreso de la República, según estándares internacionales en la materia.
- Presentar al Congreso de la República un proyecto de ley de responsabilidad administrativa de personas jurídicas por actos de corrupción.
- Implementar una guía de trabajo de cumplimiento y ajuste a los estándares OCDE, con el sector privado y una metodología de medición de programas de cumplimiento de ética empresarial (Registro pro-ética) para aumentar la competitividad y fortalecer las relaciones público privadas a través de estándares de integridad.
- Posicionar los Mecanismos de Denuncia de Alto Nivel, a partir de pilotos para el sector privado en licitaciones de alto impacto para el Gobierno de Colombia.
- Desarrollar herramientas de carácter territorial para aplicar las estrategias nacionales de servicio al ciudadano, transparencia y anticorrupción en sus territorios.
- Desarrollar la Ley de Lucha contra el Contrabando y el Lavado de Activos.
- Poner en funcionamiento el C-4 para la lucha contra la corrupción bajo la coordinación de la Secretaría de Transparencia y articularlo con la Comisión Nacional de Moralización.

- Realizar el acompañamiento de la Secretaría de Transparencia a casos de corrupción de alto impacto nacional o territorial.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Presidencia de la República- Secretaría de Transparencia	Logro en el Índice de Política Pública Integral Anticorrupción, bajo las directrices de la Comisión Nacional de Moralización.	34	100
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades Nacionales que reportan completo su Plan Anticorrupción.	139	157
	Entidades Nacionales que cumplen con la Ley 1712 de 2014	0	157
	Grandes empresas y gremios que firman el Pacto Colombia contra la	0	30
Planeación	Cobertura de acciones de promoción de control social	0	32*
Departamento Administrativo de Función Pública	Veedurías ciudadanas y multiplicadores formados y participando en los procesos de control social a la acción	962	5000
	Sistemas de información y portales interactivos de la función pública respondiendo a los requerimientos de la Ley de Transparencia y Acceso a la información pública	2	6
	Porcentaje de entidades del orden nacional cumpliendo la estrategia de rendición de cuentas de acuerdo a la metodología liderada por la Función Pública.	60 %	100 %

\* Regiones del SGR.

#### **Estrategia 1.2.** Robustecer la capacidad institucional de los organismos de control fiscal y disciplinario.

- Fortalecer la estructura organizacional de la Procuraduría General de la Nación para mejorar su capacidad de respuesta, tendiente a capacitar y monitorear a los sujetos obligados de la implementación de la Ley 1712 de 2014, contando con herramientas que permitan realizar estas labores de manera sistemática y organizada.
- Fortalecer el procedimiento disciplinario especial (verbal) para reducir conductas y actuaciones administrativas improcedentes, mediante la especialización de sus operadores y la adecuación de su infraestructura física y tecnológica.
- Diseñar un nuevo Modelo de Vigilancia y Control Centralizado, y metodologías especializadas para la vigilancia y control fiscal.

- Realizar auditorías focalizadas a la misión institucional de los sujetos de control y a las políticas públicas, así como auditorías articuladas de impacto nacional y auditorías virtuales.
- Incrementar la cobertura y la calidad de la vigilancia y control fiscal.
- Elaborar un nuevo modelo para el proceso de responsabilidad fiscal.
- Avanzar hacia una vigilancia y control posterior en tiempo real.
- Promover la participación ciudadana en la vigilancia y el control fiscal.
- Evaluar el Plan Nacional de Desarrollo 2014 –2018 en lo relacionado con la construcción de la Paz.
- Establecer alianzas estratégicas con Organismos de Control y entidades en el nivel nacional e internacional.
- Promover la efectividad y oportunidad de la vigilancia de la gestión fiscal, desde la Auditoría General de la República (AGR) para mejorar la calidad del proceso auditor, además de fortalecer la gestión de los procesos fiscales. Específicamente la AGR promoverá la gestión del conocimiento, a través del desarrollo de estudios técnicos y metodologías para el ejercicio del control y vigilancia tanto fiscal como social de los recursos públicos. Así mismo, desarrollará un modelo de excelencia en gerencia pública para órganos de control fiscal.
- Generar sinergias institucionales para mejorar el sistema de control fiscal colombiano a partir de la colaboración armónica entre las Contralorías y demás entidades públicas y privadas. La AGR desarrollará la plataforma tecnológica del Sistema Integrado de Control Fiscal y además impulsará el ejercicio del control fiscal ambiental.
- Proveer y dotar de infraestructura física a las entidades del sector. Adquirir y dotar las sedes de la Auditoría General de la República y de la Contraloría General, para el nivel central y en forma gradual para los niveles territoriales o seccionales, con especificaciones técnicas adecuadas a la prestación del servicio y el desarrollo de su objeto misional.
- Fortalecer la estructura organizacional de la Procuraduría General de la Nación y su estrategia de la cultura de la integridad y la legalidad, lo que permitirá focalizarse

en la garantía de los derechos y hacer énfasis en la vigilancia y control del cumplimiento de las políticas públicas.

- Se establecerá mediante norma el concepto de “control de transparencia excepcional”, según el cual, el funcionario que deba tomar una decisión y consulte previamente y por su propia iniciativa a los órganos de control fiscal o disciplinario, no podrá posteriormente ser objeto de investigaciones de responsabilidad, si ha contado con concepto previo favorable de estas entidades.
- Mejorar la profesionalización de los organismos de control estableciendo un sistema de selección de personal por méritos en los organismos de control territorial y de control interno disciplinario.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Organismo de Control - Ministerio Público - Procuraduría General de la Nación	Mejoramiento del Índice de Integridad - INTEGRA	23%	40%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades del orden nacional, departamental, distrital y municipal con sistema de seguimiento y monitoreo.	0	100%
	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Participación de los procesos verbales sobre el total de los procesos disciplinarios iniciados	7%	15%
	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades con aplicación del Índice de Legalidad.	14	30
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Estrategia de la cultura de la legalidad implementada.	20%	100%
	Estrategia de participación ciudadana implementada.	20%	100%
	Modelo de gestión preventiva de la PGN implementado.	20%	100%
Departamento Administrativo de Función Pública	Estrategia de articulación entre la Función Pública - organismos de control orientada a implementar actividades de prevención y control, en el marco del Consejo Asesor en materia de Control Interno.	0	1
	Módulos desarrollados de la plataforma tecnológica integrada para el ejercicio de la	0	6

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Organismo de Control – Auditoría General de la República.	función fiscalizadora (Art. 126, Ley 1474 de 2011).		
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Mejora en medición global en el ranking de entidades de control fiscal (contralorías).	82%	87%
Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Organismos de Control – Contraloría General de la República	Cobertura en la vigilancia de los recursos invertidos en la paz y post conflicto planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.	0%	70%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Auditorías con alcance de vigilancia y control a los recursos invertidos en el pilar estratégico de la Paz.	0%	70%
	Auditorías con alcance de vigilancia y control a los recursos invertidos en el pilar estratégico de la Equidad.	0%	70%
	Auditorías con alcance de vigilancia y control a los recursos invertidos en el pilar estratégico de la Educación.	0%	70%

**b. Objetivo 2. Mejorar la efectividad de la gestión pública y el servicio al ciudadano a nivel nacional y territorial.**

**Estrategia 2.1.** Mejorar la eficiencia en la gestión administrativa de las instituciones del Estado, optimizando los procesos y procedimientos internos de las instituciones, y de los servicios ofrecidos a los ciudadanos, a través de la reforma a las instituciones y el desarrollo de herramientas de administración y gestión innovadoras y efectivas, para atender oportunamente y con criterios de calidad, los requerimientos y necesidades de la ciudadanía.

Específicamente la estrategia en materia de gestión administrativa estará enfocada a:

- Ampliar los espacios de participación e interlocución Estado – Sociedad. Las entidades del orden nacional cumplirán la estrategia de rendición de cuentas de acuerdo a la metodología liderada por la Función Pública, con un enfoque diferencial y lenguaje claro; se trabajará en la formación de veedores ciudadanos (Ley 489 de 1998) y multiplicadores para fortalecer su participación en los procesos de control social a la gestión pública.

- Las entidades líderes de las políticas de Desarrollo Administrativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) coordinarán la puesta en marcha de acciones de mejora sectoriales.
- La Función Pública liderará el análisis de mecanismos que vinculen el desempeño institucional con el individual de cada uno de los servidores en sus respectivas entidades públicas.
- Fortalecer el Sistema de Control Interno en el nivel territorial y promover la implementación de la actualización del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) en las instituciones de la rama ejecutiva del orden nacional y establecer las acciones de mejora para avanzar en niveles de madurez del MECI.
- Articular la Función Pública con los organismos de control para implementar actividades de prevención y control, en el marco del Consejo Asesor en materia de Control Interno.
- Fomentar la generación de capacidades a través del fortalecimiento de los sistemas de gestión de calidad.
- Constituir progresivamente a la Función Pública como articulador de las políticas nacionales de su competencia en el territorio.
- Diseñar y poner en marcha una reforma integral al Sector Función Pública.
- Hacer seguimiento y evaluación de las reformas administrativas del Estado llevadas a cabo entre el 2011 y el 2013 (La reforma administrativa de 2012, la reforma de la Presidencia de 2014 y las que surjan del PND 2014-2018).
- Identificar y generar la capacidad para evaluar autónomamente las políticas del sector Función Pública.
- Consolidar el Observatorio de Políticas Públicas y Desarrollo Territorial de la ESAP como una herramienta para la gestión del conocimiento y generación de información de calidad que permitirá mejorar la toma de decisiones.
- Fortalecer al Congreso de la República presupuestal e institucionalmente para el ejercicio de la actividad legislativa fomentando programas y proyectos encaminados a la modernización organizacional, ampliación, restauración y adecuación de la infraestructura física, optimización en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones como herramientas que contribuyen a la eficiencia y la transparencia, reforzando así las bases político-institucionales de la gobernabilidad

democrática. Para el desarrollo de la estrategia se definirá un modelo organizacional que le permita al Congreso de la República contar con una estructura moderna y efectiva que satisfaga las necesidades actuales y futuras, así como las demandas de la ciudadanía.

- Para fortalecer el desarrollo de competencias y capacidades de los servidores públicos, orientados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales, se diseñarán e implementarán nuevos modelos de evaluación de desempeño.
- Definir y establecer estándares para garantizar la gestión y el mejoramiento del servicio en las entidades de la Administración Pública, a través del Programa Nacional de Servicio al Ciudadano, con el fin de generar capacidades en las entidades a nivel nacional y territorial y para mejorar la atención al ciudadano.
- Fortalecer los portales interactivos y los sistemas de información de la Función Pública, para que respondan a los requerimientos de la Ley 1712 de 2014; brindando alternativas de solución a los ciudadanos en términos de facilidad y rapidez de los trámites, como los establecidos en el Sistema Único de Información y Trámites (SUIT).

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Departamento Nacional de Planeación – Programa Nacional de Servicio al Ciudadano	Percepción ciudadana sobre la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios de la Administración Pública.	63	70
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Centros Integrados de Servicios (CIS)	0	
	Ferias Nacionales de Servicio al Ciudadano realizadas	21	51
	índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano en el nivel nacional	63,5	70
	Jornadas Exporegalías realizadas	0	70
	índice de cumplimiento de la política de servicio al ciudadano en el nivel territorial.	68	72
Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Función Pública	Sectores que cuentan con propuesta de mejoramiento de la gestión realizada por la Función Pública, en coordinación con las entidades líderes de política de desarrollo administrativo, a partir del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).	0	24
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Reportes de acciones de mejora sectoriales coordinadas con las entidades líderes de las	0	24

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	políticas de Desarrollo Administrativo del Modelo integrado de Planeación y Gestión (MIPG).		
	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Porcentaje de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial con gestión eficiente y de calidad, que alcanzan niveles superiores de madurez en la implementación y sostenimiento del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).	0 %	100 %
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Reportes de acciones de mejora institucionales, acordados con la Función Pública, que incluyen recomendaciones para avanzar en niveles de madurez del Modelo Estándar de Control Interno (MECI).	0	177
	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Sector Función Pública fortalecido administrativamente.	0	1
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Función Pública	Sector Función Pública reformado	0	1
	Evaluaciones de las Reformas administrativas del Estado de 2011 - 2013 realizados	0	1
Rama legislativa	Estructura Organizacional moderna y efectiva.	20%	100%

**Estrategia 2.2.** Facilitar el análisis, toma de decisiones y mejoramiento permanente de la gestión del Estado, con un enfoque integral orientado a dar una respuesta articulada de gobierno, que brinde alternativas de solución a las principales necesidades de las personas naturales y jurídicas, a través del fortalecimiento de la planeación y gestión tecnológica, la mejora de procesos internos y el intercambio de información de calidad.

Las acciones relacionadas con esta estrategia están orientadas a:

- Fortalecer el Modelo Integrado de Planeación y Gestión y de su sistema de información asociado –FURAG como una herramienta que permita evaluar mejor los avances en la gestión de las entidades.
- Fomentar la construcción de un Estado más transparente, participativo y colaborativo, involucrando a los diferentes actores en los asuntos públicos mediante el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Mejorar la infraestructura tecnológica de los sistemas de información que permita fortalecer el acceso a las fuentes de información de los procesos misionales y administrativos de la Función Pública.

- Brindar alternativas de solución a las principales necesidades de las personas naturales y jurídicas, gracias a la utilización adecuada y estratégica de las TIC para el fortalecimiento de los trámites y servicios que se ponen a su disposición.
- Formular la política pública, lineamientos y estándares necesarios para garantizar la implementación de la estrategia de Gobierno en Línea.
- Implementar un centro de excelencia en gobierno electrónico que permita: desarrollar mecanismos de acompañamiento, generación de capacidades y apoyo a las instituciones públicas, promover estrategias para el desarrollo del talento humano especializado en gestión estratégica de TIC en la administración pública y fortalecer el modelo de GCIO.
- Promover la interacción de los ciudadanos con el Estado a través de medios electrónicos, aplicaciones de impacto masivo como la Carpeta Ciudadana, el Portal Transaccional de Servicios y Urna de Cristal, y la implementación de servicios y trámites en línea de alta demanda por la ciudadanía. El Gobierno Nacional reglamentará el marco jurídico, la operación y la arquitectura institucional para la implementación de la Carpeta Ciudadana.
- Dinamizar la implementación de trámites intergubernamentales y sistemas de información públicos de alta criticidad.
- Impulsar la implementación del Marco de Referencia de Arquitectura y de los estándares de seguridad y privacidad de la información con apoyo en soluciones transversales que faciliten y dinamicen la implementación de Gobierno en línea por parte de las entidades públicas.
- Definir nuevos esquemas de adquisición de tecnología e impulsar el modelo de gestión de TI.
- Implementar mecanismos de seguimiento que permitan realizar las mediciones que conlleven a establecer los avances en Gobierno en línea y desarrollar un modelo de certificación de calidad de servicios en línea en el que el sector privado apoye su implementación.
- Desarrollar un ecosistema de datos abiertos e innovación abierta para resolver problemáticas públicas utilizando tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Desarrollar actividades para fortalecer la confidencialidad, la integridad, disponibilidad y privacidad de la información y de los datos personales. Se establecerá un protocolo de intercambio de información y de confidencialidad en su uso, para que

las entidades públicas estatales del orden nacional y territorial puedan compartir la información que manejan para la toma de decisiones, sin obstáculos de tipo legal entre ellas.

- Dotar al Congreso de la República, a los Órganos de Control, el Ministerio Público y a la Organización Electoral de una plataforma tecnológica moderna y efectiva para el ejercicio de su misión institucional con herramientas informáticas de última tecnología que faciliten y brinden mayor dinamismo y transparencia a sus procesos misionales y administrativos.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Min TIC-Gobierno en Línea	Ciudadanos que interactúan en línea con entidades de gobierno	59%	78%
	Empresarios que interactúan en línea con entidades de gobierno.	79%	88%
	Ciudadanos que participan en el Estado por medios electrónicos.	13%	24%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Trámites y servicios de impacto social disponibles en línea	57%	80%
	Portal transaccional de Gobierno en línea.	0%	60%
	Entidades del orden nacional/territorial certificadas en gobierno en línea.	-	710
Sector	Entidades de la Administración Pública del orden Nacional y Territorial que publican sistemas interoperables en la plataforma de interoperabilidad del Estado.	6	120
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Plataforma tecnológica moderna y efectiva para el Congreso de la República.	33%	100%
Organización Electoral	Disponibilidad de las bases de datos para el acceso a la información.	100%	100%
	Disponibilidad de la Plataforma Tecnológica.	99.93%	99.93%

### Estrategia 2.3. Desarrollar los componentes de la gestión jurídica pública.

El desarrollo de esta estrategia busca contribuir a la prevención del daño patrimonial derivado de las actuaciones antijurídicas y de la débil defensa de los intereses del Estado, mejorar su capacidad para contratar bienes y servicios, y racionalizar la producción normativa<sup>19</sup>. Dentro de esta estrategia se realizarán las siguientes acciones:

---

<sup>19</sup> La estrategia asociada al componente de producción normativa se desarrolla como parte del capítulo de Consolidación del Estado Social de Derecho, con una perspectiva más amplia orientada a fortalecer la seguridad jurídica, en la que se incluye lo correspondiente a prevención del daño antijurídico desde la producción normativa de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

- Definir e implementar políticas de prevención del daño antijurídico así como el Modelo Óptimo de Gestión de Defensa Jurídica en las entidades del Estado.
- Ampliar el uso de la conciliación en aquellos casos en que exista alta probabilidad de condena contra el Estado.
- Fortalecer las competencias de los empleados públicos encargados de la gestión jurídica pública.
- Establecer directrices sobre la prevención del daño antijurídico desde la contratación pública y la aplicabilidad de los principios de igualdad, equidad y diversidad en la Administración Pública.
- Transformar la cultura de la contratación pública para obtener mayor valor por los recursos públicos. A través de una plataforma informática que permita adelantar la contratación en línea, y al Estado comprar como una sola organización, a través de los acuerdos marco y otros instrumentos. Como parte de esta apuesta, se fortalecerá el sistema de información de compra pública implementando el SECOP II. Se estructurarán acuerdos marco y otros mecanismos de agregación de demanda. Se modernizará el marco legal del sistema de compra pública, lo que supone la armonización con las normas de presupuesto, la mejora en el registro de proponentes, un tribunal o una instancia de solución oportuna de conflictos en el proceso de selección de contratistas y la sostenibilidad financiera del principal del sistema de compra pública. Se propondrá una política de compra pública sostenible. Se fortalecerán las capacidades de los compradores públicos. Se hará seguimiento y socialización de resultados del comportamiento del sistema, a través de una batería de indicadores. Por último, se fomentará la participación de la sociedad civil en el sistema de compra pública.
- Implementar un Programa de Compra Pública Innovadora liderado por la Agencia Colombia Compra Eficiente, que busque definir procesos de licitación y compra de bienes y servicios innovadores, de forma que se apalanquen esfuerzos de investigación y desarrollo por parte de las empresas proveedoras de los mismos. Como se menciona en la estrategia transversal de Competitividad Estratégica e Infraestructura, este programa debe estar articulado a un servicio de acompañamiento para empresas pequeñas y medianas para mejorar sus estándares en procesos de compra pública innovadora.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Justicia y del Derecho	Efectividad de la gestión y defensa jurídica – Porcentaje de Éxito Procesal Anual.	45,94%	54,94%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades públicas del orden nacional con políticas o directivas integrales documentadas en materia de prevención del daño antijurídico.	0%	80%
Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación- Colombia Compra Eficiente	Entidades estatales utilizando el SECOP II	0	4.076
	Sistema de información del Sistema de Compra Público Implementado	0	1

**Estrategia 2.4.** Lograr que los servidores públicos fortalezcan sus competencias laborales a través de la innovación en los procesos de formación, capacitación e incentivos, a fin de que se conecten sus objetivos individuales con los institucionales, se fortalezca la responsabilidad por sus actos y se incentiven sus logros.

Especificamente, la estrategia en materia de empleo público estará enfocadas a:

- Modernizar el Empleo Público con base en las recomendaciones de la OCDE, para mejorar la gestión del talento humano a través de un modelo de competencias y un marco regulatorio adecuado.
- Fortalecer una estrategia de incentivos positivos para los servidores públicos que articule iniciativas existentes, como el portal Sirvo a mi país, el Banco de éxitos, y el Premio de alta gerencia.
- Actualizar el marco normativo que regula las relaciones entre el Estado y los servidores públicos.
- Consolidar las capacidades de las entidades del gobierno nacional para dar respuesta a la garantía de los derechos de las mujeres (COMPES 161 y 3784), en coordinación con el mecanismo nacional para la equidad de la mujer.
- Identificar y brindar apoyo integral a los funcionarios públicos víctimas del conflicto armado y garantizar espacios de empleo público para la población reinsertada y desmovilizada en coordinación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

- Apoyar la negociación colectiva con los servidores públicos con el fin de facilitar condiciones de empleo que apunten al bienestar y desarrollo de los empleados del Estado.
- Promover el bilingüismo en la administración pública, para facilitar el proceso de ingreso como miembro permanente a la OCDE.
- Brindar una adecuada capacitación a los servidores públicos y generar al interior de la Organización Electoral un programa de “Formador de Formadores” en temas misionales y de servicio al ciudadano, para garantizar la eficiencia, eficacia y efectividad en el desarrollo de procesos y fortalecer la carrera administrativa en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Sector	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Función Pública	Entidades que implementan un modelo evaluación de desempeño del talento humano en coordinación el sector Función Pública y la Comisión Nacional del Servicio Civil.	0	24
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Modelos de evaluación de desempeño diseñados, aprobados e implementados que permitan el desarrollo de competencias y capacidades de los servidores públicos orientados al cumplimiento de objetivos y metas institucionales.	0	24

**Estrategia 2.5.** Continuar con el proceso de ingreso como miembro pleno de Colombia a la OCDE.

- Cumplir con los instrumentos a los que el país adhirió mediante el “Memorando Inicial” en la OCDE.
- Elaborar y poner en marcha los planes de implementación de 23 comités definidos para el acceso a la OCDE.
- Garantizar los recursos necesarios para continuar con el proceso de ingreso a la OCDE el cual genera derechos y obligaciones para el país, incluido el pago de contribuciones económicas derivadas de la preparación para el ingreso y la aceptación como miembro de tal instancia. Para ello el Gobierno Nacional incluirá los recursos en el presupuesto de las entidades técnicas responsables de interactuar ante dichos comités y grupos especializados.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Presidencia	Instrumentos adoptados definidos en los 23 Comités para el ingreso a la OCDE (230 instrumentos en total).	46	161
Función Pública	Recomendaciones de la OCDE en materia de Empleo Público y Control Interno implementadas.	0	4
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Plan de modernización del Empleo Público definido con base en las recomendaciones de la OCDE	0	1
	Plan de modernización de Control Interno definido con base en las recomendaciones de la OCDE	0	1

**Estrategia 2.6.** Modernizar los archivos públicos, gestionar el patrimonio documental y homogenizar el Sistema Nacional de Archivos.

- Implementar sistemas de gestión de documentos electrónicos en las diferentes entidades del Estado.
- Implementar un sistema de autenticación electrónica para los Archivos Notariales que conserva el AGN.
- Implementar servicios de acceso a la información documental para población con enfoque diferencial o con discapacidad.
- Dotar de infraestructura tecnológica al Archivo Nacional Digital.
- Realizar el Censo Nacional de Archivos del orden nacional, departamental y municipal.
- Implementar el sistema de información de Archivos Étnicos y de Derechos Humanos, así como la política de archivos de Derechos Humanos en las 52 entidades que conforman el SNARIV y sus equivalentes a nivel territorial.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Cultura – Archivo General de la Nación	Documentos digitalizados de los fondos documentales del AGN para consulta a través de Internet.	No disponible	20.000.000

**Estrategia 2.7.** Desarrollar una Política General de Propiedad de Empresas del Estado Colombiano.

Dicha política deberá estar encaminada a:

- Definir una estrategia de propiedad para cada empresa que le comunique a esta un mandato claro y coherente respecto a sus objetivos, las exigencias de divulgación de información financiera y los parámetros sobre los cuales será evaluada su gestión.
- Establecer una rendición de cuentas efectiva a la cual estarán sujetas las juntas directivas de las empresas públicas, basada en: a) un sistema eficaz y transparente de seguimiento y evaluación del desempeño de las empresas públicas, cuyos resultados serán divulgados públicamente; y b) un proceso estructurado y transparente para la nominación y elección de los miembros de las juntas directivas.
- Establecer una coordinación eficaz entre las entidades públicas involucradas en el ejercicio de los derechos y funciones del Estado como propietario, así como una separación clara entre la función de propiedad y otras funciones del Estado.

**Estrategia 2.8.** Potenciar el uso de la innovación social (IS) y del método prospectivo en el sector público para alcanzar mejores estándares de calidad en la provisión de bienes y servicios de carácter público a los ciudadanos.

- Fortalecer y promover los equipos gubernamentales especializados en IS en la gestión pública. Estos equipos apoyarán la incorporación de la IS como herramienta de gestión pública; facilitaran el trabajo colaborativo entre el Gobierno y los demás actores de la sociedad para el desarrollo de estas iniciativas. Se creará un equipo especializado de IS al interior del DNP que fomentará el uso de enfoques, prácticas y metodologías de IS en el ciclo de políticas públicas y articulará el trabajo de los Nodos Temáticos de IS, en coordinación con la Función Pública.
- Fomentar programas y equipos de Innovación Social en el nivel territorial que promuevan su desarrollo en el territorio, al tiempo que desarrollen capacidades en los actores locales (ciudadanía, gobierno, empresas, organizaciones sociales, etc.) para gestionarla.
- Desarrollar programas interministeriales que aprovechen las herramientas y prácticas de IS para atender retos transversales como la construcción de paz. Estos programas operaran bajo una lógica de trabajo colaborativo impulsando alianzas público-públicas entre entidades del orden nacional, y estas con entidades del orden territorial.
- Desarrollar mecanismos novedosos en la contratación pública que eliminen las barreras que enfrentan estas innovaciones y que generen incentivos para que el sector privado pruebe nuevas soluciones para atender los requerimientos del Estado.

Se propone viabilizar y utilizar esquemas de pagos por resultados<sup>20</sup> para promover mayores niveles de innovación en la proveeduría pública.

- Construir las bases de un sistema de generación de conocimiento prospectivo y estudios del futuro para la planificación del desarrollo y la formulación de planes y políticas públicas. Para lograrlo, el DNP, desde las direcciones técnicas, construirá capacidades para desarrollar e implementar métodos prospectivos que se conviertan en herramientas vinculantes para la formulación de políticas de mediano y largo plazo.
- Diseñar en los próximos 4 años, estrategias que le permitan al país dar cumplimiento a la Agenda de Desarrollo Post 2015, a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y a sus respectivas metas establecidas a 2030.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Políticas, planes y programas públicos que incorporan metodologías y/o herramientas de innovación social en su ciclo de desarrollo.	N.D	10
	Iniciativas de cultura de innovación social en la gestión pública.	0	5

**Estrategia 2.9.** Desarrollar una infraestructura física, tanto administrativa como misional, para la gestión pública y la atención al ciudadano, que a partir de modelos innovadores de financiamiento y participación privada, gradualmente se adecúe a las necesidades del servicio.

Los inmuebles de propiedad pública cumplen una función de servicio y su optimización hace parte de la estrategia transversal de Buen Gobierno, porque contribuye al cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo y del Estado en general. La gestión de inmuebles oficiales se regirá por los principios de especialización, profesional, racionalidad económica y sostenibilidad ambiental, a lo largo de un ciclo que incluye la compra, construcción, adecuación, arriendo, administración, mantenimiento y venta. La gestión de inmuebles oficiales es una responsabilidad de sus propietarios. No obstante, el principio de especialización implica que la compra, construcción, adecuación y toma en arriendo de inmuebles debe ser antecedida de una evaluación de alternativas a cargo del interesado. El principio de racionalidad económica implica la adopción de estrategias como áreas comunes compartidas, el uso de tecnologías que minimicen los consumos de servicios

---

<sup>20</sup> Por ejemplo, los Bonos de Impacto Social son uno de los mecanismos de “pago por resultado” que permiten a las entidades públicas condicionar el pago a un proveedor de servicios a la obtención de mejoras significativas de metas sociales para un segmento de la población determinado (Ej. reducción del embarazo adolescente). Fuente: DNP, 2014.

públicos, la explotación comercial de áreas y el apalancamiento en la inversión privada. El principio de sostenibilidad implica que la selección de materiales y equipos debe orientarse a la reducción del impacto sobre el ambiente y a su durabilidad.

Esta estrategia estará orientada a:

- El Gobierno definirá los estándares, las especificaciones arquitectónicas, técnicas y operativas que guiarán la gestión inmobiliaria del Estado Colombiano. La Empresa Nacional de Renovación y Desarrollo Urbano Virgilio Barco Vargas (EVB) tendrá a su cargo la gestión inmobiliaria integral de las sedes de gobierno y la evaluación de los estudios de alternativas de adquisición y arriendo de inmuebles.
- El Gobierno adoptará una política de gestión de inmuebles según la cual, las entidades nacionales que requieran enajenar edificaciones deberán ofrecerlas a la Central de Inversiones S.A. (CISA). Cuando se trate de terrenos o edificaciones con potencial de renovación urbana, la EVB tendrá poder preferente para su aprovechamiento.
- Desarrollar herramientas jurídicas, administrativas y financieras para que los inmuebles o terrenos de propiedad del Estado puedan ponerse al servicio de esta estrategia.
- Revisar la naturaleza jurídica y las funciones misionales de la EVB y la CISA, con el fin de adaptarlas a los requerimientos que implica la gestión inmobiliaria integral de los inmuebles y terrenos públicos. Además se establecerán funciones y competencias de las entidades participantes en el ciclo de gestión de activos públicos: compra, administración, conservación, optimización del uso, comercialización y registro, de manera que haya entre estas, coordinación y colaboración, interoperabilidad en la información y medición de resultados.
- Ejecutar prioritariamente los proyectos inmobiliarios como Ciudad CAN, Ministerios y bases militares, con el propósito de ofrecer espacios para las sedes administrativas o misionales a las entidades que lo requieran. Las entidades estatales que tengan inmuebles o terrenos en las áreas de intervención de estos proyectos deberán transferir su propiedad a la EVB.
- Consolidar en el Sistema de Información sobre Gestión de Activos (SIGA) la información sobre bienes inmuebles públicos y bienes de interés cultural bajo el liderazgo del Colector de Activos Públicos (CISA). Este último se encargará: a) de la optimización del uso de espacios de sedes administrativas; b) de la comercialización de inmuebles; c) de las políticas para la enajenación de bienes inmuebles públicos incluidas las directrices para su valoración y para su uso por parte de privados a través del arrendamiento u otro tipo de figuras jurídicas; d) del seguimiento a las labores de conservación de los Bienes de Interés Cultural;

e ) de la expedición del reglamento de especificaciones arquitectónicas, técnicas y operativas que guiarán la gestión inmobiliaria del Estado Colombiano; f ) del desarrollo de los proyectos de renovación definidos por la Empresa de Renovación Urbana Virgilio Barco; g ) de los lineamientos y especificaciones para las áreas de atención y servicio al ciudadano; y h ) de la asignación de los títulos de propiedad a las entidades que tiene deberes en relación con los bienes.

- Emitir normas para la enajenación de los activos muebles, cartera y propiedad accionaria a través de CISA.
- Expedir un marco normativo integral y técnico que brinde seguridad jurídica y consagre un cuerpo de principios y deberes para la gestión eficiente de activos públicos. Para la expedición de este marco normativo, el Gobierno solicitará facultades extraordinarias al Congreso para su implementación.
- Dotar al Congreso de la República de una infraestructura física moderna, ampliada, adecuada y restaurada para el ejercicio de sus funciones.
- Fortalecer la infraestructura administrativa de la Registraduría Nacional del Estado Civil en todo el país, a través de la adquisición, construcción, ampliación, mejoramiento y/o mantenimiento de los bienes inmuebles donde funcionan las sedes.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Presidencia de la República-Empresa Virgilio Barco	Proyectos inmobiliarios construidos	0 m <sup>2</sup>	156.000 m <sup>2</sup>
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	M2 construidos en el proyecto Ciudad CAN.	0 m <sup>2</sup>	102.000 m <sup>2</sup>
	M2 construidos en el proyecto MINISTERIOS.	0 m <sup>2</sup>	54.000 m <sup>2</sup>
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Rama Legislativa	Área de Infraestructura física moderna, ampliada, adecuada y restaurada para el Congreso de la República.	77.250 M2	81.000 M2
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Organización Electoral	Sedes con mejores condiciones de infraestructura física para el funcionamiento y	13	124
Sector	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Organismo de Control-Contraloría General de la República	Infraestructura física y tecnológica de la CGR incrementada y actualizada	58%	100%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Sedes Adecuadas	13	32
	Sedes Adquiridas	24	32
	Sistemas de Información de la CGR articulados	0	100%
	Infraestructura Tecnológica actualizada	1	1

	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Organismo de Control-Auditoría General de la República	Sedes de administrativas de la AGR, para el nivel central y las gerencias seccionales, adquiridas y dotadas.	No disponible	5
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Sedes adquiridas y dotadas en funcionamiento	No disponible	5

**c. Objetivo 3. Fortalecer la gobernanza multi-nivel en sus aspectos institucionales, financieros, de información y de cooperación entre los distintos niveles de gobierno para lograr coordinar y articular sus perspectivas de desarrollo en propósitos comunes y acciones conjuntas.**

Para el desarrollo de este objetivo se han definido una serie de estrategias que buscan: a) gestión territorial fortalecida y Gobierno Nacional con la capacidad de respuesta a las necesidades del territorio; b) asignación de competencias diferenciadas por nivel de gobierno y tipología; c) ingresos de las entidades territoriales incrementados; d) herramientas de articulación nación – territorio fortalecidas; y e) una Política General de Ordenamiento Territorial que articule instrumentos e instancias.

**Estrategia 3.1.** Fortalecer y modernizar la gestión de los gobiernos territoriales para mejorar la prestación de servicios e incrementar las capacidades del Gobierno Nacional para dar respuesta efectiva y pertinente a las necesidades de desarrollo de los territorios.

- Implementar, desde el Gobierno Nacional, en cabeza del DNP y en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP–, el Ministerio de las TIC –MinTIC–, Función Pública y demás sectores, una agenda integral de fortalecimiento territorial y desarrollar el Programa de Fortalecimiento de Capacidades para las Entidades Territoriales. Para ello, se realizarán los ajustes normativos requeridos, se implementará una estrategia integral, diferencial e innovadora y se adelantará un proceso de asistencia técnica y acompañamiento a la gestión territorial.

Como parte de las estrategias lideradas por estas cuatro entidades, se apoyará la definición de estructuras administrativas, procesos y procedimientos que articulen de manera efectiva las fases de la gestión pública territorial. Adicionalmente, se desarrollarán herramientas prácticas, aplicativos integrados, y asistencia técnica para aumentar las capacidades de gestión de los gobiernos locales. Algunas de estas herramientas serán: una herramienta tecnológica para la gestión de los diferentes procesos de las entidades territoriales y una estrategia de formación masiva que incluye formación virtual, talleres de acompañamiento y un componente práctico de aprender haciendo. Adicionalmente, será desarrollado el Manual de Oferta Institucional interactivo, una aplicación web que permitirá visualizar la información territorial.

- Definir acuerdos con los sectores y con las entidades de control para continuar el proceso de unificar los requerimientos de información a las entidades territoriales y disminuir la cantidad de reportes que actualmente se solicitan. Esto requiere adicionalmente, fruto del acuerdo conjunto entre DNP y los sectores, establecer la institucionalidad adecuada para articular los enfoques, actividades, acciones y recursos de las entidades nacionales para la realización de procesos de fortalecimiento de la gestión territorial con un enfoque integral.
- Establecer en el DNP equipos departamentales que especialicen los existentes para tener una mejor interlocución integral con los gobiernos territoriales. Estos equipos, estarán articulados con las direcciones sectoriales y territoriales del DNP y con otros sectores del Gobierno, afianzando los canales de comunicación con los gobiernos territoriales para mejorar el acompañamiento y la solución a los requerimientos de los territorios. Los equipos del DNP en los 32 departamentos le permitirán participar en esquemas de planeación regional, tales como la Mesa de Integración de la Región Pacífico o el Observatorio del Caribe, así como impulsar su creación donde no existan aún.
- Llevar a cabo, desde el Ministerio del Interior, el DNP y el MHCP, una estrategia de asistencia técnica a los territorios indígenas que les permita asumir la autonomía en la administración y ejecución de recursos del SGP (asignación especial), en el marco del Decreto Ley 1953 de 2014.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Número de municipios con bajo desempeño integral	250	160
	Porcentaje de resguardos indígenas con autonomía en su gestión	0	35%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades territoriales utilizando la nueva herramienta de gestión integrada y sistematizada.	0	300
	Resguardos o territorios indígenas asistidos y certificados para asumir competencias y administrar recursos de SGP-propósito general.	0	300
	Número de solicitudes de información a municipios por parte de entidades nacionales, entidades de control y departamentos.	200	190
	Equipos departamentales del DNP que interactúan con las regiones y promueven la coordinación regional.	0	32

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Organizaciones de planificación regional y departamental existentes donde participa el DNP	0	6
Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
	Entidades territoriales con capacidad administrativa instalada a partir de oferta integral coordinada de las entidades del sector función pública.	0	300
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Función Pública	Diagnóstico territorial desarrollado que defina las necesidades de entidades territoriales y defina estrategias en materia de intervención coordinada según oferta del sector función pública.	0	1
	Entidades territoriales que fortalecen su capacidad administrativa a partir de la oferta del sector función pública.	0	300

**Estrategia 3.2.** Diseñar e iniciar la implementación de un mecanismo de asignación de competencias diferenciadas entre niveles de gobierno y tipologías que respondan a la diversidad de capacidades y necesidades de las entidades territoriales.

- Establecer, desde el Gobierno Nacional y en cabeza del DNP, un mecanismo diferencial y gradual de entrega competencias mediante delegación y/o descentralización a las entidades territoriales de acuerdo al nivel de gobierno y a su entorno de desarrollo (tipologías). Ello con el fin de mejorar la gobernanza multi-nivel y para que las entidades territoriales tengan mayor autonomía, claridad sobre sus responsabilidades y que éstas sean consistentes con sus potencialidades de desarrollo y capacidades. La ruta para implementar este mecanismo partirá de identificar competencias sectoriales susceptibles a delegar y/o descentralizar a las entidades territoriales y de establecer criterios que permitan determinar si cuentan con las capacidades suficientes para ejercer estas competencias de manera temporal o permanente. Los criterios que se tendrán en cuenta serán: por un lado, el entorno de desarrollo de las entidades territoriales, el cuál será medido por el DNP, y por el otro, las capacidades específicas requeridas para ejercer la respectiva competencia sectorial, las cuales serán establecidas por el ministerio o departamento cabeza del sector correspondiente. La opción de asumir nuevas competencias será voluntaria para las entidades territoriales, por lo que aquellas interesadas serán certificadas. Así mismo, se brindará asistencia técnica a aquellas cuyas capacidades no sean suficientes y/o se garantizará el principio de subsidiariedad por parte los otros niveles de gobierno.

Las entidades territoriales se podrán asociar con el fin de asumir una competencia, siempre y cuando cumplan con los criterios definidos por el DNP y el sector correspondiente. El Gobierno Nacional determinará la institucionalidad para el proceso de definición, entrega, asesoría y asistencia técnica, y seguimiento al cumplimiento de las competencias que sean delegadas o descentralizadas. De manera complementaria, los ministerios y departamentos administrativos, elaborarán propuestas para desarrollar esta estrategia.

- Diseñar desde la Función Pública una estrategia que permita generar institucionalidad territorial y estructura administrativa básica para la construcción de paz en el territorio.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación e Interior	Sectores priorizados para aplicar propuesta de reparto de competencias a las entidades territoriales de diferentes capacidades para delegación eficiente que permita definir posterior proceso de implementación de competencias diferenciadas	0	2

**Estrategia 3.3.** Llevar a cabo acciones para incrementar los ingresos de las entidades territoriales y fortalecer sus competencias y autonomía.

- Como un mecanismo fundamental de fortalecimiento de la gestión territorial y de financiamiento de las competencias presentes y futuras de las entidades territoriales, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público –MHCP– y el DNP, realizará diferentes acciones para modernizar y dinamizar las rentas territoriales, con el objeto de incrementar los ingresos de las entidades territoriales. Con este propósito algunas acciones específicas previstas son:
- Implementar una estrategia de fortalecimiento del impuesto predial, a través de la actualización de catastrós en municipios con menor dinámica de recaudo. El DNP suscribirá convenio con el IGAC para articular varias fuentes de recursos, entre ellos los del Programa de Fortalecimiento de Capacidades para las Entidades Territoriales, para financiar los componentes del proceso de actualización catastral.

Para el caso de las grandes ciudades o distritos, el MHCP y el DNP establecerán las normas que les permitan implementar el auto avalúo catastral, como un mecanismo complementario para potenciar y aprovechar su capacidad de recaudo del impuesto predial. Así mismo, se realizarán los ajustes legales y presupuestales, para que con recursos del PGN, se inicie gradualmente a partir de 2017 la compensación del impuesto predial a los municipios territorios colectivos de

comunidades negras, de tal manera que, igual como sucede con aquellos que tienen resguardos indígenas, recuperen lo que dejan de recaudar por predial.

- Revisar, con el liderazgo del MHCP, la normatividad tributaria territorial para eliminar destinaciones específicas que ya no sean procedentes, así como para modernizar procedimientos tributarios, con énfasis en el Impuesto de Industria y Comercio.
- Brindar acompañamiento, desde el MHCP, en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de las Entidades Territoriales y con el apoyo del DNP, a un grupo de administraciones territoriales para corregir ineficiencias en los procesos administrativos de recaudo de tributos (como predial, ICA, la sobretasa a la gasolina, estampillas e impuestos a los vehículos automotores).
- Presentar bajo la coordinación del DNP y el MHCP una propuesta de ajuste legal para realizar algunas modificaciones a la composición, distribución y destinación del Sistema General de Participaciones, para promover un mayor avance en el desarrollo territorial y en el alcance de metas sectoriales y se haga más efectiva su articulación con otras fuentes de financiamiento.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Porcentaje de los ingresos (reales) de los municipios con entorno intermedio e incipiente	10%	17%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Autoavalúo del impuesto predial implementado, en las ciudades capitales y su área de influencia.	1	40
Hacienda	Municipios con territorios colectivos de comunidades negras compensados por la nación por la exención en el impuesto predial de estos predios.	0	59
Planeación - Estadística	Municipios con bajo entorno de desarrollo con formación, actualización y conservación catastral cofinanciadas por el Gobierno Nacional.	0	50
Planeación - Hacienda - Interior	Reformas normativas requeridas para ajustar el SGP presentadas y apoyadas en su trámite al Congreso de la República, y posteriormente reglamentadas.	0	1

**Estrategia 3.4.** Fortalecer las herramientas de articulación nación – territorio que promuevan la planeación concertada y la gestión eficiente; con énfasis en los Contratos Plan como instrumento fundamental para planear, pactar y articular la intervención del Gobierno Nacional en el territorio, la promoción de proyectos de impacto e integración regional y la asociatividad territorial entre otros.

- Canalizar, desde Gobierno Nacional, en cabeza del DNP y en coordinación con los sectores, las relaciones estratégicas de la Nación con los gobiernos territoriales mediante Contratos Plan con los departamentos. Los Contratos Plan tendrán una perspectiva de mediano y largo plazo donde se priorizarán intervenciones que logren el cierre de brechas sociales, tengan como referencia el entorno de desarrollo de los municipios del país y puedan avanzar en los frentes principales del desarrollo territorial. En consecuencia no se formularán más documentos CONPES territoriales.
- Incentivar, desde el Gobierno Nacional y en cabeza del DNP, la asociatividad entre departamentos y entre municipios, que tengan como enfoque la planeación conjunta y la ejecución de proyectos a escala subregional y regional, con el fin de lograr mayor impacto en la inversión y mayor integración territorial. En este sentido, el DNP apoyará el financiamiento de estudios de pre inversión de las entidades territoriales que le apuesten a la estructuración y ejecución de proyectos de impacto e integración a escala regional.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Contratos Plan departamentales terminados o en ejecución durante el cuatrienio.	6	20
	Proyectos de OCAD de impacto e integración regional ejecutados por Esquemas Asociativos	3	10
Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Esquemas asociativos certificados como operadores de programas o proyectos nacionales con enfoque regional.	-	6
	Estudios de pre inversión de las E.T que cuenten con proyectos de impacto e integración regional financiados.	-	10

**Estrategia 3.5.** Articular instrumentos de ordenamiento territorial multinivel para generar estrategias y modelos de desarrollo regional diferenciado.

- Realizar ejercicios de prospectiva territorial de coordinación multinivel donde participe el Gobierno Nacional, los gobiernos territoriales y los actores del territorio para contar con estrategias y modelos de desarrollo acordes a las prioridades territoriales (necesidades, vocaciones y potencialidades). Estos ejercicios de construcción colectiva contarán con el apoyo del DNP. Para que tanto estos ejercicios prospectivos como las políticas sectoriales estén sustentados en información estadística territorial y georeferenciada, el DNP diseñará e implementará un observatorio de desarrollo y ordenamiento territorial que permita su análisis acogiendo la solicitud de la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 3680 de 2011.

- Desarrollar, desde el Gobierno Nacional y bajo la coordinación del DNP, la Política General de Ordenamiento Territorial con perspectiva integral y priorización de intervenciones en el territorio. Para garantizar la armonización normativa en ordenamiento territorial que permita el éxito en la implementación de los planes, el DNP y el Ministerio del Interior en coordinación con la Comisión de Ordenamiento Territorial –COT– elaborarán una propuesta para racionalizar, jerarquizar y armonizar los múltiples instrumentos y normativa que tienen como propósito ordenar el territorio. Se apoyará la conformación y consolidación de las Comisiones de Ordenamiento Territorial departamental y regional en el marco de nuevos procesos de integración regional, supramunicipal y supra-departamental para que orienten la implementación de políticas, planes y normas por parte de las entidades territoriales y el Gobierno Nacional.
- Reglamentar, crear y poner en funcionamiento las Zonas de Inversión Especial para la Superación de la Pobreza –ZIESP–, con el objetivo de facilitar la convergencia regional y definir mecanismos para orientar la intervención del Estado en las regiones con mayores niveles de pobreza las cuales serán definidas de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, el Índice de Pobreza Multidimensional y los ejercicios de cierre de brechas realizados por el DNP. Su implementación y financiación se articulará con la estrategia transversal de Movilidad Social, en particular en lo relacionado con la focalización integral.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Políticas Sectoriales aplicando los lineamientos de las bases de una Política General de Ordenamiento Territorial	0	2
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación - Interior	Ejercicios de perspectivas de desarrollo regional y nacional de largo plazo construidos	0	7
	Lineamientos estratégicos de Ordenamiento Territorial formulados con los sectores	0	16
	Propuestas de ajuste y armonización normativa sobre Ordenamiento Territorial (COT y PGOT)	0	2
Inclusión Social - Planeación	Comisiones de ordenamiento territorial supradepartamentales y supramunicipales conformadas	0	6
	Zonas de Inversión Especial para Superación de Pobreza creadas	0	6

**d. Objetivo 4. Garantizar la producción y difusión de estadísticas oficiales oportunas, de calidad y estratégicas de la Nación.**

**Estrategia 4.1.** Producir y difundir estadísticas oficiales estratégicas coherentes y oportunas.

- Realizar el XVIII Censo Nacional de Población y VII Vivienda en el año 2016, con el objetivo de llenar los vacíos de información estadística nacional. Este censo se realizará según los lineamientos internacionales recomendados por Naciones Unidas (2010) incluyendo información de hogares, lugares especiales de alojamiento – LEA- y habitantes de la calle.
- Desarrollar la IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos, incluyendo por primera vez información de todas las capitales de los departamentos.
- Promover en forma gradual desde el DANE, con el fin de garantizar la mejora en la oportunidad de los agregados macroeconómicos, la implementación de un calendario de reporte de información aplicable a todas las entidades que generen información estadística oficial. Este deberá adecuarse a los requerimientos de información en términos de calidad y oportunidad para ser usada en la generación de estadísticas derivadas, tales como agregados macroeconómicos de coyuntura, además de incluir instrumentos que permitan la validación y depuración de la información reportada por la fuente, para asegurar la calidad y oportunidad de la misma.
- Articular la producción de cuentas nacionales, bajo el liderazgo del DANE y con la participación del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda, con el objeto de garantizar su coherencia. Este programa tendrá los siguientes lineamientos: a) Cambio de año base para las cuentas nacionales de tal forma que se publiquen primeros resultados de la nueva base en el primer semestre de 2018. b) Publicación de las cuentas del sector gobierno general en coherencia con las fuentes originales de finanzas públicas, con un rezago de seis meses respecto al año de referencia. c) Lograr la coherencia entre las cuentas nacionales financieras y no financieras, y las del sector público general.
- Definir conjuntamente entre el DANE y las entidades de todos los niveles de gobierno , la información estadística territorial prioritaria, precisando aquella que debe generarse desde las entidades territoriales, la cual se incluirá en el Plan Estadístico Nacional. El DANE y las entidades responsables de las operaciones estadísticas definirán plazos y recursos financieros para la producción de la información estadística territorial. En una primera etapa, el DANE trabajará para satisfacer las necesidades de información estadística prioritaria a nivel municipal sobre mercado laboral, pobreza y un indicador sobre actividad económica. En este esfuerzo se priorizarán cuatro áreas no municipalizadas.

- Diseñar una estrategia de difusión de información de estadísticas oficiales territoriales que esté articulada con los portales web institucionales y nuevas aplicaciones como el Geoportal y las aplicaciones móviles.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Estadística	XVIII Censo Nacional de Población y VII Vivienda realizado.	0	1
	IV Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos aplicado.	0	1
	Nuevo año base de las cuentas nacionales.	0	1
	Estadísticas con cumplimiento de requisitos para ser oficial de acuerdo a la Ley del PND. (*)	0	105
	Entidades territoriales con producción de estadísticas de pobreza, empleo e indicadores económicos.	56	159
	Estadísticas nuevas o complementadas por el aprovechamiento de registros administrativos (*).	0	30
	Usuarios atendidos en bancos de datos, salas de procesamiento especializado y a través de los servicios al ciudadano sistematizados.	178.614	232.198
Función Pública	Informes estadísticos consolidados anuales sobre empleo público producido por el Departamento Administrativo de la Función Pública	0	4

(\*) Metas sujetas a la aprobación de los artículos correspondientes en la Ley del Plan Nacional de Desarrollo.

#### Estrategia 4.2. Fortalecer la Autoridad Estadística Nacional para el acceso a la OCDE.

- Fortalecer al DANE, en su rol de productor principal de información estadística del país y como coordinador del Sistema Estadístico Nacional, para que tenga la planta de personal con la formación e idoneidad requeridas por el servicio, la estructura, el presupuesto y las herramientas para adelantar las operaciones estadísticas estratégicas, con la flexibilidad, la innovación y la periodicidad recomendadas por la OCDE. A nivel de estructura, se regresará a Fondane la función del desarrollo de la logística para todas las operaciones que se adelantan, incluyendo censos y cuentas nacionales, y se establecerá un grupo transversal de innovación y desarrollo, responsable de la revisión, análisis y difusión de las innovaciones que se obtengan o resulten del quehacer estadístico.
- Rediseñar el modelo de evaluación del proceso estadístico, coherente en la medida de lo posible, con el Subsistema Nacional de la Calidad. EL DANE elaborará la metodología y establecerá los requisitos y procedimientos necesarios para la evaluación y certificación de la calidad del proceso estadístico. Adicionalmente, se creará el Comité de Aseguramiento de la Calidad Estadística para asesorar la definición de la metodología y el procedimiento de evaluación de la calidad del proceso estadístico.

**Estrategia 4.3.** Consolidar el Sistema Estadístico Nacional (SEN).

- Crear el Sistema Estadístico Nacional (SEN), para suministrar a la sociedad y al Estado estadísticas oficiales nacionales de calidad, pertinentes, veraces y oportunas. El SEN estará integrado por las entidades públicas, y privadas que desempeñen funciones públicas, en tanto realicen actividad estadística. También harán parte del SEN las personas jurídicas que cuenten con registros administrativos que sean insumo para la producción de estadísticas. El SEN tendrá como objetivos garantizar la producción de información estadística pertinente, coherente, comparable y con estándares de calidad aceptados internacionalmente, promover su conocimiento y uso, la innovación en su producción, difusión y su aprovechamiento.
- Fortalecer la autonomía técnica y la independencia profesional del DANE facultándolo como la máxima Autoridad Estadística Nacional, encargada de la coordinación y regulación del SEN. Por una parte, los miembros del SEN garantizarán el cumplimiento de principios y buenas prácticas, implementarán los lineamientos, estándares y normas técnicas derivadas de los instrumentos de coordinación y participarán de la planificación estadística, por la otra, el DANE, será responsable de establecer los lineamientos y regulaciones que deben seguir los miembros del SEN y de hacerlos cumplir.
- Definir los criterios para que una estadística sea considerada como oficial, los cuales deben incorporar requisitos de planeación y de garantía de calidad estadística. Para la implementación de la definición se adoptará el Plan Estadístico Nacional desde el DANE, el cual deberá incluir los lineamientos de la política estadística y la descripción de las estadísticas que requiere el país. Así mismo se establecerá el sistema de aseguramiento de la calidad y un plan de implementación de las evaluaciones, el cuál será cumplido por los miembros del SEN.
- Promover la articulación entre niveles de gobierno para la institucionalización de la planificación, producción y difusión estadística territorial, buscando que se clarifiquen las competencias territoriales en materia estadística, así como los recursos necesarios para su adecuado ejercicio. Se promoverá y apoyará la identificación de un área o dependencia en cada uno de los integrantes del SEN, que sea el punto de contacto y enlace con el Sistema y el DANE. También promoverá que las entidades del Estado incorporen la dimensión territorial a sus sistemas de consulta dispuestos en sus páginas web institucionales, con el fin de facilitar el acceso y uso de la información estadística territorial.
- Promover el fortalecimiento y aprovechamiento intensivo de los registros administrativos como fuente para la producción de estadísticas oficiales. El Gobierno

mediante norma obligará a todas las entidades públicas y privadas que manejen registros administrativos, objeto de aprovechamiento estadístico, el acceso oportuno y uso de los mismos por parte del DANE. Se diseñará un Programa para el Fortalecimiento de Registros Administrativos con potencial uso estadístico desde el DANE, que defina las acciones requeridas en cuanto al mejoramiento y adecuación para su aprovechamiento. El cual incluirá una línea de trabajo con enfoque territorial.

#### **Estrategia 4.4. Fortalecer el desarrollo de la información geográfica.**

- Fortalecer el Plan Nacional de Cartografía. Esto supone: a) generar información cartográfica básica a escalas 1:25.000 y 1:2000. b), ortofotografías actualizadas. c) consolidar la red geodésica nacional como dato fundamental en la investigación geoespacial y en la construcción de la infraestructura del país. d) garantizar la demarcación de los límites municipales y departamentales, y la delimitación de fronteras. e) diseñar e implementar el Portal Geográfico Nacional en el marco de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), con el objeto de disponer de una plataforma unificada para el manejo de la información geográfica oficial del país.
- Modernizar institucionalmente al IGAC, profesionalizando su recurso humano, asegurando su presencia territorial, sus alianzas interinstitucionales, y el aumento de su capacidad técnica, tecnológica y operativa, para convertirla en una organización moderna, innovadora, flexible y abierta, que cumpla oportunamente con los requerimientos de información que exigen las estrategias de construcción de paz y desarrollo territorial.

	Producto	Línea base 2013	Meta 2018 (*)
	Hectáreas con Cartografía Básica escala 1:25.000	30.642.302 Has	24.000.000 Has
	Hectáreas con Cartografía Básica escala 1:2.000	86.245 Has	30.000 Has
	Consolidar la Red Vertical Nacional.	3.503 Km	2.400 km
	Densificación de la Red Geodésica Nacional.	800 puntos	600 puntos

(\*) Corresponde a producción de nueva de cartografía o puntos de red adicional a la ya existente a la línea de base.

#### **e. Objetivo 5. Construir un presupuesto informado por desempeño y resultados que mejore la calidad del ciclo de la inversión pública.**

Una buena gestión de los recursos de inversión pública es el resultado de un adecuado funcionamiento y articulación entre las etapas que integran su ciclo de gestión presupuestal: a) la planeación y formulación, b) la programación, c) la ejecución, d) el seguimiento y evaluación, y e) el control y vigilancia. De esta manera, las estrategias propuestas en

cada una de estas etapas para la solución de los retos planteados en el diagnóstico se presentan a continuación:

**Gráfico 5.5.1.4.1. Ciclo de gestión presupuestal de la inversión pública**



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas-DIFP

Sector	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Sectores utilizando información de desempeño y resultados para la asignación presupuestal en todos los niveles de Gobierno.	0%	100%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Sistema de información integrado de planeación y presupuestación y seguimiento de la inversión (Nación, SGP, SGR).	0	1
	Arquitectura institucional diseñada e implementada para el fortalecimiento y coordinación de las funciones de control y vigilancia a todas las fuentes de inversión pública.	0	1
	Pilotos del modelo de gestión pública en entidades territoriales (Bancos de proyectos territoriales) que permitan la consolidación de información de la inversión en los territorios.	0	32
	Construcción de la batería de indicadores de los 24 sectores del Gobierno Nacional.	0	24

#### Estrategia 5.1 Fortalecer la planeación y formulación del presupuesto público.

- Definir programas misionales y asociarlos a los bienes y servicios misionales en los distintos niveles de Gobierno de acuerdo con sus competencias. Es fundamental hacer la identificación de los programas misionales de los sectores para mejorar la gestión y la medición del desempeño y los resultados del Estado, puesto que se dará a sus

responsables una mayor discreción y flexibilidad operativa, además de brindar herramientas para planear anticipadamente y establecer prioridades de inversión.

- Elaborar un Plan Plurianual de Inversiones para cada sector con un horizonte de 10 años. Este Plan Plurianual decenal también deberá ser elaborado por los Departamentos y Distritos.

**Estrategia 5.2.** Mejorar el ciclo de programación del presupuesto articulado al Plan Nacional de Desarrollo.

- Identificar y definir los mecanismos para incluir en la asignación de recursos la información de desempeño y resultados de la inversión. Dentro de la programación de la inversión será necesario incluir información asociada con el cumplimiento de las metas planteadas y con la gestión y el avance físico de la inversión, que sirva como soporte técnico para una adecuada toma de decisiones de asignación presupuestal. En otras palabras, se enlazará el proceso de programación del presupuesto con el proceso de seguimiento al mismo.
- Estructurar cadenas de valor costeadas por actividades. Los procesos de análisis presupuestal y toma de decisiones no incluyen un análisis riguroso de los costos de los proyectos de inversión.
- Presupuestar y clasificar la inversión por programas articulados al Plan Nacional de Desarrollo. Una estructura del presupuesto por programas adecuadamente identificada, permite plasmar el plan estratégico y misional de los diferentes sectores, alinear sus proyectos de inversión y operacionalizar las estrategias y políticas públicas establecidas en el PND.
- Presupuestar de manera prioritaria los recursos de crédito externo y constituir vigencias futuras para todos los años comprendidos por las operaciones de crédito externo.

**Estrategia 5.3.** Optimizar y hacer eficiente la ejecución del presupuesto.

- Simplificar los trámites presupuestales. La ejecución de los recursos de inversión debe contar con un esquema flexible y oportuno para garantizar el cumplimiento de los cronogramas y metas trazadas en la programación de la inversión.
- Estandarizar y optimizar los procesos de contratación. Es primordial que los procesos de contratación y compra se manejen de forma homogénea para todas las fuentes de financiación y cuenten con plazos oportunos que permitan una adecuada gestión y desarrollo las intervenciones públicas.

**Estrategia 5.4.** Articular los sistemas de seguimiento y evaluación y difundir sus resultados.

La articulación de la presupuestación y el seguimiento a metas de Gobierno permite consolidar un enfoque de gestión pública orientada a resultados. Esto implica el uso sistemático de información de desempeño del sector público, en aras de mejorar la eficiencia del gasto y la efectividad de las intervenciones públicas. En este sentido se requieren acciones para:

- Fortalecer la formulación de programas a través de la definición de la cadena de valor, en donde se establezca una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener, los productos y su presupuesto asociado.
- Retroalimentar el ciclo de la política pública a través de la generación y uso de la información del seguimiento basada en indicadores de desempeño (productividad, eficiencia, eficacia y efectividad). Articular y robustecer los diferentes sistemas de seguimiento utilizados al interior del DNP para el seguimiento financiero y estratégico, unificando criterios en torno a los avances físicos y presupuestales por producto, las fuentes de financiación y la territorialización de las metas.
- Generar capacidades institucionales para la formulación y el seguimiento a políticas públicas.
- Robustecer el sistema de seguimiento a metas de gobierno, como mecanismo de verificación y retroalimentación de las políticas y programas para la consecución de los objetivos nacionales.
- Impulsar desde un nivel estratégico la realización de estudios y evaluaciones que permitan mejorar oportunamente la formulación y el seguimiento, mediante la especificación de productos, resultados y sus relaciones, basada en evidencia.
- Implementar la agenda de evaluaciones del Gobierno Nacional, a partir de la aplicación de un instrumento de priorización técnica de las intervenciones públicas.
- Ampliar los espacios de difusión de los resultados y consolidar metodológicamente los planes de transferencia e implementación de recomendaciones de las evaluaciones para que se traduzcan en acciones concretas de cambio para el mejoramiento de las intervenciones.
- Definir la metodología estándar de seguimiento a la gestión y desempeño de la inversión, independiente de la fuente de financiación.

- Contar con criterios estándares de medición y análisis de la información que retroalimenten el proceso de programación presupuestal y midan la relación entre los bienes y servicios generados con el cumplimiento de los objetivos propuestos en los programas y políticas públicas.

Sector	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Planeación	Índice de actualización de los indicadores del PND en Sinergia.	87%	>90%
	Número de matrices de gestión de recomendaciones de evaluaciones finalizadas, concertadas con las entidades ejecutoras.	4	30
	Número de levantamientos de la Encuesta de Percepción Ciudadana.	6	16

**Estrategia 5.5.** Impulsar la adopción de los ajustes institucionales que resulten necesarios para la implementación de las estrategias y el cumplimiento de los objetivos que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018.

- Crear la institucionalidad necesaria para mejorar la calidad del ciclo de la inversión pública y para que, de forma preventiva, se ejerza un proceso de revisión, acompañamiento y retroalimentación a la ejecución de la inversión.

**Estrategia 5.6.** Establecer líneas transversales para mejorar la calidad de la inversión.

- Avanzar hacia la consolidación de la calidad de la inversión pública, a través de información estándar, homogénea y comparable, que permita tener una visión completa e integral de todas las fuentes y niveles de gobierno para todas las etapas del ciclo de inversión pública.
- Contribuir al mejoramiento de la calidad de la inversión pública para fortalecer el nivel de competencias de las entidades que planean y ejecutan los recursos.
- Articular los sistemas de información de todas las etapas del ciclo de la inversión pública.
- Generar capacidades en la implementación de cada una de las etapas del ciclo de la inversión pública, para obtener información de calidad que sirva en la toma de decisiones.

**f. Objetivo 6. Promover y asegurar los intereses nacionales mediante el fortalecimiento y diversificación geográfica y temática de la política exterior y la cooperación internacional.**

**Estrategia 6.1.** Diversificar la agenda hacia sectores ejes del desarrollo nacional como educación, agricultura, infraestructura, ambiente, energía, y comercio principalmente, fortalecer las relaciones bilaterales y velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos con socios tradicionales y no tradicionales.

- Fortalecer las relaciones bilaterales con los socios tradicionales y no tradicionales a través de visitas de alto nivel, misiones técnicas, proyectos de cooperación y acuerdos que desarrollen y den continuidad a los compromisos que se derivan de la relación.
- Promover a Colombia como un país contemporáneo, innovador, diverso, inclusivo y comprometido con la búsqueda de la convivencia pacífica desde el Plan de Promoción de Colombia en el Exterior.

Sector	Meta Intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	Acciones estratégicas desarrolladas para la promoción de los intereses nacionales en el marco de las prioridades de la política exterior.	100%	100%
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Temas relevantes activos en la agenda bilateral para el cumplimiento de los objetivos de la Política Exterior.	129	174
	Actividades culturales, académicas y deportivas de promoción de Colombia en el Exterior.	941	954

**Estrategia 6.2.** Consolidar la presencia y posicionamiento de Colombia en instancias globales, multilaterales, regionales y subregionales para la defensa y promoción de los intereses nacionales.

- Participar activamente en los Mecanismos de Concertación e Integración Regionales, profundizando el diálogo político e implementando acciones entre los Estados miembros para facilitar la cooperación, fortalecer el desarrollo, consolidar la institucionalidad propia de cada mecanismo y la ejecución de proyectos conjuntos.
- Promover, defender y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales, fortaleciendo la presencia del país en espacios de toma de decisiones sobre temas estratégicos en materia económica, social y ambiental.

- Participar en la negociación y seguimiento de la implementación de la Agenda de Desarrollo Post-2015 para maximizar sus aportes en la construcción del desarrollo sostenible, la coordinación y la cohesión intersectorial en el desarrollo integral de la Agenda.
- Promover y mejorar el posicionamiento de los intereses nacionales en escenarios multilaterales, fortaleciendo la presencia del país en posiciones estratégicas de los Organismos Internacionales.
- Impulsar en escenarios multilaterales las discusiones en materia de Desarme y Prevención del Delito, como también en lo relativo al fortalecimiento de la seguridad ciudadana.
- Establecer alianzas internacionales con países, organizaciones de la sociedad civil y la academia, de todas las regiones, en relación con las políticas globales de drogas, buscando un debate amplio, franco y no ideologizado sobre la eficacia de las políticas actuales, para lograr consensos en torno a la formulación de políticas que incorporen nuevos enfoques, con el fin de obtener mejores resultados respecto de todas las aristas del problema.
- Difundir en las instancias multilaterales, universales, regionales y subregionales los esfuerzos que desarrolla el estado colombiano para garantizar la protección y el respeto de los Derechos Humanos en el territorio Nacional.
- Promover a Colombia como un país en progreso en materia de Derechos Humanos y DIH, en los escenarios internacionales y privilegiar el intercambio de buenas prácticas en la promoción y protección de los mismos.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	Acciones estratégicas realizadas en escenarios regionales y multilaterales para el cumplimiento de la política exterior.	45	155

**Estrategia 6.3.** Fortalecer la política migratoria y el servicio consular para ampliar la atención e integración de los colombianos en el exterior y retornados, y para facilitar la movilidad y seguridad de los migrantes.

- Ampliar la atención y vinculación de colombianos en el exterior acercando el servicio consular a los connacionales, apoyándolos en materia de emprendimiento, acompañamiento al retorno, fortalecimiento del capital social y desarrollo de estrategias de difusión de los servicios.

- Afianzar y fortalecer la presencia institucional, la infraestructura, el talento humano, la tecnología y la articulación nacional e internacional, con el fin de asumir los desafíos que supone la dinámica migratoria en la coyuntura actual y la existencia de fenómenos conexos.
- Preparar al país para el crecimiento de los flujos migratorios tal que puedan ser atendidos efectivamente como factores de desarrollo económico y social; y propender por una migración en condiciones de seguridad para colombianos y extranjero en el marco de una política integral migratoria.
- Avanzar en los esfuerzos para la exención de visados de los nacionales, respetando las decisiones soberanas y discrecionales por parte de otros Estados.
- Ampliar y generar nuevas estrategias que permitan promover la canalización de las remesas hacia el ahorro y la inversión.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	Consulados Móviles Instalados	403	445
	Puntos de control migratorio fortalecidos.	62	67

**Estrategia 6.4.** Impulsar el desarrollo social y económico de las regiones de frontera y su integración con los países vecinos.

- Desarrollar un plan para el cierre de brechas y convergencia regional de los departamentos y municipios de frontera, como parte de política pública Prosperidad para las fronteras, que mejore los índices de desarrollo de estos territorios y conduzca al mejoramiento de la calidad de vida de quienes los habitan.
- Fortalecer los mecanismos binacionales que permiten la ejecución de programas y proyectos transfronterizos para el beneficio común de las comunidades limítrofes que además de incidir en el desarrollo de estas zonas, contribuyan con la construcción colectiva de la paz.
- Fortalecer la creación y operación de pasos de frontera, que incluyen Centros Nacionales de Atención Fronteriza – Cenaf, Centros Binacionales de Atención Fronteriza – Cebaf y la regulación de las condiciones de transporte de las fronteras.
- Facilitar la coordinación intersectorial para el desarrollo e integración de las fronteras bajo la arquitectura institucional liderada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a la política pública, “Prosperidad para las Fronteras de Colombia”

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	Municipios y corregimientos departamentales intervenidos a través de convenios, contratos o acuerdos interagenciales para la ejecución de acciones en zonas rurales priorizadas por la Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración Fronteriza.	0	22

**Estrategia 6.5.** Fortalecer institucionalmente a las entidades del sector para el desarrollo de una gestión eficiente y transparente de cara a los retos de la política exterior del país.

- Afianzar la presencia institucional, infraestructura, talento humano, tecnología y articulación nacional e internacional, con el fin de asumir los desafíos que supone la dinámica migratoria en la coyuntura actual y la existencia de fenómenos conexos.
- Fortalecer las capacidades institucionales del servicio exterior de la República, que permitirá contar con funcionarios especializados con preparación técnica y diplomática para responder a las oportunidades y retos del sistema internacional.
- Fortalecer la infraestructura, los servicios técnicos y tecnológicos para la modernización de los procesos y la consolidación de una gestión eficiente, transparente y centrada en las necesidades del ciudadano.

Sector	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores	Institucionalidad fortalecida para atender las prioridades de la política exterior y el servicio al ciudadano.	124	104

**Estrategia 6.6.** Consolidar la oferta y demanda de cooperación internacional, promoviendo su diversificación en el marco de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional.

- Promover la alineación de la cooperación internacional con las prioridades nacionales y las necesidades de Colombia como país de renta media.
- Posicionar a Colombia como oferente de cooperación Sur-Sur y de buenas prácticas.
- Afianzar las relaciones con América Latina y el Caribe, Asia-Pacífico, Eurasia, África, así como consolidar las estrategias regionales.

- Profundizar la implementación de la Agenda de Eficacia de la Ayuda, con énfasis en aspectos como el seguimiento, la rendición de cuentas mutua y el impacto sobre el desarrollo.
- Fortalecer el relacionamiento con los organismos de cooperación internacional frente a la optimización de los mecanismos de coordinación y de rendición de cuentas que permitan maximizar el impacto, la eficiencia y la transparencia.
- Promover la focalización temática y geográfica de la cooperación en función de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI) 2014–2018.
- Promocionar la participación de la comunidad internacional en los mecanismos de coordinación del Sistema de Cooperación Internacional para fortalecer el seguimiento a la cooperación en el país.

Sector	Meta intermedia	Línea base 2013	Meta 2018
Ministerio de Relaciones Exteriores y Presidencia de la República (ACP-Colombia)	Instrumentos, programas y proyectos de cooperación internacional negociados.	Pendiente	Pendiente
	Producto	Línea base 2013	Meta 2018
	Instrumentos de cooperación diseñados.	Bilateral 35	Bilateral 31
	Estrategia Nacional de Cooperación Internacional en operación.	Multilateral 12	Multilateral 12
	Programas y proyectos bilaterales y regionales de cooperación sur-sur en operación.	1	1

## **5.F. Estrategia Transversal Crecimiento Verde**

### **1. Diagnóstico**

#### Crecimiento económico en una senda ambientalmente insostenible

La economía colombiana tuvo un sólido crecimiento en los últimos años, con un promedio anual del 4,3% entre 2000 y 2012, a través del cual se ha logrado la disminución de la pobreza y desigualdad, con un incremento del ingreso per cápita a nivel nacional. Sin embargo, el indicador de ahorro neto ajustado para el mismo periodo sugiere que desde el punto de vista ambiental, el crecimiento económico posiblemente no es sostenible<sup>1</sup>, debido a que la riqueza total se está agotando (Banco Mundial, 2014, p.7). La economía colombiana es más intensiva en la utilización de recursos, que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con presiones sobre los recursos naturales ejercida por la industria extractiva, la ganadería extensiva, la urbanización y la motorización (OECD/ECLAC, 2014, p.13, 23).

La generación de electricidad se realiza a través de plantas hidráulicas (64%), lo cual se constituye en el principal factor que hace que Colombia ocupe el 4º puesto de 129 países en el ranking de sostenibilidad ambiental del World Energy Council, por encima de todos los países de la OCED exceptuando Suiza. Sin embargo, el 31% de la generación de electricidad proviene de plantas térmicas y solamente el 4,5% de fuentes no convencionales de energía renovable (UPME, 2014, p.69)<sup>2</sup>. Bajo escenarios de reducción de la precipitación, la generación térmica podría incrementarse, generando un aumento en las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), las cuales actualmente representan el 8,5% de las emisiones del país (IDEAM, 2009, p.25).

Las emisiones de GEI del sector transporte corresponden al 12% del total de emisiones, siendo el modo carretero el responsable del 90% (IDEAM, 2009, p.25). Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que el sector se ha caracterizado en la última década por su tendencia al modo carretero, con una participación del 73% en el transporte de carga nacional frente a una participación mínima de los modos ferroviario (0,03% sin incluir carbón), fluvial (1%) y cabotaje (0,2%) (Ministerio de Transporte, 2013, p.49). El sector también se caracteriza por costos logísticos altos con incrementos del 60% entre 2010 y 2013 (Banco Mundial, 2014). En cuanto al transporte urbano, existe una fuerte tendencia hacia la motorización con un incremento de motos del 212% entre 2000 y 2010 (Hidalgo, 2014). Esta situación dificulta la movilidad urbana, lo cual se refleja en cerca

---

<sup>1</sup> Hace referencia al Indicador de Ahorro Neto Ajustado del Banco Mundial, usado como medida de sostenibilidad de las economías, que muestra la verdadera tasa de ahorro en una economía después de considerar el agotamiento de los recursos naturales y los daños por contaminación.

<sup>2</sup> Las plantas menores están representadas principalmente por plantas hidráulicas, y en menor proporción centrales térmicas a gas y el parque eólico Jepirachi.

de 7 millones de horas perdidas por año en Bogotá y 4 millones en otras ciudades con pérdidas aproximadas al 2% del PIB por congestión (Hidalgo, 2014).

El sector agropecuario tiene un alto consumo de suelo y agua; cerca de 35 millones de hectáreas están ocupadas por ganado de las cuales sólo 15 millones son aptas para dicho fin (IGAC, 2012), generando conflictos por el uso del suelo. Alrededor del 54% del agua del país es utilizada por dicho sector (IDEAM, 2010b, p.175). La producción agropecuaria contribuye con cerca del 38% del total de GEI (sin contar las relacionados con cambios en el uso del suelo) con estimaciones que indican que las emisiones por esta fuente podrán crecer a una tasa anual equivalente del 1,4% en el periodo 2010–2040 (Universidad de los Andes, 2014, p.13). Este sector, al igual que el de minas, hidrocarburos e industria tienen un alto potencial para la reducción de sus emisiones implementando mejoras en las técnicas y prácticas de producción, las cuales incrementan el desempeño ambiental de los sectores y su productividad. Actualmente, la minería de carbón representa el 1,8% de las emisiones totales del país, el petróleo y gas natural el 2,4%, y los procesos industriales y consumo de combustibles fósiles con fines energéticos en industria y construcción el 12% (IDEAM, 2009, p.25).

Asociados a los modelos de producción y al comportamiento de la población, se presentan efectos en el ambiente y en la salud humana que representan altos costos para la sociedad. Por ejemplo, se ha estimado que los costos relacionados con la contaminación del aire urbano e intramural y los sistemas inadecuados de agua, saneamiento e higiene alcanzan cerca del 2% del PIB<sup>3</sup> (Banco Mundial, 2014, p.2). Algunos de estos costos están asociados a la baja capacidad de tratamiento de aguas residuales que actualmente representa tan solo el 33% (Banco Mundial, 2014, p.12). De la misma manera, hay retos en la adecuada disposición y tratamiento de residuos sólidos, aún existen 228 municipios que tienen botaderos a cielo abierto (SSPD, 2013); hay cerca de 7 ciudades con más de 100 mil habitantes que se encuentran en riesgo ambiental por el término de la vida útil de los rellenos sanitarios y sólo el 15% de los residuos producidos se aprovecha.

Por otra parte, el uso y exposición por mercurio utilizado en la minería de oro artesanal y de pequeña escala ha generado efectos en la salud humana, que por ejemplo para la región de Antioquia, alcanza los \$231.000 millones de pesos (Banco Mundial, 2014, p.16), valor que es 2,5 veces superior al PIB del departamento de Antioquia para el año 2013. Adicionalmente, se ha estimado que el beneficio del oro emite y libera al ambiente aproximadamente 298 toneladas anuales de mercurio (MADS, 2012, p.57).

---

<sup>3</sup> El costo medio anual para el año 2010 de la contaminación del aire urbano se estima en \$5,7 billones (1,1% del PIB), la contaminación del aire intramural se estima en \$1,1 billones (0,2% del PIB), y los costos por sistemas inadecuados de agua, saneamiento e higiene representan \$3,4 billones (0,7% del PIB).

### Degradación de ecosistemas, contaminación y conflictos ambientales

El rápido crecimiento económico ha generado beneficios para la sociedad, y a su vez, desafíos para la conservación, gestión y aprovechamiento sostenible del capital natural del país. En las últimas décadas, la actividad económica y la presión poblacional han desencadenado transformaciones en el territorio que imponen retos crecientes sobre la biodiversidad y los sistemas que de ésta dependen. El inadecuado uso y ocupación del territorio y la degradación de la calidad ambiental han creado condiciones de conflicto, que requieren ser abordados a partir del ordenamiento y la gestión ambiental sectorial, aportando a la construcción de un país más equitativo y en paz.

Colombia tiene más de 114,1 millones de hectáreas de superficie continental, de las cuales el 51,8% en el 2013, correspondían a bosques naturales (IDEAM, 2013, p.8). Sin embargo, la pérdida de cobertura vegetal sigue siendo un reto para el país. En el periodo comprendido entre 1990 y 2010, Colombia perdió cerca de 6 millones de hectáreas en bosques. Si bien la tasa anual de deforestación ha venido cayendo, sigue siendo alta con 120.933 hectáreas deforestadas en el año 2013 (IDEAM, 2014). Esta problemática se hace más relevante, considerando que los bosques naturales de Colombia almacenan en promedio 121,9 toneladas de carbono por hectárea, convirtiendo a la deforestación en una fuente importante de GEI (Phillips, et al. IDEAM, 2012, p.41).

Estos procesos de pérdida y degradación de bosques se atribuyen a diferentes causas: la ampliación de la frontera agrícola, la colonización (principalmente ganadería), la minería, los incendios forestales, los cultivos ilícitos, la ampliación de infraestructura, la urbanización y la extracción de madera. Incentivar el manejo sostenible de los bosques no solo reduce la deforestación, sino también se puede constituir en una fuente de ingresos para la comunidad (MADS, PNUD, 2014, p.8). En general, de acuerdo con la Cuarta Perspectiva Mundial para la Diversidad Biológica, si persisten los patrones actuales de consumo es poco probable que los ecosistemas se mantengan dentro de límites ecológicos seguros para el 2020 (SCDB, 2014, p.12).

La degradación de los ecosistemas y los impactos ambientales de algunas actividades económicas han creado condiciones para la creación de conflictos socio-ambientales. Dichos conflictos están asociados al aumento gradual de la ocupación de zonas no aptas para el desarrollo y al uso del suelo por parte de actividades productivas, en áreas diferentes a las de su vocación. Se ha estimado que alrededor de 486.000 hectáreas del Sistema de Parques Nacionales se encuentran afectadas por un uso y ocupación inadecuados. Parte de la problemática es generada por alrededor de 30.000 familias que, aisladas y en condiciones de pobreza, buscan los medios para subsistir, aumentando su vulnerabilidad y reduciendo su calidad de vida.

El ordenamiento territorial continental y costero, basado en la oferta de servicios ecosistémicos, junto con la generación de alternativas productivas a familias en zonas aptas

y legalmente permitidas, posibilitaría mejorar la calidad de vida de la población y disminuir los conflictos ambientales a través de la reducción de la presión y recuperación de los ecosistemas. Lo anterior es igualmente relevante en las áreas marino-costeras, en donde el desarrollo no planificado de actividades como la portuaria, la pesca, el turismo, la exploración de hidrocarburos y en general el desarrollo urbano sobre dichas zonas, ha generado procesos de degradación y erosión de ecosistemas de gran importancia como las playas, los manglares, los pastos marinos y corales. Asimismo, la desecación de cuerpos de agua, la construcción de obras de infraestructura, la contaminación, la pesca ilegal y las malas prácticas pesqueras han causado una reducción importante de la oferta pesquera continental que asciende a las 60.000 toneladas en la última década, afectando la nutrición, el empleo y las oportunidades de adaptación de millones de personas (MADS, PNUD, 2014, p.88 ).

El deterioro de la calidad del aire y el agua, se concentra principalmente en áreas urbanas, afectando la calidad de vida de los colombianos, generando conflictos sociales, efectos en la salud y costos para la economía. En términos de calidad del aire, en el periodo 2007–2010 el material particulado inferior a diez micras de diámetro (PM10) presentó excedencias a la norma nacional<sup>4</sup> y a los estándares propuestos por la Organización Mundial de la Salud<sup>5</sup> principalmente en los departamentos de Antioquia, Norte de Santander, Cundinamarca y Boyacá (IDEAM, 2012b, p. 76) (OMS, 2005, p. 9 , 14). A pesar de la gravedad de la problemática, sólo Bogotá y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá tienen planes de descontaminación del aire (SDA, 2010, p.1) (Toro, et al, 2010, p.10). En general, los sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire son insuficientes, ya que de las 41 autoridades ambientales, solo 19 cuentan con instrumentos de vigilancia. Adicionalmente, hace falta contar con modelos de dispersión de contaminantes atmosféricos; identificar nuevos contaminantes a vigilar, y generar y actualizar los inventarios de fuentes de emisión (IDEAM, 2012, p.66 ).

Por otro lado, persisten problemas importantes de contaminación en cuencas debido a la ocupación y deterioro de ríos y la baja cobertura y eficiencia en el tratamiento de aguas residenciales e industriales. El restablecimiento de la calidad ambiental requiere de acciones, inversiones y del fortalecimiento de las capacidades de las autoridades ambientales y de los entes territoriales.

Conservar el capital natural del país, restaurar la calidad ambiental y reducir la vulnerabilidad del territorio al cambio climático requiere de un efectivo ordenamiento ambiental del territorio. En este sentido, se han hecho esfuerzos para elaborar 104 Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) y para avanzar en la incorporación de criterios de riesgo según la Guía adoptada mediante Resolución 1907 de 2013. Si bien a la fecha

<sup>4</sup> En Colombia la resolución 610 de 2010 del MADS establece el límite para 24 horas de PM<sub>10</sub> en 100 µg/m<sup>3</sup> y para un año en 50 µg/m<sup>3</sup>.

<sup>5</sup> Las guías para calidad del aire de la OMS establecen que la concentración para 24 horas de PM<sub>10</sub> en un objetivo intermedio en 50 µg/m<sup>3</sup> y la concentración anual en 20 µg/m<sup>3</sup>.

solo 4 cuencas se encuentran ordenadas bajo las orientaciones de la mencionada guía, se espera avanzar en este sentido con los recursos del Fondo Adaptación.

Los retos en materia de degradación de ecosistemas, contaminación y conflictos ambientales necesitan de una institucionalidad ambiental fortalecida. Sin embargo, a pesar de medidas como la creación de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA), siguen existiendo retos en la aplicación de la legislación ambiental y en el desempeño de la autoridad ambiental. Estos están asociados con sistemas de información eficientes, mayores capacidades técnicas e institucionales de las autoridades ambientales, un marco normativo menos complejo y con mayores niveles de armonización, y mejorar la coordinación entre las entidades que componen el Sistema Nacional Ambiental (SINA).

#### Aumento en las condiciones de riesgo

La complejidad del territorio colombiano, en el cual confluyen diversas amenazas de origen geológico e hidrometeorológico, unido al proceso de ocupación y uso del territorio han contribuido al aumento de las condiciones de riesgo de desastres. Como reflejo de lo anterior, Colombia presenta la tasa más alta de Latinoamérica de desastres recurrentes provocados por fenómenos naturales, con más de 600 eventos reportados cada año en promedio (Banco Mundial, 2014, p.6) y el décimo lugar de más alto riesgo económico derivado de dos o más peligros a causa de desastres en el mundo, en la medida que el 84,7 % de la población y el 86,6 % de los activos están localizados en áreas expuestas a dos o más peligros naturales<sup>6</sup> (Banco Mundial, 2014, p. 5 ).

Lo anterior, en un escenario global de cambio climático<sup>7</sup>, implica que los fenómenos de origen hidrometeorológico pueden incrementar su intensidad y recurrencia, modificando el patrón actual de amenazas y generando un mayor número de desastres, si no se atienden de manera prospectiva sus posibles implicaciones. En Colombia durante período 2006 – 2009 el número de eventos de carácter hidrometeorológico pasó de 4.286 a 8.504, para el período 2010 – 2013, esto representa un aumento de 2,6 veces el número de eventos ocurridos (DNP-SDAS, 2014, p. 12). En consecuencia, el número de familias afectadas se incrementó en 1,5 veces, al pasar de 4,4 millones a 6,4 millones, para los mismos períodos analizados, lo que refleja el aumento de la vulnerabilidad de la población a dichos eventos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> La exposición incluye tanto eventos de baja frecuencia/alto impacto, tales como terremotos, tsunami (en el Pacífico), erupciones volcánicas.

<sup>7</sup> La Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático presenta evidencias y proyecciones de dichos cambios en el territorio: ascenso del nivel del mar, derretimiento de los glaciares (IDEAM, 2010, p. 212), aumento de la temperatura promedio, y cambios en la cantidad de lluvia (IDEAM, 2010, p. 203).

<sup>8</sup> Cálculos DNP - SDAS. Con base en la información de los reporte de emergencias de la UNGRD. Base de datos depuradas por la SDAS.

De no adaptarse al cambio climático, en el largo plazo los efectos sobre la economía nacional serían considerables si se tiene en cuenta que solo el impacto sobre cinco sectores<sup>9</sup> que representan un 4,3% del PIB actual, podría generar pérdidas anuales equivalentes al 0,49% del mismo, en el período 2010 – 2100, según lo señala el Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático (DNP-BID, 2014, p. 10). Este estudio también señala que estas pérdidas son evitables para el país, en la medida que los sectores involucrados realicen una gestión adecuada de los riesgos que enfrentan, incluido el cambio climático y como resultado de ello mejoren su planificación.

Los desastres generan pérdidas que impactan de manera adversa la calidad de vida de la población, sus medios de vida y la competitividad de los sectores. Eventos de alta intensidad y baja recurrencia como el terremoto del Eje Cafetero, generaron pérdidas equivalentes al 1,9% del PIB en 1999 (ERN – COLOMBIA, 2004, p. 91); en tanto que eventos de baja y mediana intensidad pero alta recurrencia presentaron pérdidas acumuladas en el período 1970 – 2000, 1,4 veces mayores con respecto al PIB de 1999 que las generadas en el Eje Cafetero (ERN – Colombia, 2004, p. 40). Estos últimos eventos reducen cada vez más la capacidad de la sociedad en su conjunto para superar los desastres, de allí que uno de los mayores retos del país es reducir la vulnerabilidad creada históricamente.

De acuerdo con estadísticas de 16 países de Latinoamérica para el período 1990 – 2011 el riesgo frente a fenómenos hidrometeorológicos y climáticos está creciendo de manera acelerada (UNISDR y Corporación Oso, 2013, p. 6). En nuestro país, las manifestaciones del Fenómeno de “La Niña 2010 – 2011”, ocasionaron deslizamientos e inundaciones en gran parte del territorio nacional, que afectaron más de 3 millones de personas y generaron pérdidas estimadas en \$11,2 billones, los cuales representaron el 0,4% del PIB de 2010. El 83,5% de las pérdidas se concentraron en vivienda (38,3%), transporte (30,2%), energía (7,8%) y en sectores productivos (7,2%), donde el sector agricultura participó con el 6,8% (BID – CEPAL, 2011, p. 61).

El país ha avanzado en el conocimiento de las amenazas geológicas e hidrometeorológicas, gracias al fortalecimiento de la instrumentalización y la capacidad técnica del Servicio Geológico Colombiano (SGC), y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). No obstante, no ocurre lo mismo con las amenazas de origen oceánico o antrópico no intencional. De igual manera, el país tiene grandes retos en materia del conocimiento de la vulnerabilidad y el análisis y la evaluación del riesgo en sectores y territorios.

---

9 Agricultura (maíz tecnificado, arroz irrigado y papa); Ganadería (42% del área sembrada con Pastos); Pesca (88% de los desembarcos nacionales) y forestal (17% del área sembrada). Para el sector Transporte la red vial primaria.

De acuerdo con la evaluación del Programa de Reducción de la Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres<sup>10</sup>, en el ámbito territorial se ha identificado una débil incorporación del análisis de riesgo en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT)<sup>11</sup>. Asimismo, esta evaluación resalta la necesidad de mejorar los modelos de asistencia técnica por parte de las entidades.

## 2. Visión y objetivos

El Crecimiento Verde<sup>12</sup> es un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ambientales que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas.

El crecimiento verde y compatible con el clima contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable. El crecimiento verde por definición le apuesta a la **equidad** y a la reducción de la pobreza.

Un modelo de desarrollo con una apuesta de crecimiento verde representa para Colombia la oportunidad de realizar procesos productivos con una mayor eficiencia en el uso de los recursos, menores impactos sobre el entorno y mayor resiliencia ante un clima cambiante. Este crecimiento le apuesta a la **paz**, al reducir los conflictos sociales entre la población cuando se logra ordenar el territorio de acuerdo a su vocación, conservando zonas estratégicas y dejando lugar a las actividades productivas. Asimismo, garantizando la oferta de recursos en calidad y cantidad, de tal forma que el acceso a los bienes y servicios ambientales no sean los factores detonantes de nuevos escenarios de conflicto.

El crecimiento verde implica para esta generación y las venideras, cambios transformacionales en la manera de pensar y hacer las cosas, lo que impone un reto enorme en el pilar de **educación**. Solo bajo el entendimiento de la relación estrecha entre pérdida del capital natural y el bienestar, lograremos que la sostenibilidad ambiental sea un objetivo de los sectores y territorios, que propenda por el crecimiento, la innovación y la tecnología, la inclusión social, la productividad y la competitividad del país.

---

<sup>10</sup> Programa adelantado entre 2006 y 2013, que fue financiado con recursos del crédito BIRF 7293 CO.

<sup>11</sup> Componente ejecutado por el MVCT y con el cual se asistió técnicamente a 1.007 municipios en la incorporación del riesgo en los POT

<sup>12</sup> La OCDE, define el crecimiento verde como “El fomento del crecimiento y el desarrollo económico, al tiempo que se asegura que los bienes naturales continúan suministrando los recursos y servicios ambientales de los cuales depende nuestro bienestar. Para lograrlo, debe catalizar inversión e innovación que apunten al crecimiento sostenido y abran paso a nuevas oportunidades económicas.”

Para alcanzar esta visión de crecimiento verde se plantean como objetivos de mediano plazo:

- Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono.
- Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental.
- Objetivo 3: Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático

La visión de crecimiento verde reconoce como enfoque fundamental el crecimiento compatible con el clima, planteando acciones necesarias en materia de mitigación ante el cambio climático como la reducción de las emisiones GEI por parte de los sectores y la deforestación y degradación evitada. Asimismo, el desarrollo de estrategias para avanzar en la adaptación al cambio climático y las acciones transversales habilitantes para consolidar una política nacional de cambio climático.

El crecimiento verde en cada una de las regiones tiene énfasis particulares. En la **Región Caribe** mitigar el riesgo climático, la protección de ecosistemas y el ordenamiento marino-costero se convierte en determinante prioritario. En **Pacífico** el aprovechamiento sostenible a través de instrumentos económicos y buenas prácticas se constituye en la estrategia central. En **Centro Sur** la conservación del capital natural, el control a la deforestación y la protección de ecosistemas en las regiones del Macizo y la Amazonía son importantes. En **Llano** la conservación y el manejo eficiente del recurso hídrico y el uso del suelo de acuerdo a su vocación resultan primordiales. Para la región **Centro Oriente** la protección de ecosistemas para la regulación hídrica, el uso racional del agua y el saneamiento resulta fundamental. Por último, en la región **Cafetero** la producción sostenible y la conservación de los ecosistemas estratégicos es una tarea esencial.

### 3. Estrategias y Metas

#### **Objetivo 1: Avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono**

La implementación de un enfoque de crecimiento verde busca priorizar opciones de desarrollo y crecimiento del país, basados en la innovación y aumento en la productividad de los recursos, la producción sostenible, la reducción de los costos de contaminación y la mitigación al cambio climático, con cambios hacia procesos más eficientes e incluyentes que maximicen los beneficios económicos, sociales y ambientales. Esto requiere la definición de objetivos y apuestas por parte de los sectores productivos focalizadas en maximizar las sinergias entre la generación de crecimiento económico y la gestión ambiental, que aumenten el bienestar para la población colombiana, promuevan la competitividad, conserven los recursos naturales y servicios ecosistémicos considerados como la base de la economía, y

permitan avanzar en el cumplimiento de compromisos internacionales en materia ambiental y desarrollo sostenible. Para lograr lo anterior, se proponen las siguientes estrategias:

**Estrategia 1: Impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajo carbono**

Esta estrategia busca incidir sobre las tendencias de desarrollo de sectores como energía, transporte, vivienda, agropecuario, minería, hidrocarburos e industria, con el fin de iniciar cambios transformacionales en la calidad y tipo de servicios y productos que éstos ofrecen hacia una senda de crecimiento verde. Adicionalmente, busca mejorar el desempeño ambiental de los procesos productivos a través del uso eficiente de los recursos naturales, la eficiencia energética y el desarrollo bajo en carbono, lo cual se refleja en beneficios económicos, sociales y ambientales.

A continuación se describen las acciones que realizarán los sectores para impulsar transformaciones hacia sendas más eficientes buscando lograr un crecimiento sostenible. Estas acciones se implementarán en el marco de diferentes instrumentos técnicos, normativos, económicos y de planificación de los sectores, entre los que se encuentra los Planes de Acción Sectorial de mitigación de GEI de la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC):

**Energías renovables y eficiencia energética:** Se avanzará en la reglamentación e implementación de la Ley 1715 de 2014 sobre fuentes no convencionales y gestión eficiente de la energía; del Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGÉ); y de un esquema de incentivos para fomentar la inversión en fuentes no convencionales de energía y eficiencia energética. Adicionalmente, se realizará la creación de la Agencia de Eficiencia Energética; el diseño e implementación de una política de eficiencia energética; la expedición de reglamentos técnicos que promuevan el uso más seguro, limpio y eficiente de la energía eléctrica; y la implementación del Plan de Acción Sectorial de Mitigación – Energía Eléctrica y del Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía (PROURE) y su respectivo Plan Indicativo.

Adicionalmente, se pretende lograr ahorros en los sectores industrial, residencial, comercial, público y de servicios, lo cual contará con el apoyo de una institucionalidad que diseñe, desarrolle, promueva e implemente proyectos con este alcance. Igualmente, se promoverán planes de renovación tecnológica para productos de alto consumo, que contemplarán – entre otros– la sustitución de refrigeradores, bombillas incandescentes y equipos de uso final.

Por otra parte, con el fin de disminuir el uso del diésel y de leña para la generación de energía eléctrica y la cocción de alimentos en las ZNI se implementarán esquemas empresariales integrales para la distribución y comercialización del Gas Licuado de Petróleo

(GLP) en zonas de difícil acceso del país y áreas de servicio exclusivo de energía eléctrica. Así mismo, se diseñarán esquemas multiservicios para la prestación de los servicios de energía eléctrica, gas natural y/o GLP distribuido por redes y/o por cilindros. Adicionalmente, se impulsarán esquemas de generación de energía con fuentes no convencionales de energía renovable y sistemas híbridos, así como la aplicación de estrategias de eficiencia energética, dando prioridad a los proyectos contenidos en los Planes de Energización Rural Sostenible (PERS) y considerando el uso productivo del recurso energético en beneficio de la comunidad.

Estas medidas permitirán incrementar la participación de las fuentes no convencionales de energía renovable en la generación de energía eléctrica, reducir la intensidad energética de la economía y promover la participación activa de la demanda, con el fin de reducir las emisiones asociadas de GEI y hacer un uso más eficiente de la capacidad instalada. Adicionalmente, permiten una oferta eléctrica de menor impacto ambiental para poblaciones alejadas que se encuentran en Zonas No Interconectadas (ZNI), reducen los costos asociados al uso y producción de energía eléctrica, mejora el desempeño ambiental de los sectores, y puede reducir las necesidades de expansión del sistema y/o postergar la entrada en operación de nuevas fuentes de generación<sup>13</sup>.

Las metas y estrategias a cargo del sector de energía se encuentran incluidas en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Meta intermedia	Uso de fuentes de energías limpias en el sistema energético nacional (MW)
	Meta intermedia	Capacidad instalada total con fuentes no convencionales de energía en Zonas No Interconectadas (MW)
	Estrategia	Servicio continuo y con costos eficientes, sumado a un consumo eficiente – Energía eléctrica para todos

**Transporte multimodal de carga y transporte urbano sostenible:** Se incrementará el transporte multimodal de carga con una mayor participación del transporte ferroviario y fluvial, con el fin de reducir los costos logísticos y de transporte, disminuir los tiempos de viaje, mejorar la conectividad y competitividad del sector, minimizar los impactos ambientales y disminuir las emisiones de GEI. Esto se realizará mediante la construcción de obras fluviales; mantenimiento y profundización de canales de acceso; monitoreo y mantenimiento de kilómetros fluviales; rehabilitación y recuperación de los corredores ferreos de mayor potencial; y la operación de la red ferroviaria. Lo anterior, en el marco de la formulación e implementación de instrumentos de planificación como el Plan Maestro de Transporte Fluvial de Carga y Pasajeros y Plan Maestro Ferroviario, a través de los cuales se dará

<sup>13</sup> De acuerdo a los escenarios proyectados por la Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono, si en el año 2030 el país incrementa en un 15% el uso de fuentes no convencionales de energía, se podrán obtener reducciones anuales de 9,0 Mt de CO<sub>2</sub> para el 2030 o reducciones del 51% de GEI sobre niveles tendenciales o “business as usual”.

continuidad a la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena, la ejecución de estudios para la recuperación de navegabilidad en los ríos Meta, Atrato y Putumayo, la articulación de los desarrollos ferreos del valle del Magdalena, la red del Pacífico y los ramales del altiplano cundiboyacense y santanderes, y la estructuración del ferrocarril de la región del Carare.

Estas medidas, entre otras relacionadas con la gestión de la Política Nacional de Logística, el Sistema Nacional Logístico y la renovación de vehículos del transporte automotor de carga permitirán reducir los costos del transporte y manejo de carga, haciendo más competitivo al sector y el comercio exterior del país<sup>14</sup>.

De la misma manera, se incrementará la participación del transporte público organizado con modos sostenibles, a través de una política de movilidad urbana sostenible que incorpore sistemas organizados con enfoque de calidad de servicio y desempeño global de las ciudades, además de la implementación de una política de sistemas inteligentes de transporte que permita gestionar de manera más eficiente la movilidad de personas y bienes. Estas medidas buscan mejorar la movilidad, la eficiencia del sistema de transporte, la calidad ambiental mediante la disminución de contaminantes locales y reducir la congestión.

Complementario con lo anterior, se establecerán lineamientos para la formulación de los Planes de Movilidad en las ciudades con perfiles viales que permitan la circulación de diversos modos (a pie, bicicleta, vehículo privado, transporte público y medios alternativos) y la construcción de corredores que integren el transporte, espacio público y medio ambiente. Se fortalecerá la movilidad urbana en los modos más sostenibles mediante la implementación de sistemas de transporte público organizados que incrementen el uso de modos no motorizados, con infraestructura dedicada a peatones y ciclistas. De igual manera, se establecerán medidas para el control de demanda de transporte privado y disminución de la congestión urbana, mediante la reglamentación de tarifas máximas de estacionamientos y cobros por uso de áreas de alta congestión o de alta contaminación<sup>15</sup>.

Se revisará la posibilidad de destinar recursos a las inversiones asociadas a la operación de los sistemas de transporte y reconversión tecnológica, incentivando la incorporación de vehículos con tecnologías limpias (gas, eléctricos e híbridos). Adicionalmente, el Ministerio de Minas y Energía (MME) revisará el esquema de subsidios aplicados al diésel y a la gasolina, y evaluará las medidas para facilitar la conversión al autogas, al Gas Natural Vehicular y a la movilidad eléctrica (en especial en transporte masivo).

---

<sup>14</sup> Los escenarios de la ECDBC estiman que la implementación de un paquete de medidas para promover los modos de transporte de carga alternativos al carretero y renovación del parque automotor de carga tienen un potencial de reducción anual de 2,5 Mt CO<sub>2</sub> para el año en el 2030, contribuyendo a su vez a reducir otros contaminantes como NOx y material particulado.

<sup>15</sup> Se ha estimado que las medidas orientadas a articular proyectos de vivienda y transporte con el objetivo de reducir las distancias y tiempos de viaje en las ciudades, tienen un potencial de reducción anual de 2,5 Mt CO<sub>2</sub> para el año en el 2030.

Finalmente, se fortalecerá la capacidad para formular e implementar Planes locales de Seguridad Vial y se definirán medidas reglamentarias que establezcan condiciones de seguridad para las modalidades de transporte público terrestre con el fin de reducir la accidentalidad vial.

Las metas del sector transporte incluidas en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas son:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Meta Intermedia	Aumentar el transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo – Mill/Ton (sin carbón)
	Meta Intermedia	Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados) en 8 ciudades.
	Meta Intermedia	Disminuir la edad en años promedio del transporte automotor de carga con peso bruto vehicular mayor a 1.5 toneladas.
	Estrategia	Diversificación de combustibles – Combustibles líquidos y biocombustibles

**Construcción sostenible:** Se implementará la política de construcción sostenible a través de la cual se busca disminuir los impactos negativos sobre el ambiente, generados por los procesos inadecuados de planeación, diseño, construcción y uso de las edificaciones. Lo anterior a partir de la formulación y adopción de la guía para construcción sostenible en el uso eficiente de agua y energía en edificaciones, la definición de lineamientos para la aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles en la construcción y la implementación de mecanismos de financiación verde, lo que permitirá generar cambios en los aspectos culturales, institucionales, técnicos y económicos para incentivar el desarrollo de construcciones más eficientes. Así mismo, se realizará la consolidación de un sistema de información integral para el seguimiento de la política con metodologías de medición del uso eficiente de recursos naturales. Estas estrategias se encuentran incluidas en el capítulo de movilidad social a cargo del sector vivienda:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	Objetivo	Implementar la política nacional de construcción sostenible
	Estrategia	Formular un Sistema de Información Integral para el seguimiento de la política de Construcción Sostenible
	Estrategia	Generar un marco regulatorio y de financiación adecuado para la construcción de edificaciones sostenibles

**Producción agropecuaria en áreas de vocación, ganadería intensiva con sistemas silvopastoriles y uso eficiente del agua:** Se implementarán instrumentos que estimulen el uso productivo de las tierras, en especial las de vocación agrícola, pecuaria y forestal, a partir de información semidetallada (1:25.000), que permita identificar las condiciones agroecológicas del suelo y la oferta ambiental del territorio. Estos instrumentos conducen

a realizar un uso eficiente del suelo y la reconversión de tierras rurales que presenten conflictos en el uso del suelo por sobreexplotación y subutilización.

Se diseñarán e implementarán nuevos instrumentos para la promoción de las plantaciones forestales con fines comerciales y silvopastoriles, tales como la focalización de tres zonas de desarrollo estratégico, con encadenamiento para la producción de bienes y servicios del subsector, logística y comercialización interna y externa. Se reformulará el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) articulándolo con líneas de crédito para proyectos forestales acordes a los flujos de caja generados por el proyecto productivo, solventando los períodos de falta de liquidez propios de la estacionalidad de ingresos de actividades forestales y para los pequeños productores habrá una tasa subsidiada. Por su parte, los sistemas silvopastoriles permiten mejorar la calidad del suelo y el volumen del forraje, aumentar la retención de agua, desincentivar los procesos de colonización de suelos para ganadería, contribuir a la adaptación al cambio climático, disminuir las emisiones de GEI y generar mayores ingresos por producción de madera, carne y leche.

Asimismo, se establece necesario contar con un modelo de planificación de la infraestructura de adecuación de tierras que tenga como punto de partida las demandas hídricas de los sistemas productivos; que busque la gestión sostenible del recurso hídrico; que incorpore modelos productivos que hagan un uso más eficiente del agua; y que garantice la sostenibilidad de esta infraestructura en el tiempo. Se planificará y ejecutará una nueva generación de distritos de adecuación de tierras en donde se asegure la sostenibilidad ambiental, además de considerar la necesidad de infraestructura de almacenamiento de agua teniendo en cuenta la gestión del recurso hídrico y su uso multipropósito, con el fin de enfrentar riesgos climáticos que puedan afectar la producción agropecuaria, forestal y pesquera.

Complementario a estas acciones, se diseñará e implementará un nuevo modelo de asistencia técnica integral articulado a un sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación agroindustrial, para el fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo de la investigación y el desarrollo tecnológico que permitan consolidar modelos productivos que aseguren la innovación y el mejoramiento de la competitividad. Este modelo tendrá un componente fuerte de asistencia y capacitación técnica para la reducción y uso eficiente de los fertilizantes y agroquímicos en la producción agropecuaria, con el fin de reducir la contaminación del suelo y del agua; así mismo, se realizará un énfasis en el uso racional del agua y del suelo articulado a las buenas prácticas agropecuarias.

En el capítulo de transformación del campo se encuentran incluidas las siguientes metas y productos que contribuyen a la implementación del crecimiento verde a cargo del sector agropecuario:

Capítulo	Descripción	
Transformación del campo	Meta intermedia	Áreas sembradas por cultivos priorizados sin conflicto en el uso del suelo (Ha)
	Producto	Zonificación a escala 1:25.000 de áreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos (Ha)
	Producto	Capacidad de carga (Inventario Bovino / Ha Pecuarias)
	Producto	Áreas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios (obras de riego, drenaje y protección de inundaciones). (Ha)

**Gestión integral de la energía en los sectores de minas e hidrocarburos:** Se implementarán mecanismos para el aprovechamiento del gas asociado a la explotación de carbón y los líquidos asociados a la explotación de hidrocarburos, con el fin de reducir las emisiones de GEI generadas por estos sectores y aumentar su competitividad. Para este fin, se expedirá la regulación pertinente para el aprovechamiento del gas metano asociado al carbón en explotación y se optimizarán los procesos de producción en los campos hidrocarburíferos a través del aprovechamiento del GLP para la diversificación de la canasta energética. Esta estrategia se encuentra incluida en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas a cargo del sector de minas:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Estrategia	Aprovechamiento de subproductos - Aprovechamiento hidrocarburífero responsable, que contribuya al desarrollo sostenible.

**Gestión de pasivos ambientales:** Se adoptará e implementará la estrategia para atender las áreas mineras en estado de abandono, así como las contingencias derivadas a los ataques a la infraestructura hidrocarburífera, se realizará un inventario de las zonas afectadas por la actividad minera que se encuentran en estado de abandono y se establecerá una metodología para la priorización de su atención en función del riesgo de afectación para las comunidades. Adicionalmente, se reglamentará el cierre de minas que permita la reconformación y adecuación de los terrenos para su utilización posterior, conforme con los usos planteados en los instrumentos de ordenamiento territorial, y la adopción de mecanismos de aseguramiento para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los titulares mineros relacionadas con esta etapa de la actividad minera y prevenir de esta manera la configuración de pasivos ambientales. Las acciones relacionadas con la gestión de pasivos ambientales se encuentran en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas a cargo del sector de minas:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Estrategia	Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental – Estrategias transversales

**Cadenas de valor industriales eficientes:** Las características y problemáticas que enfrentan las empresas que hacen parte de una cadena de valor en relación con la eficiencia en el uso de los recursos energéticos, la optimización de procesos logísticos, y la reducción y aprovechamiento de residuos crean la oportunidad de construir proyectos específicos que favorezcan el crecimiento bajo en emisiones de las empresas. Para este fin el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo creará un programa para el desarrollo bajo en carbono mediante el cual se le proveerán a las empresas de cuatro cadenas productivas metodologías que les permitan realizar la gestión y el monitoreo de emisiones, del uso de energía y de otros recursos. El producto asociado a esta estrategia se encuentra incluido en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Producto	Cadenas productivas de valor bajas en carbono.

**Innovación y ecoinnovación:** Con el objetivo de focalizar las iniciativas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) que se desarrollarán en los próximos cuatro años, Colciencias definirá programas de CTI estratégicos en cinco áreas prioritarias para el país. Para la elaboración de estos planes se potenciarán los actuales Programas Nacionales de CTI, dentro de los cuales está incluido el programa nacional de Ambiente, Biodiversidad y Hábitat. Las áreas estratégicas deberán incorporar los retos ambientales que enfrenta el país, dentro de los cuales se encuentra la necesidad de reducir los impactos financieros que se encuentran al responder a los retos ambientales y el costo de las políticas de mitigación del cambio climático. Por ello, se deberán considerar elementos que permitan facilitar la transición a un crecimiento verde, por ejemplo en las pequeñas y medianas empresas.

La implementación de iniciativas de CTI enfocadas al medio ambiente puede tener un gran impacto en mejorar la relación costo-efecto de las políticas de mitigación del cambio climático. Por lo tanto, se implementarán estrategias de acompañamiento empresarial con las que se facilitará la transición a un crecimiento verde de las pequeñas y medianas empresas de una manera más eficiente, por ejemplo promoviendo el acceso a financiación, la implementación de procesos eficientes y la transferencia de tecnologías limpias.

#### Estrategia 2: Mejorar la gestión sectorial para la disminución de impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo económico

Con la implementación de esta estrategia se busca disminuir los impactos ambientales y en la salud asociados al desarrollo de actividades y procesos productivos tales como la cocción de alimentos con leña, el uso de mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala, las aguas residuales sin tratar y el manejo inadecuado de residuos sólidos.

A continuación se describen las acciones que realizarán los sectores agropecuario, minero, vivienda y salud:

**Vivienda rural sostenible:** Durante este cuatrienio se entregarán 100.000 soluciones de vivienda rural, con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población, con diseños acordes a las necesidades de los hogares y a las condiciones socioambientales, incluyendo el diseño de cocinas abiertas, con lo cual se busca contribuir a la disminución de la contaminación intramural que afecta especialmente a las mujeres mayores de 30 años y niños en las zonas rurales del país. El producto incluido por el sector agropecuario frente a este tema es:

Capítulo	Descripción	
Transformación del campo	Producto	Número de soluciones de vivienda entregadas

**Reducción del mercurio en la minería de oro artesanal y de pequeña escala:** Se acompañará a las Unidades de Producción Minera (UPM) para el cumplimiento de los estándares técnicos, laborales, económicos y medioambientales para mejorar su competitividad a través del desarrollo de procesos de intervención de formalización de la minería de oro de barequeo artesanal y de asistencia técnica a las actividades mineras tituladas de pequeña escala para la reconversión tecnológica de este sector, con el fin de disminuir los impactos en el ambiente y en la salud asociados al uso de mercurio, acompañados de un proceso de control de la comercialización del mercurio, en el marco de lo establecido en la Ley 1658 de 2013 sobre reducción y eliminación del mercurio en las actividades industriales. La meta relacionada con la reducción del uso de mercurio incluida en el capítulo de infraestructura y competitividad estratégicas a cargo del sector minero es:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Meta intermedia	Plantas de beneficio de oro en títulos mineros que utilizan mercurio

**Disminución de conflictos socioambientales asociados a la exploración y explotación de hidrocarburos y minerales:** Se realizarán las siguientes acciones para reducir los conflictos socioambientales relacionados con el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera y de hidrocarburos: incrementar los procesos de participación pública a través de mejoras en la interlocución con las comunidades aledañas a los proyectos de exploración y explotación, de tal forma que se cuente con buenas relaciones con estas; fortalecer la articulación interinstitucional desde las etapas más tempranas de la planeación de los proyectos por parte de las entidades del sector minero-energético, las entidades del sector ambiental y las entidades encargadas de los procesos de consulta previa; promover los sistemas de alertas tempranas para el proceso de licenciamiento ambiental y consulta previa; implementar la metodología para la compensación por pérdida de biodiversidad en

componente marino-costero; elaborar los estudios para determinar los costos ambientales del desarrollo de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos costa afuera. Estas acciones se encuentran incluidas en la siguiente estrategia a cargo del sector minero:

Capítulo	Descripción	
Infraestructura y competitividad estratégicas	Estrategia	Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental – Estrategias transversales

**Tratamiento de aguas residuales y reciclaje de residuos sólidos:** La disminución de impactos ambientales y en la salud también implica avanzar en el desarrollo de acciones a cargo del sector de agua potable y saneamiento básico, con el fin de asegurar un manejo integral de residuos sólidos y estrategias para el tratamiento de aguas residuales que demandan altas inversiones. Para esto, se promoverá el desarrollo de sistemas integrales sostenibles en el Programa de Saneamiento y Manejo de Vertimientos en las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha, Otún- Consota, Río de Oro, Fonce y Laguna de Fúquene, así como la definición de políticas de drenaje urbano. Así mismo, se definirá entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio los ajustes y desarrollos normativos relacionados con los instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación.

En relación a la gestión de residuos sólidos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, desarrollará políticas y regulaciones orientadas a fortalecer la gestión de estos residuos a través de modelos regionales que generen economías de escala e incentiven inversiones en sistemas adecuados de aprovechamiento y disposición final. Adicionalmente, se fortalecerán los procesos y alianzas para el desarrollo de esquemas inclusivos de reciclaje, promoción de cadenas productivas y la estructuración de un observatorio para el monitoreo y seguimiento del reciclaje y el aprovechamiento<sup>16</sup>.

Las metas sobre saneamiento básico del sector vivienda son:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	Meta intermedia	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos
	Meta intermedia	Aguas residuales urbanas tratadas

**Salud ambiental:** Se implementará la Política Integral de Salud Ambiental, se conformarán los Consejos Territoriales de Salud Ambiental en los 32 departamentos del país, y se

---

<sup>16</sup> Se ha estimado que incorporar tecnologías de tratamiento mecánico biológico o similares para la disposición de residuos en las 24 ciudades más grandes de Colombia, contribuiría a una reducción anual de 5.1 Mt CO2 para el año en el 2030.

avanzará en el cumplimiento de las metas de la dimensión de salud ambiental del Plan Decenal de Salud Pública 2012–2021. Finalmente, se pondrá en funcionamiento el Sistema Unificado de Información en Salud Ambiental (SUISA). En el capítulo de movilidad social se incluyó la siguiente meta:

Capítulo	Descripción	
Movilidad social	Meta intermedia	Reducir el porcentaje del PIB relativo a los costos de morbilidad y mortalidad asociada a degradación ambiental

#### **Objetivo 2: Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental**

La biodiversidad y sus servicios ecosistémicos proveen beneficios que son la base del desarrollo de las actividades económicas y sociales del país y para la adaptación al cambio climático. Para mantener la capacidad de los ecosistemas de proveer dichos beneficios es necesario conservarlos, restaurarlos y reducir su degradación, acciones que parten de un ordenamiento integral del territorio donde los actores hacen uso adecuado del mismo, reduciendo los conflictos y promoviendo la sostenibilidad. Mantener el flujo de servicios ecosistémicos también requiere de una gestión sectorial y urbana sostenible y del impulso de negocios que promuevan el uso adecuado de la biodiversidad, obteniendo como resultado una mejora en la calidad de los recursos naturales. Lo anterior en un contexto de cambio climático, requiere de una institucionalidad ambiental fortalecida que facilite la reducción de los conflictos ambientales, impulse la competitividad de los sectores, genere beneficios sociales y contribuya con la reducción de la inequidad territorial. Para lograr lo anterior, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las entidades del SINA y otras entidades de orden nacional se proponen implementar las siguientes cinco estrategias:

#### **Estrategia 1: Conservar y asegurar el uso sostenible del capital natural marino y continental de la nación**

La presente estrategia busca asegurar la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales a través del reconocimiento de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos como base para el desarrollo del país, propendiendo por la disminución de conflictos en el uso del territorio. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Conservación de la diversidad biológica:** Con el fin de asegurar la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos se implementará el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011–2020 y el Plan Nacional de Biodiversidad, encaminados a avanzar en el cumplimiento de las Metas Aichi<sup>17</sup> y los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos. Las anteriores acciones de política tendrán un complemento regional a partir del establecimiento

<sup>17</sup> Las Metas Aichi fueron acordadas por las Partes del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) para abordar de manera global y de acuerdo con las capacidades de los países, los principales problemas y retos relacionados con la conservación de la biodiversidad.

de acuerdos para el uso sostenible, la preservación y la restauración de ecosistemas estratégicos como los páramos, manglares, humedales y el bosque seco tropical. Adicionalmente, será necesario avanzar en la categorización de especies de fauna y flora silvestres, con el fin de implementar programas para el control de especies invasoras.

**Gestión adecuada del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP):** Se buscará dar solución a la problemática de uso, ocupación y tenencia de la tierra al interior de los Parques Nacionales Naturales, a partir de: (1) la definición de estrategias de solución de conflictos; (2) la definición de zonas amortiguadoras; y (3) la generación de alternativas productivas basadas en el uso sostenible de la biodiversidad para poblaciones ubicadas en áreas protegidas, de acuerdo con su régimen de uso, y otras estrategias de conservación ex situ. Las anteriores acciones se complementarán con: (4) la ampliación de áreas protegidas en zonas de ecosistemas subrepresentados; (5) la implementación del Subsistema de Áreas Marinas Protegidas; (6) el avance en la implementación de los planes de manejo de áreas protegidas; (7) el fortalecimiento de los Sistemas de Áreas Protegidas Regionales y Departamentales; (8) el establecimiento de estrategias de conservación ex situ a nivel local; y (9) la descentralización de coordinaciones territoriales para fortalecer los subsistemas regionales de áreas protegidas.

**Reducción de la deforestación:** Se propenderá por disminuir la tasa de deforestación anual, con el fin de reducir la pérdida de biodiversidad y permitir que los bosques del país actúen como secuestros de carbono y proveedores de otros servicios ecosistémicos. Las estrategias de reducción de forestación se basarán en la potencialización de actividades productivas bajas en deforestación y el mejoramiento de los medios de vida local, buscando convergencia entre el bienestar social, económico y ambiental. Con este fin se adelantarán las siguientes acciones: (1) promoción de la legalidad de la oferta y la demanda de productos maderables, a través de la implementación del Pacto Intersectorial por la Madera Legal; (2) ejecución de la Estrategia de Corresponsabilidad Social en la lucha contra Incendios Forestales; (3) implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención y Control al Tráfico Ilegal de Especies Silvestres y de la Estrategia Nacional de Prevención, Seguimiento, Control y Vigilancia Forestal; (4) fortalecimiento de la gobernanza forestal y de la capacidad para la administración de Zonas de Reserva Forestal en el país; (5) implementación de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+); (6) consolidación del sistema de monitoreo de bosques y carbono; (7) implementación del inventario forestal nacional; y (8) ejecución de programas de producción sostenible que además de reducir la deforestación, reduzcan las emisiones de GEI y la degradación ambiental.

Con el fin de fortalecer los esfuerzos en materia de deforestación se avanzará en la implementación de la **Visión Amazonía**, a partir de la cual se busca potenciar un enfoque de desarrollo regional bajo en deforestación. Entre las actividades más relevantes para la implementación de dicho enfoque se encuentran el impulso a actividades productivas lícitas y sostenibles y el fortalecimiento de la participación de comunidades indígenas.

**Restauración de ecosistemas terrestres y marinos** a través de: (1) la implementación del Plan Nacional de Restauración Ecológica; (2) la ejecución de programas y proyectos regionales y locales de restauración; (3) el desarrollo de alianzas con los sectores productivos del país haciendo énfasis en el mejoramiento de los medios de vida en el campo; y (4) la promoción del uso de herramientas de manejo para la conservación de la biodiversidad en paisajes rurales transformados.

**Política Integrada para la Gestión de Mares y Costas y erosión costera:** se avanzará en la formulación de una política integrada para la gestión de las zonas marinas, costeras e insulares del país, haciendo énfasis en la protección de su biodiversidad, el bienestar de sus pobladores y la defensa de la soberanía nacional. En su formulación participarán las entidades del orden nacional y regional así como los sectores, la academia y la población con presencia en dichas zonas del país. Adicionalmente, se desarrollará un programa nacional para la prevención, mitigación y control de la erosión costera en las costas Caribe y Pacífico, propendiendo por la seguridad habitacional y el bienestar de las poblaciones asentadas en estas zonas, el desarrollo sectorial compatible con las dinámicas de dicho fenómeno y el mantenimiento de la belleza escénica y paisajística de las playas colombianas.

**Uso de instrumentos económicos y la valoración de la biodiversidad** para promover la conservación y la producción sostenible. Se avanzará en: (1) la ampliación de los beneficiarios de Pago por Servicios Ambientales (PSA) a través de la implementación del Programa Nacional de PSA en ecosistemas estratégicos; (2) se realizará la revisión de instrumentos económicos y financieros existentes y se formularán nuevos instrumentos; (3) se consolidará las cuentas nacionales ambientales a partir de la creación del Comité Nacional de Cuentas Ambientales y de la formulación y adopción de la cuenta ambiental económica para el bosque y la cuenta para el agua y la formulación de la cuenta de capital natural. Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base	Meta a 2018
Deforestación anual ( hectáreas/año )	120.000	90.000
Producto	Línea base	Meta a 2018
Hectáreas de Áreas Protegidas declaradas en el SINAP	17.298.000	17.798.000
Hectáreas en proceso de restauración	85.539	300.000
Áreas del SPNN con estrategias de solución de conflictos por uso, ocupación o tenencia	29	37
Programas que reducen la desforestación, las emisiones de Gases de Efecto Invernadero y la degradación ambiental en implementación.	0	9
Sectores que implementan acciones en el marco de la Estrategia Nacional REDD+	0	3

## Estrategia 2: Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible

Esta estrategia busca promover el ordenamiento integral del territorio, con el fin de reducir los conflictos asociados al uso inadecuado y la degradación ambiental, generando beneficios socio-económicos a las poblaciones más vulnerables. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Unificación de lineamientos para el ordenamiento integral del territorio:** Se avanzará en la elaboración y socialización de la Estructura Ecológica Principal y se adoptará el Estatuto de Zonificación de uso adecuado del territorio. Lo anterior permitirá avanzar en la protección efectiva de ecosistemas estratégicos y reducir los conflictos por uso en el territorio.

**Formulación e implementación de instrumentos de ordenamiento integral del territorio:** Las autoridades ambientales avanzarán en la formulación e implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas (POMCA), los Planes de Ordenación y Manejo Integrado de las Unidades Ambientales Costeras (POMIUAC), los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos y los Planes de Manejo Ambiental de Microcuenca. Asimismo, los Planes Estratégicos de Macrocuencas para Magdalena-Cauca y Caribe y la puesta en marcha de sus Consejos Ambientales Regionales.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base	Meta a 2018
Autoridades ambientales que aplican las directrices ambientales en los instrumentos de planificación y ordenamiento ambiental territorial	0	15
Producto	Línea base	Meta a 2018
POMCA y POMIUAC formulados	0	30
Planes Estratégicos de Macrocuencia, POMCA y PMA acuíferos en implementación	0	29

## Estrategia 3: Mejorar la calidad ambiental a partir del fortalecimiento del desempeño ambiental de los sectores productivos, buscando mejorar su competitividad

Esta estrategia tiene como fin mejorar la calidad ambiental, partiendo del fortalecimiento del desempeño ambiental de sectores productivos buscando mejorar su competitividad, reducir conflictos por contaminación, costos asociados a la degradación ambiental y generar beneficios a las poblaciones más vulnerables. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Reducción de consumo y post-consumo:** Se buscará disminuir la generación de residuos y aumentar las tasas de reciclaje y valorización, a partir de un ejercicio de articulación de las Políticas de Producción y Consumo Sostenible y de Gestión Integral de Residuos, que llevará a implementar las siguientes acciones: (1) ejecución de programas orientados a

modificar los patrones de producción y consumo hacia la sostenibilidad; (2) implementación de programas para promover el consumo responsable y la responsabilidad extendida del productor para la gestión de residuos post-consumo. Estos programas irán acompañados de la reglamentación por parte del MADS de las medidas de responsabilidad del productor para motivar el eco-diseño, la producción más limpia y el aumento de la demanda de materiales reciclados en los procesos industriales.

En términos de residuos se buscará: (1) la armonización de la normativa existente en materia de manejo de residuos; (2) el establecimiento de incentivos en los diferentes eslabones de la cadena para prevenir la generación de residuos y fomentar el reciclaje; y (3) la formulación de un plan nacional para la gestión integral de residuos con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el DNP. Asimismo, se fortalecerá la capacidad regional y se fomentará el reciclaje en el ámbito municipal y distrital, en el marco del servicio público de aseo, para reducir los residuos dispuestos e incrementar la vida útil de los rellenos sanitarios, con el fin de disminuir la presión sobre los recursos naturales y contribuir la mitigación de la generación de gases de efecto invernadero. En materia de gestión integral de residuos peligrosos: (1) se fortalecerá el seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales a los diferentes actores involucrados, y se (2) reglamentará e implementará la Ley de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE).

**Negocios verdes:** Con el fin de aprovechar la oferta nacional de bienes y servicios provenientes de los ecosistemas, se buscará posicionar los negocios verdes a través de la implementación de Programas Regionales de Negocios Verde en la Amazonía, Pacífico, Caribe, Centro y Orinoquía. Dichos programas facilitarán el desarrollo de negocios verdes y sostenibles, basados en las ventajas competitivas regionales en actividades económicas como el ecoturismo, la agricultura orgánica, los alimentos, la farmacéutica y cosmética, entre otros.

**Fomento a la biotecnología y bioprospección:** se implementará una estrategia para el establecimiento de acuerdos con fines de bioprospección, aprovechamiento comercial e industrial de acceso a recursos genéticos y/o productos derivados, involucrando entidades nacionales, centros de investigación, la academia y empresas de bioprospección y desarrollo de biotecnología. Adicionalmente, se buscará avanzar en el conocimiento y la valorización de nuevos recursos genéticos y productos derivados promisorios con énfasis en la Amazonía, el Pacífico y las áreas marinas, a través de: (1) mejora del conocimiento del potencial del país a partir de la generación de inventarios nacionales de biodiversidad; (2) evaluación de mecanismos regulatorios y de mercado que propicie el desarrollo de estas actividades; (3) promoción de la investigación sobre la bioprospección. Finalmente, se fortalecerá el Sistema Nacional de Bioseguridad<sup>18</sup>, mediante la articulación de las autoridades nacionales

---

<sup>18</sup> Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la Biotecnología

competentes<sup>19</sup>, en las acciones de implementación, seguimiento y mejora de la normativa vigente en la materia.

**Gestión integral de sustancias químicas:** Desarrollo de un marco legal, institucional y técnico que permita la gestión coordinada de los riesgos a la salud y el medio ambiente relacionados con las sustancias químicas. Por esta razón, se avanzará en la creación y el fortalecimiento de capacidades institucionales en el sector salud y ambiente para: (1) la evaluación y manejo del riesgo a la salud y el ambiente de las sustancias químicas, incluidos los químicos industriales; (2) implementar el Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (GHS) en mínimo 4 sectores; (3) establecer el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC) en concordancia con las mejores prácticas internacionales; (4) fortalecer el marco de política para la gestión de prevención, preparación y respuesta ante los accidentes químicos; (5) implementar el Plan de Acción Nacional para la Gestión de Sustancias Químicas en Colombia (2013-2020) en coordinación con las entidades competentes; y (6) cumplir las convenciones internacionales ratificadas por el país en la materia.

**Reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono:** Se avanzará en: (1) la reducción del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono de acuerdo con el cronograma de eliminación establecido por el Protocolo de Montreal; y (2) la promoción del uso de alternativas que no afecten la capa de ozono y que sean de bajo potencial de calentamiento global en las diferentes actividades sectoriales.

**Manejo integrado de la contaminación, con énfasis en reconversión a tecnologías más limpias:** Con el fin de mejorar la calidad del agua se realizarán las siguientes acciones: (1) implementar el Programa de Control de la Contaminación y Uso eficiente del Recurso Hídrico, en el cual las entidades del SINA apoyarán a los sectores productivos<sup>20</sup> en la formulación de planes para la reducción de la contaminación, con énfasis en reconversión a tecnologías más limpias en vertimientos. Este programa buscará caracterizar la demanda, los sistemas de medición y determinar metas de uso eficiente del agua en sectores prioritarios; (2) fortalecer los procesos de seguimiento, vigilancia de la calidad del agua y control de emisiones de vertimientos a cuerpos de agua continental, marina y costera; (3) establecer objetivos de calidad de aguas y sedimentos marinos y los criterios y límites permisibles para los vertimientos al mar, como herramientas para el seguimiento y control de la contaminación en zonas costeras y marinas; y (4) revisar e implementar las tasas de uso del agua y de vertimientos.

**Gestión integral del recurso hídrico:** Se creará el Consejo Nacional del Agua, como un organismo coordinador, para la armonización de políticas, planes y programas para la administración sostenible del recurso hídrico. En el marco de la Política Nacional para la

---

<sup>19</sup> Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Salud y la Protección Social

<sup>20</sup> Entre los sectores con los que se trabajará se encuentran los que suscribieron los Pactos por el Uso eficiente y Ahorro del Agua (acueductos, alcantarillados, hidro-energía, y agrícola).

Gestión Integral del Recurso Hídrico, se llevarán a cabo las siguientes acciones: (1) implementar programas prioritarios del Plan Hídrico Nacional; (2) elaborar las Evaluaciones Regionales del Agua (ERA)<sup>21</sup>; (3) implementar el Programa Nacional de Monitoreo del Recurso Hídrico y fortalecer la Red de Monitoreo de la Calidad de aguas marinas y costeras ; (4) desarrollar un programa nacional de regulación hídrica en cuencas prioritarias con problemas de abastecimiento; y (5) fortalecer y poner en marcha el Centro Nacional de Modelación Hidrometeorológica a cargo del IDEAM.

Se fortalecerá la institucionalidad y la gobernanza a través de: (1) implementar la estrategia de sostenibilidad financiera para la gestión integral del recurso hídrico; (2) ejecutar el Programa de Cultura del Agua, Participación y Manejo de Conflictos relacionados con el recurso hídrico, y (3) implementar el Programa Nacional de Legalización, Registros de Usuarios del Recurso hídrico. Asimismo, se desarrollará la estrategia integral de saneamiento del río Bogotá, con el fin de implementar las acciones definidas en la Sentencia del Consejo de Estado<sup>22</sup>, así: (1) crear la Gerencia Estratégica de Cuenca; (2) integrar recursos interinstitucionales para desarrollar la Estrategia Interinstitucional en beneficio del Río, en armonía con los instrumentos de financiación existentes para el saneamiento y; (3) crear los Sistemas Regionales Común de Planeación y de Información Ambiental.

**Planificación y la gestión ambiental urbana para el mejoramiento del bienestar social:** Se plantea el desarrollo de criterios ambientales y el fortalecimiento de las capacidades de las autoridades ambientales para: (1) incorporar la biodiversidad y los servicios ecosistémicos en los instrumentos de planificación y ordenamiento urbano; (2) reducir el déficit del espacio público e incrementar el área verde urbana; (3) promover el uso sostenible del suelo, los modelos de movilidad sostenibles y la investigación ambiental urbana; (4) apoyar la consolidación de instancias de planificación regional y subregional (áreas metropolitanas, ciudad–región, regiones urbanas); (5) garantizar la incorporación de principios ambientales en la gestión del suelo y en los planes y programas de vivienda; y (6) fortalecer la coordinación con las autoridades territoriales.

**Gestión de la contaminación del aire:** Se buscará: (1) fortalecer el rol de las entidades del SINAE para identificar los contaminantes, sus fuentes y llevar el registro de emisiones; (2) mejorar los sistemas de vigilancia y monitoreo; (3) actualizar y desarrollar normas, protocolos e incentivos para la reducción de las emisiones atmosféricas; (4) diseñar herramientas de conocimiento del riesgo por contaminación del aire; (5) establecer políticas e instrumentos para la prevención y control de la contaminación por ruido; y (7) mejorar la calidad de los combustibles y las tecnologías vehiculares.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

---

<sup>21</sup> Evaluaciones definidas en el Decreto 1640 de 2012.

<sup>22</sup> Fallo sobre la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá en Sentencia del 28 de marzo del 2014, del Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente AP-9479.

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Sectores económicos que implementan programas que generan beneficios ambientales	0	6
<b>Producto</b>	<b>Línea base</b>	<b>Meta a 2018</b>
Programas para reducir el consumo y promover la responsabilidad post-consumo Implementados	7	10
Programas Regionales de Negocios Verdes promovidos para el aumento de la competitividad del país	0	5
Planes para un manejo integrado de la contaminación, con énfasis en reconversión a tecnologías más limpias en emisiones y vertimientos formulados	0	5
Acuerdos para el desarrollo de Proyectos de biotecnología y la bioprospección	0	10

**Estrategia 4: Consolidar un marco de política de cambio climático buscando su integración con la planificación ambiental, territorial y sectorial**

Esta estrategia busca consolidar instrumentos normativos y de política de cambio climático para su integración en la planificación del desarrollo. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Política Nacional de Cambio Climático:** La política orientará al país en las acciones de corto, mediano y largo plazo para reducir las emisiones de GEI y facilitar la adaptación al cambio climático. Para ello, se articularán el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC), la Estrategia de Desarrollo bajo en Carbono (ECDBC) y la Estrategia REDD+<sup>23</sup>, con políticas de desarrollo sostenible del país. Se preparará un proyecto de Ley de Cambio Climático a ser presentado ante el Congreso, que incluya, entre otros, los mecanismos de coordinación interinstitucional.

**Fortalecimiento de las capacidades regionales para consolidar territorios adaptados y bajos en carbono:** este proceso se realizará a través de: (1) implementar la Estrategia de Comunicación, Educación, Sensibilización y Formación al público sobre cambio climático y; (2) formular e implementar una estrategia de regionalización del cambio climático<sup>24</sup>. En el marco de esta estrategia se contribuirá con la consolidación de territorios de desarrollo rural bajo en emisiones del sector de Agricultura, Forestal y Uso de Suelo (AFOLU por sus siglas en inglés) y REDD+ en la Amazonía colombiana y otras regiones priorizadas.

**Gestión de la información y el conocimiento en cambio climático:** esta acción buscará aumentar la producción técnica y científica sobre cambio climático que generan los institutos de

<sup>23</sup> La implementación del componente sectorial de la ECDBC se detalla en el Objetivo 1 de este capítulo y la propuesta de PNACC para el cuatrienio se describe en la Estrategia 2 del Objetivo 3.

<sup>24</sup> A partir de la cual se promoverá el diseño de planes de cambio climático de acuerdo a las características de cada región y de forma integrada con los instrumentos de planificación que confluyen en el territorio.

investigación adscritos al SINA, y entidades como el MADS y el DNP. En coherencia con el Conpes 3700, se buscará fortalecer las acciones del IDEAM en la modelación del clima y el análisis de sus implicaciones a nivel territorial. Adicionalmente, se espera avanzar en la siguientes acciones: (1) analizar los impactos económicos de los escenarios de cambio climático y de la implementación de medidas de mitigación, en el marco del Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático del DNP y; (2) conceptualizar, diseñar y poner en marcha el sistema de monitoreo, evaluación y reporte de cambio climático.

**Contribución nacional para la Convención Marco de Naciones sobre cambio climático, CMNCC:** La Política y el proyecto de ley de cambio climático, se armonizarán con la definición de un compromiso de reducción de emisiones, adaptación y medios de implementación, que cumpla criterios de solidez y equidad, compromiso que Colombia presentará para el acuerdo global que se negocia a nivel internacional bajo la CMNCC. Con el fin de coordinar lo anterior, se fortalecerá el Comité de Asuntos Internacionales.

**Financiación para el cambio climático:** Con el fin de avanzar en escenarios habilitantes para el financiamiento climático y en la transformación de la economía hacia un desarrollo bajo en carbono y resiliente ante el clima se realizarán las siguientes acciones: (1) fortalecer el Comité de Gestión Financiera; (2) formular e implementar las Estrategias Nacionales de Financiamiento Climático y de alistamiento del país para el acceso efectivo de recursos del Fondo Verde Climático; (3) hacer seguimiento al flujo de recursos públicos y privados en materia de cambio climático; y (4) estudiar el diseño y capitalización de un Fondo Nacional de Cambio Climático.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base	Meta a 2018
Entes territoriales que incorporan en los instrumentos de planificación acciones de cambio climático	1	10
Producto	Línea base	Meta a 2018
Planes de Cambio Climático formulados	12	19
Estudios de análisis de impactos económicos del cambio climático	7	12
Nuevas herramientas de comunicación, divulgación y educación para la toma de decisiones y la promoción de cultura compatible con el clima, disponibles.	4	5

#### Estrategia 5: Fortalecimiento institucional y gobernanza, para optimizar el desempeño del SINA, la educación e investigación y la generación de información y conocimiento ambiental

Esta estrategia busca fortalecer la gobernabilidad de las instituciones del SINA, con el fin de asegurar la efectividad en el ejercicio de la autoridad ambiental a nivel nacional y local, y mejorar la gestión ambiental en el país. Para ello, se adelantarán las siguientes acciones:

**Licenciamiento ambiental:** (1) unificar los criterios que usan las autoridades ambientales para el licenciamiento; (2) actualizar los términos de referencia para la realización del Diagnóstico Ambiental de Alternativas (DAA) y Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos estratégicos; (3) establecer un registro nacional único de consultores certificados para la elaboración de los instrumentos de evaluación, incluyendo los Planes de Manejo Ambiental (PMA), el DAA y el EIA; (4) ajustar los procedimientos y manuales usados en la evaluación de EIA con lineamientos de buenas prácticas de la OECD; (5) incrementar las visitas de seguimiento de proyectos licenciados; (6) modificar el alcance del Informe de Cumplimiento Ambiental; y (7) fortalecer los procesos de participación ciudadana.

**Generación de información y conocimiento en materia ambiental:** 1) consolidar el Sistema de Información Ambiental (SIAC) desarrollando un geo-portal, un sistema de consulta de bases de datos y el programa nacional de monitoreo ambiental dirigido por el MADS y coordinado por los institutos de investigación del SINA; (2) fortalecer las capacidades de los institutos de investigación del SINA para aportar en el proceso de toma de decisiones; (3) formular una agenda de investigación ambiental integrada al Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación, bajo el liderazgo de los institutos de investigación.

**Educación, Cultura y Participación:** diseñar una estrategia para la educación, cultura y participación, que favorezca la generación de alianzas con los actores sociales, étnico territoriales, sectoriales e institucionales para una efectiva gestión ambiental del territorio.

**Fortalecimiento de las Corporaciones Autónomas Regionales y las Autoridades Ambientales Urbanas:** Con el fin de fortalecer a las Corporaciones, se analizarán mecanismos para ampliar la representatividad de diversos actores en los órganos directivos de las mismas. Asimismo, se realizará un análisis de las debilidades y fortalezas de las Corporaciones en relación con la oferta ambiental del territorio bajo su jurisdicción, los retos ambientales y su capacidad técnica, operativa y financiera. Con base en dicho análisis, se diseñará e implementará un sistema de evaluación y desempeño de las Corporaciones, sistema que medirá la efectividad de las Corporaciones y tendrá en cuenta instrumentos de evaluación existentes como el Índice de Calidad Ambiental Urbana. Asimismo, se implementará una estrategia de articulación y coordinación del SINA buscando mejorar la interacción de las autoridades ambientales, los sectores y los entes territoriales, para asegurar el cumplimiento de la regulación ambiental.

Las metas y productos asociados a esta estrategia se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de la población objetivo satisfecha con la gestión ambiental, que evidencian mejora en el desempeño institucional por parte de la ANLA, MADS y CAR	N.D	70%

Producto	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de solicitudes de licencias de competencia de la ANLA resueltos dentro de los tiempos establecidos por la ley.	0%	100%
Porcentaje de proyectos con licencia ambiental con visitas de seguimiento en los sectores priorizados	35%	100%
CAR con calificación superior al 80% en su evaluación de desempeño	N.D.	20
Estrategias aplicadas de transformación institucional y social que mejoran la eficiencia y la satisfacción de la gestión ambiental del SINA	0	4

### Objetivo 3: Lograr un crecimiento resiliente y reducir la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático

Esta estrategia busca adoptar medidas de gestión del riesgo y de adaptación al cambio climático<sup>25</sup> que permitan a la sociedad aumentar su capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse frente a los desastres generados por eventos de origen natural y/o antrópico no intencional, lo que se traduce en reducción de pérdidas económicas, posibilidades de superación de la condición de pobreza y mejoramiento de las condiciones de vida de la población, aumento de la competitividad del país y, en conjunto contribuir a reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres y avanzar hacia un modelo de crecimiento verde.

Para tal efecto, se fortalecerá la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático. Para ello, se requiere la participación activa de los Ministerios.

#### Estrategia 1: Fortalecer los procesos de la gestión del riesgo: Conocimiento, reducción y Manejo.

Para el fortalecimiento de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y el manejo de los desastres, es necesario que la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRD, mejore los componentes de gestión y financiación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, SNGRD, definidos en la Ley 1523 de 2012.

Para mejorar el componente de gestión, se desarrollarán las siguientes acciones: (1) fortalecer las instancias de orientación y coordinación del SNGRD, mediante la incorporación de los sectores en los Comités Nacionales para la Gestión del Riesgo, con el fin garantizar

---

<sup>25</sup> Todas las medidas de Gestión del Riesgo de Desastres son medidas de adaptación al Cambio Climático, en la medida que reducen la vulnerabilidad frente a los eventos de origen hidrometeorológico.

la efectividad de los procesos de la gestión del riesgo de desastres; (2) fortalecer el programa de asistencia técnica con el diseño de una modalidad de acompañamiento integral tanto a entidades territoriales como a sectores, con el fin de promover la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres en su planificación y; (3) formular, socializar y hacer seguimiento al Plan Nacional de Gestión del Riego de Desastres, PNGRD.

De manera complementaria, el componente de financiación del SNGRD, responde a la necesidad de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, FNGRD, para lo que se propone: (1) reglamentar el FNGRD de acuerdo con lo estipulado en el Capítulo V de la Ley 1523 de 2012; y (2) apoyar la formulación de 100 proyectos para acceder a recursos de cofinanciación del FNGRD y otras fuentes alternas de carácter nacional y/o territorial, con el fin de promover la gestión integral del riesgo.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base	Meta a 2018
Aumentar la cofinanciación de recursos por parte de las entidades territoriales y sectores beneficiarios del FNGRD	5%	10%
Producto	Línea base	Meta a 2018
Proyectos formulados con acompañamiento por parte de la UNGRD	0	100

Como resultado de lo anterior se espera aumentar del 5% al 10% la cofinanciación de los recursos por parte de los beneficiarios del FNGRD, con el fin de optimizar y lograr un mayor efecto multiplicador de los recursos que el gobierno nacional destina para la inversión de la gestión del riesgo de desastres y promover la responsabilidad de las diferentes entidades en las acciones de gestión del riesgo.

Por otra parte, con el fin de avanzar en el conocimiento del riesgo, será necesario continuar con el fortalecimiento de los institutos que soportan la investigación, seguimiento y monitoreo de las amenazas de origen geológico, hidrometeorológico y marino, a partir de: (1) incrementar la capacidad del Servicio Geológico Colombiano (SGC) para monitorear las amenazas de naturaleza sísmica y volcánica a través del fortalecimiento de la Red Sismológica y Vulcanológica Nacional en 91 estaciones, lo cual redundará en un mejoramiento sustancial en la cobertura, la reducción de los niveles de error y el número de variables monitoreadas; (2) fortalecer el sistema de monitoreo y de alertas tempranas del IDEAM en 530 estaciones, mediante la actualización tecnológica de la red; y (3) incrementar la capacidad de la DIMAR para monitorear la amenaza por tsunami, mares de

leva, marejadas ciclónicas y frentes fríos, a través de 5 nuevas estaciones, lo que fortalecerá el Centro de monitoreo multiamenazas de origen marino.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Incrementar del número de estaciones de monitoreo de amenazas geológicas, hidrometeorológicas y oceánicas	698	1324
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Mapas nuevos de amenaza volcánica para los volcanes activos del país	10	13
Mapas actualizados de amenaza por movimientos en masa escala 1:100.000	141	79
Mapas actualizados de centros poblados con amenaza por Tsunami	4	2

La UNGRD formulará y gestionará el desarrollo de una agenda de investigación aplicada en gestión del riesgo de desastres, reconociendo las diferencias y necesidades de carácter regional, local y sectorial. Esta acción les permitirá a los integrantes del SNGRD identificar y gestionar fuentes complementarias de recursos para conocimiento del riesgo con recursos de regalías, ya sea a través del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión u otras fuentes de financiación. En materia de riesgo tecnológico, se avanzará en el diseño de lineamientos técnicos para la implementación de directrices y recomendaciones de la OCDE frente a accidentes químicos, en el marco del Comisión Nacional de Riesgo Tecnológico.

Con el fin de fortalecer el proceso de reducción del riesgo, la UNGRD a nivel territorial promoverá la incorporación del análisis de riesgo en el ordenamiento a nivel municipal, a partir de las siguientes acciones: (1) fortalecer el Sistema Nacional de Información de Gestión del Riesgo de Desastres, SNIGRD, a través de la reingeniería del mismo, posibilitando el acceso de información para la toma de decisiones por parte de los diferentes actores del SNGRD, mediante la integración de contenidos de todas las entidades nacionales y territoriales; (2) integrar al SNIGRD la información necesaria y adecuada para la toma de decisiones, con el fin de facilitar su acceso por parte de los sectores y territorios para avanzar en el conocimiento del riesgo, principalmente con fines de ordenamiento<sup>26</sup>; (3) coordinar con el MVCT los procesos de acompañamiento a entidades territoriales para fortalecer la incorporación del análisis de riesgo en POT y la generación de instrumentos metodológicos<sup>27</sup>; (4) acompañar, como mínimo a 68 entidades territoriales,

<sup>26</sup> Para ello se requiere del concurso de la UNGRD, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia, IDEAM, el Servicio Geológico Colombiano, SGC, Parques Nacionales Naturales , el Instituto Alexander von Humboldt (IAVH), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC y la Dirección General Marítima, DIMAR.

<sup>27</sup> Guía para la integración del análisis de riesgos en el proceso de ordenamiento territorial municipal de acuerdo con el Decreto 1807 de 2014 y las Metodologías de análisis de riesgos por inundaciones, movimientos en masa y crecientes torrenciales, para el ordenamiento territorial municipal

categorías 4<sup>28</sup>, 5 y 6, localizados en zonas de influencia de las áreas metropolitanas consolidadas y en procesos de consolidación del país<sup>29</sup>, en el desarrollo de un documento de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres como insumo dentro del proceso de revisión y ajuste del POT, articulado al plan de inversiones para los municipios.

Como resultado de lo anterior se espera promover el ordenamiento del territorio, mediante el acompañamiento a 68 municipios que albergan una población de 2.471.900<sup>30</sup> habitantes, en la incorporación del análisis de riesgo en sus POT. Lo anterior permitirá sentar las bases para el desarrollo de los procesos de reducción del riesgo y manejo de desastres en el territorio, empleando como instrumento de apoyo el SNIGRD y el acompañamiento integral de la UNGRD y el MVCT.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con acompañamiento de la UNGRD y con acceso a información para toma de decisiones en ordenamiento territorial	0	68
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Sistemas de información de entidades nacionales con información prioritaria integrada al SNIGRD	0	8
Municipios con documento de lineamientos para incorporar la gestión del riesgo de desastres en la revisión y ajuste del POT, articulado al plan de inversiones para los municipios	0	68

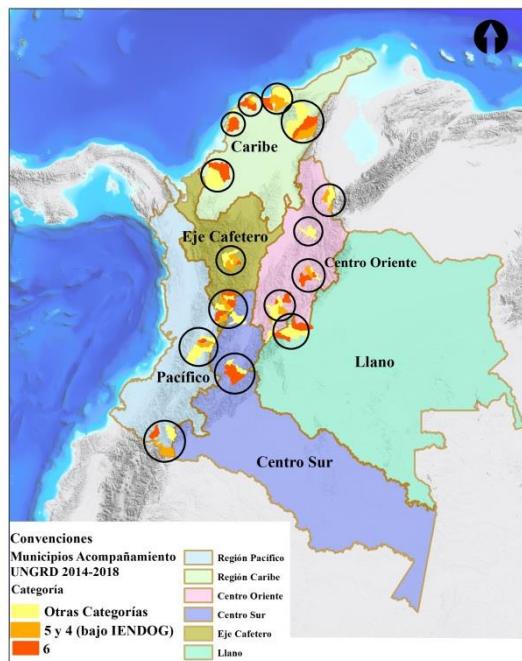
Nota: Con respecto a la meta intermedia, los municipios allí previstos forman parte del producto de asistencia técnica del MVCT incluido en el Capítulo de Movilidad Social, lineamiento Acceso a activos. *Número de municipios capacitados en la incorporación de la gestión del riesgo en la revisión de sus POT.*

<sup>28</sup> Estos municipios se localizan en áreas metropolitanas y cuentan con un bajo desempeño, en términos del IENDOG.

<sup>29</sup> Las cuales concentran el 58,7% de la población colombiana.

<sup>30</sup> DANE. Proyección de población a 2013.

Figura 5.C.1: Zonas priorizadas para el acompañamiento de la UNGRD



Fuente: DNP, 2014, a partir de información IGAC, 2012 y DNP, 2010.

Como una intervención particular en el territorio, la Corporación Nasa Kiwe continuará con el proceso de reducción de riesgo por amenaza de flujo de lodo (avalancha) en el volcán nevado del Huila, en los municipios de su jurisdicción.

Complementario a lo anterior, y con el fin de apoyar el proceso de planificación de los sectores, la gestión de la UNGRD se orientará a: (1) concertar el componente programático del PNGRD, en cumplimiento del Decreto 1974 de 2013, con 20 de los 24 sectores de la Administración Pública del nivel nacional; (2) definir y hacer seguimiento a la implementación de 3 agendas sectoriales estratégicas<sup>31</sup> para los sectores de Agricultura, Transporte y Vivienda y Desarrollo Territorial, este último incluye los subsectores de vivienda y agua y saneamiento. El objetivo de estas agendas es reducir la vulnerabilidad de los sectores e incrementar su resiliencia frente a desastres, lo cual redundará en seguridad alimentaria, competitividad y calidad de vida de la población. Para la implementación de las Agendas Sectoriales, antes mencionadas, la UNGRD diseñará un programa de acompañamiento a los sectores, con el fin de asesorar y orientar el desarrollo de las acciones concertadas.

<sup>31</sup> Definidas como tales por su importancia en la economía, las implicaciones que tienen sobre la calidad de vida de la población y sobre competitividad del país.

Como resultado de lo anterior se espera promover la incorporación de programas, proyectos y acciones en el Plan estratégico sectorial de Agricultura, Transporte y Vivienda Ciudad y Territorio, lo cual apalancará inversiones en gestión del riesgo de desastres, en concordancia con la Ley 1523 de 2012.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Sectores estratégicos que involucran la GRD en su planificación	0	3
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Sectores que han concertado el componente programático del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, PNGRD.	0	20
Agendas sectoriales estratégicas del PNGRD en implementación y con seguimiento	0	3

Con el fin de fortalecer el proceso de manejo de desastres y teniendo en cuenta la necesidad de articular las acciones en el territorio para garantizar la oportuna intervención del gobierno nacional, la UNGRD formulará y articulará la implementación de la Estrategia Nacional de Respuesta, la Estrategia Nacional ante Fenómenos recurrentes y la Estrategia de Reconstrucción post desastre, cada una de las cuales incorporará las acciones necesarias para asegurar su financiación.

Así mismo el Fondo Adaptación, en cumplimiento del objetivo de su creación, culminará con el proceso de reconstrucción de los impactos generados por el Fenómeno de La Niña 2010 – 2011, a través de la reconstrucción de infraestructura de vivienda, acueducto y alcantarillado, educación, salud, vías y agricultura, entre otros, y los procesos de recuperación y generación de ingreso de la población afectada. De manera particular adelantará el desarrollo de 5 macroproyectos de alto impacto en diferentes regiones.

Las metas y productos asociados a estas actividades se presentan a continuación:

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de personas que reducen su condición de riesgo en el marco del proceso de reconstrucción de La Niña 2010–2014 (4 Macroproyectos)	0	2.783.500
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de personas beneficiadas con la restauración de los ecosistemas degradados en el área de influencia del Canal del Dique.	0	1.500.000
Número de personas beneficiadas con el Plan de reasentamiento de Gramalote.	0	3.500
Número de personas beneficiadas con reducción del riesgo de inundación en el El Jarillón del Río Cali (Distrito de Aguablanca).	0	900.000
Número de personas beneficiadas por el plan integral de intervención para reducir el riesgo de inundación en la región de la Mojana	0	380.000

#### Estrategia 2: Fortalecer la planificación del desarrollo con criterios de adaptación al cambio climático

Esta estrategia busca avanzar en la implementación del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, con el fin de hacerle frente a las causas de la vulnerabilidad del país a este fenómeno, sentar las bases para actuar de forma prospectiva, y promover un desarrollo planificado y compatible con la evolución del cambio climático y la variabilidad climática. La implementación de esta estrategia se realizará a través de las siguientes acciones:

**Gestión del conocimiento respecto al proceso de cambio climático y sus impactos:** esta acción busca avanzar en los procesos de análisis de información y generación de conocimiento sobre la variabilidad climática y las evidencias del cambio climático, a partir de: (1) el IDEAM construirá escenarios de cambio climático nacionales y regionales; (2) las entidades del SINA avanzarán en el análisis de los impactos de los fenómenos climáticos en ecosistemas estratégicos que regulan o soportan procesos hidrológicos y en la implementación de acciones conjuntas para reducir dichos impactos, a partir de la identificación del flujo de servicios ecosistémicos y su interacción con el clima; (3) el IDEAM en el marco del Programa Forestal Nacional, analizará impactos del cambio climático en los bosques del país y su interacción con transformaciones de origen antrópico; y (4)

las entidades del SINA apoyarán a los sectores en el análisis que ellos lideren sobre posibles pérdidas y beneficios económicos asociados al cambio climático.

**Planificación del desarrollo para la adaptación al cambio climático:** se buscará integrar criterios de adaptación en los instrumentos de planificación de las entidades territoriales y los sectores a través de: (1) las autoridades ambientales, con el apoyo del IDEAM, incluirán proyecciones de cambio climático en el componente de diagnóstico y en el proceso de formulación y actualización de los POMCA, en los Planes de Manejo Ambiental de Microcuenca y en los Planes de Manejo Ambiental de Acuíferos; (2) las entidades nacionales coordinadoras del PNACC, apoyarán a los municipios en la incorporación de criterios y acciones que disminuyan los impactos del cambio climático en las fases de evaluación, diagnóstico, formulación y actualización de los POT.

Con el fin de apoyar los avances en la planificación del desarrollo, las entidades coordinadoras del PNACC<sup>32</sup> avanzarán en los siguientes frentes: (1) El MADS y el IDEAM fortalecerán la herramienta web para la toma de decisiones en adaptación a nivel nacional, regional, y local; y diseñarán herramientas de comunicación, capacitación, sensibilización y formación de cambio climático; (2) los coordinadores del PNACC continuarán brindando apoyo técnico a las entidades territoriales, sectoriales, y demás actores interesados, en la implementación de acciones de adaptación; y colaborarán en la operación y mantenimiento del sistema de evaluación y seguimiento de medidas para la adaptación, como herramienta de mejoramiento de las iniciativas implementadas en el país.

**Estrategia 3: Reducir el riesgo existente, la generación de nuevos riesgos y el impacto de los desastres en los sectores.**

El crecimiento económico del país no necesariamente conduce a reducir su vulnerabilidad frente a los desastres, es claro que las actividades desarrolladas en el territorio por parte de los sectores pueden crear nuevas formas de vulnerabilidad o potenciar las ya existentes, y en algunos casos puede obstaculizar los esfuerzos de promoción del desarrollo. En este sentido, durante los próximos cuatro años se debe fortalecer la gestión sectorial en el diseño e implementación de acciones que permitan reducir el impacto económico y social frente a los desastres y al cambio climático, como elemento que garantice su competitividad, promueva la generación de empleo y contribuya a la reducción de los niveles de pobreza de la población.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que los responsables de la implementación de los procesos de la gestión del riesgo son los sectores, es necesario avanzar en el conocimiento y estimación del nivel de riesgo que enfrentan los sectores, con el fin de determinar las acciones de reducción del riesgo y protección financiera ante desastres. En

---

<sup>32</sup> El Conpes 3700 define que las entidades coordinadoras del PNACC son el DNP, el MADS, el IDEAM y la UNGRD.

este sentido se considera necesario: (1) avanzar en la identificación y caracterización de infraestructura expuesta a las diferentes amenazas presentes en el territorio (incluido en el largo plazo los escenarios de cambio climático); (2) estimar las pérdidas potenciales que enfrenta el sector; (3) definir las medidas de reducción del riesgo y/o protección ante desastres, entre otras el aseguramiento de infraestructura y el diseño de normas técnicas de carácter sectorial para reducir el riesgo y (4) formular metodologías para incorporar el análisis de riesgo de desastre en los proyectos sectoriales de inversión pública SGP, SGR (Art. 38 Ley 1523 de 2012). Adicional a lo anterior, será necesario que los sectores se apropien del avance y aprendizaje del proceso de reconstrucción posterior a La Niña 2010 – 2011, a cargo del Fondo Adaptación, con el fin de fortalecer su gestión del riesgo.

De manera particular a continuación se presentan las acciones que desarrollarán los diferentes sectores en el período 2014 – 2018:

**Vivienda Ciudad y Territorio:** *Subsector de vivienda:* (1) continuar con el proceso de asistencia y acompañamiento a los municipios para la incorporación del riesgo en los POT en coordinación con la UNGRD y el MADS; (2) generar el acompañamiento a municipios en la implementación de la metodología para la elaboración del inventario de asentamientos en alto riesgo de desastres y consolidar el inventario nacional; y (3) formular la política para la intervención de asentamientos en riesgo, con el apoyo del Fondo Adaptación, el DNP y la UNGRD. Las acciones 1 y 2 se encuentran desarrolladas en la estrategia transversal Movilidad Social en el lineamiento de Acceso a Activos. *Subsector Agua y Saneamiento:* En el marco de la política de gestión del riesgo de desastres para los sectores de acueducto, alcantarillado y aseo definida por el MVCT, se llevarán a cabo las siguientes acciones: (1) desarrollo de instrumentos metodológicos para el conocimiento del riesgo en el ámbito local; y (2) consolidar el proceso de asistencia técnica a los prestadores de servicios públicos para la elaboración y/o actualización de planes de emergencia y contingencia.

**Transporte:** En el marco de la gestión del riesgo de desastres, se desarrollarán las siguientes acciones: (1) elaborar estudios de vulnerabilidad de la red vial nacional; (2) formulación e implementación de un Plan Indicativo para el Fortalecimiento de la gestión del riesgo de desastres del sector, con respecto a la infraestructura de transporte; (3) programa de atención de sitios críticos y de sitios vulnerables identificados, formulado e implementado. De manera complementaria en el marco del PNACC, el Ministerio de Transporte, iniciará la implementación del Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Red Vial Primaria, y formulará el Plan de Adaptación al Cambio Climático de la Infraestructura Portuaria.

**Agricultura:** Implementará un modelo integral de manejo de riesgos, donde se incluyan los climáticos. De manera adicional, en el marco del PNACC, el Ministerio de Agricultura y

Desarrollo Rural, iniciará la implementación de la Estrategia de Adaptación del Sector Agropecuario a Fenómenos Climáticos.

**Justicia y Seguridad:** A través de la Junta Nacional de Bomberos se realizarán las siguientes acciones: (1) optimizar los procesos de gestión de la información de los Bomberos de Colombia a través del RUE (Registro único estadístico de Bomberos); (2) diseñar el plan de fortalecimiento capacitación, adquisición de equipos y maquinaria especializada así como la adecuación de una infraestructura física y tecnológica necesaria para la prestación de un servicio público esencial, eficiente, efectivo y oportuno frente a las emergencias de tipo bomberil; (3) implementar el programa de fortalecimiento de los cuerpos de bomberos a nivel nacional<sup>33</sup>.

**Hacienda y Crédito Público:** (1) avanzar en la implementación de la estrategia de protección financiera frente a desastres (Política para la gestión de las finanzas públicas relativas a los riesgos de desastres); y (2) a través el Fondo Adaptación, apoyar el desarrollo de políticas sectoriales para la implementación de los procesos de la gestión del riesgo de desastres, con base en la experiencia acumulada en el proceso de reconstrucción.

**Energía:** En el marco del PNACC, el Ministerio de Minas y Energía, en coordinación con las entidades del sector, definirá estrategias de adaptación al cambio climático para los sub sectores de minas, hidrocarburos y energía.

---

<sup>33</sup> El fortalecimiento realizado en 2013 fue de 146 cuerpos de Bomberos en todo el país.

## Referencias

- Banco Mundial. (2012). *Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia: Un aporte para la construcción depolíticas públicas.* Bogotá. Colombia, Colombia.
- Banco Mundial. (2014). *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Notas de política: Colombia.* Bogotá, D.C.
- BID - CEPAL. (2011). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011.*
- DNP - SDAS. (2014). *Informe Gobierno de Colombia 2013. Política de Desarrollo en Gestión del Riesgo de Desastres Naturales. contrato de Prestamo BIRF 8184 CO.* Bogotá, D.C.
- DNP-BID. (2014). *Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia.* Bogotá, Colombia.
- ERN - COLOMBIA. (2004). *Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. Capítulo I. Estudio sobre desastres ocurridos en Colombia.*
- ERN - Colombia. (2004). *ERN - Colombia. 2004. Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado. Capítulo II. Desastres menores ocurridos en Colombia.*
- Hidalgo, D. (2014, 22 de septiembre). *Apoyo en la transversalización del enfoque de crecimiento verde para el sector transporte en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018.* Ponencia presentada en el Panel de Expertos de Crecimiento para el Sector de Transporte. Bogotá D.C.: Colombia.
- IDEAM. (2009). *Inventario Nacional de Fuentes y Sumideros de gases de Efecto Invernadero 2000 – 2004.* Bogotá D.C.: Colombia.
- IDEAM. (2010a). *Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático.* Bogotá, Colombia.
- IDEAM. (2010b). *Estudio Nacional del Agua.* Bogotá D.C.: Colombia.
- IDEAM. (2012a). Reporte oficial tasa de deforestación.
- IDEAM (2012b). *Estado de la Calidad del Aire en Colombia 2007-2010.* Bogotá, D.C., Colombia.
- IDEAM. (2013). Documento técnico de recomendaciones para la elaboración de escenarios de referencia, elaborado por Yepes en el marco del proyecto "Consolidación de un Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono para Colombia" Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2014. Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica. Bogotá, D.C., Colombia.
- IDEAM. (2014). *Primer Informe Anual sobre Deforestación.*
- IGAC. (2012). *Conflictos de uso del territorio Colombiano.* Bogotá D.C.: Colombia.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2013). *Comportamiento de muertes y lesiones por accidente de transporte, Colombia, 2013*. Bogotá D.C.: Colombia.
- Ministerio de Transporte. (2013). *Transporte en cifras. Estadísticas 2013*. Bogotá D.C.: Colombia.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MADS, PNUD). (2014). *Quinto Informe Nacional de Biodiversidad de Colombia ante el Convenio de Diversidad Biológica*. Bogotá, D.C., Colombia.
- María Victoria Toro Gómez, Eliana Molina Vásquez, Jossual Serna Patiño, Marcelo Fernández Gómez, Gloria Estela Ramírez Casas (2010). *Plan de descontaminación del aire en la región metropolitana del Valle de Aburrá*. Medellín, 2010.
- OECD/ECLAC. (2014). *PECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*, OECD Publishing.
- Prevention Consortium. (2007). *Herramientas para la integración del riesgo de desastres: Notas de orientación para organizaciones de desarrollo*. Ginebra, Suiza.
- Phillips, J.F., A.J. Duque, A.P. Yepes, E. Cabrera, M.C. García, D.A. Navarrete, E. Álvarez, y D. Cárdenas. 2011. (2014). *Estimación de las reservas actuales (2010) de carbono almacenadas en la biomasa aérea en bosques naturales de Colombia: Estratificación, alometría y métodos analíticos*.
- Red de Ciudades Como Vamos (2014, 13 de marzo). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre movilidad*. Bogotá D.C.: Colombia.
- Rodríguez, J. (2014, 24 de septiembre). *Apoyo en la transversalización del enfoque de crecimiento verde para el sector energía en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018*. Ponencia presentada en el Panel de Expertos de Crecimiento para el Sector de Energía. Bogotá D.C.: Colombia.
- Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (SCDB). (2014). *Perspectiva Mundial sobre la Diversidad Biológica 4*.Montreal.
- Secretaría Distrital de Ambiente (SDA). (2010) Plan Decenal de Descontaminación del Aire de Bogotá, 2010.
- UNISDR y Corporación Osso. (2013). *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990–2011*. Universidad de los Andes (2014, febrero). *Productos analíticos para apoyar la toma de decisiones sobre acciones de mitigación a nivel sectorial, Sector agropecuario*. Bogotá D.C.: Colombia.
- Universidad de los Andes (2014, febrero). *Productos analíticos para apoyar la toma de decisiones sobre acciones de mitigación a nivel sectorial, Sector agropecuario*. Bogotá D.C.: Colombia.
- UPME (2014). *Plan de Expansión de Referencia Generación – Transmisión 2014 – 2028*. Bogotá D.C.: Colombia

## **6. Estrategias regionales: ejes articuladores del desarrollo y prioridades para la gestión territorial**

En los últimos años Colombia ha logrado avances significativos en los principales indicadores socioeconómicos. Así lo demuestran, por ejemplo, el crecimiento del PIB – que entre 2010 y 2014 creció a una tasa de 5,4% anual en promedio–; la reducción de la pobreza –que entre Junio de 2010 y Julio de 2014 evidenció una caída de 10 puntos porcentuales al pasar de 39,9% a 29,3%–; o la mejora en los niveles de desigualdad que medida a través del coeficiente de Gini pasó de 0,56 en 2010 a 0,53 en 2013. Desde luego, los resultados sociales son también reflejo de las mejoras en todos los niveles de coberturas de educación, salud, o saneamiento básico, entre otros aspectos.

Los avances, sin embargo, no han sido homogéneos territorialmente y se manifiestan a diferentes ritmos y niveles de intensidad en las regiones. En particular, puede decirse que se concentran principalmente en las regiones con dinámicas económicas más sólidas, o con ventajas de localización geográfica. También en las regiones con mejores condiciones de seguridad, y en las que se evidencian fortalezas de integración con los principales circuitos económicos y núcleos de desarrollo. Todo lo anterior ha configurado significativas brechas entre las regiones y propiciado un patrón de desarrollo altamente desbalanceado e inequitativo.

Entre el 2010 y 2013, por ejemplo, 11 departamentos<sup>1</sup> registraron un crecimiento económico superior al promedio nacional (5,4%), mientras que los 22 departamentos restantes<sup>2</sup> presentaron crecimientos inferiores e incluso negativos. Como consecuencia, por ejemplo, en términos de PIB per cápita, el departamento con mayor ingreso (Meta: \$3,8 millones) cuenta con una proporción de recursos 10 veces mayor a la del departamento de menor ingreso (Vaupés: \$0,38 millones). El comportamiento del índice de Gini refuerza la existencia de desequilibrios si se tiene en cuenta que en capitales departamentales como Quibdó, Montería o Riohacha la concentración del ingreso es superior a 0,52, mientras que en Bucaramanga, Cúcuta o Villavicencio, el índice es inferior a 0,43.

Si bien los análisis permiten identificar diferencias entre departamentos y regiones, los patrones de desarrollo disímiles son más evidentes entre regiones de mayor ruralidad y las zonas de concentración urbana, claramente a favor de las segundas. Deficiencias

---

<sup>1</sup> Meta, Casanare, Putumayo, Caquetá, Cauca, Nariño, Atlántico, Cesar, Antioquía, Sucre y Quindío.

<sup>2</sup> Incluyendo Bogotá

en variables determinantes del desarrollo como la infraestructura vial y social, la presencia de centros urbanos funcionales, o la calidad de la institucionalidad pública local, entre otros, hacen que las disparidades se incrementen.

De acuerdo con la OCDE, Colombia se ubica octavo entre los países con mayores desigualdades regionales, lo que explica porque el coeficiente de Gini del país (0,539) es 42 veces más alto que el Gini regional de Australia y 5 veces superior al de Estados Unidos y Canadá.

Puesto que el desempeño de la economía varía considerablemente entre regiones debido, entre otros aspectos, a factores geográficos, poblacionales, de productividad, capital físico y humano, las políticas estatales deben contar con estrategias diferenciadas para buscar que las regiones con menor crecimiento y desarrollo se acerquen a aquellas con mejores resultados. Estas deben buscar, no solo un impacto positivo en el crecimiento económico nacional, sino efectos de mayor alcance en la construcción de una sociedad más equitativa y en paz.

Por esta razón, Este plan de desarrollo propone una **estructura territorial** que desarrolla a nivel regional los pilares nacionales y las estrategias transversales de política que el Plan propone implementar durante el cuatrienio. Esta construcción debe entenderse como una evolución del enfoque territorial planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010–2014 en el cual, se enfatizó en reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para la formulación de políticas públicas y programas sectoriales. En este sentido, en adición al reconocimiento de los departamentos como unidad de análisis, este Plan de Desarrollo 2014–2018 avanza en la identificación concreta de las características diferenciadoras de las regiones que los integran, y de las subregiones y provincias que los conforman. Esta aproximación busca fijar compromisos de Gobierno que reconozcan aún más las realidades dispares que se presentan al interior de un mismo departamento y garantizar que los efectos de las intervenciones estatales respondan en mayor medida a las verdaderas necesidades.

Esta estructura territorial se soporta, de un lado, en la definición de diagnósticos precisos sobre las disparidades y las potencialidades regionales y, de otro lado, en la materialización explícita de tales diagnósticos en la formulación y priorización de lineamientos de política, cursos de acción, e inversiones específicas con metas cuantificables. Estas últimas, definidas, claro está, conjuntamente con las regiones.

Como se señaló en la introducción, las regiones priorizadas por el Plan son seis: Pacífico (Chocó, Cauca, Valle y Nariño); Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, San Andrés – Providencia y Sucre); Centro Oriente (Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander); Centro Sur (Tolima, Huila, Caquetá,

Putumayo y Amazonas); Llano (Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada); y Eje Cafetero (Risaralda, Caldas, Quindío y Antioquia) (**Mapa 1**).

**Mapa 1.**  
**Regiones del Plan Nacional de Desarrollo**



Fuente: DNP-DDTS.

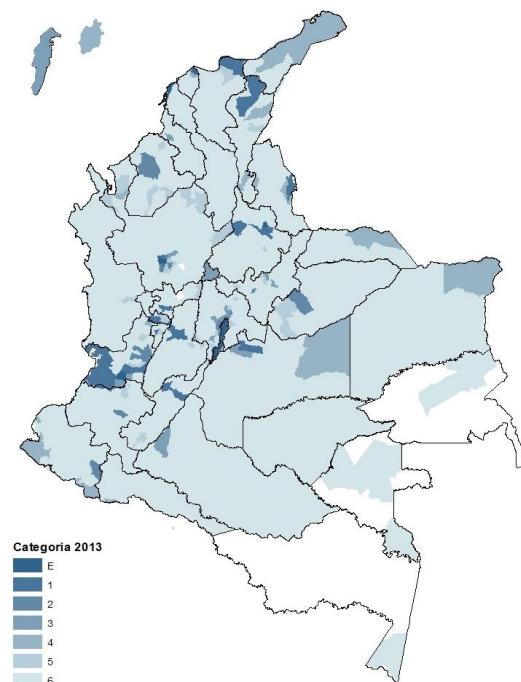
Como todo ejercicio de regionalización, la configuración propuesta presenta grados diferentes de homogeneidad entre las regiones y sus atributos los cuales solo reflejan, entre otros aspectos, la riqueza y complejidad de la geografía, cultura, o medio ambiente, así como los patrones diversos de desarrollo intra e inter regional en el país. No obstante lo anterior, las regiones consideradas comparten elementos comunes significativos asociados a sus características económicas, sociales y culturales y, así mismo, comparten ejes articuladores del desarrollo regional que han sido identificados por cada región, conjuntamente por los departamentos y municipios. Los mismos han sido validados ampliamente con sus principales autoridades, representantes y organizaciones sociales ya que en la actualidad operan para la priorización y aprobación de proyectos de inversión a ser financiados con los recursos de regalías en el marco de los denominados Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD).

Se destaca que la anterior configuración regional no impide la constitución de otras formas asociativas regionales o subregionales definidas en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Sin embargo, esta estructura territorial si permite

trascender la tradicional estructura sectorial de las políticas públicas, así como generar un mayor acercamiento a las realidades en el territorio.

Desde el punto de vista metodológico, la estructura territorial del Plan se basa en una combinación de aproximaciones que involucra cuatro dimensiones analíticas de diagnóstico y priorización, intrínsecamente relacionadas. La primera dimensión es una metodología de **identificación de entornos de desarrollo y brechas** asociadas a infraestructura de transporte, vivienda, agua potable, educación, salud, y capacidad institucional territorial; la misma se basa en las tipologías de municipios y las subregiones que conforman los departamentos y regiones del país. La segunda dimensión involucra la caracterización regional de las dinámicas e incidencia del conflicto armado y la violencia en el territorio nacional según niveles de intensidad. La tercera hace uso del marco de referencia del Sistema de Ciudades el cual permite identificar aglomeraciones urbanas y nodos de desarrollo ciudad-territorio, análisis que se complementa con la diferenciación de grados de ruralidad. Por último, la cuarta dimensión identifica las zonas ambientalmente estratégicas del país bajo el propósito de garantizar el uso, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios eco-sistémicos del país y las regiones.

**Mapa 2. Categorización de municipios Ley 617**



Fuente: Ley 617 – Cálculos DNP-DDTS.

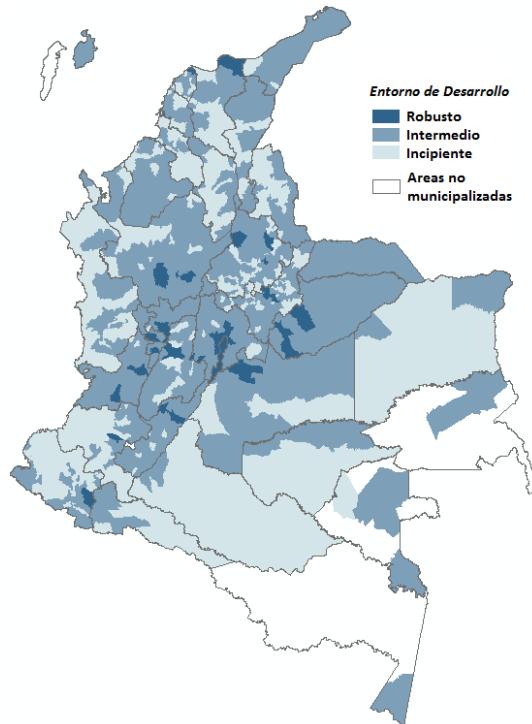
En la actualidad la caracterización de los municipios responde a lo establecido en la Ley 617 de 2000 la cual, si bien tiene algunos usos claramente identificados, se queda

corta para caracterizar el territorio más allá de su población e ingresos. De acuerdo con esta caracterización, hoy el 91,6% de los municipios en el país se clasifican en las categorías 5 y 6, aspecto que imposibilita la aplicación real de tratamientos diferenciados para más de 1.008 municipios (Mapa 2).

Los **entornos de desarrollo** se definen a partir de la identificación de las características propias de cada municipio y departamento en relación con 6 temáticas que definen las condiciones territoriales en las cuales se espera adelantar intervenciones sectoriales: Funcionalidad urbano-regional, dinámica económica, calidad de vida, medio ambiente, seguridad, y desempeño institucional.

Esta forma de caracterizar los territorios supera las limitantes que impone la categorización de la Ley 617 para comprender de forma más amplia las condiciones de los territorios que pueden afectar positiva o negativamente las intervenciones sectoriales en los distintos niveles de gobierno. La aproximación se realiza a partir de la información generada por las entidades territoriales a través del Formulario Único Territorial, así como de otros los insumos estadísticos del Gobierno Nacional. Lo anterior se complementa con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), la definición de ruralidad de la Misión para la Transformación del Campo, y el Índice de Vulnerabilidad Territorial (IVT), ejercicios liderados por el Departamento nacional de Planeación.

**Mapa 3. Entornos de desarrollo**



Fuente: DNP-DDTS.

El ejercicio permite identificar la forma en que dos municipios con características similares en una misma temática pueden pertenecer a entornos de desarrollo diferentes. Por ejemplo, los municipios de Bucaramanga (Santander) y Puerto Gaitán (Meta), tienen una situación económica similar. Sin embargo al comparar las otras mediciones incluidas en las tipologías, se hacen evidentes las diferencias en sus entornos de desarrollo. Ejemplos de los entornos de desarrollo existentes en el territorio nacional son Bucaramanga y Tuluá (Desarrollo Robusto), Leticia, Fresno y Sabanalarga (Desarrollo Intermedio), Nátaga y Currillo (Desarrollo Incipiente). Esta clasificación facilita el diseño de políticas públicas, generando la posibilidad de implementar intervenciones afines y complementarias. Ahora bien, es importante resaltar que este análisis no pretende modificar la categorización vigente, sino proponer una lectura alternativa que interprete el territorio a partir de características más completas. Esto significa que este ejercicio no tiene efectos directos en definiciones relacionadas con la Ley 617 como es el caso de la asignación de algunos recursos para las Entidades Territoriales.

El **enfoque de brechas**, por su parte, enfatiza en el reconocimiento de las características de cada región, departamento, subregión y municipio a fin de establecer referentes para la definición de metas diferenciadas a partir de esfuerzos diferenciados en cada zona del país. Lo anterior, en particular, en cuanto a acceso efectivo a servicios de educación, salud, agua potable y saneamiento, vivienda, y transporte (vías), además de las diferencias en capacidad institucional de las entidades territoriales (Tabla 1).

**Tabla 1. Intervenciones priorizadas para cierre de brechas**

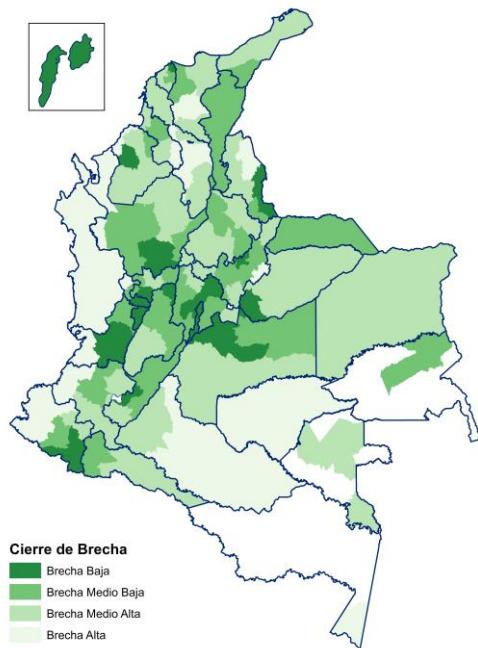
Sectores	Educación			Salud		Institucional	Prestación de servicios		
Variables	Cobertura en Saber 11	Pruebas Matemática s	Tasa Analfabetismo >15 años	Mortalidad Infantil (X 1.000 nacidos)	Tasa Vacuna DPT 3aDosis	Cobertura tributarios/ Ingresos Totales	Ingresos Cobertura a Acueducto 0	Déficit Vivienda 0	Déficit Vivienda 0
Municipio s con brecha	768	826	840	734	731	959	781	894	368
% de municipio s más rezagado	61%	29%	8%	18%	32%	93%	54%	77%	5%
s									

Fuente: DNP-DDTS.

Las variables seleccionadas cuentan con información a nivel municipal y por tratarse de indicadores poblacionales relevantes se abre la posibilidad de diseñar intervenciones puntuales para evitar caer en la trampa de los promedios que ocultan la realidad presente en a nivel municipal.

Con base en este análisis, la estructura territorial del Plan de Desarrollo 2014–2018 propone una ruta de acción que enfatiza acciones en 800 municipios del país, en los cuales se hace necesaria la mejora de alguno de los indicadores socioeconómicos analizados. Se propone, entonces, una definición específica para cada región del país de las intervenciones a realizar con base en la información general sobre los entornos de desarrollo locales y las brechas existentes (Mapa 4). El consolidado de logros en el cierre de brechas regional, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional – ICIR, propuesto por el DNP.

**Mapa 4.**  
**Esfuerzo necesario para el cierre de brechas**



Fuente: DNP-DDTS.

Junto a las brechas anteriores, se incluye un análisis particular de los rezagos de capacidad institucional debido a la importancia de este aspecto para la consolidación de la descentralización. Gran parte del análisis se hace con base en el Índice de Desempeño Integral (IDI), medición que permite la valoración del cumplimiento de los planes municipales de desarrollo, el estudio de la eficiencia y eficacia en el uso de los

recursos públicos y la administración fiscal del municipio, para determinar en qué áreas de la administración se deben concentrar los principales esfuerzos de mejora.

Como parte del enfoque metodológico de identificación de brechas, el Plan incorpora una propuesta de organización subregional que identifica 145 subregiones a la cual se suma la aproximación de los 151 municipios que conforman el sistema de ciudades (**Mapa 5**). En conjunto esto permite establecer las conexiones entre los **grandes centros urbanos** y los municipios aledaños, así como sus interacciones (positivas y/o negativas) a fin de identificar acciones concretas a poner en marcha en la aproximación territorial. En ese contexto, también se identifican los municipios que operan como **nodos subregionales** (44 municipios adicionales), es decir aquellos municipios que por su ubicación en corredores estratégicos o por su relevancia subregional, sirven como territorios de referencia para impulsar las acciones definidas para cada región en el Plan.

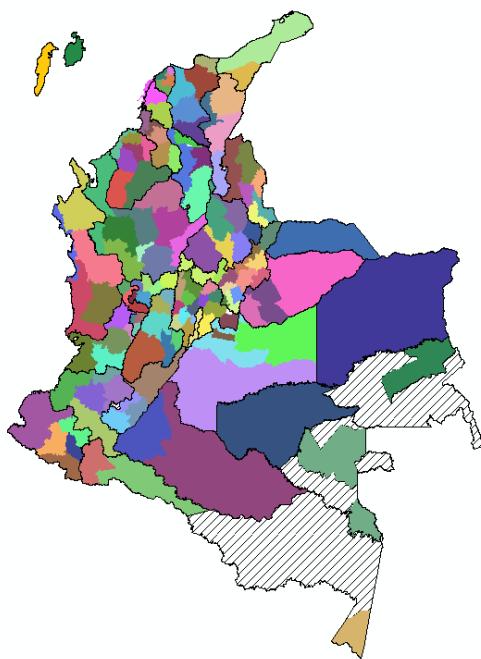
El Sistema de Ciudades por su parte permite analizar diferentes características y problemáticas propias de la urbanización tales como: las economías de aglomeración (tanto en la esfera productiva como administrativa), costos de congestión, las economías de escala en la prestación de servicios y la producción de bienes, así como las relaciones y jerarquías entre las ciudades. Bajo este marco se definieron dos criterios básicos para caracterizar las zonas urbanas del país (151 municipios). En primer término, el sistema lo conforman municipios que tienen una relación económica a nivel subregional y son importantes en el desarrollo de funciones administrativas porque conforman Regiones Económicas que confluyen alrededor de un núcleo. Este criterio se valora a través de la comutación laboral intermunicipal y la infraestructura de transporte y vías, entre otros. En segundo término, se identifican capitales departamentales que por su importancia cumplen el rol de nodo regional o subregional (Ciudades Uninodales) con base en sus funciones administrativas, su importancia geopolítica, la concentración de población urbana mayor a 100 mil habitantes y la prestación de servicios básicos.

El sistema de ciudades propuesto consta de un conjunto de municipios que interactúan en conglomerados y que constituye el grueso del sistema (74% del total), y otras ciudades uninodales que se encuentran dispersas en el territorio y que son el referente para sus subregiones (Mapa 5). En esta misma línea, los conglomerados y las zonas uninodales se conectan mediante la infraestructura de transporte para conformar 8 subsistemas<sup>3</sup> de interacción.

---

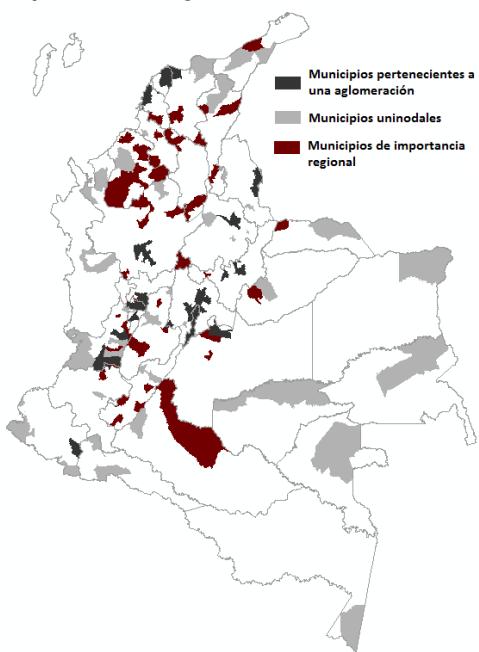
<sup>3</sup> Corresponden a los 8 subsistemas que se definieron: Bogotá y su área de influencia, Medellín y su área de influencia, Valle del Cauca, Bucaramanga y su área de influencia, Eje Cafetero, Eje Caribe, Eje Tunja-Duitama-Sogamoso, Eje Apartado-Turbo.

**Mapa 5.**  
**Subregiones de Colombia**



Fuente: DNP-DDTS.

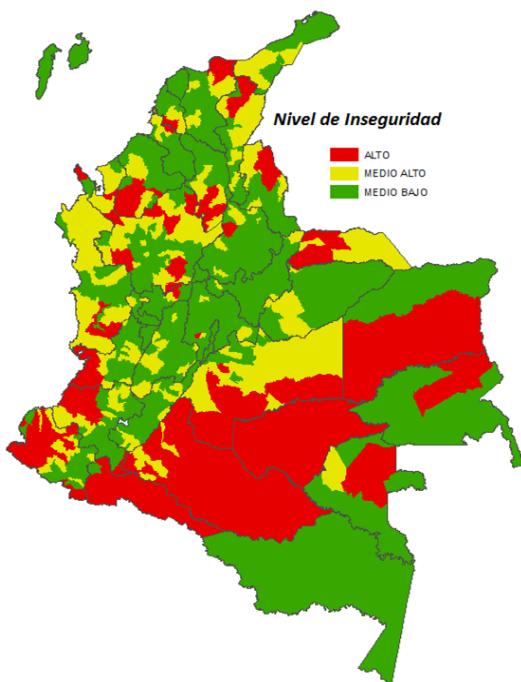
**Mapa 5.**  
**Sistema de ciudades y municipios de importancia regional**



Fuente: DNP-DDTS.

La tercera herramienta metodológica es el análisis de intensidad territorial del conflicto armado y la violencia en el país. Esta dimensión se estima a partir de presencia armada (legal e ilegal), acciones violentas victimizantes, y factores de riesgo (cultivos ilícitos y otras actividades ilegales). La aproximación es importante para la estructura territorial del Plan ya que el conflicto y la violencia se materializan en limitantes concretos al desarrollo regional a través de, por ejemplo, las restricciones a la movilidad de las personas, las dificultades e incentivos para adelantar actividades productivas, o la imposibilidad de garantizar la plena satisfacción de derechos y libertades en el territorio, entre otros aspectos (**Mapa 6**). En consecuencia, la incorporación de esta dimensión analítica es fundamental para permitir una adecuada diferenciación y focalización de acciones transversales como la justicia o la seguridad en el territorio.

**Mapa 6.**  
**Intensidad del conflicto**



Fuente: DNP-GPE.

Como cuarta herramienta metodológica de análisis el Plan incorpora la caracterización de las zonas ambientalmente estratégicas del país, incluyendo el mapa de conflictos y potencialidades de uso del suelo y los recursos naturales. El propósito es garantizar el uso, la conservación y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos a partir de identificar con precisión las zonas con explotación indiscriminada de recursos no renovables, expansión de la frontera agroindustrial, presencia de economías ilícitas, o ampliación de procesos de urbanización que acentúan la presión sobre los ecosistemas y las disputas por el acceso a recursos naturales como suelo y agua. A partir de ahí el Plan prioriza lineamientos de política y acciones de ordenamiento territorial y ambiental, así como acciones de generación de conocimiento y desarrollo de capacidades de gestión ambiental y de riesgos.

Los capítulos regionales que se presentan a continuación plasman los propósitos que el Gobierno Nacional, en conjunto con las regiones, consideran estratégicos para avanzar en la materialización de los pilares de Paz, Equidad, y Educación. Cada capítulo regional se estructura alrededor de un eje estratégico y define acciones específicas teniendo al territorio como centro del análisis. Los planteamientos fueron ajustados y validados en cada región, incorporando las perspectivas de los principales actores representativos de los territorios.

En particular, las políticas regionales enfatizan en la alineación de prioridades de desarrollo entre la nación y las regiones, respetando las competencias específicas de cada uno, y buscan establecer un marco de referencia para la acción conjunta y para la concurrencia de fuentes de inversión tendientes a lograr los objetivos del PND. En ese sentido, no pretenden abarcar todo el conjunto de acciones y políticas que comprende el desarrollo de cada región. Con base en las herramientas analíticas descritas, cada capítulo se estructura alrededor de un diagnóstico en el que se identifican las brechas y potencialidades de la región y, seguidamente presenta las perspectivas de desarrollo para la región, incluyendo los objetivos y estrategias priorizadas, así como acciones diferenciales con metas e indicadores asociados.

## **6.A. Caribe próspero y sin pobreza extrema**

### **1. Diagnóstico**

La región Caribe está conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, La Guajira, Magdalena y Sucre. Su ubicación geoestratégica ha permitido que actividades económicas como el comercio internacional, el turismo, el transporte y los servicios de logística, la industria petroquímica, la agroindustria y la minería progresen en esta región, con un gran potencial por explotar hacia futuro de cara a los tratados comerciales internacionales que ha establecido Colombia con otros países. No obstante, la región presenta marcados contrastes en su modelo de desarrollo. Por una parte, la actividad económica está concentrada en las capitales de los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena (en adelante franja de desarrollo robusto, ver tabla 1), mientras que el resto de la región, en especial el sur de los departamentos y La Guajira presentan un gran rezago y poco nivel de desarrollo. Las diferencias al interior de la región también se presentan en indicadores sobre niveles de educación, formación de capital humano, pobreza, vivienda, entre otros; reforzando la necesidad de plantear un enfoque de cierre de brechas para lograr un desarrollo regional más inclusivo y homogéneo en la región.

Pese a los retos, la región Caribe ha avanzado en la lucha contra la pobreza de manera sostenida. Según las cifras del DANE, entre 2010–2013, la pobreza monetaria se redujo en todas las ciudades capitales de la región, pasando de 41,1% a 34,1%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 8,4% a un 6,6% (tabla 2). A pesar de este importante avance, aún una de cada tres personas viven en condición de pobreza en el Caribe colombiano; el promedio regional sigue estando por encima del nacional (gráfico 1) y la velocidad con la que el Caribe reduce sus índices es menor que la velocidad promedio exhibida por la nación (tabla 3) (DANE, 2013). En consistencia con esta situación, para aprovechar aún más las ventajas y el potencial del Caribe colombiano en el largo plazo, en los próximos años la reducción de la pobreza y de las brechas en la región será el eje articulador de las políticas sectoriales para avanzar hacia una región **próspera y sin pobreza extrema**.

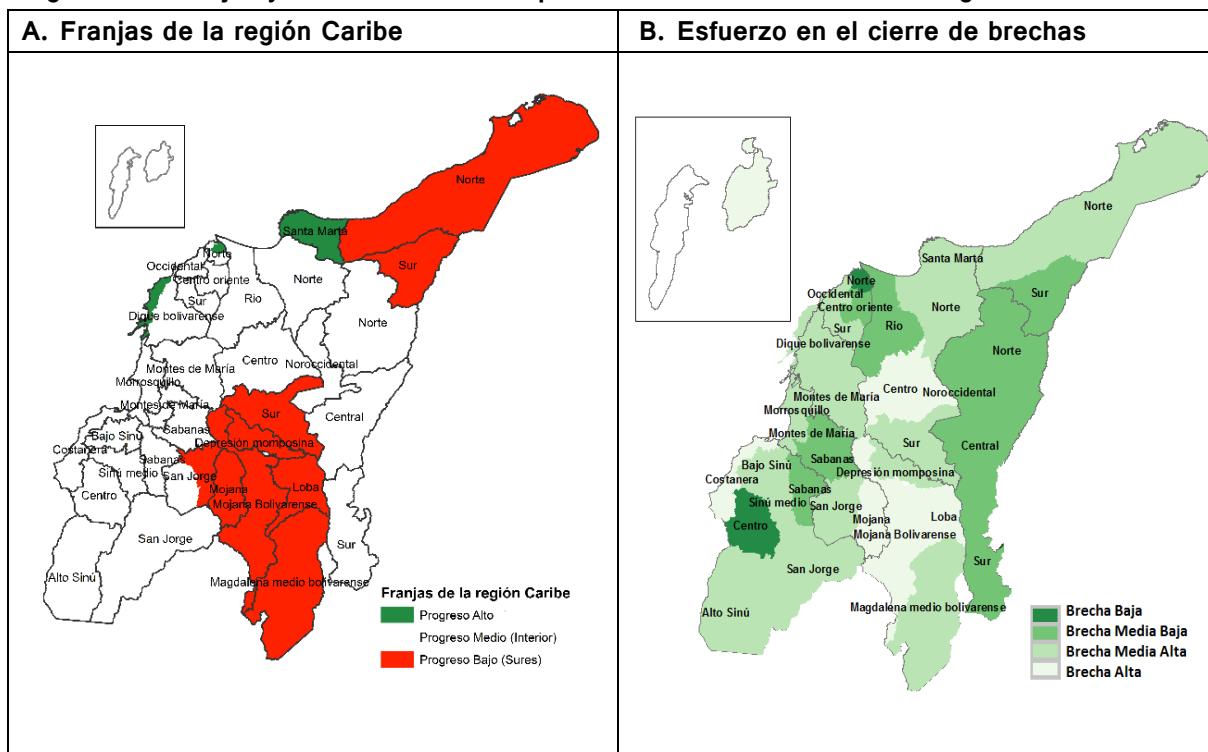
Las disparidades de desarrollo y la desigualdad socioeconómica al interior de la zona continental de la región Caribe permiten identificar en ella tres franjas (figura x.1A, tabla 4): franja de desarrollo robusto (ciudades capitales costeras menos Riohacha), franja de desarrollo intermedio (subregiones del interior) y franja de desarrollo incipiente y La Guajira (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre). División consistente con los entornos de desarrollo que exhibe la mayoría de municipios de cada franja (DNP, 2014) y que justifica la necesidad de focalizar las políticas sectoriales.

En términos ambientales, la zona continental de la región Caribe cuenta con dos reservas de biósfera, la Sierra Nevada de Santa Marta y la Ciénaga Grande de Santa Marta; y con zonas de importancia ambiental y alta diversidad biológica como los sistemas de ciénagas de La Mojana y el sistema de humedales de la Depresión Momposina. Dicha riqueza natural se encuentra altamente expuesta a distintas amenazas provenientes de actividades humanas. El Caribe concentra el 83% de la desertificación (muy alta y alta) del país, equivalente al 24,1% de su territorio (cálculos propios, IDEAM 2010), especialmente por cuenta de la presión del sobrepastoreo, la deforestación, algunos procesos naturales y la minería artesanal e industrial. Así mismo, los aumentos en el nivel del mar y en la variabilidad climática han generado una alta erosión costera en la región, estimándose que cerca del 25% de las playas del territorio están afectadas por este fenómeno (Invemar, 2013 p.37).

La región Caribe presenta uno de los registros más preocupantes en el índice de pobreza multidimensional (IPM), 37,4% en 2013. Los niveles más altos de IPM de la región se registran en los departamentos de La Guajira y Córdoba – 79,7% y 79,6% en 2005 respectivamente, y en las subregiones del sur de los departamentos de Bolívar, Magdalena y Sucre (DANE, 2013). Según el DANE, en el 2005 con revisión a junio de 2012, la incidencia de la pobreza multidimensional en la zona rural alcanzó un 90,1%, cifra que se ubica 10pp por encima de la media nacional (80,1%). Con excepción de Atlántico que se encuentra ligeramente por debajo con 79,9%, el resto de los departamentos del Caribe presentan un IPM rural igual o por encima del 90%. Los municipios de Uribia, Manaure, Maicao y El Molino (Guajira), presentan niveles de pobreza rural por encima del 99%.

En educación, el análisis de brechas territoriales evidenció desigualdades significativas en cobertura de educación media, ya que el 73,6% de los municipios ubican por debajo de su referente más cercano (145 de 197 municipios en la región, ver figura x.1b). Esta desigualdad se observa fuertemente en el departamento de La Guajira, donde la cobertura bruta es de 43,91% y la cobertura neta es de 19,95%, cifras considerablemente menores al promedio nacional, el cual se ubica en 100,80%, y 87,55%, respectivamente (MEN, 2013). Por su parte, para la tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, el 88,8% de los municipios presenta brecha (175 municipios), concentrándose igualmente en La Guajira con una tasa del 18,2%, la más alta de la región. Así mismo, el 79,7% de los municipios presentó rezagos en los resultados de las pruebas saber de matemáticas (157 municipios) (DNP, 2014).

**Figura x.1: Franjas y esfuerzo necesario para el cierre de brechas en la región Caribe**



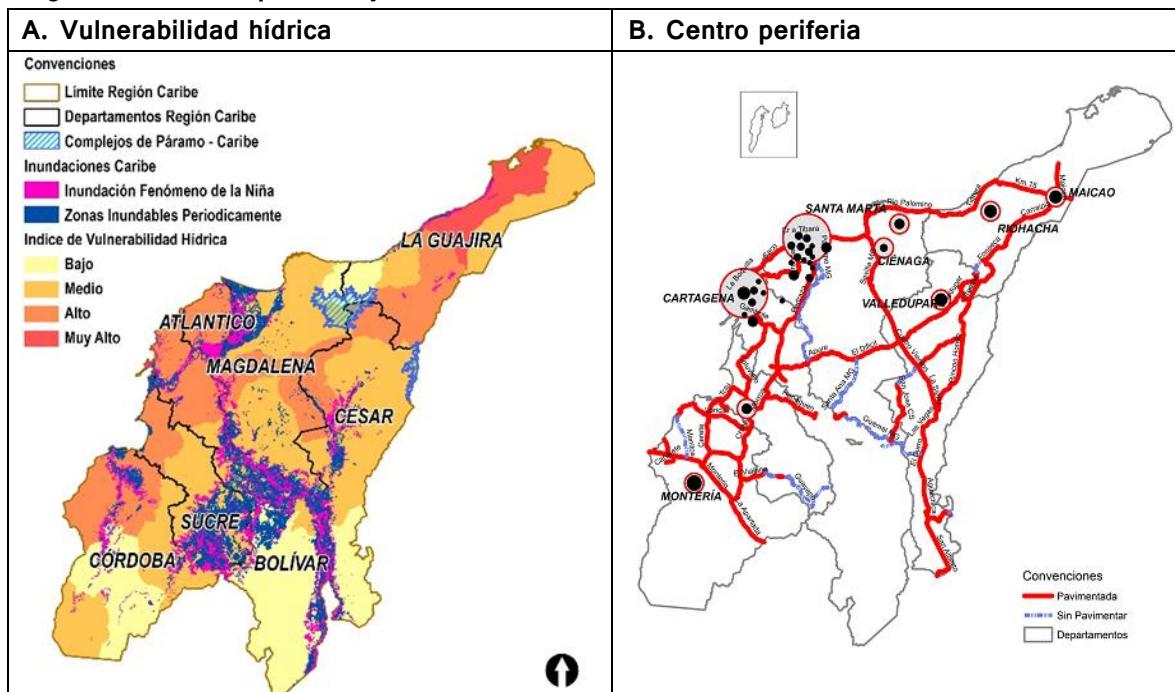
Fuente: DNP-DDTS, 2014

En seguridad alimentaria y mortalidad infantil, el Caribe presenta una marcada problemática. El 58,5% de sus hogares se encuentra en situación de inseguridad alimentaria (ENSIN, 2010), lo cual ha derivado en altos índices de mortalidad infantil. De hecho, el 70,8% de los municipios de la región se encuentran por debajo de su referente en este indicador, destacándose críticamente la población indígena Chimila (Magdalena), Yukpa (Cesar) y Wayuú (La Guajira); y los departamentos de Guajira y Cesar, en donde el registro (0,25 muertes por cada mil menores de 5 años) triplica el promedio nacional (0,08 muertes por cada mil menores de 5 años).

En cobertura de acueducto y alcantarillado, el Caribe presenta un rezago respecto al total nacional de 7,7 y 16,3pp, respectivamente, atraso que es aún mayor en zonas rurales y dispersas, donde la diferencia para acueducto se ubica en 17pp (ver tabla 5). Debido a lo anterior, se evidencian problemas de salud (EDA, malaria, fiebre amarilla, etc) y dificultades para adelantar procesos de transformación y generación de valor agregado a la producción local. Los rezagos en acueducto y alcantarillado, se agudizan con la falta de abastecimiento de agua por escasez del recurso hídrico, la necesidad de inversiones en infraestructura y la garantía de la sostenibilidad de la misma; situación que ha afectado especialmente a la ciudad de Santa Marta y al departamento de La Guajira, principalmente a la media y alta Guajira. Adicionalmente, el 38% de los municipios de la región tienen botaderos a cielo abierto, lo que genera impactos negativos en el medio ambiente y la salud pública.

Junto a los rezagos en cobertura de acueducto y alcantarillado, el Caribe colombiano enfrenta la carencia de agua de calidad para el consumo humano debido a la contaminación de los cauces que atraviesan su territorio y el agotamiento de las fuentes de aguas subterráneas por la falta de protección, sobreexplotación y desconocimiento del recurso hídrico, dificultando mantener la oferta de abastecimiento de agua (ver figura x.2A) e impactando negativamente la salud de los habitantes de la región, especialmente de los niños. A esto se le suma la débil infraestructura eléctrica de la región que impacta directamente la calidad del servicio eléctrico que reciben sus habitantes, el cual presenta continuas fluctuaciones y suspensiones que suscitan problemas de orden público<sup>1</sup>. La infraestructura eléctrica se encuentra en mal estado y debilitada por la antigüedad de las redes, la manipulación indebida de usuarios, las conexiones ilegales, el agotamiento de la capacidad de transformación, las condiciones climáticas y la baja capacidad de inversión del operador de red para la modernización de las mismas, debido en parte a los problemas de cartera y robo de energía que anualmente se encuentran por el orden de los \$350 mil millones.

**Figura x.2: Centro periferia y vulnerabilidad hídrica en el Caribe colombiano.**



Fuente: CEER, 2009

En la economía del Caribe, el comercio, el transporte y los servicios representan el 31,3% del PIB regional, siendo las actividades más importantes y las de mayor potencial

<sup>1</sup> En Barranquilla, en mayo de 2014, se presentó un apagón que afectó al menos 300 mil personas durante una semana, generando protestas masivas de la población.

para impulsar el crecimiento, ya que la ubicación geográfica de la región la convierte en un corredor estratégico para los TLC's que ha firmado el país. En la actualidad, el 60% de los puertos nacionales se encuentran en esta región (Barranquilla, Cartagena, Golfo de Morrosquillo, Guajira, y Río Magdalena), y concentran el tránsito del 90,5% de las toneladas transportadas por zonas portuarias (Ministerio de Transporte, 2013). Sin embargo, la competitividad y productividad de esta actividad económica se ve afectada por las dificultades en conectividad e integración de transporte multimodal, y por la poca disponibilidad de capital humano capacitado en estas actividades en la región.

La actividad minero-energética también es de relevancia para la economía del Caribe colombiano, contribuye con el 11,7% del PIB regional, es central en la economía de Cesar y La Guajira (ver tabla 1) y se destaca la extracción de níquel (Córdoba), sal (Guajira), oro y platino (Bolívar y Córdoba) (DANE, 2014). Sin embargo, este sector aún presenta un gran potencial para mejorar los encadenamientos con otros sectores de la economía a nivel regional, ya que se estima que sólo un 30% de la demanda anual de bienes y servicios de las empresas minero-energéticas (U\$10 mil millones) es provisto por la industria nacional, y en una menor escala por la industria regional.

Los atributos ambientales y las riquezas naturales de la región le permiten tener una vocación económico-productiva hacia las actividades agropecuarias y de acuicultura que representan el 7,7% del PIB del Caribe colombiano (DANE, 2014). No obstante, aunque el 42% de las tierras de la región tiene vocación agrícola, sólo el 16% es utilizado para esta actividad, y aun así representa el 21% del área sembrada del país (IGAC, 2014). Este hecho hace evidente el potencial por desarrollar en este sector y las dificultades de la región en términos de aprovechamiento del suelo, como la subutilización del recurso (40,6%), las prácticas inadecuadas para su explotación, y los conflictos de uso<sup>2</sup>. Dificultades que ponen de manifiesto las falencias de planeación en dinámicas de uso del suelo que impiden maximizar su aprovechamiento de forma eficiente y responsable.

La gran diversidad de ecosistemas y paisajes de la región Caribe, ha hecho que el turismo sea una de las apuestas productivas priorizada en todos los departamentos de la región (PER Caribe, 2013). La producción del sector comercio, restaurante y hoteles representa el 11% del PIB regional (DANE, 2014), sin embargo, el desarrollo de este sector se ha concentrado principalmente en la franja de desarrollo robusto, cuyas ciudades son reconocidas como destinos turísticos nacionales, de hecho, durante el 2013, Cartagena, Barranquilla y Santa Marta recibieron el 17,5% del total de viajeros extranjeros no residentes que llegaron al país y el 16% del total de pasajeros nacionales

---

<sup>2</sup> De acuerdo al IGAC (2014) el 67.8% de las tierras de la región presentan las peores prácticas y conflictos de uso del país.

(MinCIT, 2014). A pesar de estas cifras, en el periodo 2000-2012 la contribución de este sector al PIB regional se redujo en dos puntos porcentuales. En lo que respecta a los Parques Naturales Nacionales, el Parque Nacional Corales del Rosario y el Parque Nacional Tayrona reciben el 88,6% del total de visitas a Parques Nacionales, siendo los dos parques más visitados del país.

A pesar de la riqueza y potencial productivo de la región, sus bajos niveles de competitividad<sup>3</sup> y la escasa sofisticación de los sectores productivos en general, impactan negativamente la generación de empleos y la creación de nuevas empresas por fuera de las ciudades capitales, incidiendo en los altos índices de pobreza presentes en la región. Actualmente, la industria regional está concentrada en Barranquilla y Cartagena<sup>4</sup>, y está escasamente encadenada con otros sectores y territorios del sur de la región (PER Caribe, 2013). En consecuencia, hay un desaprovechamiento de su potencial para el desarrollo de industrias intensivas en mano de obra.

El crecimiento económico y el desarrollo de la región se ven amenazados por una alta vulnerabilidad frente a fenómenos naturales como sequías, inundaciones, vendavales y huracanes. De acuerdo a los escenarios futuros proyectados por el IDEAM, la región Caribe tendrá aumentos de temperatura drásticos producto de una fuerte disminución en las precipitaciones, en especial en el sur de los departamentos de Bolívar, Cesar y Córdoba. Lo anterior tendrá un alto impacto sobre los ecosistemas y las actividades económicas de la región, estimándose pérdidas de productividad del orden de 25,9% en los cultivos de maíz y de 5,4% en la producción de carne y leche (DNP-BID, 2014). De igual forma, el sector pesquero vería una disminución en el volumen de desembarcos de algunos de los productos dados en la región<sup>5</sup> (DNP-BID, 2014). Cabe destacar que en la pasada Ola Invernal 2010-2011, causada por el fenómeno de la niña, el 64% de los damnificados y el 61% de las viviendas afectadas de todo el país se localizaron en la región Caribe, principalmente en el sur de los departamentos de Bolívar y Magdalena; lo que se tradujo en pérdidas totales equivalentes a 0,86% del PIB nacional en 2011 (DNP-BID, 2014). Esto refuerza aún más la necesidad y la importancia de la adopción de medidas de adaptación en esta región del país.

---

<sup>3</sup> Según el índice de competitividad de la CEPAL, de los departamentos del Caribe, sólo Atlántico se ubica en los primeros 15 puestos de los 29 posibles.

<sup>4</sup> La participación de los departamentos correspondientes en el PIB regional representa el 58% de éste. Agregado que, según el DANE, sin carbón y petróleo corresponde a 92.744 millones de pesos de los cuales, 27.433 y 26.821 millones de pesos corresponden a Bolívar y Atlántico respectivamente.

<sup>5</sup> Atunes, Camarones y Cojinua Jurel disminuirían su volumen de desembarcos en 6,3%, 7,7% y 5,9% respectivamente. La pesca continental también se vería afectada, pues el estudio prevé una disminución en los desembarcos de Bagre, Bocachico y Capaz -3,6%, -2,9% y -0,6%, respectivamente.

Otro factor que afecta el crecimiento y desarrollo de la región, es su baja tasa de participación laboral<sup>6</sup>. A excepción de la Guajira, en el 2013, todos los departamentos presentaron tasas de participación y ocupación inferiores a 60,2% y 55,7%, respectivamente, frente a tasas de 64,3% y 58,1% del total nacional. Un agravante del bajo nivel de ocupación es el alto nivel de informalidad, el cual se ubicó en promedio en 77,1%, lo que indica la baja calidad de los empleos existentes en la región (DANE, 2013).

En conectividad, la región Caribe presenta contrastes al igual que en otros sectores. Las capitales costeras tienen una sólida conexión a través de vías carreteras transversales y la región se encuentra interconectada con el centro del país a través de dos corredores: la Ruta del Sol y la Troncal de Occidente. Sin embargo, se observa una débil integración intrarregional entre las franjas de la región, especialmente entre la zona costera de los departamentos de Bolívar, Atlántico y Magdalena y el sur de los departamentos de Sucre, Bolívar y Magdalena, donde no existen centros subregionales de jerarquía con capacidad para atender las demandas de la población en equipamientos e infraestructuras. Estas disparidades funcionales refuerzan el patrón de centro-periferia, donde el centro son las capitales (ver figura x.2b). Otra forma de observar las disparidades en integración y conectividad, es a través del Índice de Ruralidad de la región<sup>7</sup>, mientras que en Atlántico ningún municipio tiene niveles de ruralidad altos, en La Guajira, Bolívar, Sucre y Cesar, entre el 10% y el 20% de los municipios se caracterizan por las amplias distancias con otros centros poblados y bajas densidades poblacionales (PNUD, 2012).

El desarrollo de la región también se ha visto seriamente afectado por la incidencia del conflicto armado y sus efectos, tales como desplazamiento, abandono de tierras, violaciones de Derechos Humanos<sup>8</sup> -en la Media y Alta Guajira, en los municipios ubicados en el corredor que une la Sierra Nevada de Santa Marta en Magdalena con la Serranía del Perijá en Cesar; el sur de Córdoba y la región de Montes de María-, captura de la institucionalidad local por parte de grupos al margen de la Ley, corrupción, pérdida de confianza por parte de la ciudadanía y presencia de cultivos ilícitos (Bolívar, Magdalena y Córdoba). Así mismo se presentan problemáticas específicas de la zona fronteriza con Venezuela, como el contrabando de gasolina, la informalidad y el tráfico ilícito de armas.

---

<sup>6</sup> Causa principal de la baja tasa de desempleo de la región -la menor del país -. En el año 2013, la tasa promedio fue 7,9% frente a 9,6% del total nacional.

<sup>7</sup> El Índice de ruralidad se considera una ponderación de la densidad poblacional local y de la distancia relativa de cada municipio a cuatro tipos de centros poblados, utilizando una metodología planteada por el Banco Mundial para tal efecto. Se estandariza entre 0 y 100, a mayor valor del mismo, mayor nivel de ruralidad y mayor dificultad para la integración (Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2011).

<sup>8</sup> Segundo el RNI (2014), a la fecha se tienen identificadas 1.955.747 víctimas, de las cuales 1.477.051 son producidas por el desplazamiento forzado.

Institucionalmente, en promedio, los resultados del Caribe colombiano se encuentran por debajo de otras regiones del país y exhiben la existencia de marcadas diferencias al interior de la región, particularmente en los departamentos de Bolívar, Córdoba y Magdalena. Esto reviste de la mayor importancia, considerando que en la región se encuentran 26 de los 74 (34%) municipios fronterizos. Los resultados del IDI, muestran que en promedio hay dificultades en la ejecución y reporte de resultados del cumplimiento del PMD, baja eficiencia en el uso de los recursos públicos en los sectores básicos y debilidades importantes en la administración fiscal de los municipios. No obstante, hay casos como el de las subregiones de La Guajira donde los resultados se han mostrado consistentemente altos, en particular en la zona norte.

Mención aparte merece San Andrés, Providencia y Santa Catalina por su particular contexto actual y por ser el único departamento insular del país ubicado en la Gran Cuenca del Caribe<sup>9</sup>. Es por esto, que el enfoque nacional para este departamento, concertado en el diálogo con el territorio, será reconocerlo como *territorio insular* y propender por una *reserva próspera, segura y sostenible* que valore el archipiélago desde una perspectiva del territorio marítimo y no solo desde las islas.

El departamento incluye una gran variedad de ecosistemas que le permitieron ser declarado como Reserva de Biósfera Seaflower por la UNESCO, y la delimitación de una porción significativa de su territorio como Área Marina Protegida por parte del Gobierno Nacional. Títulos sustentados en la necesidad de conservación, la diversidad cultural y marina, y el atractivo natural. No obstante, el Archipiélago está expuesto a los efectos del cambio climático, situación que implica adoptar medidas de adaptación y mitigación en los procesos de ordenamiento y desarrollo. Procesos cuya principal debilidad es la escasa información científica sobre sus ecosistemas y recursos naturales.

En materia habitacional, el departamento Archipiélago requiere de un esfuerzo adicional para la asignación de cupos de viviendas tanto urbanas como rurales, ya que presenta un déficit aproximado de vivienda de 1.820 unidades por hacinamiento, más un déficit de vivienda nueva en todos los estratos que supera las 1.200 unidades (Plan Departamental de Desarrollo 2012). Por otra parte, el acceso a la provisión de agua potable y alcantarillado es limitado y no supera el 50%. Esto implica un rezago del departamento frente a otras regiones de Colombia, en donde en promedio, se tiene una cobertura de 79,1% y 61,5% en acueducto y alcantarillado respectivamente. Más allá de la baja cobertura y de la discontinuidad del servicio, se presenta una baja calidad por el mal estado de las redes de distribución, contaminación e infiltración de aguas residuales y una ineficiencia operativa con bajos índices de recaudo y conexiones irregulares. Por su parte, las islas de Providencia y Santa Catalina no cuentan con

---

<sup>9</sup> A una distancia aproximada de 750 km de Cartagena de Indias —la ciudad continental colombiana más próxima—, a 270 km de Colón en Panamá, a 240 km de Puerto Limón en Costa Rica y a 125 km de Bluefields en Nicaragua y tiene fronteras con cuatro países de Centroamérica (Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Honduras) y con Jamaica una isla caribeña de gran afinidad por su idioma, gastronomía e historia.

servicio de agua potable. Alrededor del 84% utiliza pozos sépticos o bajamar (en Providencia, el 97 por ciento de los hogares lo hace). El Gobierno Nacional ha venido realizando inversiones importantes para mejorar la prestación del servicio. En Providencia se está construyendo el sistema de acueducto con una inversión de \$16.402 millones de pesos aportados por la Nación. Por otra parte, está en ejecución la construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario del Distrito No. 4 (Natania) en San Andrés con una inversión de \$28.387 millones de pesos (\$24.039 aporte de la Nación y \$4.347 del Plan Departamental de Agua) con el cual se amplía la cobertura del sistema de alcantarillado sanitario en la isla pasando del 0% al 100% en el sector Natania, del cual se beneficiarán aproximadamente 5.300 hogares.

En salud, a pesar de los altos niveles de cobertura y aseguramiento - el 96,3% de la población insular se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, versus el 84% del total nacional (DANE, 2014) - , se mantienen retos relacionados con mejoras en la dotación de los hospitales y centros de salud en San Andrés y en Providencia y con la búsqueda de alternativas para disminuir los costos del traslado de pacientes hacia el continente. En educación, persisten carencias relacionadas con la calidad, pertinencia, permanencia, resultados, habilidades de pensamiento crítico, capacidad de análisis, información (Plan de Desarrollo San Andrés 2012–2015, 2012) y la deserción en educación superior es la más alta del país. En vista de esto, en 2013, el Gobierno Nacional ofreció 700 créditos condonables para pregrado y postgrado para estudiantes del archipiélago. Por otra parte, y teniendo en cuenta el potencial bilingüe del departamento, en ese mismo año se puso en marcha un programa de inmersión en inglés para docentes de todo el país que se capacitan en Providencia. En 2013, se beneficiaron 357 docentes y se vincularon a 59 posadas nativas y a 33 transportadores locales. La meta en 2014 es promover 368 docentes de básica y media del nivel B1 (pre-intermedio) al nivel de competencias B2 (intermedio) dentro del programa de formación. Además está en ejecución un proyecto con la Primera Iglesia Bautista del departamento para promover la enseñanza y aprendizaje del kriol, de manera que se proteja su identidad cultural.

Los componentes más importantes del PIB del archipiélago son hotelería, comercio y transporte, cuya participación es del 50% (DANE, 2014). El sector hotelero es la principal actividad del departamento con una participación de 23,9%, en este sentido, el aumento en la cantidad de turistas que visitan la isla redonda en la creación de empleo para el departamento y en la ocupación no solo de los hoteles de cadena sino de las posadas nativas. La participación del sector agricultura y pesca, se encuentra alrededor de 1,6%. En el sector comercio, el proceso de apertura internacional y tratados de libre comercio, han hecho que el modelo de desarrollo basado en venta de mercancías, libre de impuestos o puerto libre, entre en crisis, exponiendo la necesidad de replantearlo. En materia de turismo, importante fuente de empleo en la isla, se cuenta con una oportunidad para explotar el turismo náutico y ecológico que permita posicionar al

departamento como un destino innovador y responsable con el medio ambiente, en donde la condición de reserva de biosfera, antes que restricción, es un elemento diferenciador frente a otros destinos del Caribe. Por otra parte, se ha identificado un potencial importante del sector cultura en la generación de empleo y de industrias rentables, que no solo proveen una alternativa al ocio para los jóvenes de la isla sino que pueden ser una fuente de ingresos importante.

El sector pesquero, atraviesa por una coyuntura en la que la producción mundial de pesca de captura se ha mantenido estable en la última década mientras la demanda por productos pesqueros sigue al alza, en consecuencia, la acuicultura y maricultura se convierten en opciones viables de creación de empleo y promotores de seguridad alimentaria en el departamento.

En términos laborales, a pesar de que la tasa de desempleo del departamento (8%) es sustancialmente menor que en el resto del país (11,2%, promedio de 23 ciudades) (GEIH, 2014), se presenta un fenómeno de informalidad laboral que se convierte en un reto hacia el futuro.

En materia de seguridad y soberanía, la gobernanza en el mar territorial colombiano es una prioridad y por eso es fundamental que la Armada Nacional continúe vigilándolo continuamente para garantizar no solo nuestra soberanía, sino la seguridad de los pescadores que desarrollan su actividad en esa área. De esta forma, el Archipiélago mantendrá unos estándares de seguridad coherentes con su visión como destino turístico seguro y atractivo.

En términos institucionales, el Archipiélago se encuentra por debajo de los resultados de la región Caribe y de la Nación. Históricamente tanto San Andrés como Providencia, han evidenciado debilidades en cuanto a la ejecución de las metas de sus respectivos planes de desarrollo, mostrando en el caso del municipio, los resultados más bajos de los últimos cuatro años. Adicionalmente, Providencia presenta consistentemente bajos resultados en cuanto a la eficiencia en la administración de los recursos públicos en los sectores bajos, así como en los indicadores de desempeño fiscal y capacidad administrativa.

## **2. Perspectivas de desarrollo y objetivos**

El Caribe Colombiano será un territorio próspero para todos sus habitantes, habiendo avanzado de manera importante en la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, y en la formación de un capital humano productivo e integral. Una región que al tiempo que se consolida como la principal plataforma para el comercio internacional con Europa y Centro y Norte América, desarrolla su potencial agropecuario y marítimo de manera

sostenible, generando oportunidades económicas incluyentes en todo su territorio, gracias al actuar coordinado de los distintos actores públicos, privados y sociales.

En el Caribe insular, Colombia habrá incorporado plenamente el territorio marino-costero al desarrollo. Éste será reconocido como componente integral de la identidad y la diversidad nacional y contribuirá al crecimiento verde con equidad. El departamento Archipiélago se habrá constituido en uno de los principales destinos turísticos de la región Caribe, que saben conservar y aprovechar su condición de Reserva de Biosfera de Seaflower, la identidad cultural del pueblo Raizal y el multilingüismo de su población.

Para lograr lo anterior, la nación en diálogo con el territorio propone tres grandes objetivos. Primero, (i) **disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas** entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región. Segundo, (ii) **implementar modelos de desarrollo económico sostenible** diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del interior y sur de la región. Modelos que deben ser responsables con el medio ambiente, dada la riqueza natural de este territorio y su vulnerabilidad ante amenazas naturales, y en este sentido resulta imperativo (iii) **promover el ordenamiento adecuado de los usos del territorio para garantizar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas estratégicos del Caribe**, lo que a su vez potenciará el crecimiento económico, y fomentará el bienestar y el desarrollo humano sostenible. En San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los esfuerzos se enfocarán a (iv) **disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible**.

### 3. Estrategias

**Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región.**

A pesar de la reducción sostenida de la pobreza en Colombia, la región Caribe se ha quedado rezagada en la velocidad de reducción. Mientras que la pobreza monetaria Nacional se redujo 38% desde 2002-2012 la región Caribe lo hizo 28%. La región Caribe es la región con el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) más alto 37,4% después de pacífico 37,6%. Se propone con este objetivo disminuir la incidencia de pobreza multidimensional y monetaria mediante dos estrategias: (a) estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional; y (b) estrategia de inclusión productiva mediante programas de generación de ingresos que busquen una salida de pobreza sostenible. El reto está planteado en términos de cerrar brechas, y esto implica estrategias focalizadas para llegar a las zonas más

dispersas y de difícil acceso, para esto se identificaron las franjas donde se deben enfocar los esfuerzos de inclusión social en la región para que mediante la focalización de acciones las estrategias sean más efectivas. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional, propuesto por el DNP.

**a. Estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional**

La estrategia consiste en focalizar intervenciones en las zonas más rezagadas del país y realizar acciones concretas para disminuir las siguientes privaciones del IPM de los hogares de la región: analfabetismo 23.4%, inasistencia escolar 6.4%, hogares sin aseguramiento en salud 23,9% hogares sin acceso a fuentes mejoradas de agua 18,6%, hogares sin alcantarillado 28,5%, hogares sin pisos adecuados 15,7%, con paredes inadecuadas 2,3%, en hacinamiento 30,8% (ECV, 2013 ).

Para cumplir esta estrategia se proponen acciones focalizadas en los municipios más rezagados de la región, y en zonas urbanas puntuales. Las acciones son: i) ampliación de las coberturas de los programas sociales de escala en la periferia de la región; ii) reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en las zonas urbanas y rurales; (iii) aumentar el acceso a agua potable, manejo de aguas residuales y saneamiento básico, especialmente en las zonas rurales; (iv) fortalecer los Modelos Educativos Flexibles en la franja de desarrollo incipiente y La Guajira para mejorar las coberturas en educación básica y el tránsito a la media; (v) incrementar la oferta de programas de alfabetización teniendo en cuenta la diversidad étnica, especialmente en la franja de desarrollo incipiente; (vi) mejorar la situación nutricional de la región en la población más vulnerable.

**Se propone una ampliación de coberturas rurales de programas sociales como Más Familias en Acción<sup>10</sup>, Seguridad Alimentaria ReSA, acompañamiento familiar de Red Unidos.** Las transferencias condicionadas han demostrado impactos positivos en varias dimensiones como salud, nutrición, educación y a su vez eleva el ingreso de los hogares. El programa ReSA mejorará directamente los índices de desnutrición de la región y será puente de programas de generación de ingresos que involucran unidades productivas rurales. El acompañamiento familiar de la Red Unidos se convertirá en la plataforma operativa de programas sociales en el territorio generando economías de escala del gasto social facilitando la identificación, ubicación y seguimiento de la población pobre y facilitando el proceso de asignación de ofertas. Se deberán articular acciones de desarrollo familiar como: Promoción y prevención para la protección integral de niños

---

<sup>10</sup> En el caso de familias en acción las coberturas del programa están cubiertas, sin embargo los cupos de las familias que egresan de familias en acción se reponen por familias del área rural, incrementando la proporción rural.

niñas y adolescentes, Centros de Recuperación Nutricional para la Primera Infancia y acciones de formación y acompañamiento familiar dirigidos por el ICBF.

**Para reducir el déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda en las zonas urbanas y rurales** se aumentarán los programas de mejoramiento de vivienda diferenciados por subregiones de la región Caribe. Así mismo, se mantendrá el porcentaje asignado a la región (35% urbano) por los programas de atención al déficit cuantitativo de vivienda. Esta estrategia debe contribuir al cierre de brechas al interior de la región; priorizando la inversión e intervención de los programas de vivienda que adelanta el Gobierno Nacional a través de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -MVCT, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural -MADR y el Departamento de la Prosperidad Social -DPS; así como con las Cajas de Compensación Familiar -CCF. Para el área rural, **el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entregará soluciones integrales de habitabilidad rural en la región Caribe durante el cuatrienio**, estas soluciones incluyen la construcción de viviendas nuevas y mejoramientos que serán focalizados en las zonas con mayores brechas, y en los municipios priorizados dentro del contrato plan, (Canalete, Tierra alta, Valencia, Los Córdobas, Puerto escondido), incidiendo en la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, incrementando en un 57% la inversión en la región.

**Es prioritario aumentar el acceso a agua potable y manejo de aguas residuales en las zonas rurales**, y garantizar la gestión integral del recurso hídrico y articular recursos para la gestión integral de residuos sólidos. En las zonas rurales del país y en el marco del componente rural de los Planes Departamentales de Agua, se realizarán inversiones en soluciones convencionales y alternativas para el suministro de acueducto y alcantarillado, incluyendo tecnologías como pozo con bomba y pila pública para el caso de acueducto e inodoro conectado a pozo séptico y letrina, en el caso de alcantarillado. Con el fin de garantizar la gestión integral del recurso hídrico en la región y para asegurar el abastecimiento de los sistemas de acueducto, principalmente, en Santa Marta, La Guajira y los municipios de Córdoba, en el marco de los Proyectos Emblemáticos para APSB que cofinancie el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y los contratos plan, se ejecutarán obras en el río Sinú (Los Córdobas, Canalete y Puerto Escondido) y otros afluentes importantes, que incluyen los componentes de captación, tratamiento, conducción, distribución, entre otros; que garanticen la calidad y continuidad del servicio de acueducto en estas zonas de la región Caribe.

**Se busca articular recursos para la Gestión Integral de Residuos Sólidos** para incrementar el tratamiento adecuado de residuos sólidos municipales, a través del cierre y clausura de los sitios no adecuados de disposición final, construcción de sitios que cumplan con la normatividad y en la estructuración de esquemas regionales para la prestación del servicio de aseo, principalmente en los departamentos de Magdalena y Bolívar.

Adicionalmente, se requiere que se incentive el aumento de aprovechamiento de residuos sólidos utilizando la herramienta de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos, inicialmente en las ciudades con más de 500.000 habitantes. Definiendo para esto metas locales.

**Se fortalecerán los Modelos Educativos Flexibles en los departamentos de la región Caribe para mejorar las coberturas en educación básica y el tránsito a la media especialmente en el departamento de La Guajira.** Para mejorar la cobertura en la educación básica y media en el Caribe es necesario que más sedes educativas cuenten con Modelos Educativos Flexibles que cubran las necesidades de los grupos étnicos y campesinos especialmente en las zonas rurales apartadas de los cascos urbanos. Los modelos educativos flexibles incluyen, entre otros, esquemas de aceleración del aprendizaje, postprimaria, teleducación, y círculos de aprendizaje. Estas estrategias escolarizadas y semi-escolarizadas permiten desarrollar procesos convencionales y no convencionales de aprendizaje con contenidos pertinentes y diferenciados, acordes al entorno y contexto de los niños y jóvenes radicados en la región. A través de herramientas educativas propias, los Modelos Educativos Flexibles se adaptan a las características y necesidades de estos grupos poblacionales y facilita las condiciones para brindar educación en todos los niveles y promocionar estudiantes en un sistema educativo pertinente, eficaz y con calidad.

**Se incrementará la oferta de programas de alfabetización en la franja de desarrollo incipiente y La Guajira teniendo en cuenta su diversidad étnica.** Con la implementación del programa Colombia libre de analfabetismo se espera ampliar la cobertura de las estrategias de alfabetización que ya están en curso, así como capacitar a más docentes alfabetizadores. En el marco de dicho programa se focalizará la población de municipios que presentan una brecha más amplia en analfabetismo. Con este fin se actualizará la información de población analfabeta con miras a revisar los enfoques e intensidad en los programas brindados. De igual forma, se priorizarán intervenciones en infraestructura fisca en los municipios con mayores brechas, prioritariamente en aulas, restaurantes, mejoramientos y mantenimientos, acompañadas de procesos de formación docente en el uso de TICs y procesos de educación superior (especializaciones y maestrías).

**Para mejorar la situación nutricional en la región Caribe se implementarán jornadas masivas de desparasitación previas a la implementación del programa de fortificación casera con micronutrientes en polvo.** Adicionalmente, se fortalecerán las intervenciones en recuperación nutricional con un enfoque comunitario, acompañadas de estrategias de información, educación y comunicación, para la promoción de la salud y prevención de las enfermedades asociadas a la desnutrición. Con el fin de reducir el riesgo de mortalidad infantil y bajo peso al nacer, se fomentará en las mujeres gestantes, la asistencia recomendada a los controles prenatales y la atención institucional del parto por personal especializado, así como el tratamiento oportuno de casos de Enfermedades

Diarreicas Agudas – EDA e Infecciones Respiratorias Agudas – IRA, en menores de cinco años. Se implementaran Bancos de Leche en la región. Se promoverá un esquema comunitario de lactancia materna exclusiva hasta los seis (6) meses, y a partir de esta edad, se proveerá de alimentación complementaria adecuada hasta los dos (2) primeros años de vida. En infraestructura en salud, se priorizarán intervenciones en los municipios con mayores rezagos, la construcción de hospitales, áreas de urgencias, adquisición de equipos biomédicos y ambulancias, la integración de redes de servicios de salud, y las dotaciones a las casas de salud.

**El cumplimiento de esta estrategia también se verá beneficiado por la integración de información relacionada con el estado nutricional de la población indígena** en el país con otros sistemas y plataformas de información, y por el fortalecimiento nacional de la política de Seguridad Alimentaria y de Nutrición. Lo que en su marco permitirá al Estado (i) implementar el SISVAN<sup>11</sup> y la vigilancia en salud pública del estado nutricional de toda la población de la región Caribe, en especial de su población indígena; (ii) desarrollar e implementar un plan de respuesta a emergencias alimentarias en los departamentos de la región; y (iii) gestionar acciones para establecer estrategias y alianzas con el sector privado para el mejoramiento de la situación nutricional en el Caribe.

**b. Estrategia de inclusión productiva: generación de ingresos por encima de la línea de pobreza**

Se propone establecer una transición entre los programas de superación de pobreza y la generación de ingresos autónomos que garanticen salidas sostenibles. Las principales apuestas en el área urbana son: incrementar en un 73% el programa jóvenes en acción que tiene resultados positivos en la elevación del ingreso y la inserción laboral de los jóvenes en el mercado laboral.

Para el área rural se propone acompañamiento técnico o servicio de asistencia técnica integral por parte del MADR, que incluya jornadas comunales de capacitación en campo para el establecimiento, cosecha y continuidad de la siembra de los productos seleccionados. Se introducirá la apuesta más importante de generación de ingreso en área rural con el programa de agricultura familiar que busca la generación de excedentes de las unidades productivas del campo, al igual que el fomento de alianzas productivas que tiene un énfasis de elevación de ingreso de pequeños productores.

---

<sup>11</sup> Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional

**Objetivo 2: Implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del interior y sur de la región.**

Las estrategias que se presentan a continuación buscan aumentar la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del sur e interior de la región, y encadenar/conectar estos últimos con la concentrada industria regional. Al mismo tiempo, promueven la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida en la Población Pobre y Vulnerable (PPV) de la región Caribe, a través de líneas de acción diferenciadas de acuerdo a las potencialidades económicas de los departamentos. Es así como se propone (a) fomentar el desarrollo de modelos productivos incluyentes; (b) diversificar y fortalecer el turismo, e incrementar la calidad del empleo en este sector; (c) mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región, mejorar la conectividad de la franja costera y desarrollar un Sistema Integrado de Transporte Regional; (d) planificar el uso eficiente del recurso hídrico para fines productivos en zonas de vocación agropecuaria; (e) vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada; y (f) fomentar el desarrollo de la Gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario para el potenciamiento del crecimiento económico de la región.

**a. Fomentar el desarrollo de modelos productivos, social y económicamente incluyentes, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población pobre y vulnerable.**

Con el propósito de vincular a los municipios del sur de la región, especialmente aquellos ubicados en el sur de los departamentos de Bolívar y Atlántico, con la actividad productiva de las capitales que concentran el tejido empresarial del Caribe colombiano, se promoverá el desarrollo de encadenamientos productivos en torno a las apuestas productivas priorizadas por la región y las cadenas productivas definidas para los contratos plan. De igual forma, se incentivará el emprendimiento en los diferentes eslabones de la cadena de valor de los sectores potenciales, acompañadas por estrategias de formación para el trabajo para la población pobre y vulnerable (PPV). Al respecto se propone potencializar la oferta del Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT) y el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) en esta materia, definiendo estrategias de focalización que permitan beneficiar a la PPV. En línea con lo anterior, es fundamental integrar los centros de producción agroindustrial a los centros de acopio en las principales ciudades de la región mediante la construcción, mejoramiento y mantenimiento de la red de vías secundarias y terciarias, así como de corredores viales estratégicos.

En las ciudades capitales de la región Caribe, se fomentará el desarrollo de negocios inclusivos<sup>12</sup> que favorezcan la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la PPV en estos municipios y en aquellos que estén dentro de su área de influencia directa. En este sentido, se promoverá la vinculación de PPV en la cadena de valor de las empresas en calidad de proveedores, distribuidores, minoristas o empleados. Para ello, se pondrá a disposición la oferta actual de acompañamiento técnico en materia de desarrollo empresarial para esta población de entidades como el DPS y el MinCIT. De igual forma, el Programa incentivará la creación de spin-off<sup>13</sup> sociales de grandes empresas, y la creación de emprendimientos sociales e innovaciones sociales de carácter empresarial que desarrollen productos y servicios para satisfacer necesidades básicas de la PPV.

De otro lado, se impulsará el desarrollo de proveedores locales para las empresas del sector minero energético y agroindustrial, con el fin de fortalecer la profesionalización empresarial y el desarrollo de las capacidades productivas de las MIPYMES ubicadas en la zona de influencia de las empresas ancla de estos sectores en los departamentos de Córdoba, Guajira y Cesar. Lo anterior, con el objetivo de que estas unidades productivas aprovechen el mercado potencial constituido por las empresas ancla y sus empleados. Entre las acciones complementarias al programa se proponen: (i) promover alianzas público-privadas que mejoren la calidad de los empleos indirectos generados por estas industrias, e (ii) implementar el programa de micro-franquicias del MinCIT en las poblaciones aledañas a las empresas ancla.

**b. Diversificar y especializar el turismo para fortalecer y promover la cultura, las artesanías y las expresiones propias culturales de la región, e incrementar la calidad del empleo en este sector en los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar.**

Se implementará una estrategia turística para la región que diversifique la oferta hacia segmentos de turismo cultural, de negocios y etno-turismo, manteniendo el principio de sostenibilidad ambiental, y con el fin de estimular la llegada de un mayor número de turistas hacia municipios de la región. Igualmente, se promoverá la implementación de acuerdos entre Gobiernos (nacionales y territoriales) y empresarios para mejorar los niveles de formalización y calidad de empleo del sector turístico, con base en ejercicios

---

<sup>12</sup> Es una iniciativa empresarial que, sin perder de vista el objetivo final de generar ganancias, contribuye a superar la pobreza, al incorporar a los ciudadanos de bajos ingresos en la cadena de valor de la actividad principal de las empresas como proveedores, distribuidores, minoristas o los clientes. (Adaptado de CECODES,2014)

<sup>13</sup> Un caso reconocido de un spin-off social es el de la multinacional francesa de productos alimenticios Danone, la cual en 2006 se alió con el Banco Grameen para crear en Bangladesh la empresa social: Grameen–Danone. Este *joint venture* creado para luchar contra la malnutrición, produce yogur enriquecido con nutrientes esenciales a precios accesibles a la población más pobre del ese país. Más allá de los beneficios en la salud de sus consumidores, Grameen-Danone tiene un modelo de negocio que genera beneficios a toda la cadena de valor. La leche se compra a pequeños agricultores locales. La producción está diseñada de tal forma que se puedan generar la mayor cantidad de oportunidades de empleo posible. Fuente: [www.grameencreativelab.com](http://www.grameencreativelab.com)

de prospectiva laboral que permitan identificar las demandas futuras de capital humano del sector. Lo anterior, permitirá al Gobierno, entre otras cosas, desarrollar programas de formación para la población pobre y vulnerable (PPV) requeridos por el mercado. De igual forma, será necesario fomentar la asociatividad entre los prestadores de servicios turísticos donde predominan altas tasas de informalidad y autoempleo.

Asimismo, se desarrollará un programa de fomento al turismo para los municipios del sur de la región, tal como el Corredor Verde Turístico que fomentará la generación de ingresos y empleos en 20 municipios entre Cartagena y Santa Marta. Esto se logrará a través de la cofinanciación del Gobierno Nacional para el diseño y promoción de productos turísticos potenciales, entendiéndose como producto turístico, el resultado de la integración de atractivos del patrimonio natural y cultural, actividades susceptibles a desarrollar, servicios turísticos e infraestructura, con objeto de satisfacer la demanda de esparcimiento y disponibilidad del tiempo libre de los turistas. Complementariamente, es necesario evaluar y establecer el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación del inventario de atractivos turísticos existentes en estos municipios y la formalización de los principales operadores turísticos existentes. Estas acciones contarán con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En materia de infraestructura turística, se priorizarán intervenciones que generen desarrollo productivo en la región alrededor de muelles turísticos marítimos y fluviales (municipios de Moñitos, Los Córdobas, San Bernardo del Viento y Puerto escondido), sistemas de atención y proyección al turista, construcción y dotación de centros de seguridad integral en playas Garitas, baterías de baños y puntos de información.

**c. Mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región y mejorar la conectividad de la franja costera.**

Identificar acciones estratégicas que sirvan para avanzar progresivamente en la mejora de la conectividad y accesibilidad de la franja norte de la región, mediante el mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de las vías nacionales. Lo anterior se hará a través de la ejecución de las concesiones viales de cuarta generación en la región Caribe, dentro de los que se encuentran los proyectos Cartagena - Barranquilla; Circunvalar de la Prosperidad, Puerta de Hierro - Carreto - Palmar de Varela; Carreto - Cruz del Viso, - Ciénaga de Oro - La Ye; Sahagún - Sampues; Corozal - Puerta de Hierro; Cruz del Viso - Arjona, Caucasia - Planeta Rica - La Ye, Cereté - Lorica - Toluviejo - Cruz del Viso; Barranquilla - Santa Marta, Gamarra - Ocaña, San Roque - Paraguachón, los cuales se ejecutarán dependiendo de los resultados que arrojen las estructuraciones y su viabilidad de ejecutarlos mediante mecanismos de asociación público privada.

Por otro lado, se realizará la recuperación del río Magdalena entre puerto Salgar y Barranquilla bajo el esquema APP y la solución definitiva de la problemática del canal del Dique que permitirá acceder de forma segura desde Calamar hacia el puerto de Cartagena, zona portuaria en la que según estudios se presentaría congestión hacia el año 2018 utilizando únicamente el canal de acceso en Bocachica. Es por esto, que se debe definir la mejor alternativa para complementar el actual canal de acceso al puerto de Cartagena en Bocachica, mediante la realización de estudios definitivos para la localización y mejoramiento de la infraestructura de acceso marítimo necesaria y la consecución de la respectiva licencia ambiental, lo cual impactará favorablemente la recuperación del canal del Dique y el mejoramiento de las conexiones terrestres a los distintos muelles sobre el río Magdalena.

En cobertura eléctrica, se deberán identificar los proyectos estructurales que garanticen la repotenciación de la infraestructura eléctrica de la región para poder llegar a la mayor cantidad de usuarios con calidad y continuidad del servicio tanto en el sector urbano como rural.

Con el fin de establecer escenarios de asociatividad entre los centros urbanos y las áreas rurales en el sur de la región Caribe, se aumentará la conectividad de las vías regionales terciarias y secundarias facilitando la articulación con las vías nacionales, especialmente en la zona sur de los departamentos de Atlántico, Cesar, Bolívar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre. Esto a su vez, facilitará las conexiones al interior de los departamentos mediante acuerdos de cooperación entre municipios de la región Caribe, basados en la priorización de las vías definidas en el Programa Plan Vial Regional para vías secundarias del Ministerio de Transporte y en los Planes Departamentales. La conexión al interior de los departamentos se logrará integrando otros modos de transporte alternos que permitan mejorar la conectividad y reducción de costos, principalmente en el sentido este-oeste, y considerando los accesos a ciudades, a zonas inundables y de erosión costera (intervenciones especiales).

Finalmente, se orientarán acciones hacia un Sistema Integrado de Transporte Regional que defina las soluciones de transporte interurbano. Esta propuesta deberá articularse con el SITM- Barranquilla, SITM- Cartagena, SETP Montería, SETP Valledupar, SETP Sincelejo, SETP Santa Marta. Sistemas que deberán estar articulados con espacios de infraestructura para realizar intercambios modales que permitan la integración entre ellos. Adicionalmente, y como propósito para la región, se deberán aunar esfuerzos con los Entes Territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados.

**d. Planificar el uso eficiente del recurso hídrico para fines productivos en zonas de vocación agropecuaria, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos existentes y la realización de estudios y diseños para nuevos proyectos en el marco del crecimiento verde.**

La dotación de infraestructura de bienes públicos sociales y sectoriales, se refiere a la oferta pública necesaria para el desarrollo integral de las áreas rurales con el fin de aumentar su cobertura, así como la calidad y facilidad en su acceso. Estos bienes y servicios incluyen la dotación de infraestructura en adecuación de tierras que potencialicen el desarrollo de las apuestas productivas de la región.

Por lo anterior, i) se avanzará en la realización de los estudios para la estructuración de una Asociación Pública Privada- APP para el Distrito Multipropósito del Río Ranchería en la Guajira; ii) en pequeña escala se avanzará en la realización de estudios y diseños para la construcción de distritos de riego y drenaje; y iii) se trabajará en la rehabilitación de los distritos de La Doctrina en Córdoba y Repelón y Manatí en Atlántico.

El objetivo de la adecuación de tierras es potencializar el desarrollo de zonas de vocación de la región Caribe mediante la planificación, construcción y desarrollo de sistemas productivos sobre una superficie proyectada de 32.458 hectáreas, que permitirán mejorar las condiciones de producción y favorecerán el uso óptimo de los suelos y los recursos hídricos.

**e. Vincular laboralmente a la población inactiva altamente calificada.**

Con el propósito de dinamizar los mercados laborales de la región, el Ministerio de Trabajo, con el apoyo de la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo, diseñará una estrategia integral de promoción de la vinculación al mercado laboral de población inactiva con altos niveles de cualificación, buscando vincularlos a empleos de alta productividad. Esta estrategia deberá contener las siguientes líneas de acción: i) gestión empresarial para la definición de vacantes y ejercicios de prospectiva laboral enmarcados en las apuestas productivas regionales, ii) desarrollo de programas de formación en competencias laborales y transversales para población inactiva, iii) esquemas de gestión y colocación enfocados a promover el enganche laboral en el marco de las apuestas productivas regionales.

**f. Fomentar el desarrollo de la Gobernanza como estrategia para crear el entorno necesario para el potenciamiento del crecimiento económico de la región.**

El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. Así, la elección de la

modalidad más adecuada (asistencia técnica, capacitación o acompañamiento) dependerá de la situación actual de cada departamento y de los municipios que hagan parte de él. Esto es, la Nación diseñará planes de acción particulares para los municipios ubicados en departamentos que históricamente han mostrado fortalezas para liderar ejercicios de asistencia técnica, diferenciándolos de los departamentos que tienen limitaciones para asistir a sus municipios. La propuesta de focalización contemplará los esfuerzos de intervención que desde la Nación se han venido desarrollando, tales como los territorios de consolidación y el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios de frontera.

Atendiendo a las particularidades institucionales del Caribe y bajo el esquema de fortalecimiento institucional, la estrategia se materializará a través del fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica y acompañamiento a las gobernaciones para que éstas se consoliden sus capacidades para la asistencia técnica territorial haciendo énfasis en las tareas de planeación. De otro lado, y a través del esfuerzo conjunto con las Gobernaciones, la estrategia se concretará con el acompañamiento en situ en los municipios que se encuentran en los escaños bajos de los resultados de la Evaluación al Desempeño Integral. En esta región, los municipios que se constituyen como objetivo son 112 que corresponden a 45% del total de los municipios con bajas calificaciones y 57% del total de los municipios de la región. Como resultado de la ejecución de la estrategia se espera a final del periodo bajar este número a 89 municipios en este rango de calificación, es decir, a solo 45% de los municipios de la región en este grupo.

**Objetivo 3: Promover el ordenamiento de los usos del territorio e incorporar la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres del Caribe, para fomentar la adaptación al cambio climático, el bienestar y la calidad de vida de la población.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan lograr un desarrollo económico sostenible en el Caribe colombiano, y reducir el nivel de riesgo de los fenómenos naturales a los que se ve expuesta la población en este territorio. Para lograr lo anterior, se plantea (a) mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones en las zonas más vulnerables; (b) contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca Magdalénica; (c) conservar el flujo de servicios ecosistémicos; y (d) ordenar el territorio marino costero e insular.

**a. Mitigar el riesgo ante sequias e inundaciones (exacerbados por la variabilidad climática) en las zonas más vulnerables de la región mediante el ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático.**

El Gobierno Nacional emprenderá acciones para la mitigación del riesgo ante inundaciones en las zonas más vulnerables de la región, en particular en el área de la Mojana. En este sentido, la estrategia comprende la ejecución del plan de acción de la Mojana por el Fondo de Adaptación. Dicho plan tiene como propósito reducir el riesgo por inundación en 11 municipios de la región, mediante el manejo del recurso hídrico a través de la adopción de medidas estructurales y no estructurales.

Así mismo, las acciones para lograr la adaptación al cambio climático, se realizarán con el acompañamiento del MADS en la formulación y puesta en marcha de los planes de cambio climático departamentales. Estos instrumentos incluyen acciones a realizar por parte de los gobiernos locales para mejorar la adaptación del territorio ante los cambios ambientales, así como acciones para el manejo de los desastres.

**b. Contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca Magdalénica, mediante el repoblamiento de ciénagas estratégicas (Zapotosa, San Cuiche y Luruaco) con alevinos de especies de interés comercial.**

Esta alternativa plantea una solución a la problemática de reducción del recurso pesquero, mediante el repoblamiento con alevinos especialmente de bocachico en las ciénagas que constituyen los criaderos naturales por excelencia de esta especie. De esta forma, se impactará en los ingresos y la forma de vida de las personas que viven de esta actividad.

Para su desarrollo, es necesario contar con la materia prima (alevinos) de calidad, la cual será suministrada por la Autoridad Nacional de Pesca y Acuicultura- AUNAP y producida en la Estación Piscícola de Repelón- Barranquilla. Adicionalmente, se adelantarán procesos de concientización y valorización del recurso con la comunidad para hacerlos corresponsables de la iniciativa. De esta manera, se podrán aplicar eficazmente las medidas de ordenamiento y regulación para la captura en las tallas mínimas legales establecidas. Así mismo, a través de la AUNAP se hará un seguimiento a esta medida con el propósito de evaluar el impacto de la medida en términos de repoblamiento.

**c. Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas de la región para beneficio de la población.**

La apuesta del Gobierno Nacional consiste en la delimitación de los páramos de la región, los cuales permiten la regulación hídrica principalmente en el área de influencia

de la Sierra Nevada de Santa Marta, este esfuerzo debe realizarse en conjunto del Instituto Humboldt, el MADS, el Fondo de Adaptación, los gobiernos locales y las autoridades ambientales locales. Así mismo, la apuesta en la conservación de los recursos marinos en la costa del país, se reflejan en la declaración de la zona en Bahía Portete.

La protección de estas zonas, permiten la conservación y regeneración de los servicios ecosistemas que ahí se provisionan (regulación hídrica, aprovechamiento pesquero, aprovechamiento forestal, atributos paisajísticos y turísticos entre otros), indispensables para el mantenimiento de los procesos socio-ecológicos que allí ocurren. Esto está acompañado por estrategias lideradas por el MADS quien gestionará la generación de conocimiento de la oferta ambiental del territorio.

**d. Ordenar el territorio marino costero e insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos que se proveen y aprovecha la población y sectores de la región.**

El uso adecuado y el conocimiento de los procesos de degradación de las zonas costeras y playas de la región Caribe son una prioridad para el Gobierno Nacional. En este sentido, las acciones para el ordenamiento de las unidades ambientales costeras (POMIUAC) en cabeza del MADS, permitirán un efectivo desarrollo de las actividades productivas de manera sostenible garantizando la conservación de las playas y costas, así como la calidad de las aguas marinas. Estas acciones requieren de mejorar el conocimiento de la erosión costera, identificando la velocidad de afectación, así como sus impactos en las actividades económicas de la región, así mismo, el planteamiento del plan maestro de erosión costera a cargo de MADS brindará los insumos para generar las estrategias entre las administraciones locales para atacar el problema.

**Objetivo 4: disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible.**

Para lograr el cuarto objetivo, se continuará implementando una atención integral enmarcada dentro del Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que contempla acciones en educación, vivienda, acueducto, alcantarillado, patrimonio cultural, pesca, turismo y transporte. Igualmente, se implementarán acciones encaminadas a la sostenibilidad y conservación de los servicios ecosistémicos. Es así como se propone (a) aumentar la calidad y pertinencia de la educación; (b) generar empleos de calidad; (c) garantizar una vivienda digna y con acceso a servicios básicos; (d) avanzar hacia la provisión de energía más limpia y menos costosa; (e) desarrollar un modelo de turismo sostenible y responsable con el medio ambiente; (f) conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas y ordenar

el territorio marino insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos; y (g) desarrollar las condiciones institucionales necesarias para el impulso del crecimiento económico sustentable

**a. Aumentar la calidad y pertinencia de la educación.**

En educación básica, se proponen intervenciones puntuales en instituciones educativas para la construcción de aulas, laboratorios, comedores, salas de informática y baterías sanitarias. En educación superior, se realizarán esfuerzos para fortalecer la oferta (INFOTEP, Universidad Nacional) y se promoverá el acceso a la misma mediante créditos condonables. De igual forma, se buscará fortalecer la enseñanza del inglés mediante la capacitación de los docentes de esta lengua con programas para el mejoramiento de la competencia comunicativa en inglés dentro de los niveles del MCRE, y se ejecutará el componente de formación de tecnología de la información y comunicación TIC para docentes. Igualmente, se pondrán en marcha acciones para promover el uso del inglés y del kriol en los currículos educativos y se fomentará la puesta en marcha de programas culturales y deportivos para generar espacios alternativos de esparcimiento, y oportunidades de estudio para jóvenes deportistas.

**b. Generar empleos de calidad.**

Con este fin, se proponen líneas de acción relacionadas con la instalación de un centro BPO, el fomento de la industria cultural y el sector pesquero. A través de la instalación de un centro de BPO<sup>14</sup> (call center) en San Andrés, se crearán alrededor de 180 puestos de trabajo, en concordancia con esto, el SENA ha estado adelantando programas de formación para personas que estén interesadas en ocupar dichos puestos de trabajo.

Para fomentar la industria cultural, generar ingresos por medio de ésta y fortalecer la creación y recuperación del patrimonio cultural, se adelantarán inversiones en infraestructura como: (i) la construcción de la casa de cultura de North End, donde se realizarán adecuaciones para la construcción de una galería, salones para música, salones para artes plásticas, pintura entre otros; (ii) el mejoramiento de la dotación e infraestructura del Centro de Producción de Contenidos Culturales en San Andrés; y (iii) la construcción de una Escuela Taller, como espacio de interacción de las diversas manifestaciones culturales de la Isla, en procura de fortalecer la identidad cultural de la comunidad raizal, factor fundamental para consolidar una cultura de paz y convivencia pacífica en el territorio. La Escuela Taller beneficiará especialmente a jóvenes raizales o personas en algún grado de vulnerabilidad

---

<sup>14</sup> Business Processing Outsourcing

Además, se promoverán iniciativas en materia de maricultura y acuaponía en San Andrés y Providencia que fortalezcan los proyectos que ya están en curso, como una alternativa a la actividad extractiva pesquera que mejore, o en su defecto sostenga, los ingresos de los pescadores de las Islas en épocas de veda o escasez del recurso; se propone también el desarrollo de una granja experimental para acuaponía y maricultura. Al mismo tiempo, se construirá y el acondicionará el Terminal Pesquero artesanal de San Andrés, con el propósito de mejorar las condiciones para el desembarco, alistamiento y transformación de los productos pesqueros de la Isla. Igualmente, se construirá la nueva cooperativa de pescadores de El Cove.

**c. Garantizar una vivienda digna y con acceso a servicios básicos.**

Adicional a los recursos que desde el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se destinen para aumentar la cobertura de acueducto y alcantarillado, se invertirán recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo que permitirán diseñar el plan director del recurso hídrico y los estudios necesarios para intervenciones críticas, así como la ampliación de la capacidad de abastecimiento, el mejoramiento de redes en la zona rural de San Andrés y la construcción de soluciones de saneamiento domésticas en barrios priorizados. En Providencia, se ampliará la capacidad de almacenamiento de agua potable, al tiempo que se amplía su cobertura a 290 hogares que no alcanzan a ser beneficiados por las obras que están actualmente en ejecución. Por otra parte, se pondrá en marcha un programa de subsidio de vivienda nueva rural para Providencia para aproximadamente 130 hogares y se dispondrá de nuevos cupos de subsidios para vivienda urbana en San Andrés.

En el marco de las diversas ofertas institucionales disponibles como lo son el Plan Departamental de Agua - PDA, el Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los Proyectos Estratégicos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MVCT), se continuará con la ejecución de inversiones tendientes a incrementar los niveles de cobertura en los servicios de Acueducto y Alcantarillado. Específicamente, a través de las inversiones del PDA, se realizará la expansión de las redes de alcantarillado de San Andrés, especialmente en los distritos 1, 2 y 3 y el Distrito Industrial Cruz Roja. Respecto al servicio de acueducto, se optimizará la planta de ablandamiento del Duppy Gully, lo que permitirá incrementar la continuidad del servicio en varios sectores especialmente del barrio La Loma; y se concluirá con la construcción del sistema de acueducto para Providencia y Santa Catalina, Proyecto Estratégico del MVCT. Estos proyectos serán complementados con las inversiones a ser realizadas a través del Plan San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que ejecutará obras tendientes a garantizar la provisión y el acceso de los habitantes a los servicios de agua y saneamiento.

Teniendo en cuenta que se presentan debilidades en la prestación de los servicios de APSB en las islas, en San Andrés se promoverá el fortalecimiento de los esquemas de

prestación de los servicios que garanticen la operación y mantenimiento de las inversiones y la continuación de la disminución de los índices de pérdidas que se presentan. Para las islas de Providencia y Santa Catalina, el MVCT promoverá la implementación de esquemas de prestación particulares que respondan a las necesidades de las islas.

Con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural de San Andrés y Providencia asegurando la provisión de soluciones integrales de habitabilidad con diseños acordes a las necesidades y las condiciones socio-ambientales de los hogares rurales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural entregará 641 soluciones integrales de habitabilidad rural a la población de San Andrés y Providencia durante el cuatrienio. Estas soluciones incluyen construcción de viviendas nuevas y mejoramientos, incidiendo en la reducción del déficit habitacional cualitativo y cuantitativo, lo que representa un aumento de la inversión en la región.

Por otro lado, la reducción de los desequilibrios socioeconómicos, ambientales y, la segregación territorial sociocultural de los asentamientos humanos urbanos y rurales, se logrará con intervenciones concretas en la renovación del centro urbano y el mejoramiento de los barrios de San Andrés. Estos desarrollos integrales contemplan un componente de mejoramiento de vivienda, el cual será apoyado con la asignación de recursos por medio del subsidio familiar de vivienda para la reducción del déficit habitacional cualitativo en los hogares de este departamento.

**d. Avanzar hacia la provisión de una energía más limpia y menos costosa.**

Se culminará el diseño de un programa de eficiencia energética para el departamento como paso previo a la solicitud de crédito de 10 millones de dólares provenientes del *Clean Technology Fund* para el desarrollo de proyectos pilotos sobre eficiencia energética que permitan identificar y determinar los ajustes requeridos a nivel operacional, legal y financiero para viabilizar este programa. Además se adelantarán acciones para que la matriz energética del departamento tenga un mayor contenido de energías renovables.

**e. Desarrollar un modelo de turismo sostenible y responsable con el medio ambiente.**

Se promoverá el fortalecimiento de la oferta turística de las posadas nativas, en parte, gracias al trabajo que se viene adelantando con National Geographic para fomentar el turismo ecológico en el archipiélago. Además se invertirán recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para el mejoramiento y protección de playas. Las intervenciones se llevarán a cabo en las zonas de Simpson Well y Big Gaugh en San Andrés y en los barrios Bottom House y South West Bay en Providencia. Adicionalmente, con base en el Plan Nacional de Turismo Náutico se potencializará el crecimiento del turismo náutico del departamento a través del diseño y localización de Infraestructuras náuticas y la creación de productos turísticos náuticos innovadores.

Por otra parte, se ejecutarán proyectos para promover la afluencia turística al departamento como la construcción de las marinas de San Andrés y Providencia y mejorar las condiciones de llegada y movilidad en las islas y entre las islas. En este sentido, (i) se mejorará la infraestructura aeroportuaria con el proyecto de ampliación de la pista del aeropuerto El Embrujo de Providencia en una longitud estimada de 400 metros, y continuará la modernización de los aeropuertos de San Andrés y Providencia, para lo cual la Agencia Nacional de Infraestructura estructurará un proyecto de Asociación Público-Privada (APP) en 2015, estos proyectos están sujetos al resultado de sus respectivos procesos de consulta previa (ii) El INVIAST rehabilitará el 100% de las vías circunvalares de San Andrés y Providencia, vías pertenecientes a la red vial nacional, con una longitud estimada de 45 kilómetros, en la cuales el INVIAST a través del programa de mantenimiento y rehabilitación de corredores estratégicos ha rehabilitado 12 Km y realizado mantenimiento en 16 Km. Adicionalmente, en lo relacionado a transporte urbano, (iii) se aunarán esfuerzos con los Entes Territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados, en este sentido se estructurará un sistema de transporte público para San Andrés y Providencia, basado en energías limpias y modos no motorizados.

**f. Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas y ordenar el territorio marino insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para la utilización responsable de los servicios ecosistémicos.**

La apuesta en la conservación de los recursos marinos en las zonas insulares y la costa del país, se reflejan en las áreas de protección Sea Flower (en las Islas de San Andrés), y la declaración de la zona en Bahía Portete. La protección de estas zonas, permiten la conservación y regeneración de los servicios ecosistemas que ahí se provisionan (regulación hídrica, aprovechamiento pesquero, aprovechamiento forestal, atributos paisajísticos y turísticos entre otros), indispensables para el mantenimiento de los procesos socio-ecológicos que allí ocurren. Esto está acompañado por estrategias lideradas por el MADS que gestionará la generación de conocimiento de la oferta ambiental del territorio.

Así mismo, y dado que la calidad del recurso hídrico se ha identificado como una urgencia en el departamento, para lograr la efectiva conservación de las cuencas abastecedoras del acueducto local, se realizará un pago por servicio ambiental el cual remunerará la conservación o el aumento de la oferta hídrica disponible en el acuífero de la formación San Andrés, mediante la promoción de usos del suelo adecuados en la zona de recarga de la cuenca del Cove. Esta estrategia se realiza en conjunto por el MADS y el gobierno local.

**g. Desarrollo de las condiciones institucionales necesarias para el impulso del crecimiento económico sustentable**

El desarrollo de la estrategia, que toma en cuenta tanto las capacidades institucionales del Departamento como las del Municipio, y cumple con los principios de complementariedad, concurrencia y complementariedad, apoyará, bajo la modalidad de acompañamiento permanente, el seguimiento de las metas de producto de los respectivos Planes de Desarrollo. Bajo otras modalidades como las de asistencia técnica y capacitación, apoyará el levantamiento, documentación, ordenamiento y ejecución de los procesos administrativos de planeación, ejecución y seguimiento presupuestal y financiero; bajo la modalidad de capacitación, se apoyará la creación y fortalecimiento de las capacidades de tipo gerencial para facultar el proceso de planeación financiera y de generación de ingresos. Y finalmente, bajo el esquema de la Agenda Nacional de Fortalecimiento, se brindará apoyo para fortalecer el sistema de información tributaria que permita a la admiración Departamental y a la Municipal tener las herramientas necesarias para la gestión y mejoramiento de los recursos propios.

**4. Metas y productos**

Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja de desarrollo incipiente (La Guajira y el sur de Bolívar, Magdalena y Sucre) y el resto de la región			
Estrategia de inclusión social: provisión de servicios básicos y superación de pobreza multidimensional			
Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018	
ICIR – Indicador de Convergencia Intrarregional ( Brechas )	39,1%	29,1%	
Reducir el IPM Regional	37,4	Por definir	Por definir
Producto	Línea base (2013)	Meta 2018	
Cobertura de educación media neta	Por definir	Por definir	
Porcentaje de cupos asignados para vivienda urbana nueva	35%	36%	
Soluciones de vivienda entregadas en la zona rural	20.247	31.908	
Subsidios asignados de mejoramiento de vivienda urbana	898	6.000	
Personas con acceso a agua potable en la zona rural	1.491.000	1.691.000	

Personas con acceso a manejo de aguas residuales en la zona rural	1.596.000	1.866.000
Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años (por c/d 1000 < 5 años)	Por definir	Por definir
Municipios con riesgo de desabastecimiento	65	52
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región	Por definir	Por definir
Sedes educativas de la región con Modelos Educativos Flexibles	Por definir	Por definir
Personas de 15 años y más alfabetizadas	Por definir	Por definir
Número de municipios con bajo desempeño integral	112	89
Cobertura de hogares rurales en el programa de seguridad alimentaria (ReSA)	65.128	Por definir
Bancos de leche humana en funcionamiento	2	Por definir
Hospitales públicos que implementan el Programa Madre Canguro	0	Por definir
<b>Estrategia de inclusión productiva: generación de ingresos por encima de la línea de pobreza</b>		
Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Pobreza monetaria		
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Cobertura de Jóvenes de acción	38.700	Por definir
Familias atendidas con servicios de asistencia técnica en proyectos de autoconsumo	0	Por definir
Número de productores rurales beneficiados con asistencia técnica en la región.	32.000	Por definir
<b>Objetivo 2: Implementar modelos de desarrollo económico sostenible diferenciados territorial y poblacionalmente (costa-sur; urbano-rural) que aumenten la competitividad de la franja de desarrollo robusto y la productividad del sur e interior de la región.</b>		
<b>Fomentar el desarrollo de modelos productivos, social y económicamente incluyentes, para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida de la población pobre y vulnerable.</b>		
Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Unidades Productivas de la PPV (Por definir)	Por definir	Por definir

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Unidades productivas beneficiadas del programa de Encadenamientos Productivos dirigido a la PPV (MINCIT)	134	Por definir
Unidades productivos vinculados a negocios inclusivos en la región	0	Por definir
Mipymes de la PPV atendidas por el Programa Innspulsa Mypymes (Afrocolombianos y desplazados)	1.868	Por definir
<b>Diversificar y especializar el turismo para fortalecer y promover la cultura, las artesanías y las expresiones propias culturales de la región, e incrementar la calidad del empleo en este sector en los departamentos de Magdalena, Atlántico y Bolívar.</b>		
Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Productos turísticos de la región	Por definir	Por definir
Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Productos turísticos diseñados en los municipios del corredor verde del Caribe	Por definir	Por definir
Aprendices en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano en el sector Turismo para la Región Caribe	Por definir	Por definir
<b>Mejorar y aumentar la infraestructura eléctrica y de transporte para asociar las franjas de la región, mejorar la conectividad de la franja costera y desarrollar un Sistema Integrado de Transporte Regional sostenible.</b>		
Meta intermedia	Línea base	Meta a 2018
Porcentaje de transporte de carga por los modos ferroviario, fluvial y aéreo.		
Producto	Línea base	Meta a 2018
Cobertura del servicio de energía eléctrica en la Costa Caribe	91,40%	97%
Porcentaje de la red de infraestructura regional en buen estado.	25%	40%
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados)	14%	20%
<b>Objetivo 3: Promover el ordenamiento de los usos del territorio que incorpore la protección, conservación y restauración de los ecosistemas marinos, costeros y terrestres del Caribe, que fomente la adaptación al cambio climático, el bienestar y la calidad de vida de la población.</b>		
<b>Mitigar el riesgo ante sequías e inundaciones (exacerbados por la variabilidad climática) en las zonas más vulnerables de la región mediante el ordenamiento territorial para la adaptación al cambio climático.</b>		

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas que cuentan con planes de ordenamiento y manejo de cuenca formulados incorporando elementos de riesgos.	0	281,650
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Municipios con planes de ordenamiento territorial y de manejo de cuencas actualizados con criterios de adaptación al cambio climático incorporados.	0	11
<b>Contribuir a la recuperación de especies pesqueras de importancia económica y a la ordenación de la actividad pesquera en la cuenca Magdalénica, mediante el repoblamiento de ciénagas estratégicas (Zapatosa, San Cuiche y Luruaco) con alevinos de especies de interés comercial.</b>		
Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Ciénagas intervenidas con repoblamiento pesquero	9	20
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Número de alevinos utilizados en actividades de repoblamiento	6.000.000	20.000.000
<b>Conservar el flujo de servicios ecosistémicos a través de la protección de los ecosistemas de la región para beneficio de la población.</b>		
Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas de Áreas Protegidas en alguna categoría del SINAP	84.909	168.784
Producto	Línea base (2013)	Meta 2018
Hectáreas con estrategias de solución de conflicto por uso y ocupación y tenencia en ecosistemas de páramo	0	37.991
Hectáreas de áreas Protegidas declaradas en Bahía Portete	0	12.793
Hectáreas de bosque seco tropical protegidas	0	18.000
Hectáreas de manglares, pastos marinos, y arrecifes coralinos protegidos.	84.909	100.000
<b>Ordenar el territorio marino costero e insular por medio de planes de ordenamiento y el diseño de instrumentos económicos para utilización responsable de los servicios ecosistémicos que se proveen y aprovecha la población y sectores de la región.</b>		
Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018

Km2 de áreas marino costeras con plan de ordenamiento formulado

0 218.000

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta 2018</b>
Planes de ordenamiento integrado de unidades ambientales costeras (POMIUAC) formulados.	0	6

**Objetivo 4: Disminuir las brechas socioeconómicas entre el departamento de San Andrés y los demás departamentos del país y avanzar hacia una reserva próspera, segura y sostenible.**

<b>Indicadores</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Cobertura neta en educación media	Por definir	Por definir
Proyectos de maricultura implementados	1	2
Soluciones de vivienda entregadas en zonas rurales.	0	641
Empleos generados BPO	0	180
Hectáreas zonificadas del área protegida marina (sea flower)	0	6.500.708

## Anexos

**Tabla 1: Participación porcentual de las grandes ramas de actividad por departamento, 2013p**

Grandes Ramas de Actividad	Atlántico	Bolívar	Cesar	Córdoba	La Guajira	Magdalena	Sucre	Región
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	2,1%	6,2%	9,7%	15,3%	4,5%	14,8%	13,2%	7,7%
Explotación de minas y canteras	0,3%	2,7%	40,1%	13,1%	53,4%	0,4%	1,0%	11,7%
Industria manufacturera	14,4%	18,4%	3,7%	3,2%	1,0%	5,7%	7,5%	10,5%
Electricidad, gas y agua	6,6%	3,2%	3,4%	4,0%	4,9%	3,9%	4,4%	4,5%
Construcción	7,0%	9,7%	3,7%	7,6%	3,4%	9,1%	6,7%	7,3%
Comercio, reparación, restaurantes y hoteles	13,2%	9,3%	7,9%	11,6%	5,5%	14,5%	15,1%	11,0%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,9%	8,0%	5,7%	6,2%	4,7%	9,3%	7,6%	7,6%
Establecimientos financieros, seguros, actividades inmobiliarias y servicios a las empresas	20,3%	11,6%	7,2%	14,1%	3,2%	10,5%	8,3%	12,8%
Actividades de servicios sociales, comunales y personales	15,5%	13,8%	14,1%	21,8%	15,6%	24,1%	30,7%	17,3%
<b>Participación del PIB Departamental en el Regional</b>	<b>27,0%</b>	<b>25,8%</b>	<b>12,9%</b>	<b>12,3%</b>	<b>7,6%</b>	<b>9,0%</b>	<b>5,4%</b>	<b>14,8%</b>

Fuente: DANE, Cuentas Departamentales de Colombia, Valor agregado según actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento, 2000 – 2013pr, Miles de millones de pesos.

**Tabla 2: Índice de Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema Capitales de la Región Caribe**

Ciudad	2010			2011			2012			2013		
	Pobreza	Pobreza	Gini	Pobreza	Pobreza	Gini	Pobreza	Pobreza	Gini	Pobreza	Pobreza	Gini
	Extrema			Extrema			Extrema			a Extrem a		
Riohacha	46,9	14,2	0,52	42,7	9,3	0,50	45,5	14,4	0,52	43,3	12,7	0,523
			3		4			9				
Sincelejo	44,2	6,4	0,47	36,9	3,5	0,47	36,9	5,6	0,46	37,2	6,1	0,476
			4		4			7				
Montería	39,7	6,7	0,52	37,5	6,5	0,53	36,9	6,3	0,501	34,8	6,5	0,525
			5		0							
Santa Marta	40,2	8,5	0,49	38,3	7,9	0,48	36,3	7,6	0,48	33,8	6,5	0,458
			4		4			5				
Valledupar	42,7	9,3	0,50	36,0	5,6	0,47	32,8	6,2	0,481	31,4	4,4	0,457
			5		9							
Cartagena	34,2	6,2	0,48	33,4	4,7	0,48	32,7	5,9	0,48	29,2	5,8	0,475
			9		8			2				
Barranquilla	39,5	7,4	0,49	34,7	5,3	0,47	30,4	3,8	0,46	29,1	4,2	0,458
			7		2			4				
Promedio	<b>41,1</b>	<b>8,4</b>	<b>0,5</b>	<b>37,1</b>	<b>6,1</b>	<b>0,5</b>	<b>35,9</b>	<b>7,1</b>	<b>0,5</b>	<b>34,1</b>	<b>6,6</b>	<b>0,5</b>

Fuente: DANE, Incidencias de pobreza, pobreza extrema y coeficiente GINI, 2010–2012, 23 Ciudades.

**Tabla 3: Velocidad en la reducción de los índices de pobreza a nivel nacional y regional**

Cambio %		
<b>Pobreza monetaria</b>	Nacional	-
	Caribe	0.3843
<b>Pobreza extrema monetaria</b>	Nacional	-
	Caribe	0.4859
<b>Pobreza multidimensional</b>	Nacional	-
	Caribe	0.4525
	Nacional	-
	Caribe	0.1851
	Nacional	-
	Caribe	0.1784

Fuente: Pobreza monetaria y pobreza extrema monetaria: Encuesta Continua de Hogares y Gran Encuesta Integrada de Hogares, DANE. Pobreza multidimensional: Encuesta de Calidad de Vida, DANE.

Nota: El periodo de referencia es 2002–2013. Para IPM el periodo de referencia es 2010, 2011, 2012 y 2013.

**Tabla 4: Índices sociales por franjas**

Franjas	Cobertura educación media	Pruebas saber matemáticas	Tasa analfabetismo	Mortalidad infantil	Cobertura vacuna DPT	Cobertura Acueducto	Déficit vivienda cualitativa	Déficit vivienda cuantitativa
Desarrollo robusto	48,4%	45,1%	5,3%	15,1%	97,2%	90,8%	20,1%	14,2%
Desarrollo intermedio	36,8%	43,2%	17,0%	21,8%	90,3%	67,0%	51,9%	16,5%
Desarrollo incipiente	23,3%	41,8%	27,5%	28,4%	85,0%	53,1%	55,9%	23,3%

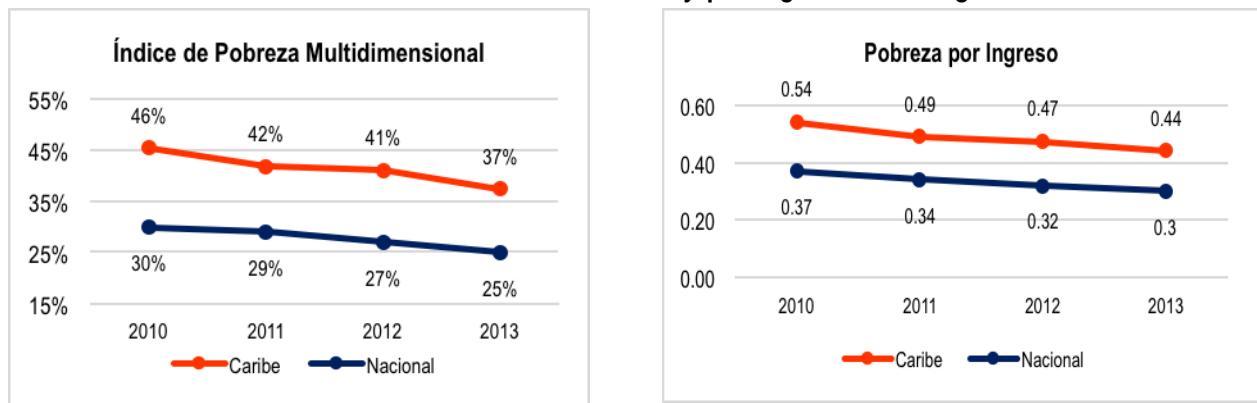
Fuente: DNP-DDTS. 2014

**Tabla 5: Cobertura de servicios de acueducto y alcantarillado en la Región Caribe**

Coberturas (%)	Acueducto			Alcantarillado		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Total nacional	91,6	97,2	73,3	86,2	91,2	69,9
Región Caribe	83,9	93,8	56,3	69,9	73,3	60,3

Fuente: GEIH – DANE, 2013

**Gráfico 1: Índice de Pobreza Multidimensional y por Ingreso en la región Caribe**



Fuente: Encuesta Continua de Hogares, Gran Encuesta Integrada de Hogares y Encuesta de Calidad de Vida, DANE.

## Referencias

- Centro de Estudios Económicos Regionales -CEER, Banco de la República, Documento de trabajo No. 123, Cartagena, p.4[[pdf](#)]. Galvis, Luis Armando., 2009. Geografía Económica del Caribe Continental.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. *Estimaciones de población 1985 – 2005 y proyecciones de población 2005 – 2020 total departamental por área.*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Serie: *Cuentas Departamentales, Valor agregado, por ramas de actividad económica, a precios constantes de 2005 por encadenamiento año 2012, Miles de millones de peso.*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas – DANE. Serie: *Incidencias de pobreza, pobreza extrema y coeficiente de Gini 2010–2013, 23 Ciudades.*
- Departamento Nacional de Planeación, Banco Interamericano de Desarrollo, DNP-BID (2014). Impactos Económicos del Cambio Climático en Colombia – Síntesis. Bogotá, Colombia.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Desertificación. Tipo de archivo Shape, 2010. Cálculos propios.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Uso adecuado y conflictos de uso de las tierras en Colombia, Bogotá, 2014.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia 2010 – ENSIN. Bogotá, 2011. p.382.
- Ministerio de Transporte, Transporte en Cifras Estadísticas, Oficina de Planeación y Grupo de Planificación Sectorial, 2013. p, 50.
- Observatorio del Caribe Colombiano. Plan Prospectivo y Estratégico de la Región Caribe – PER Caribe 2013–2019. Cartagena. 2013.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, Magdalena 2012, Estado de Avance de los Objetivos del Milenio, 2012.
- Ramírez, Bernardo. El encuentro de dos caribes. En: Foro “Los Sures del Caribe colombiano” realizado en San Alberto (Cesar) en el marco de la celebración del 42 aniversario de creación del Departamento del Cesar. 18 de diciembre de 2009.

## **6.B. Eje Cafetero y Antioquia**

### **Capital humano innovador en territorios incluyentes**

#### **1. Diagnóstico**

La Región del Eje Cafetero y Antioquia está conformada por los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Antioquia. Es la segunda economía y el segundo nodo político-administrativo del país, cuenta con altos niveles de institucionalidad. Tiene una amplia tradición de asociatividad territorial y conformación de alianzas público-privadas, así como antecedentes en procesos de ordenamiento y planificación estratégica en Antioquia, Risaralda y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá. La promoción del *capital humano innovador en territorios incluyentes* en el Eje Cafetero y Antioquia apunta a elevar la productividad y generar mayor valor agregado en la región. Se plantea este foco partiendo de las ventajas comparativas regionales, el ambiente propicio para hacer negocios, su liderazgo en materia de competitividad, su gran capacidad para generar capital humano calificado, altas capacidades de investigación, y un flujo importante de turismo alrededor de sus atributos ambientales y el Paisaje Cultural Cafetero.

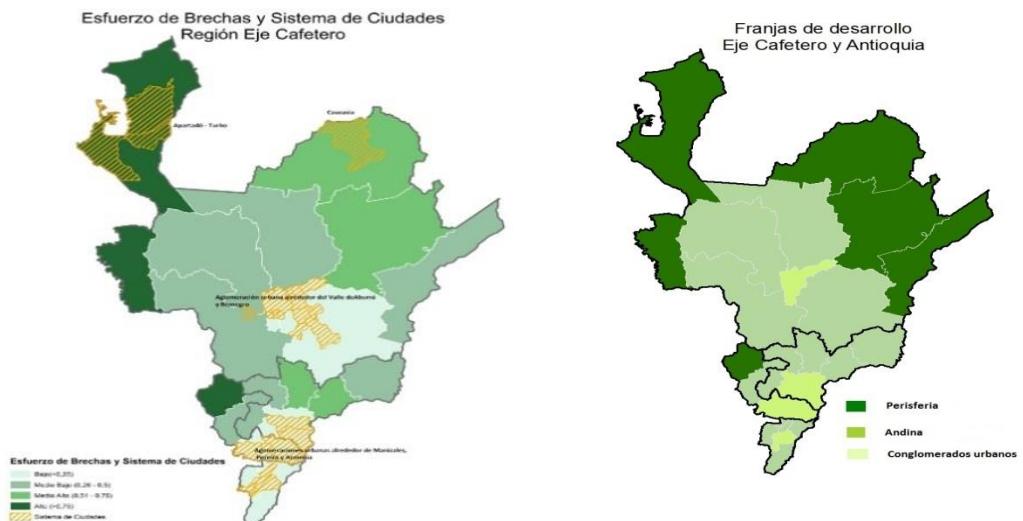
Esta Región presenta tres franjas de desarrollo. Una franja constituida por las cuatro principales aglomeraciones urbanas de la región: las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá<sup>1</sup> y Centro Occidente<sup>2</sup>, las ciudades de Manizales, Armenia y sus zonas de influencia. Otra franja de desarrollo medio constituida por los municipios pertenecientes a la zona Andina. Finalmente una franja periférica con menores condiciones de desarrollo correspondiente a los municipios localizados en las subregiones del Urabá, Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, Litoral Pacífico y vertiente Occidental de Risaralda.

---

<sup>1</sup> El Área Metropolitana del Valle de Aburrá está formalmente constituida mediante la Ordenanza Departamental 34 de 1080 y la conforman los municipios de Medellín, Bello, Barbosa, Caldas, Copacabana, La Estrella, Girardota, Itagüí y Sabaneta.

<sup>2</sup> Constituida mediante las Ordenanzas 01 de 1981 y 14 de 1991, y está conformada por los municipios risaraldenses de Pereira, Dosquebradas y La Virginia.

**Figura x.1: Esfuerzo de brechas, Sistema de Ciudades y franjas de desarrollo.**



Fuente: Elaboración DNP-DDTS con base en subregiones DANE y Misión Sistema de Ciudades.

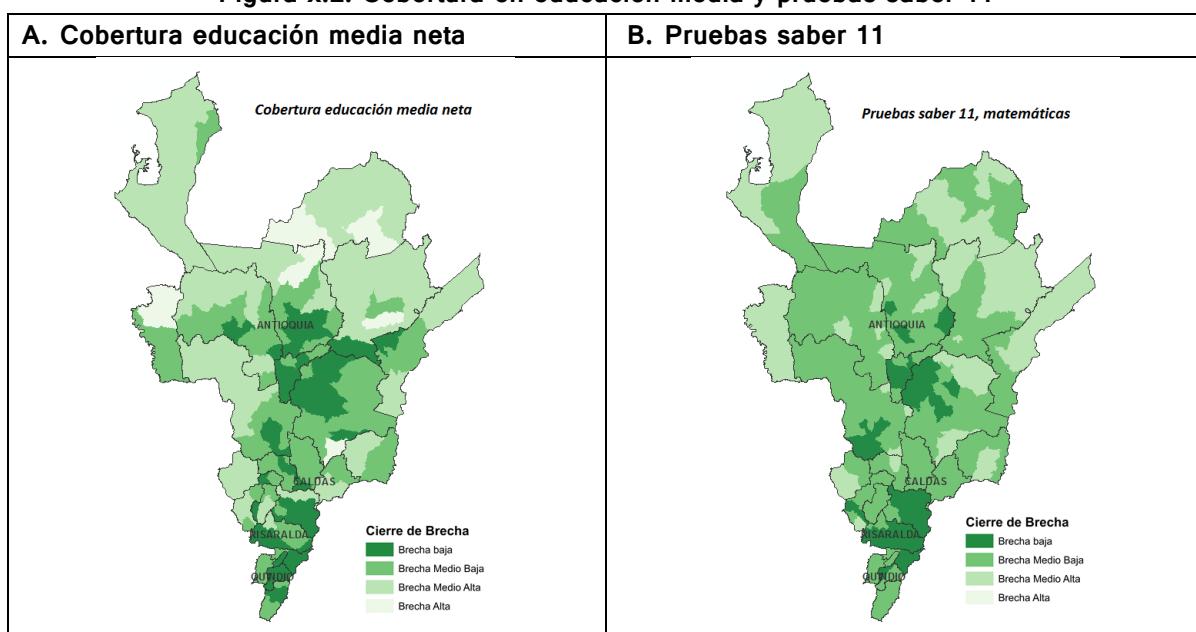
La región comprende áreas de importancia ecológica que aportan bienes relacionados con recurso hídrico, biodiversidad, productividad agrícola y paisaje. La región del Eje Cafetero está ubicada en las Cordilleras Occidental y Central, y hace parte de las cuencas de los ríos Cauca, Magdalena, Darién y Urabá. Contiene tres tipos de ecosistemas: bosque tropical en la parte andina o montañosa, bosque húmedo tropical en el Darién y costeros y marítimos en el Golfo de Urabá. El Eje Cafetero se caracteriza por una variedad de climas, asociados a los pisos térmicos (nevados, páramos, frío, templado y cálido) dando origen a una diversidad de especies de flora y fauna. La geografía de la región contiene elementos como: mar, llanuras, montañas, altiplanos, páramos, ríos, ciénagas y bosques. Para su conservación, la región cuenta con importantes áreas protegidas como son los Parques Nacionales de las Orquídeas, los Katíos (que comparte con Chocó), los Nevados, Santuario de Fauna y Flora Otún–Quimbaya y la Selva de Florencia.

Respecto al sector de educación, se presenta una cobertura neta (TCN) en educación media en los cuatro departamentos, con tasas superiores al promedio nacional (41,29%), destacándose el caso del departamento de Quindío, con una tasa 47,06%, 6 pp por encima del promedio nacional. Al contrario, en materia de deserción escolar, las tasas de Caldas (4,10%) Quindío (5,30 %) y Risaralda (5,17 %), se encuentra por encima del promedio nacional (3,62%). En cuanto a educación superior, Quindío, Risaralda y Antioquia tienen tasas de cobertura por encima de la media nacional, siendo la mayor la de Quindío con 61,20%. Caldas por su parte registra la menor cobertura en educación superior de la región (45,21%), cercana al promedio nacional (45,55 %).

En materia de rezago escolar, los departamentos de Caldas (27%), Quindío (24,6%) y Risaralda (26%), presentan cifras inferiores al promedio nacional (27,8%).

Si bien la región presenta una relativa homogeneidad en términos de desarrollo, a su interior presenta disparidades, especialmente en materia educativa. Al analizar las brechas territoriales en educación, se evidencian rezagos en TCN de educación media en 126 de 178 municipios, es decir 71% de los municipios de la región se encuentran por debajo de su referente más cercano y requieren mayores esfuerzos de política para cerrar brechas (DNP, 2014). La brecha de analfabetismo en mayores de 15 años es alta en 74% de los municipios. En materia de calidad educativa, las calificaciones en Pruebas Saber 11 (matemáticas), indican que en 148 municipios, se requieren mayores esfuerzos de política pública para cerrar esta brecha (ver mapa, Figura x.2).

**Figura x.2: Cobertura en educación media y pruebas saber 11**



Fuente: Elaboración DNP-DDTS.

Las brechas en materia educativa son evidentes principalmente entre las zonas que se localizan alrededor de las grandes aglomeraciones urbanas (Medellín, Armenia, Pereira y Manizales), que presentan las mejores coberturas, y los municipios de las subregiones del Nordeste y Bajo Cauca Antioqueño, el Urabá y el Magdalena Medio antioqueño y caldense, y las subregiones de la Vertiente del Pacífico y Occidental de Risaralda. Las brechas en educación descritas anteriormente, restringen las posibilidades para que los territorios más rezagados se beneficien de las bondades que representa la inversión en capital humano, investigación y desarrollo, ciencia y tecnología.

La actividad económica de la región se concentra en Antioquia, departamento que tiene una participación del 79% en el PIB regional. Es importante indicar que tradicionalmente la economía de la región giró en torno a la actividad cafetera. Sin embargo, ha tenido una reconversión productiva, dada la contracción que ha experimentado el sector cafetero a lo largo de las dos últimas décadas con una tasa negativa de crecimiento a nivel nacional del -0,5% en el período que comprende 1990 al año 2013 (Ocampo, 2014). El ingreso per cápita de los productores (correspondientes a los trabajadores cuenta propia) en los municipios cafeteros es 2% inferior al ingreso per cápita de los productores de los municipios no cafeteros (GEIH- DANE, 2011). A esto se le suma, el alto nivel de informalidad en la propiedad de la tierra de los hogares cafeteros, así como limitado acceso a servicios bancarios. Debe resaltarse que la actividad cafetera es intensiva en mano de obra, sin embargo, la participación del café en el empleo generado por los principales productos agrícolas pasó de 36% en 2002 a 32% en 2012. Uno de los hechos que explica el descenso en la generación de empleo tiene que ver con el que en la actualidad la fuerza de trabajo proveniente de los hogares de pequeños caficultores está siendo absorbida por actividades diferentes al café (con mayor estabilidad y mejor remuneración), como es el caso de los productos frutales y el plátano (Conpes 3763 de 2013).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Eje Cafetero ha tenido una reconversión en su economía y se ha especializado en diferentes ramas productivas. La ciudad de Manizales presenta como aspectos relevantes de su economía la industria metalmecánica y la producción de calzado y marroquinería. De igual forma, el Área Metropolitana de Centro Occidente ha reorientado sus apuestas económicas hacia el sector comercio y servicios, y la producción de textiles y confecciones (Banco de la Republica, 2014). Finalmente, la ciudad de Armenia y su zona de influencia, basa su desarrollo económico en el turismo, la agroindustria y la producción de artesanías. Antioquia, Medellín y su área metropolitana han reinventado su economía orientándola hacia la generación de conocimiento apalancado en la innovación y el uso intensivo de la tecnología (Banco de la Republica, 2012). En este orden de ideas, se propone focalizar la atención en los sectores mencionados, buscando complementariedades y sinergias de acuerdo a las vocaciones productivas de cada ciudad y la estructura urbana de la región.

El potencial productivo regional se soporta en un buen ambiente de negocios y altos niveles de competitividad, dadas las ventajas que presenta en infraestructura y capital humano. Vale la pena destacar la posición que ocupa Manizales como la ciudad con mayores facilidades para hacer negocios en Colombia, según el ranking de Doing Business 2013. De una muestra de 23 ciudades, Armenia, Pereira y Medellín se ubican en las posiciones 4<sup>a</sup>, 5<sup>a</sup> y 11<sup>a</sup>, respectivamente. En cuanto a competitividad, según el escalafón de competitividad 2012-2013 de la CEPAL (2013), los departamentos de la Región Antioquia y Eje Cafetero se encuentran en el nivel alto y medio, y están en

todos los casos entre los 10 primeros puestos del escalafón nacional (Antioquia 2º, Risaralda 5º, Caldas 7º y Quindío 8º lugar).

La región demuestra inefficiencias en el mercado laboral regional que limitan la adecuada absorción de la oferta de mano de obra. El diferencial salarial es desfavorable a la región y estimula la migración de la fuerza laboral hacia el exterior y otras ciudades del país (ver anexo Tabla 1). Los índices de desempleo corroboran esta problemática ya que se encuentran por encima del promedio nacional en Quindío y Risaralda. En el 2013, año en que por primera vez, en los últimos 12 años, la tasa de desempleo del país alcanza la cifra de un dígito (9,64%), se encuentra que la tasa de desempleo más alta la tiene Quindío con 6,2 puntos porcentuales por encima del promedio nacional, Risaralda con una tasa de desempleo de 12,8% y Antioquia 9,7%, este último muy cerca del promedio nacional. Caldas, por su parte, logró ubicarse por debajo del promedio nacional con una tasa de desempleo de 9,2%, situación que se comenzó a gestar desde el 2012. En materia de informalidad, según la GEIH- DANE 2013, se destaca que con respecto al total nacional (65,7%), la informalidad de la región es relativamente baja (57,8). Quindío presenta la mayor tasa de informalidad de la región con 65,5%.

En cuanto a infraestructura, y teniendo en cuenta que la región del Eje Cafetero y Antioquia es de producción agrícola y de desarrollo turístico, cuenta con 14% del total de la red terciaria del país, es decir 19.525km que corresponden 9 puntos porcentuales (pp) a Antioquia, 2,1pp a Caldas, 1,2pp a Quindío y el 1,5pp al departamento de Risaralda. De igual manera, en el marco del estudio para consolidar la Política Nacional del Sistema de Ciudades del PND 2010-2014, se evidenció en el Subsistema Eje Cafetero relaciones importantes entre las ciudades de Pereira, Armenia, Manizales y Cartago, y entre estas con ciudades satélites de su área de influencia, donde se realizan en un día hábil aproximadamente 47.109 viajes (no incluye los viajes al interior de los municipios). Del total de los viajes, 25.086 (53%) se realizan en transporte privado mientras que el restante 22.022 (47%) en transporte público. En el estudio, se observaron también cambios significativos en los horizontes futuros respecto a la importancia que adquiere una de las tres ciudades en el subsistema dándole más peso y mayor atracción dentro del mismo, donde Pereira va creciendo de manera importante como nuevo núcleo.

En materia institucional la región cuenta con indicadores favorables de desempeño. Según el Índice de Desempeño Integral calculado por el DNP para el 2013, el promedio de los municipios Quindío (77,9), Risaralda (75,1) y Caldas (69) los ubica por encima del promedio nacional (68,1). Analizando los componentes del Índice, los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda presentan resultados satisfactorios, por encima de la media nacional, respecto a eficiencia y eficacia en el manejo de recursos, desempeño fiscal y capacidad administrativa. Antioquia por su parte presenta rezagos en cada uno de los

componentes del Índice, los cuales se encuentran ligeramente por debajo de los promedios nacionales, a excepción de sus capacidades administrativas (Ver anexo, tabla x.2 ).

Finalmente, es importante mencionar que actualmente se está ejecutando el Contrato-Plan (CP) para la región del Atrato Gran Darién el cual involucra a los once municipios del Urabá Antioqueño<sup>3</sup>. Este CP centra sus esfuerzos en la superación de la pobreza extrema, a través de cuatro prioridades estratégicas: desarrollo productivo, desarrollo social sostenible, vivienda y servicios públicos y conectividad. El Acuerdo Estratégico del Contrato Plan Atrato Gran Darién se suscribió el 13 de septiembre de 2012 con un presupuesto indicativo de \$1.027.917 millones, 68% aporte de la Nación y 32% aporte de los departamentos de Antioquia, Chocó y Córdoba. Es el único ejercicio piloto de carácter supradepartamental que involucra tres administraciones que convergen hacia un mismo propósito que se extiende hasta el año 2017, año en el cual finaliza el CP.

## **2. Perspectiva de desarrollo y objetivos**

El gobierno nacional le apuesta a una región innovadora que reduzca las disparidades de desarrollo al interior de la región, especialmente en cobertura y calidad educativa. La región será líder en la creación de nuevos sectores innovadores y en la sofisticación de los sectores tradicionales, a partir de la generación de conocimiento en procesos de investigación aplicada teniendo en cuenta sus ventajas comparativas en materia empresarial y académica, logrando mayor productividad y consolidando plataformas de oportunidad para el desarrollo del talento humano. La región será un territorio incluyente con aquellas zonas que han sido afectadas en mayor medida por el conflicto armado, mediante la generación de oportunidades educativas y laborales y el fortalecimiento institucional para contribuir a la consolidación de la paz.

Para lograr lo anterior, el Gobierno Nacional con base en el diálogo con la región plantea tres objetivos estratégicos: (i) **Crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región** y que sean fuente de empleos nuevos y sofisticados; (ii) **incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral**, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero; y (iii) **Reducir las brechas en formación de capital humano y empleo entre subregiones**

---

<sup>3</sup> Arboletes, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Necoclí, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Turbo, Mutatá, Murindó, y Vigía del Fuerte.

### **3. Estrategias**

#### **Objetivo 1: Crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región y que sean fuente de empleos nuevos y sofisticados.**

Para cumplir este objetivo, se proponen cuatro estrategias en la región: (a) consolidar modelos de emprendimiento y aceleración en sectores como el de software y servicios conexos, así como brindar las condiciones de infraestructura y movilidad que permitan interconectar las cuatro principales aglomeraciones urbanas. Este trabajo se orientará a fortalecer estos desarrollos alrededor de sectores dinámicos y grandes empresas del Valle de Aburrá: (b) fortalecer modelos de emprendimiento y aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos; (c) promover el mejoramiento de la Infraestructura Vial Regional y estructurar un Sistema Integrado de Transporte Regional en el Eje Cafetero articulado con el SITM-AMCO, SETP Armenia, SETP Manizales-Villamaría, con las estrategias de movilidad locales.

##### **a. Promover el desarrollo del sector de software y servicios conexos de la región alrededor de sectores dinámicos y grandes empresas del Valle de Aburrá.**

El área del Valle de Aburrá cuenta con una de las dinámicas empresariales más importantes del país, en sectores como energía eléctrica y manufacturas. Una de las maneras de aprovechar estas ventajas, es impulsar otros sectores que provean bienes y servicios innovadores a empresas consolidadas del Valle de Aburrá, como es el caso del sector de software y servicios conexos en los cuatro departamentos de la región.

Para lograr esto, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), Colciencias y Bancoldex, promoverán la solución de problemas específicos de empresas de Medellín a través de convocatorias para encontrar las mejores propuestas de parte de las empresas de software y posterior financiación de las ganadoras (estos procesos se conocen como innovación abierta). Así mismo, Colciencias cofinanciará proyectos conjuntos entre universidades y centros de investigación y empresas basados en software para incorporar conocimiento a los procesos productivos. Finalmente, a través de MINTIC se implementará un programa de asesoría para mejorar las estrategias de comercialización de las empresas de software y servicios conexos de los cuatro departamentos.

##### **b. Fortalecer modelos de emprendimiento y aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos.**

Los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) se han convertido en una fuente importante de empleos en la región, en particular en las tres ciudades capitales del Eje Cafetero, y tienen un gran potencial para la exportación de servicios. Sin embargo, se han evidenciado dificultades en la sostenibilidad de las empresas y en su entrada a grandes mercados.

Con el fin de abordar estos problemas, en primer lugar se replicará el modelo implementado por *Parquesoft* (Parque Tecnológico de Software) para fomentar la creación, sostenimiento y expansión de las empresas de estos sectores a través de Bancoldex y el SENA. Así mismo, para facilitar la entrada a nuevos mercados, se implementará una serie de acciones que permitan elevar la calidad de los servicios ofrecidos por estos sectores. En primer lugar, MINTIC iniciará un programa de cofinanciación para la obtención de certificaciones de calidad para la exportación de servicios de estas industrias. Se pondrán en marcha acciones de formulación de capital humano en estos sectores en dos componentes: a) bilingüismo para la venta de servicios a mercados internacionales y b) científicos de datos para diversificar la oferta; la implementación de estas acciones estará a cargo del SENA y Colciencias. Finalmente, a través de la intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), se establecerán 3 sistemas de gerencia para la innovación en el sector de KPO en las ciudades capitales del Eje Cafetero; cada uno de estos programas incluye una unidad de gestión y un balance tecnológico del sector para el departamento, así como 50 grupos de investigación vinculados con el sector.

**c. Promover el mejoramiento de la Infraestructura Vial Regional y estructurar un Sistema Integrado de Transporte Regional en el Eje Cafetero articulado con el SITM-AMCO, SETP Armenia, SETP Manizales- Villamaría, con las estrategias de movilidad locales.**

Surge la intención por parte del gobierno de desarrollar acciones que permitan el mantenimiento tanto rutinario como preventivo y de rehabilitación en las vías terciarias de la región, en el que apoyen el desarrollo de cadenas productivas y la consolidación del turismo regional. Para esto se debe tener claro cuáles son las vías de priorización y de mayor necesidad, esto se hará por medio de la elaboración de los inventarios viales municipales que lleven al reconocimiento regional y a la ejecución de los recursos restringidos de los territorios.

Además, para mejorar la conectividad de la región, se identificó el potencial de implementar Infraestructura Logística Especializada en Urabá con fines de desarrollo económico y social del entorno local. Con ella se propone la creación de un instrumento innovador en materia de esquemas institucionales que para realizar labores de gerencia de proyectos industriales y logísticos con inclusión social, en los cuales se realicen procesos de generación de valor partiendo de (i) la creación de talento humano; (ii) la incorporación de capital privado; y (iii) la realización de inversiones de carácter

social en la región, bajo un esquema de gobernanza que convoque diferentes actores e interesados.

En cuanto al desarrollo urbano, la estrategia propuesta tiene como propósito estructurar un Sistema Integrado de Transporte Regional en el Eje Cafetero que defina las soluciones de transporte interurbano. Esta propuesta deberá articularse con el SITM del AMCO, SETP Armenia, SETP Manizales- Villamaría, Sistemas concebidos con espacios de infraestructura para realizar intercambios modales que permitan la integración entre ellos. Adicionalmente y como propósito para la región se deberán aunar esfuerzos con los Entes Territoriales con el fin de aumentar la cantidad de viajes en transporte público y medios no motorizados, promoviendo de forma paralela un esquema institucional de asociación entre las aglomeraciones urbanas.

En relación con el SITM de Medellín, se continuará con la política de implementación de los SITM, cuyos alcances para la ciudad se definen en los CONPES 3307 de 2004, 3349 de 2005 3452 de 2006 y 3573 de 2009.

**Objetivo 2: Incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero.**

Las estrategias que se presentan a continuación se plantean con el fin de fortalecer los procesos de formación educativa para el desarrollo y consolidación del ecosistema de innovación de la región. Estas líneas de acción buscan formación y certificación de competencias a través del incremento de matrículas en la educación técnica y tecnológica en los jóvenes, así como ampliación de los programas a nivel de maestrías y doctorados, con especial énfasis en investigación aplicada en la región.

Es relevante reiterar que se encuentra en ejecución el Programa Regional “Formación en educación, ciencias básicas y lenguas para docentes y directivos docentes de establecimientos educativos oficiales” de la Región Atrato Gran Darién, ejecutado vía Convenio Gobernación de Antioquia, Ministerio de Educación e ICETEX, donde fueron admitidos 139 docentes. En este orden se propone de esta manera: (a) incrementar la matrícula en educación técnica y tecnológica con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región; (b) fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la Región y Antioquia, y (c) atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda.

**a. Incrementar la matrícula en educación técnica y tecnológica con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región.**

Con el ánimo de fomentar el acceso de los jóvenes a la educación superior, es necesaria la ampliación de la oferta educativa en el Eje Cafetero que permita a este

grupo poblacional continuar su proceso de formación educativa en niveles de formación técnica y tecnológica. Por lo anterior, se buscará la recomposición de los cupos en dichos niveles, a través del SENA, en las tres ciudades principales del Eje Cafetero y Medellín, en particular en programas asociados con la vocación productiva de la región y de los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) que hacen parte de los modelos de emprendimiento y aceleración empresarial presentes en la región. El acceso a la educación superior de calidad es una apuesta del gobierno nacional para mejorar las competencias del recurso humano en todo el país; para el caso específico del eje cafetero se pretende motivar a los jóvenes para que continúen su proceso de formación académica superior en programas técnicos y tecnológicos pertinentes con la vocación productiva del eje cafetero.

**b. Fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la Región y Antioquia.**

Para la región es de gran importancia la formación de capital humano en niveles superiores con calidad, pertinencia y que cumpla con los perfiles y expectativas para el desarrollo de proyectos de ciencia, tecnología e innovación priorizados. En este sentido, para incrementar el recurso humano formado a nivel de maestrías y doctorados en la región, se fomentará la oferta y fortalecimiento de la educación en estos niveles, en las universidades existentes en las tres principales ciudades del eje cafetero. La ampliación de la oferta de programas, permitirá que más ciudadanos de la región se capaciten en su área de conocimiento sin desplazarse a otras regiones del país que cuentan con ofertas más atractivas para continuar su proceso de formación. La articulación del gobierno nacional con los gobiernos territoriales es fundamental para que, primero, el Ministerio de Educación Nacional fomente y apoye técnicamente a las universidades de la región en el fortalecimiento de los programas ofrecidos y en la creación de nuevos, y segundo, para la creación de fondos para el acceso a la educación superior que cuenten con recursos tanto del gobierno nacional como de las entidades territoriales, recursos que pueden ser administrados por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior –ICETEX– y ofrecidos como líneas de créditos educativos condonables a los cuales se aplicará a través de convocatorias abiertas para los ciudadanos de la región quienes deberán cumplir con unos requisitos mínimos definidos por la entidad territorial teniendo en cuenta las políticas nacionales desarrolladas en este sentido.

**c. Atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda.**

Diferentes estudios muestran que el 80% del potencial de desarrollo del cerebro se realiza durante los primeros 5 años de vida. Por ende la atención durante esos años es primordial, pues disminuye a largo plazo la intervención que el estado debe realizar

sobre el individuo. La intervención garantiza mayores competencias en los niños para afrontar el sistema educativo y disminuir la deserción escolar, generando capacidades ideales para una economía basada en el conocimiento.

La estrategia propuesta busca articular la atención de la primera infancia para que los niños tengan proyectos de vida dentro del sistema educativo y para que a largo plazo se sumen al talento humano de la región. La atención a la primera infancia se hace articulando la oferta existente del Estado (ICBF), en coordinación con la Comisión Intersectorial de Primera Infancia, sumando la oferta de las alcaldías, en particular las Secretarías de Salud, y enfocando nuevos recursos en materia de atención integral, incluyendo acciones de formación a sus familias, registro civil, atenciones culturales y psicosociales. Hoy la línea base consiste en un piloto desarrollado en la ciudad de Pereira que tiene como principales actores a la Alcaldía del Municipio, el ICBF y la Caja de Compensación Familiar del departamento.

### **Objetivo 3: Reducir las brechas en formación de capital humano y empleo entre subregiones.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan desarrollar los mercados laborales adelantado por los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – ORMET, así como generar un programa que permita focalizar acciones en las zonas rurales que logre mejorar el componente de calidad educativa. Para lograr lo anterior, se plantea (a) generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del eje cafetero; y, (b) implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional, propuesto por el DNP.

#### **a. Generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del eje cafetero.**

El Ministerio del Trabajo, previo diagnóstico de los mercados laborales adelantado por los Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo – ORMET, deberá definir acciones para incentivar la movilidad laboral y el control de la tasa de desempleo en las ciudades capitales de los Departamentos de Eje Cafetero. Estas acciones deberán estar integradas a los Planes Departamentales de Empleo. En esta línea, y con el apoyo del Ministerio de Educación, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias, se promoverán procesos de formación terciaria para jóvenes y programas de emprendimiento asociativo solidario, buscando controlar aumentos en la participación laboral que presionen la tasa de desempleo.

Adicionalmente, bajo el liderazgo del Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, se desarrollarán acciones para definir las necesidades de formación de competencias, con énfasis en el potencial de la región, particularmente en el sector TIC, e implementando procesos de formación dual en las empresas. Una vez se definen estas necesidades, el SENA implementará su oferta de formación, realizando los ajustes necesarios para que sea pertinente con las necesidades de formación en competencias laborales de la región.

**b. Implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad.**

Teniendo en cuenta las brechas urbano – rurales en educación media que persisten en el Eje Cafetero, el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 propone focalizar acciones en las zonas rurales que permitan mejorar los componentes de calidad de la educación impartida en esta zona. Para ello se plantea la renovación de infraestructura educativa rural y la ampliación de la oferta en establecimientos educativos de los Modelos Educativos Flexibles –MEF–, con esto se espera ampliar la cobertura en el nivel de media en zona rural de tal forma que se mejoren los indicadores de tránsito y permanencia de estudiantes de la educación básica a la media. Teniendo en cuenta la política nacional del sector educación, el Ministerio de Educación Nacional –MEN– de acuerdo con su competencia y recursos disponibles apoyará los proyectos de infraestructura presentados por las Entidades Territoriales Certificadas, en el marco del Plan Maestro de Infraestructura Educativa, con el fin de ampliar la cobertura y la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema escolar.

De acuerdo con lo anterior, es importante que las entidades territoriales certificadas en el Eje Cafetero (Caldas, Quindío, Risaralda, Manizales, Armenia, Pereira y Dosquebradas) y de Antioquia (Departamento de Antioquia, Medellín, Apartadó, Bello, Envigado, Itagüí, Rionegro, Sabaneta y Turbo) definan los proyectos de infraestructura para las zonas rurales que requieren recursos del MEN para su financiación y también realicen aportes de recursos para la construcción y mejoramiento de los Establecimientos Educativos de las zonas rurales del Eje Cafetero. Por su parte, los Modelos Educativos Flexibles son una estrategia del sector para prestar en los diferentes entornos y contextos sociales, un servicio de educación pertinente y diferenciado a través de herramientas educativas propias que brindan condiciones para la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo y para la eficiencia y calidad de los contenidos ofrecidos que permite la promoción de estudiantes a otros niveles de formación. En consecuencia, el MEN, de acuerdo con las necesidades del Eje Cafetero y Antioquia, definirá la ampliación de la oferta de MEF en los establecimientos educativos rurales de la región.

#### 4. Metas y productos

<b>Objetivo 1: Crear plataformas tecnológicas para aprovechar el talento humano de la región</b>		
<b>Promover el desarrollo del sector de software y servicios conexos de la región alrededor de sectores dinámicos y grandes empresas del Valle de Aburrá.</b>		
Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
Aplicaciones educativas creadas	0	Por definir
<b>Fortalecer modelos de emprendimiento y aceleración empresarial para desarrollar empresas en los sectores de software y servicios conexos y KPO (Knowledge Process Outsourcing) en los cuatro departamentos.</b>		
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Empresas beneficiarias de un programa de cofinanciación para la obtención de certificaciones de calidad.	0	Por definir
Capacitaciones en bilingüismo orientadas a la industria de software y KPO.	0	Por definir
<b>Promover el mejoramiento de la Infraestructura Vial Regional y estructurar un Sistema Integrado de Transporte Regional en el Eje Cafetero articulado con el SITM-AMCO, SETP Armenia, SETP Manizales- Villamaría, con las estrategias de movilidad locales. Urbana.</b>		
Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Porcentaje de viajes realizados en modos sostenibles (transporte público y medios no motorizados )	Por definir	Por definir
% de la red de infraestructura regional en buen estado	Por definir	Por definir
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Mantenimiento de la red terciaria (Km) (INVIAS) .	Por definir	Por definir
Construcción de placa huella (Km) (INVIAS)	Por definir	Por definir
<b>Objetivo 2: Incrementar la pertinencia de procesos de formación para el desarrollo integral, consolidando el ecosistema de innovación del Eje Cafetero</b>		
<b>Incrementar la matrícula en educación técnica y tecnológica con mayores niveles de calidad y de pertinencia frente al sector productivo de la región</b>		

<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2010)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas formadas en educación técnica y tecnológica en la región.	Por definir	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nuevos cupos en educación técnica y tecnológica.	Por definir	Por definir
<b>Fortalecer y ampliar la oferta de programas de maestrías y doctorados vinculados a investigación aplicada, en las universidades acreditadas en la Región y Antioquia.</b>		
<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Profesionales graduados de maestría y doctorado en la región.	Por definir	Por definir
<b>Atención integral de la primera infancia para la ciencia, tecnología e innovación en Caldas, Quindío y Risaralda.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Niños beneficiarios de atención integral y cobertura de educación inicial a la primera infancia en las ciudades de Armenia, Pereira y Manizales, en los estratos I y II.	1.096	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Centros de Desarrollo Integral adecuados para la atención integral y educación inicial.	6	Por definir
<b>Objetivo 3: Reducir las brechas en formación de capital humano y empleo entre subregiones.</b>		
<b>Generar una política integral de desarrollo de los mercados laborales de las ciudades capitales del eje cafetero.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
ICIR – Indicador de Convergencia Intrarregional	33,20%	30,20%
Brecha de desempleo entre las ciudades capitales del eje cafetero y las 23 ciudades principales del país	Por definir	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Aprendices en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano en el sector de TIC para la Región Eje Cafetero y Antioquia	Por definir	Por definir

**Implementar un programa focalizado en las zonas rurales para la ampliación de la cobertura de la educación media y mejoramiento de su calidad.**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Cobertura neta de educación media	Por definir	Por definir
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Resultados pruebas SABER ( matemáticas )	Por definir	Por definir
Escuelas rurales renovadas	Por definir	Por definir
Tasa de supervivencia en grado 11 en zona rural.	Por definir	Por definir
Sedes educativas rurales con Modelos Educativos Flexibles.	Por definir	Por definir
Número de municipios con bajo desempeño integral	42	33

## 5. Anexo

**Tabla x.1. Características de los graduados en el departamento de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío. 2011.**

Nivel de formación	Graduados	Tasa de cotizantes	Ingreso	Diferencial salarial respecto a Colombia
Formación técnica profesional	6.366	64,6 %	1.049.794	\$ -65.322
Tecnológica	55.888	78,0 %	\$ 1.201.980	\$ -63.408
Universitaria	160.625	79,3 %	\$ 1.710.519	\$ -162.976
Especialización	57.170	89,7 %	2.804.179	\$ -199.579
Maestría	7.214	87,5 %	3.105.952	\$ -737.908
Doctorado	289	94,4 %	5.492.500	\$ -188.608

Fuente: Ministerio de Educación y Observatorio Laboral para la Educación.

**Tabla x.2 Índice de Desempeño Integral 2013. Departamentos Región Eje Cafetero y Antioquia.**

Departamento	Eficacia	Eficiencia	Cumplimiento de Requisitos Legales		Capacidad Administrativa	Gestión Administrativa y Fiscal	Indicador Desempeño Integral 2013	Rango
			Fiscal	Legales				
Antioquia	56,6	58,7	67,8	67,8	80,1	73,9	64,3	Medio
Caldas	62,4	65,5	86,7	68,8	54,0	61,4	69,0	Medio
Quindío	79,9	66,7	87,0	70,1	85,7	77,9	77,9	Satisfactorio
Risaralda	72,0	64,7	87,5	68,9	83,1	76,0	75,1	Satisfactorio
Total general	60,2	60,8	73,5	68,2	76,8	72,5	66,8	Medio

Fuente: DNP-DDTS.

## **6.C. Conectividad para la integración de la región Centro Oriente.**

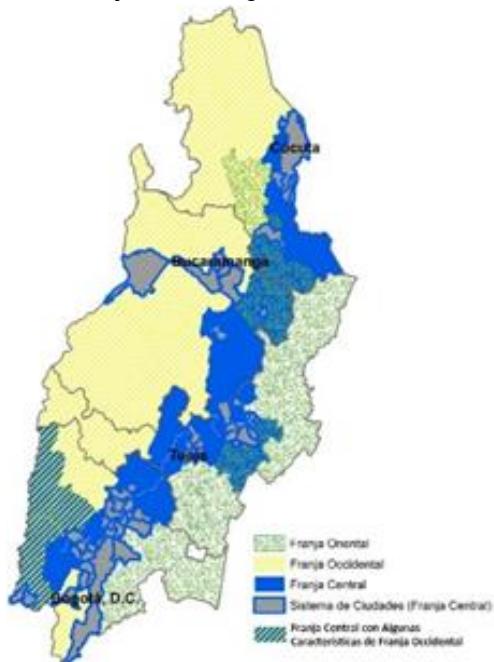
### **1. Diagnóstico**

Los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y Bogotá, D.C. conforman la región Centro Oriente. Esta es una región altamente competitiva que concentra el 49% del PIB industrial nacional (DANE, 2014) y el 32% de la población (DANE, 2005). La región Centro Oriente cuenta con un nivel de desarrollo económico y social alto, con fuertes polos productivos en los sectores minero, de producción agropecuaria, industria manufacturera y actividades de logística y una alta calidad de la educación, que han generado que las condiciones de vida y los niveles de desarrollo de la región sean los más altos del país. Así mismo, es una región con altos niveles de urbanización, en donde se ubican 55 de los 151 municipios que hacen parte del sistema de ciudades del país y entre los cuales se hallan 9 aglomeraciones urbanas, entre ellas, Bogotá (con 22 municipios aledaños), Bucaramanga y Cúcuta; Tunja, Duitama y Sogamoso, que prácticamente conforman un *corredor urbano*; y dos ciudades uninodales: Girardot y Barrancabermeja, que actúan como importantes centros regionales de servicios. Así mismo, entre sus ventajas comparativas está una excelente cobertura de infraestructura: red de vías primarias, aeropuertos de alta capacidad, conectividad digital y cobertura en redes eléctricas y de gas.

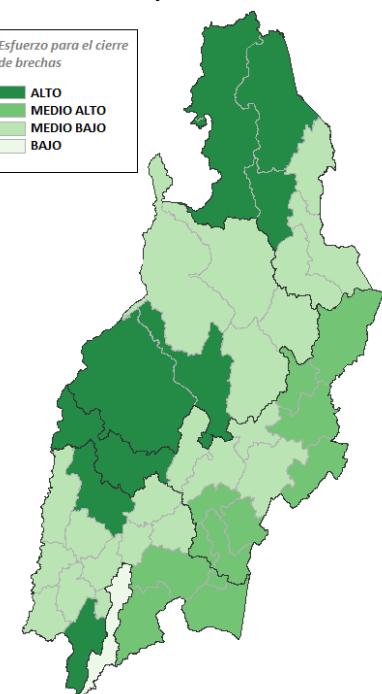
A pesar de las ventajas mencionadas, la región presenta falencias de conectividad en su interior y se evidencian grandes brechas entre los aglomerados urbanos y los costados oriente y occidente del territorio. Por lo tanto, con el fin de integrar la región, continuar mejorando su productividad y reducir sus índices de pobreza, y teniendo en cuenta que existe una relación directa entre el acceso y conectividad a las ciudades y corredores principales y los índices de desarrollo territorial, el enfoque para Centro Oriente se enmarca en *potenciar la conectividad para el cierre de brechas y la integración regional*.

**Figura C.1: Franjas y esfuerzo para el cierre de brechas de Centro Oriente**

A. Franjas de la región Centro Oriente



B. Esfuerzo para el cierre de brechas



Fuente: DNP-DDTS 2014

Las características territoriales, económicas y de desarrollo, permiten distinguir tres franjas en la región: oriental, central y occidental (ver figura C.1). La franja central, cuenta con las mejores condiciones socioeconómicas de la región, y la mayoría de sus municipios requieren un esfuerzo bajo para el cierre de brechas, además, es en donde se ubican los mayores conglomerados urbanos y zonas de producción industrial y agrícola; la franja oriental, cuyos municipios necesitan un esfuerzo medio alto para el cierre de brechas, es una zona de pequeños asentamientos, dedicada principalmente a la agricultura (tubérculos y hortalizas) y caracterizada por la presencia de ecosistemas estratégicos de páramo y alta montaña, que proveen gran cantidad de servicios ecosistémicos (agua, oxígeno, recreación) a los grandes aglomerados urbanos de la franja central. Al occidente, en la falda de la cordillera oriental hacia las riberas del río Magdalena, se encuentra la tercera franja, la cual exhibe el nivel socioeconómico más bajo de la región – hecho consistente con el gran esfuerzo que debe hacer la mayoría de sus municipios para el cierre de brechas – y una alta debilidad institucional, así como una fuerte presencia de grupos armados ilegales. La franja occidental se caracteriza además, por su población dispersa y la presencia de medianos y grandes latifundios dedicados a la ganadería y agricultura. Debido a sus condiciones geográficas, esta zona tiene problemas de articulación con el resto de la región y sus ecosistemas están significativamente alterados.

Con el fin de potencializar y consolidar los atributos económicos y sociales del Centro Oriente, y que esto beneficie a toda la región, es necesario que tanto el

Gobierno Nacional como los gobiernos locales enfoquen sus esfuerzos en los temas evidenciados por la caracterización y análisis de los aspectos sociales, económicos y ambientales del territorio. A continuación se desarrollan los aspectos más relevantes.

Un primer aspecto que es de vital importancia para el desarrollo sostenible de la región, es la equidad en las condiciones de vida de sus habitantes. El desarrollo socioeconómico que caracteriza al Centro Oriente no está equitativamente distribuido, y entre las tres franjas identificadas se encuentran grandes diferencias, en donde la mayor parte del desarrollo está concentrado en la franja central, particularmente alrededor de los aglomerados urbanos. Las zonas más apartadas de estos centros tienen las mayores carencias de vivienda, acueducto, coberturas de educación y vacunación. Por ejemplo, al observar las incidencias de las privaciones del Índice de Pobreza Multidimensional se observa que el 98% de la población de Chía tiene acceso a fuentes de agua mejorada, a diferencia de los hogares de Tausa, en el mismo departamento (Cundinamarca), que tienen una deficiencia en la provisión de agua del 38,4% (Censo, 2005).

Las diferencias de desarrollo al interior de la región se extienden al ámbito urbano-rural. En las zonas rurales, el 72% de los hogares se encuentran en situación de pobreza, mientras que esta misma cifra en las zonas urbanas asciende a un 29.0%. El departamento más crítico en este aspecto es Norte de Santander, con un índice de pobreza multidimensional –IPM– rural de 87%. En este mismo departamento se encuentra Gramalote, en donde en diciembre de 2010, se produjeron movimientos en masa que destruyeron su casco urbano (954 viviendas), y derribaron el 100% de sus equipamientos con el respectivo impacto en los servicios sociales que prestaban. La reubicación del asentamiento es una de las metas más claras del Gobierno Nacional.

Otro indicador de las diferencias en oportunidades al interior de la región es la situación laboral. La franja central se caracteriza por tener un mercado de trabajo dinámico, con altas tasas de participación y ocupación de la población, lo que contrasta con las altas tasas de desempleo en las franjas periféricas de la región. Por ejemplo, Santander presenta una tasa de desempleo del 7,3%, frente al 13% en Norte de Santander. Este mismo departamento, enfrenta la grave problemática del contrabando en la zona fronteriza, especialmente en los municipios de Guaramito, Puerto Santander y Ricaurte, en donde se han identificado 34 pasos de comercialización ilegal de combustible, alimentos, hierro, polietileno y material para confecciones; el lavado de activos originados en actividades ilícitas y el tráfico incontrolado de flora y fauna de esta y otras regiones del país. Para ello, se ha propuesto desde el Gobierno Nacional la creación del Sistema de Información para el Análisis de Contrabando y se espera fortalecer los instrumentos de gestión para el control y fiscalización de esta actividad ilegal en la región.

Con respecto al aprovechamiento de los recursos naturales, la presencia de aglomerados urbanos y complejos industriales en la franja central genera una alta

demandas de agua - 27% de la demanda total por el recurso hídrico en el país - que sobrepasa la oferta de la región. A pesar de que Centro Oriente cuenta con importantes ecosistemas productores de agua - entre ellos el Corredor de Páramos<sup>1</sup> en cercanías a la Sabana de Bogotá y el Páramo de Santurbán en cercanías a la ciudad de Bucaramanga -, la alta demanda de la región genera un problema de abastecimiento y una alta vulnerabilidad a eventos de sequía, que limitan el desarrollo de sus potenciales sociales y productivos. Los aglomerados urbanos donde se presenta un mayor desbalance entre la oferta y demanda hídrica son Cúcuta y el corredor Tunja-Sogamoso-Duitama (ver figura C.3B). Adicionalmente, la contaminación producida por el vertimiento de aguas residuales a las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté, Suárez, Chicamocha, Río de Oro, entre otros, origina impactos negativos no sólo sobre la oferta de agua sino también sobre el suelo y la salud de la población.

Por otra parte, se identifica la presencia de conflictos en el uso del suelo en el 50% del territorio (Figura C2). De acuerdo con la UPRA<sup>2</sup>, la mayoría de estos conflictos son generados por usos de ganadería en zonas aptas para la agricultura o para la conservación, o por usos agrícolas ubicados en ecosistemas estratégicos que requieren ser conservados. Un indicativo de los efectos del uso inadecuado del suelo, es el hecho de que en el 16,5% del territorio se han identificado procesos de desertificación que conllevan a la reducción de la productividad y la pérdida total e irreversible del suelo. Esta situación, pone en evidencia la necesidad de definir estrategias que permitan avanzar en procesos de planificación definiendo las zonas aptas para los diferentes usos del suelo y la capacidad de carga de los ecosistemas estratégicos (por ejemplo los proveedores del agua); de esta manera, se podrá maximizar el potencial de cada porción del territorio.

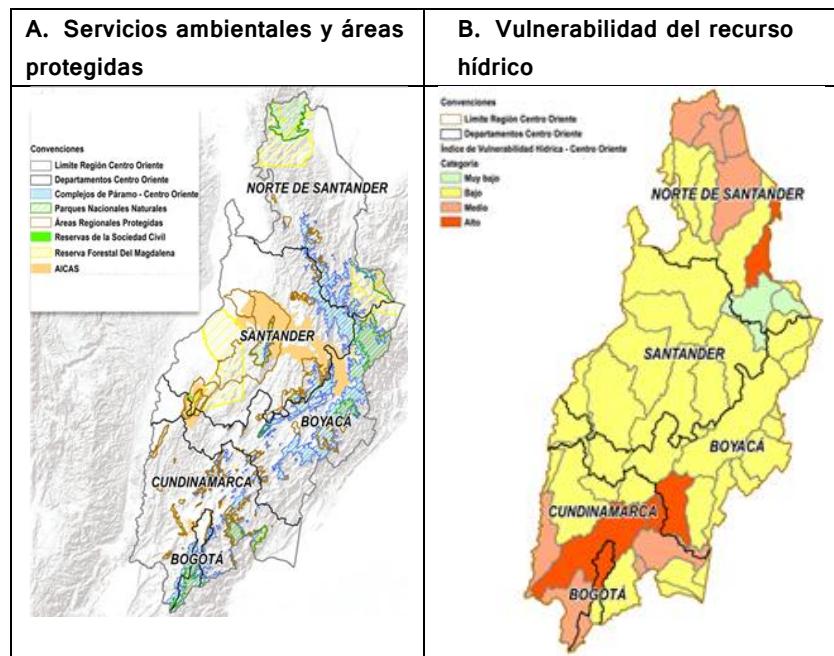
Así mismo, se requieren acciones e inversiones intersectoriales para la descontaminación de las cuencas de los ríos mencionados anteriormente y la generación de incentivos que promuevan la protección y recuperación de los ecosistemas estratégicos de los que depende la prosperidad de la región. Igualmente, se requiere pensar en acuerdos de compensación a las regiones proveedoras de estos servicios (en particular la franja oriental) de manera que la presencia de recursos naturales se convierta en un mecanismo de generación de desarrollo socioeconómico en este territorio.

---

<sup>1</sup> El corredor de páramos está compuesto por los páramos de Sumapaz, Chingaza y Guerrero, los cuales proveen el 100% del agua que se utiliza en la Sabana de Bogotá y municipios aledaños.

<sup>2</sup> Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria

**Figura C.3: Servicios ambientales, áreas protegidas y vulnerabilidad del recurso hídrico en Centro Oriente**



Fuente: DNP

En cuanto al desarrollo productivo, se observa un gran desbalance al interior de la región en infraestructura industrial y logística. A excepción de Bogotá y Barrancabermeja, la región carece de centros de transformación de recursos minerales, naturales y agropecuarios modernos e innovadores. Este hecho causa altas ineficiencias y pérdida en la competitividad de numerosas cadenas productivas, limitando la posibilidad de los pequeños y medianos productores de participar de una economía basada en encadenamientos productivos, que les genere mayor riqueza y estabilidad. Por lo tanto, se requiere desarrollar y fortalecer centros de desarrollo industrial y logístico en otros puntos estratégicos de la región, de manera que la producción regional sea más competitiva y beneficie a un mayor sector de la población de este territorio.

En cuanto a conectividad, a pesar de la densidad de infraestructura vial regional, la disponibilidad y calidad de conexiones al interior de la región y con otras regiones es muy precaria, manteniendo altos niveles de aislamiento entre los centros de acopio y transformación y las zonas agrícolas productoras, hecho que aumenta los costos de operación y los tiempos de viaje. Adicionalmente, más del 90% de la red carretera está a cargo de los departamentos y municipios, que no en todos los casos tienen la capacidad para gestionar su construcción y mantenimiento, generando deficiencias en el estado de las vías. Este aspecto hace clara la necesidad de estrategias de apoyo a la gestión vial de los entes territoriales por parte del nivel nacional. Esto permitiría dar acceso directo a las zonas productoras y los mercados de la franja central, e impulsaría la integración de algunos territorios con otras regiones

estratégicas del país, como el oriente de Boyacá y Norte de Santander con la región de los Llanos, Santander con el sur de Bolívar y Norte de Santander en la región de Catatumbo con el sur del Cesar y el Magdalena Medio.

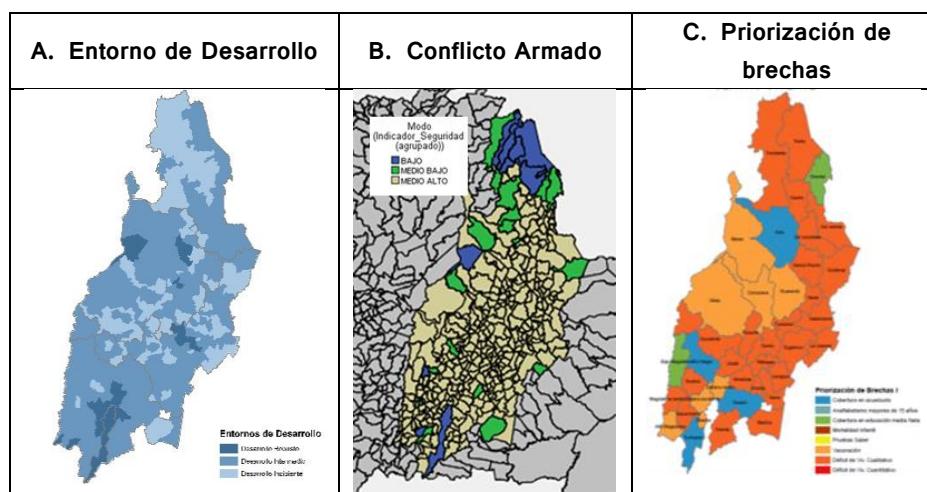
De manera adicional, el sistema de conectividad de la región con el resto del país depende por completo de las carreteras principales, que en su mayoría muestran altos niveles de congestión. Se considera fundamental promover un esquema intermodal de transporte que reduzca la vulnerabilidad por la dependencia de un único modo, que aproveche la ubicación estratégica sobre el río Magdalena y las posibilidades de conexiones férreas entre esta región y el Caribe.

En material institucional, en promedio, los resultados de la región son los más destacados históricamente en el país evidenciando fortalezas y continuas mejoras en el área institucional reflejada principalmente en los altos índices de cumplimiento de las metas de los PMD. Sin embargo, al interior de la región existen diferencias persistentes: los resultados altos se muestran tradicionalmente sobre el territorio de Cundinamarca y de Boyacá, mientras que, los bajos resultados son frecuentemente encontrados en Norte de Santander y en menor medida en Santander. La región concentra 26% de los municipios de frontera (20 municipios), lo cual hace necesario un énfasis particular en la consolidación de las capacidades institucionales de las administraciones de la región como herramienta de presencia estatal y garantía de prestación efectiva de servicios a las comunidades', en particular en las zonas más afectadas históricamente por el conflicto

No es posible terminar el diagnóstico de la región sin resaltar el impacto que su población ha sufrido por cuenta del conflicto armado y otras dinámicas violentas. Las subregiones más afectadas son el Catatumbo en Norte de Santander, Magdalena Medio en Santander y los municipios del Tequendama y Rionegro en Cundinamarca. En el Catatumbo (municipios de El Tarra, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú y Convención), se mantienen las altas tasas de homicidio y atentados contra oleoductos. Así mismo, entre 2011 y 2013, Tibú y Sardinata concentraron más del 50% de los cultivos de coca del departamento (SIMCI, 2012; FIP, 2013). Conciente de la necesidad de una intervención integral del Estado, en particular en esta subregión, el Gobierno Nacional emitió en el Conpes 3739 de enero de 2013 una "Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo", que busca generar un apoyo integral para la solución de problemas sociales y de orden público por parte de los diversos sectores. La continuidad de su implementación y complementación con otras acciones por parte de los gobiernos territoriales es esencial.

El desarrollo de estrategias que permitan afrontar las barreras y dificultades encontradas para el progreso equitativo y sostenible de la región – cierre de brechas urbano-rurales, procesos de planificación y ordenamiento territorial, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de manufactura, y logística en la región: mejoramiento de la red de vías secundarias y terciarias complementado con sistemas

multimodales – es de gran importancia para la competitividad de la misma. Un ejemplo claro es el caso del sector minero, el cual es reconocido por su importante aporte a la producción de carbón metalúrgico y por concentrar gran parte de las Unidades de Producción Mineras destinadas a la extracción de carbón<sup>3</sup>. Sin embargo, se requieren inversiones en materia de infraestructura de transporte y estrategias para generar valor agregado a las materias primas, que permitan hacer frente a la competencia del mercado internacional y vincular una mayor cantidad de la población a los procesos productivos. A continuación se presentan una serie de mapas (ver figura C.4) que permiten comparar los diferentes aspectos relacionados en el diagnóstico y así corroborar las necesidades descritas y las estrategias planteadas.



## 2. Perspectivas de desarrollo y objetivos

La región Centro Oriente estará conectada física y digitalmente (en el ámbito regional, nacional e internacional), lo que le permitirá aumentar la competitividad y productividad de su aparato productivo bajo criterios de crecimiento verde y gestión del conocimiento, y reducir el aislamiento de las zonas periféricas conectándolas a las dinámicas y servicios de la región. Con esto, la región seguirá aumentando el bienestar de su población y generando empleo, lo cual redundará en la reducción de la pobreza, mejoramiento en la gestión del recurso hídrico, la generación de entornos más saludables y la construcción de equidad y paz.

En consecuencia, la nación en diálogo con el territorio propone tres grandes objetivos. (i) Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos. (ii) Potenciar los servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores en toda la región. (iii) Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región.

<sup>3</sup> De acuerdo con datos del CENSO MINERO, el 53,5% de la producción departamental se ubica en Boyacá, 21,8% en Cundinamarca y 15,3% en Norte de Santander

### **3. Estrategias**

#### **Objetivo 1: Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos.**

Para su logro, se proponen tres estrategias las cuales permitirán la articulación de la red primaria, reducir la dependencia del modo carreteable para el transporte, aprovechar los potenciales y ventajas de zonas hoy no utilizadas para la localización de proyectos logísticos y, en general, aumentar la conectividad de carga y pasajeros en la región. Para este fin se buscará (a) potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas; y (b) fortalecer y mejorar la conectividad de la región con otras regiones, entre ciudades de la región y en la zona fronteriza, conectando la red primaria de la región con los Llanos, el Magdalena y la región Caribe a través de corredores transversales; mejorando los accesos a las principales ciudades e implementando Sistemas Integrados de Transporte Regional – SITR (Zona Central Sistema de Ciudades); y llevando a cabo los estudios para contar con centros de optimización del intercambio fronterizo.

##### **a. Potenciar la intermodalidad en la red logística y zonas productivas específicas**

Para potenciar la red logística multimodal, en la franja occidental se plantea la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena<sup>4</sup>, la cual estará a cargo de Cormagdalena, a través del mantenimiento del sector comprendido entre Puerto Salgar – Barrancabermeja – límites con Cesar, así como la implementación de tecnología para la navegación satelital y la ejecución de estudios de navegabilidad entre Puerto Salgar y Girardot, que prioricen el análisis del salto de Honda. Adicionalmente, la Agencia Nacional de Infraestructura o el INVIAIS en caso de implementarse a través de APP u obra pública respectivamente, realizarán entre 2014 y 2018, el mejoramiento de las conexiones de los centros productivos o de consumo con Puerto Salgar, Barrancabermeja y Gamarra (desde Cúcuta–Ocaña) mediante la rehabilitación y mejoramiento de los corredores viales que brindan acceso a estos puertos.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional buscará potenciar la intermodalidad en el acceso de las zonas productivas carboníferas (Cundinamarca, Santander y Boyacá a los puertos del litoral Atlántico)<sup>5</sup>. Para esto se propone, la construcción de una línea férrea que conecte los centros productivos de Boyacá y Cundinamarca con el sistema ferroviario central, o la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura vial desde los mismos centros productivos hasta los puertos del río Magdalena, y a su vez con los puertos del Caribe. Se requiere así impulsar una iniciativa pública o privada por parte de la Agencia Nacional de Infraestructura, que pueda vincular socios estratégicos e integrar bajo un mismo negocio las actividades productivas y el proyecto férreo o portuario en el río Magdalena, garantizando la demanda de carga

<sup>4</sup> En el marco del documento Conpes 3758 de agosto de 2013 “Plan para restablecer la navegabilidad del Río Magdalena”.

<sup>5</sup> Teniendo como soporte parcial el documento Conpes 3748 de junio de 2013 “Importancia estratégica de la rehabilitación de los corredores férreos La Dorada – Chiriquáná y Bogotá – Belencito”

en el largo plazo. Una vez se facilite la salida de carbón a la troncal del Magdalena, se conectará con el Río Magdalena y/o con el Ferrocarril Central hasta Barranquilla o Ciénaga.

**b. Fortalecer y mejorar la conectividad de la región con otras regiones, entre las ciudades de la región y en la zona fronteriza**

Dentro del objetivo central del foco en la región, la conectividad se impulsará mediante la conexión de la red primaria de la región con los Llanos, el Magdalena y la región Caribe a través de corredores transversales<sup>6</sup>. En este sentido, se propone el mejoramiento y rehabilitación de los corredores transversales de la red primaria que comunican el Centro Oriente con las regiones de los Llanos (Bogotá – Villavicencio, Transversal del Sisga, Transversal del Cusiana, La Lejía – Saravena), Centro Sur (Honda- Villeta, Bogotá - Girardot) y Caribe (Ruta del Sol 1 Sector, Cúcuta- Ocaña- Gamarra). Adicionalmente, se priorizarán los tramos que proveen conectividad dentro de la misma región (Tibú – La Mata, Barrancabermeja – Bucaramanga, Puerto Araujo – Barbosa - Tunja y Puerto Boyacá – Chiquinquirá - Tunja), a través de iniciativas públicas y privadas para su ejecución bajo el esquema de asociación público privada a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura u obra pública a cargo del Instituto Nacional de Vías.

En segundo lugar, el Plan Nacional de Desarrollo promoverá esfuerzos para mejorar los accesos a las principales ciudades e implementar Sistemas Integrados de Transporte Regional – SITR en el sistema de ciudades de la franja central. El análisis de factibilidad para la construcción de anillos viales en las principales aglomeraciones del sistema de ciudades (Bogotá, Tunja, Sogamoso, Duitama, Bucaramanga, Cúcuta) permitirá contar con accesos eficientes del flujo de carga y pasajeros por vía terrestre. Así mismo, se propone la implementación de un Sistema Integrado de Transporte Regional SITR para los municipios de Duitama, Sogamoso y Tunja y los municipios de su área de influencia; los cuales configuran un subsistema regional dinámico a nivel de movilidad y transporte de pasajeros en la región. De igual forma, se continuará con la política de implementación de los SITM de Bogotá<sup>7</sup> (y el apoyo a estrategias para mejorar su movilidad) y Bucaramanga<sup>8</sup>, se implementará el SITM del Área Metropolitana de Cúcuta y se definirán y apoyarán estrategias para mejorar la movilidad de la región Capital.

En tercer lugar, se realizarán los estudios para la revisión y optimización de procesos en nodos de intercambio en ámbitos fronterizos para el paso de frontera en el departamento de Norte de Santander. Esto con el fin de evaluar las condiciones de operación y niveles de servicio ofrecidos en las instalaciones existentes, así como los

---

<sup>6</sup> En este sentido, los Contratos Plan de Boyacá y Santander se sintonizan con este propósito y enfatizan en el desarrollo de este tipo y orientación de la infraestructura vial, que se soportan en los Conpes 3745 y 3775 de 2013.

<sup>7</sup> Cuyos alcances se definen en los CONPES 3093 de 2000 y 3677 de 2010.

<sup>8</sup> En el contexto de los CONPES 3298 de 2004, 3370 de 2005 y 3552 de 2008.

requerimientos y pasos a seguir en materia de infraestructura para la prestación de servicios al migrante y a la carga.

**Objetivo 2: Potenciar servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores en toda la región.**

Para poder cumplir con este objetivo se han elaborado tres estrategias, las cuales buscan articular el desarrollo de la región con su sostenibilidad en el largo plazo, con un énfasis especial en el recurso hídrico, dada la alta vulnerabilidad de la región al desabastecimiento. Las estrategias son: (a) establecer condiciones de sostenibilidad a los servicios ecosistémicos estratégicos de la región: incentivos y mecanismos para la protección de los servicios ecosistémicos asociados con la oferta hídrica y la promoción del uso eficiente del suelo; (b) promover la asociatividad y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores: incentivar el encadenamiento y asociatividad empresarial tanto bajo un enfoque de economía familiar campesina como para los productores de carbón; (c) incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de sectores estratégicos como el de energía: fortalecer el ecosistema regional de innovación y generar un clúster de innovación alrededor del sector de energía e hidrocarburos, fortalecer la infraestructura de refinación de combustibles líquidos bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental; y promover la vinculación laboral de la población en sectores altamente productivos para la población ocupada ubicada en la frontera.

**a. Establecer condiciones de sostenibilidad a los servicios ecosistémicos estratégicos de la región.**

Para esta estrategia, la primera línea de acción implica generar incentivos y mecanismos para la protección de los servicios ecosistémicos que proveen y regulan la oferta hídrica, y desarrollar capacidades e innovación para el uso racional del agua y manejo de vertimientos. Frente a garantizar la oferta hídrica, el gobierno nacional generará los mecanismos para la conservación del recurso hídrico y las cuencas abastecedoras de los acueductos de la región. Como parte de este propósito, el Gobierno Nacional promoverá que las autoridades locales formulen o ajusten los Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas priorizados por el MADS en su jurisdicción, incluyendo criterios de gestión del riesgo y adaptación al cambio climático. Además, los prestadores de servicios de acueducto deben poner en práctica los “Lineamientos de Política de Gestión del Riesgo de Desastres” en la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, establecidos por el Ministerio de Vivienda. En especial en las cuencas de los ríos Suratá y Zulia y la laguna de Tota se complementará este esfuerzo con la caracterización de los servicios de provisión y regulación hídrica que prestan los ecosistemas para beneficio local, de acuerdo con el documento para la valoración integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos (Rincón-Ruiz, y otros, 2014). Para ello, las autoridades ambientales locales establecerán agendas de trabajo con los municipios, con el fin de

definir mecanismos para fortalecer las capacidades para formular proyectos y para vincular fuentes de financiación para el desarrollo de la valoración de servicios ecosistémicos en su jurisdicción.

La segunda línea de acción consiste en mejorar la calidad del recurso hídrico, un primer punto es implementar acciones para cumplir la sentencia del Consejo de Estado en referencia al saneamiento integral de la cuenca del río Bogotá a través de acciones puntuales, en especial aquellas cuatro relacionadas con la gobernanza del agua: crear la gerencia estratégica de la cuenca – trámite que deberá adelantar el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible –, integrar recursos interinstitucionales para desarrollar la estrategia interinstitucional en beneficio del cuerpo hídrico, en armonía con los instrumentos de financiación existentes para el saneamiento e integrados en el fondo de cofinanciación- FOCOB; crear los Sistemas Regionales de Planeación, y de Información Ambiental, y promover la asociatividad que a su vez promueva una perspectiva de desarrollo endógeno en pro del saneamiento de la cuenca de Bogotá.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de esquemas financieros que permitan la articulación de fuentes (Nación, entidades territoriales, organismos internacionales e inversionistas privados) para realizar inversiones que permitan disminuir la carga contaminante sobre las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté – Suárez<sup>9</sup>, Chicamocha y Río de Oro.

Con el propósito de complementar el mejoramiento en la gestión de los vertimientos municipales, la industria regional aumentará la implementación de tecnologías más limpias en vertimientos y de sistemas de manejo de aguas grises y negras. Las soluciones de manejo de vertimientos deben ser objeto de innovación con un doble propósito: reducir el impacto sobre la contaminación de aguas y suelos, y crear empleo. La formalización de los trabajadores de las actividades de manejo de vertimientos, se diseñará e implementará a través de un programa con el liderazgo del Ministerio de Industria Comercio y Turismo y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la participación de los Consejos Regionales de Competitividad, del Consejo Empresarial Colombiano para el Desarrollo Sostenible, del SENA y del DNP.

También como parte de la gestión sostenible del territorio, las autoridades ambientales, en el marco de los Consejos Regionales de Competitividad, brindarán orientaciones y participarán en la identificación conjunta con los sectores productivos,

---

<sup>9</sup> Que cuenta con un impulso a través del documento Conpes 3699 de julio de 2011 "Garantía de la nación a la corporación autónoma regional de Cundinamarca -CAR - para contratar una operación de crédito público externo con el gobierno de Francia hasta por la suma de EUR 33,24 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado a la financiación del programa implementación de las tecnologías ambientales necesarias al control cuantitativo y cualitativo del recurso hídrico de la cuenca Ubaté – Suárez"

de oportunidades de aprovechar y reciclar materiales, utilización de residuos sólidos como insumos y otros.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, y la academia trabajarán conjuntamente en la definición de una agenda cuyo objetivo sea la identificación e implementación de un portafolio de incentivos a la reducción en el uso de agua, para lo cual se analizarán las siguientes opciones: incentivos fiscales, estándares de desempeño, incentivos a la innovación, estrategias de sensibilización y educación, entre otras.

La tercera línea de acción, contempla el uso eficiente de los recursos naturales en relación a la productividad, con un énfasis en el recurso hídrico. Con el propósito de crear un mayor número de empleos verdes, los establecimientos educativos de la región ampliarán la oferta de programas de formación y certificación de competencias en materia de aprovechamiento y valoración de residuos sólidos, y de uso eficiente del agua. Estos establecimientos contarán con el apoyo técnico e institucional del Ministerio del Trabajo, el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, y demás miembros de los Consejos Regionales de Competitividad.

La cuarta y última línea de acción, trae consigo planificar y promover el uso eficiente del suelo para fines productivos acorde a la vocación productiva, en el marco del crecimiento verde. La región debe avanzar en el conocimiento de las limitaciones de sus suelos, y de los procesos de degradación de los últimos años, así como en la incorporación de dicha información a la definición de estrategias de recuperación o control. Estas acciones requieren considerar tecnologías, recursos técnicos, institucionales, sociales y financieros, y la definición de mecanismos para la aplicación y el sostenimiento de las tecnologías pertinentes, de forma concertada con las comunidades ubicadas en los sitios a intervenir. En el contexto de la estructura ecológica principal y las vocaciones agroecológicas de los suelos, con el objeto de lograr un desarrollo agropecuario planificado y con visión prospectiva, se priorizarán las apuestas productivas y la identificación de las áreas estratégicas agropecuarias. En coordinación con las Gobernaciones de la región Centro Oriente se aplicará la metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios a escala 1:100.000 para cada departamento. A partir de esta primera zonificación, se identificarán las zonas estratégicas agropecuarias que requieren estudios semidetallados (escala 1:25.000). Para ello, se elaborará un modelo prospectivo del territorio en función del ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad y se formularán estrategias, planes, programas y proyectos para impulsar la integralidad y la competitividad del sector agropecuario para ser incorporados en la oferta sectorial agropecuaria. Adicionalmente, se establecerán acuerdos estatales, sociales e intersectoriales para implementar los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad, con visión de largo plazo. Igualmente, para promover el uso eficiente del suelo, se rehabilitarán distritos de riego de mediana y gran escala estratégicos para la región (Chicamocha en Boyacá y Abrego y Zulia en Norte de Santander), la

realización de estudios y diseños para la construcción de pequeños distritos de riego sobre una superficie estimada de 32.800 hectáreas.

Para las zonas áridas localizadas en las franjas occidental y oriental, las acciones propuestas se centrarán en la recuperación de los suelos con degradación de sus condiciones agroecológicas y de escasez del recurso hídrico. Para tal fin, a partir de la identificación y caracterización de las zonas significativas de desertificación y escasez del recurso hídrico, se propondrán tecnologías que permitan superar el problema. Se destinarán recursos a la viabilización técnica, institucional, social y financiera de las soluciones tecnológicas a implementar y se definirán los mecanismos para la aplicación y el sostenimiento de las tecnologías pertinentes, de forma concertada con las comunidades afectadas.

**b. Promover la asociatividad y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores**

Como primer punto de esta estrategia, está el incentivar el encadenamiento y la asociatividad empresarial agropecuaria bajo un enfoque de economía familiar campesina. Desarrollar acciones dirigidas a pequeños productores que les permita establecer alianzas estratégicas con medianos y grandes productores para promover la formación de capital social asociativo y desarrollo empresarial, el fortalecimiento de los activos financieros rurales y el intercambio de experiencias a nivel subregional con el objeto de consolidar una estrategia de negocio agroempresarial en el contexto subregional y nacional. Se contemplan ejes temáticos relacionados con el acceso a activos financieros, incentivos y formación para el empleo y servicios de desarrollo empresarial.

Se realizará un parque agroalimentario de Tunja a través de una APP, para promover la comercialización y la agroindustria. De manera complementaria, se contempla implementar una procesadora de lácteos, una procesadora hortofrutícola, y una lavadora y empacadora de papa. Así mismo, en Santander se ubicará una plataforma logística adicional, también a través de una APP, con la cual se buscará fortalecer los procesos de acopio y transformación de cacao. Se propone que sea ubicada en San Vicente del Chucurí, por su potencial en este cultivo. El objeto es que a través de esta plataforma logística se pueda promover la asociatividad e incrementar la generación de ingresos de los productores. De igual forma, se desarrollaran medidas para cumplir con las normas fitosanitarias y dar valor agregado a los productos que permitan mejorar el acceso a mercados y la generación de ingresos.

Como segundo punto y teniendo en cuenta que hay una capacidad instalada para generar entre 4.793 y 4.909 miles de toneladas anuales de coque (UPME, 2012), y que el nivel más alto de producción que se ha alcanzado históricamente (2.782 miles de toneladas en el 2008) es muy inferior al potencial, está el crear un esquema de asociatividad entre los productores de carbón que permita su viabilidad económica, formalización y aplicación de tecnologías ambientalmente sostenibles. El desaprovechamiento del potencial se debe a varios factores, entre los que se resaltan

los altos costos logísticos para la exportación e ineficiencias en las técnicas de producción de algunas empresas.

Es por esto, que la propuesta para este cuatrienio consiste en apoyar la competitividad del sector en tres frentes. En primer lugar, a las Unidades de Producción Minera de carbón coquizable, el Ministerio de Minas y Energía promoverá la asociatividad entre pequeños y medianos mineros, brindará la asistencia en materia técnica, financiera y empresarial, y con el apoyo del programa INNPULSA se buscarán aliados comerciales, específicamente con las empresas coquizadoras de la región. En segundo lugar, a las empresas coquizadoras, el ministerio les brindará asistencia técnica para mejorar sus procesos productivos (selección y mezclas de carbón, tipos de hornos, emisiones) y el aprovechamiento de la energía generada en el proceso para la generación eléctrica. Y por último, el Departamento Nacional de Planeación y el Comité Nacional de Logística formularán una estrategia integral para mejorar la logística y comercialización de los productos del interior del país (acopio, preparación, transporte, puertos, aduana, base liquidación de regalías, etc.). En complemento de lo anterior, se analizarán los porcentajes que por contraprestaciones económicas le aportan al Estado, con el fin de que éstas respondan a la escala de producción y al potencial desarrollo productivo de los mineros de esta región.

**b. Incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de los sectores estratégicos como el sector de energía**

Se apoyará la conformación de encadenamientos productivos para la generación de valor y su desarrollo tecnológico, transferencia de tecnología de la innovación a través de mecanismos de incentivo y reconocimiento a renglones económicos formalizados a través de empresas. Como primer punto, está fortalecer el ecosistema regional mediante la generación de un clúster de innovación alrededor del sector de energía e hidrocarburos. Se propone dinamizar los procesos de transferencia de conocimiento y tecnología con la participación de los actores de la región involucrados en la producción de hidrocarburos y energía. Para ello, se potencializará el Parque Tecnológico de Guatiguará y los demás centros de desarrollo tecnológico e investigación de la zona, con el apoyo de Colciencias. En este proceso es determinante el aprovechamiento de las capacidades técnicas y de investigación de alta calidad presentes en Barrancabermeja y Bucaramanga, con el concurso de los centros de investigación de Tunja, Cúcuta y Bogotá en el tema, lo que conllevará al establecimiento de un clúster de innovación para este sector.

Como segundo punto, se fortalecerá la infraestructura de refinación de combustibles líquidos bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental. Con esta iniciativa se reducirán las importaciones que el país realiza de diésel, ACPM y demás combustibles líquidos, toda vez que la producción nacional se incrementará, cumpliendo con la obligación de entregar diesel de menos de 50 partes por millón de azufre y gasolina con menos

de 300 partes por millón. Se espera que la modernización de infraestructura de la refinería jalone el consumo intermedio, le aporte al crecimiento económico del país, genere mayores ingresos por el pago de impuestos y nuevos empleos en actividades diferentes al petróleo y al manejo de combustibles líquidos. Una vez concluida la obra, el fortalecimiento de la infraestructura estará en capacidad de procesar crudos pesados con altos contenidos de azufre, ácidos y otros componentes. Esto conllevará a la adopción de procesos altamente especializados que garanticen la conversión hasta productos valiosos como la gasolina y cumpliendo los más exigentes estándares de calidad y ambientales de los combustibles. Asimismo, el proyecto y la entrada en operación de la refinería modernizada incrementarían los ingresos tributarios de Barrancabermeja.

El tercer punto de esta estrategia busca promover la vinculación laboral de la población en sectores altamente productivos, fundamentada en generación y certificación de competencias y desarrollo de emprendimientos productivos para la población ocupada ubicada en la frontera. El Ministerio del Trabajo prestará asistencia técnica al Departamento de Norte de Santander para ajustar su Plan Departamental de Empleo de acuerdo a las nuevas apuestas productivas definidas en la Misión de Ciudades y en este Plan Nacional de Desarrollo. El Ministerio de Trabajo, con el apoyo del Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje y la Unidad Administrativa Especial del Servicio de Empleo acompañará al Departamento en el desarrollo de espacios de concertación con el sector productivo para armonizar las necesidades de mano de obra y la oferta de servicios de formación de la región. De igual manera, se definirá, en el marco de las inversiones públicas a adelantar en el departamento, las necesidades de recurso humano y cualificación del mismo. Igualmente, se dará continuidad al Plan de Impulso a la Productividad y el Empleo (Pipe) que establece las estrategias iniciales de la lucha contra el contrabando en las ciudades fronterizas.

### **Objetivo 3: Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región.**

Con el fin de cumplir con este objetivo, se proponen tres estrategias cuya finalidad es lograr reducir las brechas internas de la región, logrando la equidad y la consolidación de la paz en las zonas vulnerables y aisladas. Para esto se debe (a) apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria para acceder a servicios sociales, conectar a centros de acopio y permitir el acceso al turismo; (b) fortalecer la presencia estatal integral y legitimidad en zonas no conectadas o vulnerables, incluyendo acciones conjuntas entre diferentes sectores; y (c) reducir las brechas asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional, propuesto por el DNP.

**a. Apoyar a las entidades territoriales en el mejoramiento de la infraestructura vial terciaria para acceder a servicios sociales, conectar a centros de acopio y permitir el acceso al turismo.**

En las franjas occidental y oriental, la calidad y disponibilidad de infraestructura básica favorece la reducción de brechas, permite el acceso a bienes y servicios en las subregiones aisladas o no conectadas al sistema de infraestructura nacional y regional, promueve actividades económicas y permite la articulación del desarrollo local. Por tanto, se apoyará a los entes territoriales en el mejoramiento de la calidad y nivel de servicio de la infraestructura vial a su cargo que permite la conectividad de las zonas aisladas a los mercados, priorizando las intervenciones en función de la sinergia con la infraestructura social, actividades productivas y gestión del riesgo, que garantice la sostenibilidad de las inversiones mediante la utilización de tecnologías de bajo costo que aprovechen los materiales de la franja y la implementación de programas asociativos con juntas de acción comunal, microempresas o camineros para el mantenimiento de las vías. Lo anterior debe ser implementado a través de la segunda Fase del Plan Vial Regional a cargo del Ministerio de Transporte, del programa Caminos para la Prosperidad a cargo del Instituto Nacional de Vías y de esquemas asociativos de distintos niveles de Gobierno a través del mecanismo de los Contratos Plan, entre otros.

De otra parte, se propone la implementación de convenios entre los Ministerios de Transporte y Defensa para la culminación o mejoramiento de proyectos viales a cargo del Instituto Nacional de Vías en zonas vulnerables de las franjas como el Catatumbo (Cúcuta- Tibú – La Mata), Sumapaz, Occidente de Santander (Transversal del Carare y El Carmen- Ruta del Sol) y Nororiente de Boyacá (La Lejía - Saravena).

Adicionalmente, para la región del Catatumbo, se están generando las señales de expansión en las redes de baja tensión y acometidas domiciliarias para la prestación el servicio de energía eléctrica a 5,479 usuarios en zonas rurales del departamento, beneficiando a 13 municipios, todo esto para contribuir con el aumento del índice de cobertura del servicio de energía, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural.

**b. Fortalecer la presencia estatal integral y legitimidad en zonas no conectadas o vulnerables incluyendo acciones conjuntas entre diferentes sectores.**

En primer lugar, y en especial para la franja occidental, se requiere un conjunto de acciones integrales que favorezcan la reconstrucción de la cohesión social y territorial y propicien el desarrollo endógeno incluyente de los pobladores y de las zonas con

mayor rezago relativo<sup>10</sup>. Como parte de esta acción, se promoverá la mejora significativa de la conectividad rural de la región (terrestre y área) y la creación de estímulos para la formalización de los trabajadores rurales y de aquellos vinculados a las actividades extractivas. Se dará atención y proyección integral a la población en situación de vulnerabilidad e inequidad, así como a las víctimas del conflicto armado. Como parte de esta acción, se propone la implementación de convenios entre el Departamento Administrativo para la Prosperidad, el Ministerio de Transporte y el Ministerio de Defensa, en el marco de construcción de paz, para la culminación o mejoramiento de proyectos viales a cargo del Instituto Nacional de Vías en zonas vulnerables de las franjas como el Catatumbo (Cúcuta- Tibú - La Mata), Sumapaz, Occidente de Santander (Transversal del Carare y El Carmen- Ruta del Sol) y Nororiente de Boyacá (La Lejía - Saravena). Adicionalmente, para la región del Catatumbo, se están generando las señales de expansión en las redes de baja tensión y acometidas domiciliarias para la prestación el servicio de energía eléctrica a 5,479 usuarios en zonas rurales del departamento, beneficiando a 13 municipios, todo esto para contribuir con el aumento del índice de cobertura del servicio de energía, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas de la población rural.

En segundo lugar, en el marco de la agricultura familiar campesina, se adelantarán acciones particulares orientadas a promover capacidades productivas y la generación de ingresos, dirigidas a los pobladores rurales que presenten condiciones de extrema pobreza con el fin de mejorar su calidad de vida.

Para Gramalote se tienen previstas acciones que fortalezcan las acción integral del estado y recuperen las condiciones de vida mínimas para los gramoloteros en coherencia con las acciones implementadas para el reasentamiento de la población afectada por parte del Fondo Adaptación en el gobierno anterior (en materia de vivienda y habitabilidad, desarrollo económico y social, gestión del riesgo de desastres y fortalecimiento del gobierno local). El sector de la inclusión social y la reconciliación (DPS) priorizará la intervención e implementación de oferta social para este municipio así como la construcción de equipamientos; el sector de infraestructura (Ministerio de Transporte, Invías y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) apoyará el desarrollo de nueva infraestructura y el mejoramiento de las condiciones de conectividad y accesibilidad de las vías existentes, la construcción de acueductos veredales y la implementación de programas de mejoramiento de vivienda; el sector de desarrollo rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Agrario e Incoder) apoyará con la implementación de programas de vivienda rural, y de desarrollo rural integral; y el sector de desarrollo económico (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) implementará programas en los que se mejoren las condiciones de producción, emprendimiento y comercialización de los productos gramaloteros.

---

<sup>10</sup> Que incluye la profundización de lo establecido en el documento CONPES 3739 de enero de 2013 “Estrategia de desarrollo integral de la región del Catatumbo”.

El proceso de incremento de la presencia estatal requiere del fomento del desarrollo de la Gobernanza como parte de la estrategia para crear el entorno necesario para el potenciamiento del crecimiento económico de la región. Este desarrollo contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. Así, la elección de la modalidad más adecuada (asistencia técnica, capacitación o acompañamiento) dependerá de la situación actual de cada departamento y de los municipios que hagan parte de él. Esto es, la Nación diseñará planes de acción particulares para los municipios ubicados en departamentos que históricamente han mostrado fortalezas para liderar ejercicios de asistencia técnica, diferenciándolos de los departamentos que tienen limitaciones para asistir a sus municipios. La propuesta de focalización contemplará los esfuerzos de intervención que desde la Nación se han venido desarrollando, tales como los territorios de consolidación y el fortalecimiento de la presencia del Estado en los territorios de frontera.

Atendiendo a las diferencias encontradas en la región, la estrategia de fortalecimiento institucional implementará las acciones generales para cada uno de los componentes del programa, con énfasis en: el fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica de las gobernaciones a través de procesos de homologación metodológica y construcción conjunta de herramientas e instrumentos destinados al acompañamiento a municipios; acompañamiento, asistencia técnica y capacitación a territorios indígenas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la administración directa de recursos del SGP; apoyar la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial; y desarrollar estrategias para la fortalecer la efectiva participación de la sociedad civil en la planeación, seguimiento y control de la gestión territorial.

**c. Reducir las brechas asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas.**

Esta estrategia tiene tres frentes de acción principales. Por un lado, reducir la brecha en pobreza extrema entre las áreas rural y urbana de la región, con énfasis en las franjas oriental y occidental lo cuál será posible con lo planteado en el capítulo transversal de movilidad social que implica una recomposición de la oferta del sector de inclusión social aumentando los cupos rurales de la región del programa de transferencias condicionadas Más Familias en Acción y del Acompañamiento Familiar realizado en el marco de la estrategia UNIDOS, que redunde en el aumento del ingreso y de acceso a la oferta social, presente en la región.

Por otro lado, cerrar la brecha en cobertura de acueducto y vivienda (sectores de mayor brecha en la región). Teniendo en cuenta el gran número de prestadores de servicios en las áreas rurales que se encuentran en esta región, en el marco del componente rural de los Planes Departamentales de Agua, se fortalecerá la estructuración de esquemas sostenibles para la prestación de los servicios, que

busquen la aglomeración de prestadores rurales y la implementación de esquemas de apoyo a municipios y prestadores en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander (Región del Catatumbo).

Con el fin de reducir la brecha de vivienda urbana en la Región Centro Oriente, el MVCT coordinará la priorización de los cupos asignados a la región a través de los diferentes programas del Gobierno Nacional para vivienda nueva (programas como vivienda gratuita, vivienda de interés prioritario para ahorradores, entre otros) y mejoramiento de vivienda. En este sentido, el MVCT propenderá por la asignación de cupos para vivienda nueva destinados a esta región con el fin de lograr la reducción del número de hogares en situación de déficit cuantitativo de vivienda. Asimismo, se fortalecerá institucionalmente a las entidades territoriales para generar capacidad de respuesta frente a la oferta institucional.

#### **4. Metas y productos**

##### **Objetivo 1:**

**Descongestionar y articular la red primaria de transporte y desconcentrar los centros logísticos**

.

**Fortalecer y mejorar la conectividad entre regiones, entre las ciudades de la región y en la zona fronteriza**

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
-----------------	--------------------------	--------------------

**Objetivo 2: Potenciar servicios ambientales de la franja oriental, la innovación en los sectores competitivos de la franja central, y el emprendimiento cooperado de pequeños productores en toda la región.**

**Establecer condiciones de sostenibilidad a los recursos y servicios ambientales estratégicos de la región**

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
------------------------	--------------------------	--------------------

Hectáreas con iniciativas de conservación de servicios ambientales para la provisión de agua implementadas

86.488

1.211.770

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
-----------------	--------------------------	--------------------

Hectáreas de páramo delimitadas

82.664

629.388

Predios adquiridos o mantenidos destinados al pago por servicios ambientales asociados a recurso hídrico.

3.824

8.000

Hectáreas con Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas ajustados y con inclusión de criterios de riesgo y cambio climático

0

560,382

<b>Promover la asociatividad y el emprendimiento cooperado entre pequeños productores</b>
---

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Personas vinculadas a programas de asociatividad y	1,620	19,000

empresarización.

<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Miles de toneladas de coque producidas en Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca	2.270 (miles de ton)	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Unidades de Producción minera con procesos de asistencia técnica y financiera asociadas formalmente en la región	Por definir	Por definir
Empresas coquizadoras con asistencia técnica en la región	Por definir	Por definir
<b>Incentivar la innovación, el desarrollo tecnológico y las competencias laborales de los sectores bandera de la región</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Nivel de contenido de azufre en diésel producido en el país	Por definir	Por definir
Nivel de contenido de azufre en gasolina producida en el país	Por definir	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
Modernización de la Refinería de Barrancabermeja	Por definir	Por definir
Aprendices en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano para el Departamento de Norte de Santander	0	Por definir
Cupos en formación titulada en temas estratégicos para el Departamento de Norte de Santander	Por definir	Por definir
<b>Objetivo 3: Reducir el aislamiento y las brechas socioeconómicas de las franjas oriental y occidental de la región</b>		
<b>Fortalecer la presencia estatal integral y legitimidad en zonas no conectadas o vulnerables incluyendo acciones conjuntas entre el sector transporte y defensa.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Capacidades en los territorios de Norte de Santander para la garantía y ejercicio de derechos (índice)	56,2	62,3
<b>Producto</b>	<b>Línea base 2013</b>	<b>Meta 2018</b>
Entidades del sector público nacional, privado y de cooperación internacional, con planes o agendas de inversión para los territorios focalizados.	2	4
<b>Reducir las brechas asociadas a las condiciones de equidad y habitabilidad de las zonas rurales vulnerables y periféricas</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>

ICIR – Indicador de convergencia intrarregional	35,8%	25,0%
Producto	Línea base 2013	Meta 2018
Disminuir el déficit cuantitativo de vivienda	Por definir	Por definir
Nuevos cupos asignados a la región para vivienda urbana nueva	33.824	37.000
Número de municipios con bajo desempeño integral	36	28
Soluciones de habitabilidad rural	4.744	14.730

## 6.D. Pacífico: Equidad, integración y aprovechamiento sostenible de mercados

### 1. Diagnóstico

El Pacífico colombiano, conformado por los departamentos de Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca es una región que comparte frontera con Panamá, asociada a 4 municipios fronterizos en el departamento del Chocó<sup>1</sup> y con Ecuador, asociada a 10 municipios del departamento de Nariño<sup>2</sup>. La región se caracteriza por su inmensa biodiversidad, riqueza hídrica, confluencia de grupos étnicos, y privilegiada ubicación en la Cuenca del Pacífico. Estos atributos representan un potencial productivo, ambiental y etnosal para la región, aún por aprovechar. A pesar de estas ventajas geográficas, ambientales y culturales, la región registra importantes niveles de desigualdad y un rezago social respecto el resto país. Frente a esta realidad, el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 enfocará los esfuerzos de la Nación en cerrar las brechas sociales existentes en la región Pacífico, generando mayor **equidad mediante el aprovechamiento sostenible de sus mercados productivos y ambientales, e impulsando la integración del territorio con sus fronteras y con el resto del país.**

A partir de las diferencias geográficas, sociales, productivas y de conectividad, se identifican dos grandes franjas territoriales en la región Pacífico: litoral y andina (ver figura x.1.a); esta última concentra las subregiones con mayores niveles de desarrollo, y alberga las principales aglomeraciones urbanas<sup>3</sup> y las capitales de departamento, con excepción de Quibdó. Adicionalmente, la franja andina reúne la mayor parte de la actividad empresarial y económica de la región que abarca cadenas productivas como el azúcar, los alimentos procesados, los empaques, la industria farmacéutica, entre otras, en algunas de las cuales participan actores internacionales. Por otro lado, las subregiones del litoral Pacífico se caracterizan por la diversidad ambiental y étnica, los niveles de desarrollo económico incipiente en torno a actividades como la pesca artesanal y el comercio, así como un atractivo potencial minero. Con altos niveles de ruralidad<sup>4</sup> de sus municipios, el litoral Pacífico muestra también un importante rezago respecto a la franja andina, al presentar indicadores sociales inferiores a los nacionales, problemas de déficit y calidad en la vivienda, y condiciones sanitarias críticas.

En materia ambiental, el Pacífico colombiano cuenta con 2'468.243,93 Ha en áreas protegidas, zonas de reserva forestal y parques naturales. Se identifican también en este territorio eco-regiones estratégicas como el Macizo Colombiano, donde nacen los ríos que suministran el 70% del abastecimiento de agua a todo el país (DNP, 2012). La región

<sup>1</sup> Acandí, Juradó, Riosucio y Unguía

<sup>2</sup> Pasto, Aldana, Barbacoas, Cuaspud, Cumbal, Guachucal, Ipiales, Ricaurte, Tumaco, Túquerres

<sup>3</sup> Cali, Padilla, Puerto Tejada, Villa Rica, Andalucía, Buga, Candelaria, Florida, Jamundí, Palmira, Pradera, Tuluá, Víjés, Yumbo, Cartago, Popayán, Pasto e Ipiales.

<sup>4</sup> De acuerdo con la clasificación de ruralidad propuesta por el DNP-DDRS, el 92% de municipios de la franja litoral pertenecen a la categoría rural y rural dispersa, frente a un 50% en la franja andina.

Pacífico cuenta además con ecosistemas marinos y de manglar<sup>5</sup> y áreas protegidas ubicadas en altamar como las Islas Gorgona, Gorgonilla y Malpelo, conocidas a nivel mundial como hábitats de apareamiento de mamíferos marinos como ballenas jorobadas y delfines. Por otro lado, las altas precipitaciones y la posición litoral sobre la placa Nazca<sup>6</sup> le confiere a la región una alta vulnerabilidad a fenómenos de remoción en masa (35% del territorio muy alta), actividad volcánica (Cauca y Nariño), vulnerabilidad hídrica (Valle del Cauca y Cauca) y amenaza por Tsunami (borde litoral).

El Pacífico alberga además el complejo eco regional del Chocó biogeográfico (ver figura x.1b), donde se asientan comunidades negras e indígenas<sup>7</sup>, las cuales tienen a su cargo el mandato legal de cumplir una función ecológica y social a través de los territorios colectivos titulados -177- cuya extensión alcanza cerca de 5.144.040 Ha (INCODER, 2012), y los resguardos indígenas -260- con un territorio de alrededor de 1.841.658 Ha (INCODER, 2012). La diversidad biológica y étnica propias de la región, constituyen a su vez retos para su desarrollo y ordenamiento territorial, dada la necesidad de articular los planes de vida y de etnodesarrollo de las minorías étnicas, con otros instrumentos de planeación territorial y ambiental como los planes de desarrollo municipales, los planes para el manejo de parques nacionales y los planes de ordenamiento municipal, entre otros.

---

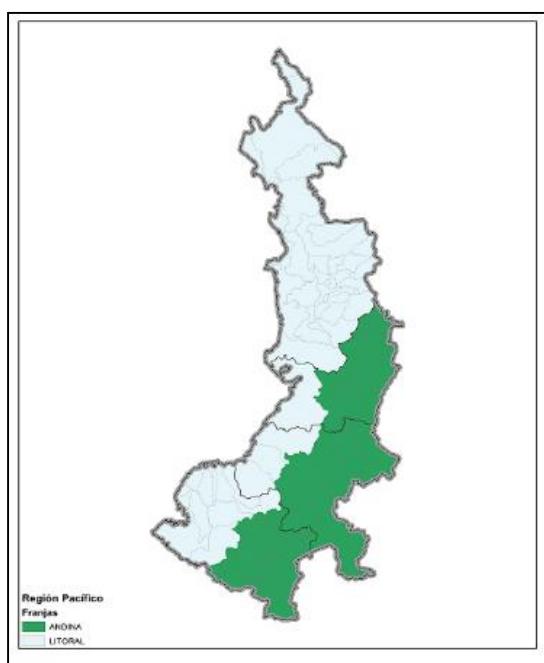
<sup>5</sup> 194.126 Ha en la Costa Pacífica, aproximadamente el 72% de todo el país (INVEMAR, 2011).

<sup>6</sup> La placa de Nazca es una placa tectónica oceánica que se encuentra en el océano Pacífico oriental, frente a la costa norte y centro de Chile y la totalidad del litoral de Perú, Ecuador y Colombia. La subducción de la placa de Nazca frente a las costas sudamericanas ha provocado que esta área sea altamente sísmica y volcánica.

<sup>7</sup> Los pueblos indígenas de la región Pacífico son: Kokonuko, Embera, Eperara Siapidara, Guambiano, Guanacas, Inga, Nasa, Totoró, Yanakona en Cauca; Awa, Embera, Eperara Siapidara, Inga, Kofán, Pasto en Nariño y Embera, Embera Chamí, Nasa, Wounann en el Valle del Cauca (DANE-DNP, 2005).

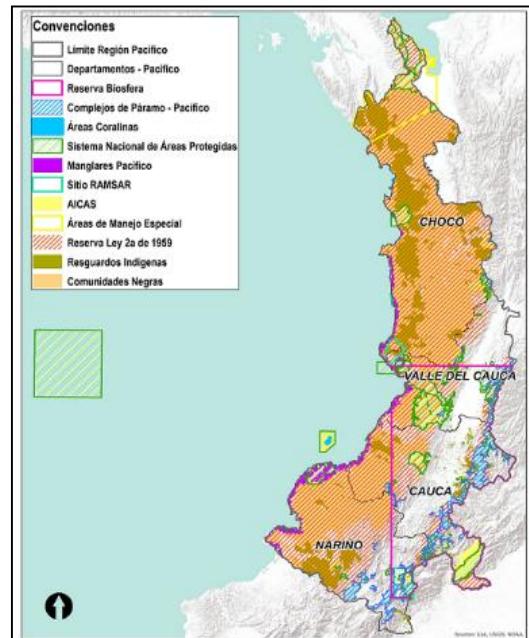
**Figura x.1: Distribución étnica, áreas protegidas y franjas de la región Pacífico.**

**A. Franjas de la región Pacífico**



Fuente: DDRS-DNP 2013

**B. Distribución étnica y áreas protegidas de la Región Pacífico**



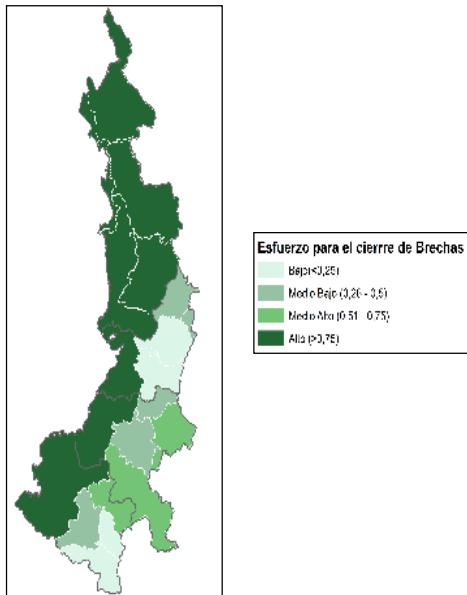
Fuente: DDTS-DNP 2014

En cuanto a la situación social de la región, el Pacífico, en su conjunto, presenta altos niveles de pobreza respecto del promedio nacional. Chocó es el departamento más pobre del país, en términos de ingreso, con una incidencia de 63,1%, seguido en la región por Cauca con 58,4%, Nariño con 47,6% y Valle del Cauca con 27,2% (GEIH-2013). Dentro de este contexto, son los departamentos más pobres, Chocó y Cauca, los que registran la menor variación porcentual de pobreza durante el periodo 2002-2013. En el primer caso, la pobreza disminuyó 7%, mientras que en el segundo, aumentó 1% (ECH-2002-2006) (GEIH-2008-2013), frente a una disminución nacional del 38%. Cabe señalar que la variación porcentual de pobreza de todos los departamentos que componen la región se encuentra por debajo del promedio nacional. En la zona rural el panorama refleja una situación más crítica; por ejemplo, 96% de los hogares rurales del Chocó son pobres, conforme al IPM. Los municipios de Argelia en el Cauca, y Atrato, Medio Atrato, Bagadó, Nóvita, Bojayá en el Chocó y El Charco en Nariño, presentan niveles de pobreza rural que superan el 99% (DANE-DNP, 2005). Esta situación hace evidente que la situación de pobreza de los habitantes del Pacífico, especialmente de aquellos asentados en el litoral, constituye una de las problemáticas más críticas de la región.

A analizar las brechas sociales entre subregiones (ver figura D.2a), son evidentes las distancias existentes entre las franjas territoriales en educación, acueducto y salud. La tasa de analfabetismo y la cobertura en educación media en el litoral es 17,8% y 18,5%, respectivamente, mientras que en la franja andina se ubican en 6,7% y 40,2% (MEN, 2013). En materia de acueducto, la cobertura del litoral es 37,8% frente a 88,1% en la franja andina (DANE-DNP, 2005). En el sector salud, la tasa de mortalidad infantil en la franja litoral es más alta que el promedio nacional con 34,6%, comparada con 13,7% para la andina (DANE-DNP, 2005). Adicionalmente, la región exhibe coberturas en vacunación inferiores al total nacional en Triple Viral, siendo los departamentos de Chocó y Nariño los que registran menor cobertura con 68,5% y 81,4% de niños vacunados, respectivamente. En la región Pacífica, sólo el Valle del Cauca está por encima del promedio nacional con un 95% de niños vacunados. El comportamiento de la vacuna DPT es similar (MinSalud, 2013) a los anteriormente descritos.

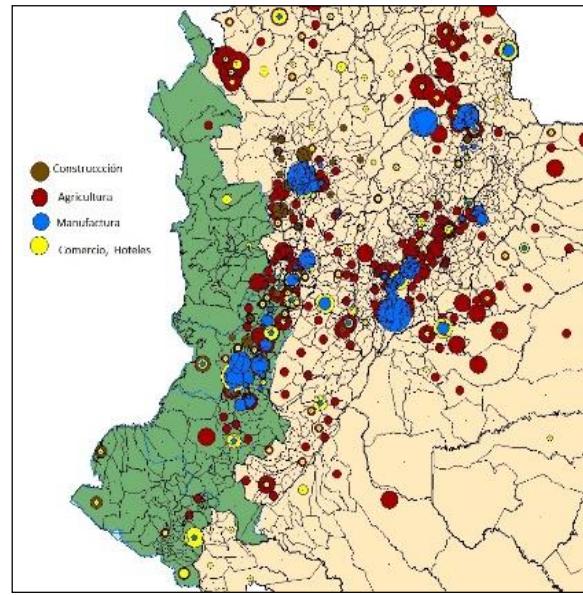
**Figura D.2: Esfuerzo para el cierre de brechas y distribución productiva de la región Pacífico.**

**A. Esfuerzo para el cierre de brechas en la Región Pacífico**



Fuente: DDTS-DNP-2013

**B. Distribución productiva de la Región Pacífico**



Fuente: DDE-DNP

Los territorios fronterizos presentan un fuerte rezago en diversos indicadores frente a los niveles de la región. El déficit de vivienda cualitativa en estas subregiones es del 58%, notablemente superior al 28% del promedio. Esta situación resulta más crítica en los municipios de Juradó, Riosucio, Tumaco y Unguía, los cuales presentan déficits superiores al 70%. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil por cada 1.000 nacimientos es superior en 11 defunciones en los municipios fronterizos (28 muertos por

1.000 nacidos), acentuándose en Juradó, Riosucio y Ricaurte, donde se presenta una tasa mayor a las 46 defunciones.

En cuanto a la estructura productiva de la región Pacífico, es notoria de nuevo la diferencia existente entre las dos franjas territoriales definidas (ver mapa 4). En el litoral, las actividades productivas están concentradas en la pesca, mayoritariamente artesanal, y en la explotación minera y de madera, la cual presenta tala indiscriminada de bosques como práctica. Entretanto, en la franja andina, se desarrollan sectores como construcción, agricultura, manufactura, comercio y hotelería. En términos de competitividad, el departamento del Valle del Cauca ocupa el tercer puesto de 29 en el escalafón de competitividad nacional elaborado por la CEPAL en el 2012; mientras que Chocó se ubica en el último puesto en este mismo ranking. Esta misma tendencia se extiende a otras dimensiones de la competitividad, como la fortaleza económica, la situación de la infraestructura, y el capital humano.

En lo relacionado con la actividad agropecuaria, el 18% del área sembrada en el país se encuentra en el Pacífico, con 912.335 Ha cultivadas. De esta área, un 22,98% corresponde al cultivo de caña de azúcar, 21,86% a café y 10,43% a plátano. Cabe anotar que la región produce además maíz, caña panelera, papa y arroz; el área cultivada de esta región se encuentra concentrada en los departamentos de Valle del Cauca, Nariño y Cauca, representando cerca del 90% de las Ha sembradas. En producción pecuaria, se destaca la porcina, donde la región Pacífico representa el 12% de la producción total del país (EVA, 2013), existiendo aún potencial agropecuario de 3,4 millones de Ha con posibilidades de aprovechamiento agrícola, ganadero y forestal comercial.

En términos de ocupación laboral, históricamente estos indicadores en los departamentos de la región han sido muy volátiles, lo cual es un indicador de inestabilidad de los mercados de trabajo. Durante 2013, todos los departamentos de la región presentaron una tasa de desempleo superior al total nacional. Valle del Cauca registró la más alta (12,9%), seguida de Cauca, Chocó y Nariño, cuyas tasas fueron 11,3%, 11,2% y 11,0% respectivamente. Sumado a lo anterior, la región presentó menores niveles de ocupación y mayores niveles de informalidad respecto al total nacional. A pesar de que Nariño fue el único departamento que presentó una tasa ocupación superior al total nacional (60,1%), también se destacó por tener el mayor nivel de informalidad, dado que el 85,3% de los ocupados no estaban cotizando al sistema de pensiones. En contraste, Valle del Cauca presentó la menor tasa de informalidad (63,9%) no obstante, su nivel de ocupación era inferior al total nacional (DANE-GEIH, 2013). Esta situación pone de presente la importancia de focalizar esfuerzos hacia el empleo y emprendimiento en toda la región.

El Pacífico colombiano cuenta con una posición geoestratégica destacada, que permite conectar al país con mercados asiáticos de economías dinámicas como China y Japón, constituidas en grandes ejes de la economía mundial. Buenaventura, principal puerto multipropósito del país<sup>8</sup>, por volumen de carga movilizada, ha logrado instalar una plataforma logística avanzada que contrasta con las elevadas brechas socioeconómicas con respecto a su área de influencia. Sin embargo, la actividad portuaria no ha logrado irradiar desarrollo hacia su entorno territorial urbano, ni hacia la región, cuyos asentamientos poblacionales son mayoritariamente rurales<sup>9</sup> y en los cuales prevalecen deficiencias en la provisión de los servicios públicos y limitadas condiciones de accesibilidad y conectividad.

Los avances alcanzados con la firma del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre Colombia, Chile, Perú y México, países que en conjunto cuentan con alrededor de 200 millones de habitantes, posibilitarán constituir un gran bloque de integración económica y comercial con proyección al Asia Pacífico. Las transformaciones económicas que se empiezan a gestar, ofrecen la oportunidad de generar encadenamientos productivos para aprovechar las ventajas comparativas regionales y subregionales, agregándoles valor, con el fin de conseguir que las dinámicas productivas y comerciales promuevan el desarrollo local y regional, y que a la vez se logre un aprovechamiento sostenible de las riquezas naturales.

En materia de conectividad vial, los municipios mejor interconectados, dada su contigüidad con la Troncal de Occidente -Cali, Popayán Pasto-, se encuentran en la franja andina y coinciden en contar con la mayor cantidad de servicios sociales, financieros y administrativos. Hacia el litoral Pacífico sólo existen dos salidas al mar pavimentadas, una desde Cali a Buenaventura, y otra desde Pasto a Tumaco. Dadas las condiciones del litoral, la mayor parte de la comunicación se realiza vía fluvial o marítima, escenario en el que Buenaventura ejerce una función de centro subregional, con funciones de despensa, fuente de bienes, insumos y materiales y centro administrativo concentrador de servicios de provisión pública. La comunicación fluvial es fundamental igualmente en el Chocó, donde la infraestructura vial se encuentra en rehabilitación o sin pavimentar y el principal eje de comunicación es el que va desde Quibdó al Departamento de Antioquia (DNP, 2012). La región requiere conectar las dos franjas identificadas con el resto del país, en aras de facilitar la competitividad de la economía y el sector productivo emplazado en ella, potenciando el rol de proveedor de servicios logísticos de talla mundial como vocación natural de la región y lograr de

---

<sup>8</sup> Buenaventura moviliza el 95% de la carga de la Costa Pacífica y según la Sociedad Portuaria del municipio, pasa por allí el 55% de las exportaciones e importaciones que se tramitan por todas las sociedades portuarias del país, sin contar las de petróleo y carbón.

<sup>9</sup> Buenaventura es un punto central que une al norte y sur del litoral y es también la fase final de un corredor que conecta rutas de producción de droga desde los departamentos de Cauca y Tolima y que sale posteriormente al Pacífico para su comercialización hacia Centroamérica y Estados Unidos como destino final.

esta manera el aporte a la eficiencia en las dinámicas de consumo interno del país, y en las cadenas de valor regionales. Vital importancia cobra también la conectividad intermodal a través de la rehabilitación de los tramos férreos de la red del Pacífico que garantice su consolidación y favorezca la conectividad con los centros de producción, los municipios de los departamentos que conforman la región y la articulación con los demás corredores viales y férreos estratégicos entre la región y el centro y norte del país. Por otra parte, a través de la herramienta de Contratos Plan, el Gobierno Nacional en coordinación con los departamentos de Nariño y el Norte del Cauca, priorizaron 14 tramos viales, 1 aeropuerto y 3 estudios de pre inversión.

En términos institucionales, la evaluación del desempeño integral de los municipios, ubica a la región en el segundo lugar después de Centro Oriente, mostrando fortaleza especialmente en el cumplimiento de los planes municipales de desarrollo. Históricamente se ha evidenciado la persistencia de estos resultados, que si bien han mostrado una mejora, aún constituyen un reto importante, particularmente en los municipios de Chocó. Así mismo, considerando que esta región concentra 14 municipios de frontera (18%), el fortalecimiento de las capacidades institucionales permitirán, no sólo la consolidación de la presencia del estado, sino que además consolidarán las bases para el desarrollo económico local de la región (DDTS-DNP, 2013).

La situación de seguridad es uno de los desafíos centrales, especialmente en el litoral de la región. La llegada del conflicto armado exacerbó las condiciones de pobreza. Gran parte de la población de la región tiene la condición de desplazados y/o víctimas del conflicto. Allí se registra la presencia de grupos al margen de la ley tales como FARC, ELN y bandas criminales dedicadas a actividades de narcotráfico y a la explotación ilegal y anti-técnica de los recursos naturales, particularmente maderas, oro y platino, que han conducido a la acelerada degradación de las condiciones ambientales de la zona. Ahora bien, el 38% del territorio nacional con presencia de cultivos de coca se encuentra localizado en los cuatro departamentos del Pacífico, siendo Nariño el departamento con la mayor área sembrada en el país, con 13.177 has (UNODC, 2013).

## **2. Perspectivas de desarrollo y objetivos**

El gobierno nacional le apuesta a un Pacífico colombiano en paz, que mejora las condiciones de vida de su población en el litoral en relación con la franja andina, sobre la base del respeto de sus tradiciones y prácticas culturales, el aprovechamiento de su potencial biodiverso para actividades productivas sostenibles y la integración al resto del país y con Asia y la Cuenca del Pacífico.

El Pacífico mejora sus condiciones socio-económicas fomentando los encadenamientos productivos inspirados en el aprovechamiento de sus recursos naturales como la pesca, la agroindustria, la minería sostenible, la elaboración de productos orgánicos y naturales

para la alimentación, la cosmética y la farmacéutica, entre otros. Las apuestas productivas y de desarrollo de la región deberán considerar simultáneamente el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad cultural característicos de la región, incorporando un modelo que se encuentre en armonía con el elemento étnico y los instrumentos de ordenamiento territorial y uso del suelo. Uno de los recursos que requerirá mayor atención será el hídrico, dada la importancia de la región como lugar de nacimiento de los principales ríos del país y su función como medio de abastecimiento y de movilidad.

Para lograr que la región Pacífico se constituya en el más promisorio escenario de desarrollo para consolidar la paz, fundamentado en su riqueza biodiversa, su localización geoestratégica y el cierre de sus brechas sociales, se proponen tres objetivos. (i) **disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja litoral y andina del Pacífico.** Simultáneamente, se deben coordinar acciones para (ii) **incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral.** Finalmente, para lograr estos propósitos, se hace indispensable (iii) **Incrementar la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial y la accesibilidad de la población, entre el interior del país, con Asia y el resto del Pacífico.**

### **3. Estrategias**

#### **Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómicas entre la franja litoral y la andina del Pacífico.**

Para cumplir este objetivo, se proponen varias estrategias encaminadas a mejorar las condiciones de bienestar de la población, facilitando el acceso y aumentando la cobertura y calidad de los servicios sociales esenciales para la región mediante el diseño e implementación de un arreglo institucional que garantice la coordinación de las entidades del nivel nacional y la articulación con las entidades territoriales. El propósito principal de este objetivo es encaminar las diferentes acciones para lograr una reducción entre las distintas brechas sociales e institucionales de la región, generando convergencia entre las diferentes subregiones. Las estrategias son: (a) reducir la pobreza multidimensional, (b) mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región y, (c) diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región e involucre dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional, propuesto por el DNP.

### **a. Reducir la pobreza multidimensional**

Esta estrategia se concentra en los sectores de salud, educación y TIC con las siguientes acciones concretas: ampliar la cobertura de vacunación en los municipios del litoral Pacífico; mejorar coberturas educativas a partir de modelos flexibles, especialmente en el litoral, y promocionar procesos de formación en competencias laborales. Por último, aumentar la presencia el estado por medio de las TIC en zonas no conectadas o vulnerables.

Para ampliar la cobertura de vacunación en los municipios del litoral, el Ministerio de Salud y Protección Social continuará prestando apoyo a las entidades territoriales priorizadas en la identificación y vacunación de la población objeto del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI). Este propósito se cumplirá mediante el seguimiento a la gestión y administración del PAI, avanzando en la automatización de los procedimientos, y vinculando a los gobiernos territoriales, aseguradores, prestadores de servicios de salud, y a la comunidad. En el marco de la elaboración de los planes territoriales de salud pública (cuyo enfoque es sectorial, intersectorial y participativo), se desarrollarán las estrategias priorizadas para el cumplimiento de metas territoriales, de conformidad con el Plan Decenal de Salud Pública.

Con el propósito de mejorar la cobertura en la educación básica y el tránsito a la media en el Pacífico es necesario que más sedes educativas cuenten con Modelos Educativos Flexibles, especialmente en la zona del litoral, y que estos modelos sean pertinentes para las necesidades de la región y del sector educativo. Con los Modelos Educativos Flexibles se busca prestar el servicio educativo adaptándolo a las necesidades de los grupos poblacionales de la región de forma pertinente y diferenciada, de acuerdo con su entorno y contexto.

Ahora bien, con el objeto de promover el capital humano de la región y facilitar el tránsito del sector de formación al sector productivo en condiciones de calidad, el Ministerio del Trabajo con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, deberán adelantar, con la participación del sector productivo, acciones para identificar las competencias laborales requeridas para el desarrollo de oficios en los sectores de pesca y acuicultura, así como en la protección y promoción de la biodiversidad y en otros sectores estratégicos para la región. Una vez se cuente con este insumo, el SENA priorizará su oferta de formación, ajustando sus programas de formación para esta región en el desarrollo de competencias laborales para los sectores anteriormente definidos.

Las TIC como el internet y su masificación, se constituyen en una herramienta para aumentar la competitividad y reducir la pobreza. Se expandirá la infraestructura para llegar a más municipios de la región y se conectarán a internet a más Mipyme y hogares a través de Plan Vive Digital.

**b. Mejorar las condiciones de habitabilidad, la provisión de servicios públicos y gestión de residuos sólidos en la región.**

Teniendo en cuenta que en esta región se presentan dificultades relacionadas con déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda, tanto en la zona rural como urbana, y con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico (CONPES 3810 de 2014<sup>10</sup>), esta estrategia procura enfocar sus esfuerzos en acciones que den soluciones a estas situaciones.

Al mejorar las condiciones habitacionales de los hogares en la región se busca reducir el déficit cualitativo a través de la focalización de los programas de mejoramiento de vivienda en los municipios de la franja litoral, así como disminuir el déficit cuantitativo, priorizando los municipios de la franja andina en los programas enfocados a tal fin (vivienda gratuita, vivienda de interés prioritario para ahorradores, entre otros). En desarrollo de esta estrategia, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –MVCT– se articulará con otros sectores para garantizar la provisión de equipamientos urbanos y la vinculación a programas de acompañamiento social.

De igual manera se implementará la construcción y/o mejoramiento de vivienda rural, focalizando en la población más pobre y buscando complementariedad con otros instrumentos de política, a través del fortalecimiento de los esquemas de asignación y ejecución del subsidio, y de la implementación de mecanismos alternativos que faciliten el acceso a la vivienda, entre ellos el crédito de vivienda rural y el subsidio a través de Cajas de Compensación Familiar. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR – desarrollará las siguientes acciones en materia de habitabilidad rural: identificación de las necesidades de mejoramiento de vivienda rural por departamento y definición de los criterios y procedimientos para adjudicar recursos para la construcción de viviendas, también por departamento. El Banco Agrario de Colombia será el ejecutor de los proyectos de vivienda priorizados, a través de gerencias integrales y constructores de la zona.

La dispersión de la población que habita en las áreas rurales de la región y las dificultades de acceso a los servicios en áreas urbanas explican la necesidad de realizar inversiones que incorporen soluciones no convencionales o alternativas para el suministro de acueducto y alcantarillado en las zonas rurales, incluyendo tecnologías como pozo con bomba, pila pública, pozo séptico y letrina, en el marco del componente rural de los Planes Departamentales de Agua. Lo anterior debe adelantarse incentivando la participación de la comunidad, con un enfoque diferencial, y atendiendo las

---

<sup>10</sup> Conpes correspondiente a la Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural.

particularidades de la población, especialmente en los departamentos de Chocó, Cauca y Nariño.

Para el caso del acceso a los servicios de acueducto y alcantarillado en áreas urbanas, el Gobierno Nacional priorizará inversiones para su mejoramiento en los municipios de Quibdó, Buenaventura, Tumaco y Guapi. Esto, teniendo en cuenta que el acceso a fuentes de abastecimiento y a soluciones adecuadas de saneamiento, son factores determinantes para los índices de competitividad y crecimiento, dada su importancia en la decisión de localización de empresas e industrias.

En el marco del Programa de Saneamiento de Vertimientos (SAVER), el Gobierno Nacional a través del MVCT y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de esquemas financieros que permitan articular recursos de la Nación, entes territoriales, banca multilateral, bilateral y de cooperación no reembolsable, así como de inversionistas privados, para la ejecución de inversiones en saneamiento de vertimientos en la cuenca Alta del río Cauca. Estas inversiones deben contemplar el esquema bajo el cual se operará la infraestructura, de tal forma que se garantice su sostenibilidad.

Así mismo, se incrementará el tratamiento adecuado de residuos sólidos municipales, a través del cierre y clausura de sitios no adecuados de disposición final y la construcción de infraestructura que cumpla con la normatividad, en municipios del departamento del Chocó y en Buenaventura y Tumaco. Adicionalmente, se promoverá el aumento del porcentaje de residuos sólidos que se aprovechan en ciudades con más de 500.000 habitantes, con cercanía a la industria como Cali, utilizando la herramienta de los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS), definiendo para el efecto metas locales.

**c. Diseñar e implementar un arreglo institucional que atienda las necesidades de la región y contemple dentro de sus líneas de acción el fortalecimiento de las capacidades institucionales.**

Con el propósito de contribuir en el cierre de brechas y desatar el potencial del litoral Pacífico, se ha advertido la necesidad de contar con un arreglo institucional en la forma de una “gerencia” para esta región, encargada de implementar el Plan “Todos Somos Pacífico”, la cual operará como un patrimonio autónomo. Las acciones que esta Gerencia desarrollará buscan atender las necesidades más urgentes de la región, por lo que se constituirá en un instrumento que permitirá la presencia permanente del Gobierno Nacional en el territorio. Este mecanismo complementará acciones que vienen adelantando las entidades territoriales hacia el cierre de brechas.

Para fortalecer las capacidades institucionales relacionadas con la planeación, diseño, formulación y estructuración de proyectos de inversión, contratación pública, supervisión, seguimiento y control de programas y proyectos, se realizará acompañamiento, asistencia técnica in situ y capacitación a los equipos de las administraciones de los municipios priorizados de la región. Adicionalmente, se brindará asistencia técnica para la compensación del impuesto predial a los municipios en los que la mayor parte de su territorio lo constituyan territorios colectivos de comunidades negras.

**Objetivo 2: incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral.**

Este objetivo busca potenciar el aprovechamiento sostenible de los activos naturales y la transformación productiva de la región, generando valor agregado propio y autodesarrollo mediante el impulso a sistemas productivos que respondan a la vocación de la región, la promoción de las capacidades asociativas de los productores, el fomento de la investigación y la creación de condiciones que incentiven la generación de energía para la región. Las estrategias que se proponen para conseguir este objetivo son: (a) Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial; (b) mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística; (c) mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región; y (d) generar las condiciones regulatorias y de mercado que permitan la generación de energía, entre ellas el abastecimiento de gas combustible.

- a. **Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial.**

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios- UPRA adelantará cuatro actividades que contribuirán a la concertación del modelo de territorio planteado, así: i) Priorizar apuestas productivas e identificar las áreas estratégicas agropecuarias. En coordinación con las gobernaciones de la región Pacífico, aplicará la metodología de evaluación de tierras con fines agropecuarios a escala 1:100.000 para cada Departamento. A partir de esta primera zonificación se identificarán las áreas estratégicas agropecuarias que requieren estudios semi-detallados (Escala 1:25.000); ii) elaborar de manera concertada un modelo prospectivo del

territorio en función del ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad; iii) formular estrategias, planes, programas y proyectos para impulsar la integralidad y la competitividad del sector agropecuario que debe ser incorporados en la oferta sectorial agropecuaria; y iv) concretar acuerdos estatales, sociales e intersectoriales para implementar los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad, con visión de largo plazo.

El INCODER i) adelantará la titulación, legalización y registro de tierras baldías de propiedad de la Nación a favor de campesinos; ii) identificará y adelantará los procedimientos administrativos de clarificación, extinción del dominio, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados en la zona; y iii) facilitará el acceso a la propiedad de la tierra a campesinos y los trabajadores agrarios que se encuentren en condiciones de pobreza y que deriven de la actividad agropecuaria, pesquera o forestal la mayor parte de sus ingresos. Así mismo, se garantizará la propiedad a las comunidades negras sobre las tierras ocupadas ancestralmente que tienen el carácter de baldíos nacionales, y se estudiará y tramitará las necesidades de tierras para los pueblos indígenas con el fin de realizar su adjudicación.

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de la mano con las autoridades ambientales que tienen jurisdicción en la costa, implementarán y articularán los Planes de Ordenamiento de Cuencas y de Unidades Ambientales Costeras (POMCAS y POMIUAC) del Alto Chocó, Río Baudó, Málaga-Buenaventura y Llanura Aluvial del Sur. Con ello, garantizarán que las actividades sectoriales realizadas en las zonas continentales y en las cuencas hidrográficas no generen impactos negativos sobre los recursos y su calidad, tanto en el litoral como en la franja andina.

Asimismo, la incorporación de medidas de adaptación al cambio climático en la gestión del riesgo de los Planes de Ordenamiento Territorial-POT, soportado en los lineamientos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre la gestión de riesgo de desastres, permitirá reducir la vulnerabilidad del territorio a eventos climáticos extremos y otros efectos del cambio climático.

**b. Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística**

Con el propósito de contribuir al desarrollo sostenible de la actividad pesquera y acuícola y a la consolidación de esta cadena productiva en la región Pacífico, se propone la implementación de un centro regional que permita tecnificar la pesca artesanal mejorando los métodos, herramientas, equipos y embarcaciones de pesca, así como los procesos de agregación de valor a productos por medio del acondicionamiento de centros de acopio y centros de aprovechamiento para los cuatro departamentos de la región. Adicionalmente, se construirá la plataforma de gestión logística para la comercialización

de frutas y hortalizas en La Unión, Valle, la cual será una alianza público-privada ubicada estratégicamente en una zona de producción hortofrutícola que se encuentra a menos de tres horas de las grandes zonas de producción de frutas y hortalizas del departamento. En esta plataforma, se llevarán a cabo procesos de acopio, selección, clasificación, tratamiento hidrotérmico, empaque, enfriamiento y transporte a puertos, en el caso de que se trate de comercializar fruta fresca en mercados internacionales, o a centrales de abastos u otras organizaciones de distribución, en el caso de la comercialización nacional.

La misión de la plataforma logística es la de contribuir a la estructuración del sector, fortaleciendo el rol del pequeño productor con un modelo de integración creciente de actividades de valor añadido en los siguientes eslabones de transformación y comercialización de la cadena de valor sectorial. Se asumirán tareas que acerquen al sector al escenario proyectado (compras centralizadas, homogeneización de criterios fitosanitarios, homologaciones y certificación). La importancia de los recursos públicos estará en garantizar el acceso y la posición en el mercado de pequeños productores.

Las entidades que liderarán el proyecto serán el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- MADR- a través del Fondo de Capital de Riesgo de Finagro, en asocio con el sector privado.

**c. Mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región**

Para el fortalecimiento de las capacidades productivas se cuenta con el nuevo programa para la generación de ingresos y desarrollo de capacidades productivas del MADR, cuyo objetivo es el de apostarle a la inclusión productiva de los pequeños productores por la vía de la generación de excedentes de producción y a la construcción de una clase media rural. Este se complementa con la focalización del incentivo a la Asistencia Técnica para los pequeños productores, bajo un esquema de integralidad, continuidad y pertinencia.

Las capacidades productivas y el aumento de los ingresos van de la mano con el fortalecimiento de esquemas asociativos de comercialización en los mercados y en los circuitos agroalimentarios locales y regionales, en especial de los pequeños productores, con el fin de generar volúmenes de producción y comercialización a escala en mercados campesinos locales y subregionales, a partir de una infraestructura física adecuada.

Para el fortalecimiento de la cadena láctea, el MADR implementará un proyecto de inversión de: i) asistencia técnica a los componentes de nutrición animal, sanidad

animal, reproducción, praderas y forrajes; ii) mejoramiento genético; y iii) el fortalecimiento de la asociatividad a través de alianzas productivas.

En la actividad minera, se brindará apoyo a los mineros artesanales de oro para que alcancen y puedan certificar el cumplimiento de estándares que les permitan vender su producción a un precio justo, bajo los lineamientos del Programa de Formalización del Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior se realizará mediante la identificación de los mineros que practican esta actividad de manera artesanal, a través del Censo Minero. Se creará un mecanismo de mercado que recompense el cumplimiento de estándares técnicos, ambientales y sociales en la extracción de oro, con la ayuda de los compradores internacionales (Suiza principalmente).

Adicionalmente en la región se implementarán dos Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial- PDRIET por parte del MADR. Estos programas se constituyen en una estrategia para disminuir los índices de pobreza en las zonas rurales por medio del apoyo técnico y social a pequeños productores agrícolas, la construcción de apuestas territoriales y el fortalecimiento de centros de la institucionalidad local como punto central para el desarrollo rural territorial.

El aprovechamiento sostenible del litoral del Pacífico colombiano con base en la ciencia, tecnología e innovación requiere del fomento a investigaciones para el aprovechamiento de la biodiversidad en el litoral del pacífico colombiano, la formación de recursos humanos para llevar a cabo estas investigaciones y de la creación de una cultura que valore y apropie a la ciencia y la tecnología como instrumentos para el desarrollo de la región. Además se promoverá la transferencia de conocimiento y tecnología al sector productivo mediante el fortalecimiento del Parque Tecnológico de Biopacífico, con el apoyo de Colciencias.

**d. Generar las condiciones regulatorias y de mercado que permitan la generación de energía, entre ellas el abastecimiento de gas combustible.**

La Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG– expedirá la regulación necesaria para el montaje de la planta de regasificación, indicando capacidad, ubicación y ampliaciones necesarias que se deben dar para los gasoductos que se necesitan conectar desde el punto de montaje de la planta hasta los puntos de conexión de alta demanda (por ejemplo Cali).

Las obras de infraestructura se desarrollarán a través de los mecanismos que definan el Ministerio de Minas y Energía y la CREG, de acuerdo a las condiciones de viabilidad que supongan para el desarrollo del proyecto, tales como la remuneración de la infraestructura, la confiabilidad, la capacidad ideal de montaje. El tamaño de la planta estaría entre 300 y 400 millones de pies cúbicos de gas diarios.

**Objetivo 3: Incrementar la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial y la accesibilidad de la población, entre el interior del país, con Asia y el resto del Pacífico.**

Las estrategias propuestas para cumplir este objetivo buscan aumentar la integración física de la franja del litoral y la andina y entre éstas con el resto del país mediante sistemas de conectividad multimodal que faciliten la accesibilidad a la población y contribuya al fortalecimiento del intercambio comercial nacional e internacional. Para lograr lo anterior, se plantea: (a) consolidar corredores y nodos de comercio exterior, mejorando la conexión entre los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos y (b) estructurar e implementar un sistema multimodal que provea a la comunidad el acceso efectivo a los servicios básicos así como facilidades de integración con nodos de desarrollo regional.

**a. Consolidar corredores y nodos de comercio exterior, mejorando la conexión entre los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos**

Con el fin de brindar una conexión eficiente de la región y del país con el sur del continente a través de Ecuador, se consolidará la Troncal de Occidente a través de la estructuración de proyectos APP (Rumichaca – Pasto; Pasto – Popayán y Popayán – Santander de Quilichao) que adelantará la ANI en la próxima vigencia. Además, el Ministerio de Transporte, a través del INVÍAS y con base en los estudios preliminares con que cuenta el sector, definirá entre 2015–2017 el corredor y estructurará el proyecto que le permita a la región Pacífico una salida directa hacia la región de los Llanos Orientales (Altillanura y Orinoquía).

De igual forma, se implementará una estrategia integral para potencializar el desarrollo del Puerto de Buenaventura como nodo subregional que incluya: i) El mejoramiento de sus accesos terrestres viales desde Buga y Mulaló y de las condiciones de operación de la Línea Férrea del Pacífico, por medio de la figura de Asociaciones Público Privadas, en cabeza de la Agencia Nacional de Infraestructura – ANI – y de proyectos de obra pública a cargo del INVÍAS, que se estructurarán e implementarán en los próximos 5–6 años; ii) la formulación y puesta en marcha de un plan de intervenciones en los canales de accesos a los principales puertos del país, incluyendo el de Buenaventura, durante el próximo cuatrienio, en cabeza de las entidades adscritas al Ministerio de Transporte INVÍAS y ANI; iii) la implementación de una infraestructura logística especializada con un enfoque de desarrollo económico y social que facilite la reducción de conflictos ciudad-puerto. Con ella se propone la creación de una herramienta innovadora en materia de arquitectura institucional que permita realizar labores de gerencia de proyectos industriales y logísticos con inclusión social, en los cuales se

realicen procesos de generación de valor partiendo de (a) la creación de talento humano; (b) la incorporación de capital privado; y (c) la realización de inversiones de carácter social en la región, todo ello, bajo un esquema de gobernanza que convoque a los diferentes actores e interesados.

Por último, se adelantará un plan de conexión transversal entre la franja andina y el litoral, mediante la intervención, por parte del INVÍAS, de corredores que conecten los nodos de desarrollo situados en la zona andina de la región Pacífico con su litoral, como: mantenimiento y rehabilitación de Cali – Loboguerrero (que se conecta con Buenaventura) a través del programa de intervenciones integrales que se encuentra estructurando actualmente y que espera implementar en los próximos 8 años; mejoramiento y rehabilitación del sector Pasto – Tumaco, que culminará durante la siguiente vigencia, y la pavimentación de los corredores de acceso a Chocó (Medellín – Quibdó y Pereira – Quibdó) dando continuidad al programa de Corredores de Prosperidad.

**b. Estructurar e implementar un sistema multimodal que provea a la comunidad el acceso efectivo a los servicios básicos así como facilidades de integración con nodos de desarrollo regional.**

Con el fin de aprovechar la oportunidad de transporte que ofrece la región y procurar un sistema eficiente que garantice la movilidad de los habitantes, el Ministerio de Transporte, a través del Instituto Nacional de Vías – INVÍAS – y en coordinación con los departamentos y municipios del litoral y con base en la actualización y complementación de los estudios que actualmente adelanta, estructurará un plan de intervenciones de corto plazo (2014–2018) y de mediano plazo (2024), en los canales naveables y nodos de acceso (muelles y malecones) del sistema de esteros del Pacífico que permita implementar el Sistema Integrado de Transporte Fluvio–Marítimo del Pacífico Sur.

En complemento, a través de la Aeronáutica Civil, se estructurará e implementará un Programa de atención a Aeropuertos Regionales que permita dotar de conectividad por modo aéreo, en al menos 12 poblaciones de litoral en el corto plazo (2014–2018), dentro de las cuales se encuentran Bahía Solano, López de Micay, El Charco y Cartago.

Por último, se priorizarán, a través de la figura de Contratos Plan entre la Nación y los departamentos, los proyectos de integración regional que permitan conectividad con los corredores de comercio exterior anteriormente mencionados.

#### 4. Metas y productos.

**Objetivo 1: Disminuir los índices de pobreza y las brechas socioeconómica entre el litoral y la franja andina del Pacífico.**

Diseñar e implementar una estrategia de desarrollo específica para cerrar las brechas en el litoral pacífico, la cual garantice la coordinación de las entidades del nivel nacional, la articulación con las entidades territoriales y un mecanismo institucional que se encargue de la implementación y el seguimiento de la estrategia

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta 2018
ICIR – Indicador de convergencia intrarregional (IBrechas)	49,2%	39,2%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de Mortalidad Infantil (por 1.000 nacidos vivos)	Por definir	Por definir
Cobertura en vacunación (DPT)	Por definir	Por definir
Departamentos que implementan el nuevo sistema de información nominal del PAI	0	Por definir
Cobertura neta de educación media	Por definir	Por definir
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región.	Por definir	Por definir
Sedes educativas del litoral Pacífico con Modelos Educativos Flexibles.	Por definir	Por definir
Cupos en formación para el trabajo y el desarrollo humano del SENA en sectores estratégicos para la Región Pacífico	Por definir	Por definir
Personas con acceso a agua potable en la zona rural.	1.296.000	1.456.000
Personas con acceso a manejo de aguas residuales en la zona rural.	1.259.000	1.489.000
Soluciones de vivienda rural entregadas	0	27.019
Personas beneficiadas con proyectos que mejoran provisión, calidad y/o continuidad de los servicios de acueducto y alcantarillado	0	498.000
Municipios que disponen en un sitio adecuado de disposición final existente	88	93
Porcentaje de Residuos Sólidos Municipales Aprovechados	13%	17%

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Déficit cualitativo en vivienda	Por definir	Por definir
Número de mejoramientos de vivienda.	307	5.000
Iniciaciones de viviendas con apoyo del SFV de Fonvivienda.	15.848	20.000
% de Implementación del Plan Todos Somos Pacífico	0%	100%
Municipios con bajo desempeño integral	27	21

**Objetivo 2: Incentivar el crecimiento de actividades económicas para el desarrollo endógeno del litoral.**

**Reducir los conflictos de uso del suelo mediante la concertación e implementación de un modelo de territorio en función del ordenamiento productivo, la realización de procesos agrarios que faciliten el acceso y aprovechamiento de la tierra, y la articulación de instrumentos de ordenamiento territorial**

Metas	Línea base (2013)	Meta a 2018
Hectáreas de Áreas Protegidas en alguna categoría del SINAP	2.468.243	2.826.243
Km <sup>2</sup> de zonas marino-costeras del litoral Pacífico formuladas	0	36.500

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias formalizadas de los derechos de propiedad de la tierra para los pequeños productores de Nariño que incluye la compra de tierras (Cauca-Nariño)	0	6443
Baldíos adjudicados a familias (Cauca- Nariño)	0	5580
Constitución de Resguardos Indígenas (ha)	0	6446
Familias beneficiadas con el Plan Específico para el acceso a la tierra para las comunidades indígenas	0	1700
Hectáreas con titulación colectiva a comunidades negras del Cauca	0	72.120

Hectáreas con zonificación de tierras de zonas estratégicas para usos agrícolas y forestales a escala 1:25.000	0	300.000
--	---	---------

Hectáreas con distritos de riego adecuación de tierras	6895	20.625
--	------	--------

Hectáreas que cuentan con planes de ordenamiento y manejo de cuenca formulados incorporando elementos de riesgos.	0	40.532
---	---	--------

Áreas protegidas declaradas	12	14
-----------------------------	----	----

Hectáreas de manglar bajo una figura de protección	134.000	238.000
--	---------	---------

**Mejorar la competitividad de la producción agropecuaria, especialmente la pesca y la actividad hortofrutícola a través de la construcción de una plataforma de gestión logística**

Meta Intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
-----------------	-------------------	-------------

Centros logísticos entregados en la región del Pacífico	0	Por definir
---	---	-------------

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Pescadores formados en marinería, artes de pesca y mecánica y mantenimiento de embarcaciones	14.000	Por definir
--	--------	-------------

Centros de acopio acondicionados de pesca en los municipios de la costa Pacifica	0	Por definir
--	---	-------------

**Mejorar las capacidades productivas y asociativas de los productores y fomentar la investigación científica para aprovechar de manera sostenible la vocación productiva de la región**

Meta intermedia	Línea base (2010)	Meta a 2018
-----------------	-------------------	-------------

Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial- PDRIET con acta de inicio	1	2
---	---	---

Porcentaje de Unidades de Producción Minera operando bajo un esquema legal en el departamento del Chocó	0.8%	20%
---	------	-----

Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
----------	-------------------	-------------

Hogares con planes de negocios	0	19.346
Alianzas productivas	36	84

Personas vinculadas a programas de asociatividad y  
empresarización. 0 4.634

Productores beneficiados con Asistencia Técnica 0 68.000

Hogares beneficiados con sistemas productivos con  
paquete tecnológico 0 5.100

Mineros artesanales certificados Por definir Por definir

Onzas de Oro compradas por el Banco de la República  
en Chocó 0 Por definir

Capacidad de importación de GN Gas Natural Por definir Por definir

**Objetivo 3: Incrementar la conectividad multimodal a lo largo del litoral y potencializar la región  
como plataforma logística estratégica, para el intercambio comercial, entre el interior del país, con  
Asia y el resto del Pacífico, y la accesibilidad de la población.**

**Meta intermedia Línea base (2013) Meta a 2018**

Porcentaje de red vial nacional en buen estado Por definir Por definir

**Producto Línea base (2013) Meta a 2018**

Construcción de nuevas calzadas (Km) (ANI - INVIA) Por definir Por definir

Intervención en aeropuertos regionales (UND)  
(AEROCIVIL) 0 Por definir

## **6. E. Crecimiento y bienestar para los Llanos: medio ambiente, agroindustria y desarrollo humano**

### **1. Diagnóstico**

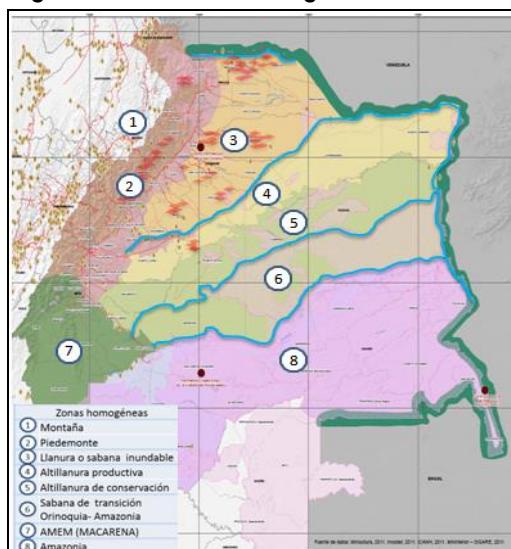
La región de los Llanos está conformada por Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vichada y Vaupés. Es un territorio relativamente joven, con excepción del Meta (fundado en 1959), sus departamentos fueron erigidos en 1991 con la nueva Constitución Política. La región alberga cuatro departamentos fronterizos con Venezuela y uno con Brasil<sup>1</sup>. Esta zona se caracteriza por tener distintas vocaciones productivas – forestal, acuícola, agropecuaria, eco-turística – y se considera un reservorio mundial de hidrocarburos y gas. La confluencia de actividades económicas, la importancia de los múltiples y vulnerables ecosistemas de la región y la presencia de diversos grupos étnicos, requiere que la actividad económica minero-energética, principal fuente de ingresos de la región, y el desarrollo agropecuario a nivel agroindustrial, se realice en equilibrio con el medio ambiente y la conservación del recurso hídrico; pero sobre todo, de manera inclusiva y respetuosa con las comunidades que allí habitan. Es por esto, que el enfoque para el territorio de los Llanos se enmarca en el ordenamiento responsable del territorio, buscando que *el medio ambiente, la agroindustria y el capital humano, sean los verdaderos desencadenantes de crecimiento y bienestar para la región.*

Los Llanos es una planicie heterogénea que requiere de una perspectiva diferenciada e integral del ordenamiento y del desarrollo territorial. En su interior, se identifican ocho franjas territoriales considerando criterios geográficos y ambientales: piedemonte alto, piedemonte bajo, llanura o sabana inundable, altillanura productiva, altillanura de conservación, sabana de transición Orinoquia-Amazonia, Amazonía y la serranía de la Macarena (ver figura E1).

---

<sup>1</sup> Arauca, Vichada y Guainía limitan con Venezuela al oriente, mientras que Vaupés limita con Brasil al oriente. Adicionalmente, el 14% de los municipios de frontera se ubican en 4 departamentos de esta región (11 municipios), lo cual implica una mirada particular en este sentido

**Figura E.1. Áreas homogéneas del Llano**



Fuente: DNP-DDTS 2014

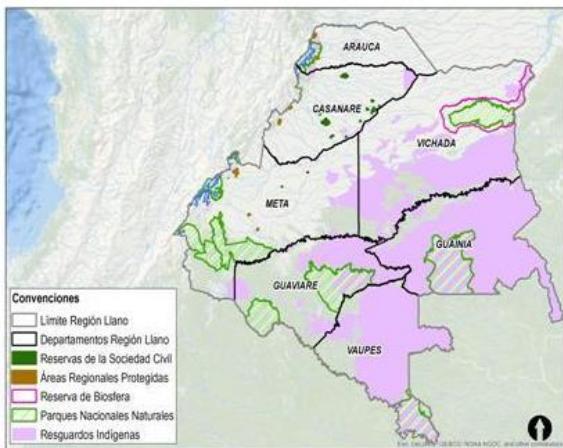
En materia ambiental, la región es estratégica al albergar una gran riqueza natural en la que confluyen los sistemas y biomas Andino, Orinoquía y Amazonía. Se reconocen cerca de 156 ecosistemas (IaVH, 2006) y 11 áreas protegidas (SNPNN, 2014) que contribuyen a la conservación de la biodiversidad, al hacer parte la reserva forestal de la Amazonía. Adicionalmente, la Orinoquía cuenta con 28% de las existencias de agua del país (IDEAM, 2010), dando cuenta del gran potencial hídrico y ambiental de la región (ver figura E2). Pese a lo anterior, la conservación de estos ecosistemas se ve amenazada por el cambio climático y por el conflicto del uso del suelo. De acuerdo a los escenarios del IDEAM, la región tendría uno de los aumentos en temperatura más drásticos del país, mientras que la reducción en la precipitación promedio alcanzaría un 40% en algunas zonas (DNP-BID, 2014). Estos escenarios de variabilidad climática, generarían que los diferentes ecosistemas al interior de la región sean altamente vulnerables a incendios forestales, erosión, inundación, desertificación y pérdida de especies protegidas o endémicas.

En materia poblacional, la región de los Llanos se caracteriza por su baja tasa de densidad poblacional, la cual se encuentra en 3,89 hab/km<sup>2</sup><sup>2</sup>; la región agrupa el 4,5% de la población nacional. El departamento del Meta agrupa casi la mitad de la población de la región con un 44%, seguido del departamento del Casanare con un 16,3%. La participación de la población rural en el total de la región es 34,1%, 11 p.p. por encima de la media nacional (DANE, 2012). La región se caracteriza por una importante presencia de grupos étnicos en la sabana de transición Orinoquia-Amazonía y en la Amazonía, y bajo su jurisdicción se encuentran 54.678 hectáreas de zonas mineras indígenas declaradas.

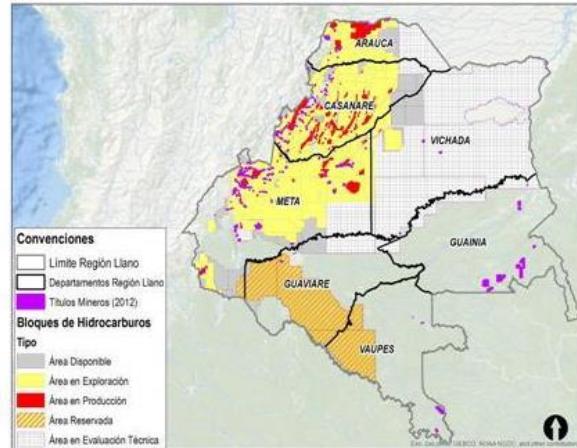
<sup>2</sup> Según las proyecciones de población, en 2020 esta tasa ascendería al 4.7%.

**Figura E.2: Llanos Orientales: Bloques hidrocarburos y resguardos indígenas**

**A. Resguardos indígenas y áreas protegidas**



**B. Bloques de hidrocarburos**

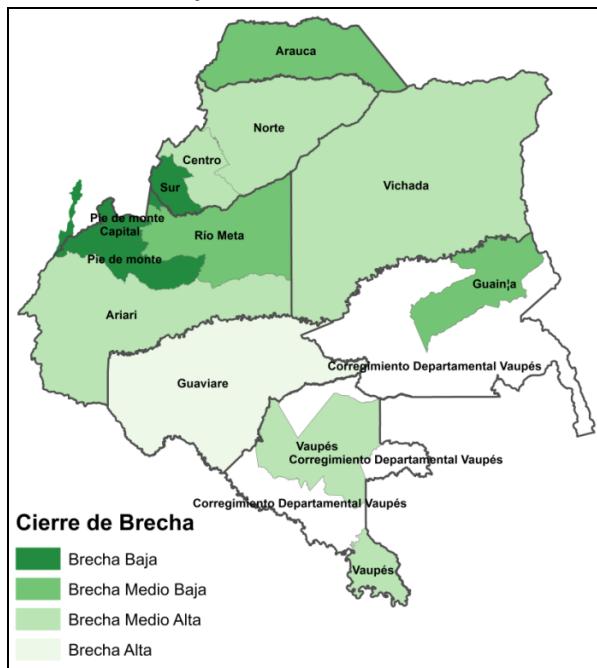


Fuente: Elaboración propia DNP 2014, con respecto a las siguientes capas de información: (IGAC 2012-13, ANH 2014, SINAP 2013, MADS 2013).

En cuanto a desarrollo humano, la región debe avanzar en materia de salud, educación y vivienda. En 2013, se registran bajas coberturas en salud en los departamentos de Guaviare (73%) y Vaupés (74%), lejos del promedio nacional que se ubica en 90% (MinSalud, 2014). La tasa de mortalidad infantil es una de las variables que mayor esfuerzo debe realizar por cerrar brecha, teniendo a Vaupés con el 37,3% como el más crítico, y Casanare con el 25,2% como el que menor esfuerzo debe realizar, en la región 47 municipios deben cerrar brecha en dicha variable.

Con respecto a educación, la tasa de cobertura neta en educación media (TCN) evidenció que el Meta (43,2%) y Casanare (45,5%) se encuentran por encima del promedio nacional en este nivel (41,3%), mientras que los departamentos de Guainía y Vaupés son los más rezagados con 9,1% y 8,9% respectivamente. En 48 municipios existen brechas por cerrar en tasa de analfabetismo en mayores de 15 años, y en déficit de vivienda cualitativa (DNP, 2014). Bajo esta perspectiva, los sectores de educación, salud y vivienda serían los prioritarios para intervenir en la región, basados en las características endógenas y diferenciales del territorio (ver figura E.3).

**Figura E.3: Esfuerzo para el cierre de brechas en los Llanos**



Fuente: DNP-DDTS 2014

El área de la Orinoquía, que incluye las zonas geográficas piedemonte alto, piedemonte bajo, llanura o sabana inundable, altilanura productiva, altilanura de conservación, y la serranía de la Macarena; se proyecta como una oportunidad de crecimiento para el país si se materializa un escenario de sostenibilidad entre el medio ambiente, la agroindustria y el sector minero energético. En el año 2012, la Orinoquia generó 9% del PIB nacional, ingresos provenientes principalmente del sector de hidrocarburos, equivalente a 60,05 billones a precios corrientes, (DANE 2014). Sin embargo, cabe resaltar que el PIB regional está concentrado en los departamentos de Meta (63%), Casanare (25,0%) y Arauca (10%), mientras que las economías de las zonas geográficas de transición amazónica y de la Amazonía, Guainía, Guaviare, Vaupés y Vichada apenas contribuyen con un 2% del PIB regional.

En el subsuelo de los Llanos se concentran las mayores reservas de petróleo y gas del país. Se estima que siete de las trece cuencas productoras de hidrocarburos del país se encuentran en la Orinoquia (IGAC, 2002). Para el caso del petróleo, vale la pena mencionar que la región aporta 74,1% de la producción nacional, 747.774 barriles en promedio por día en el 2013 (ANH 2014), albergando los dos grandes departamentos productores de petróleo del país: Meta y Casanare. El primero, contribuye con 68% del total de barriles producidos en la región; mientras que esta misma cifra para el segundo, se ubica en 23,7% (ANH 2014). En promedio, el 64% de la economía de Meta, Casanare y Arauca depende del sector de hidrocarburos (DDTS-DNP 2014 a

partir de datos DANE). En este sentido, la alta dependencia de este sector en la región podría desembocar en un riesgo de enfermedad holandesa.

La actividad agropecuaria es la segunda actividad económica más importante de los Llanos, reconociendo su gran potencial de desarrollo. La subregión de la altillanura productiva tiene un amplio margen de expansión ya que el 5,5% del total de hectáreas a nivel nacional con vocación agrícola se ubica en esta zona, y de éstas, menos del 3% se encuentra cultivada (DNP, 2014). No obstante, de acuerdo al Estudio de Impactos Económicos del Cambio Climático (DNP-BID, 2014), la producción de carne y leche se reduciría en gran parte de la región, principalmente en el Meta con una pérdida anual promedio en producción del 6%. Igualmente, la productividad de maíz en este mismo departamento tendría pérdidas anuales promedio de 9,2%, mientras que la de arroz en Casanare vería disminuciones de 19,5%. Así mismo, los desembarcos pesqueros de bocachico y bagre tendrían afectaciones en la Cuenca del Río Orinoco, producto de la variación en la precipitación.

El uso del suelo es uno de los aspectos críticos a destacar en los Llanos, en donde existe una importante superposición de competencias en las áreas de reglamentación especial (áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales-PNN, zonas de resguardos, zonas de reserva forestal, entre otras) generando tensiones entre los distintos usos y el aprovechamiento de los recursos naturales. El 11,4% de la región se encuentra en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas. El 40,7% del territorio se encuentra bajo la figura de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. El 39,6% del territorio corresponde a resguardos indígenas, concentrados en Guaviare, Guainía y Vaupés. Es así que de 13.082.285 hectáreas de resguardos, 1.691.280 corresponden a áreas de PNN (SNPNN, 2014), por citar un ejemplo.

Dentro de la estructura funcional de los Llanos, las ciudades y centros poblados juegan un rol complementario frente al desarrollo rural. Aun así, se presentan limitaciones de conectividad dentro de la región y con el resto del sistema de ciudades del país, existiendo altos niveles de saturación, donde la relación volumen- capacidad es cercana a 1 (DNP, 2013). Por otro lado, la región cuenta con siete ciudades principales: una en la categoría de ciudad funcional o aglomeración urbana (Villavicencio y Restrepo) y seis ciudades uninodales por su importancia administrativa o subregional (Arauca, Puerto Carreño, Inírida, Mitú, San José del Guaviare y Yopal) (Misión de Ciudades, DNP, 2013.). Sin embargo, en términos generales existen bajos niveles de urbanización, que alcanzan un nivel medio del 76%<sup>3</sup>.

En términos de conectividad, el territorio tiene una importante red fluvial que facilita la comunicación, sin embargo, buena parte está desarticulada con la red terrestre. Así

---

<sup>3</sup> Relación entre población urbana sobre población total.

misimo, se cuenta en total con 12.840 km de vías terciarias a cargo de los municipios que se encuentran en un estado deficiente, ya que aproximadamente el 61% están en afirmado, el 37% en tierra y tan solo el 2% pavimentada (Mintransporte, 2010). Esto, sumado a la baja densidad poblacional y a la alta dispersión, dificulta la conectividad, la prestación de servicios, la provisión de infraestructura y la competitividad de las actividades económicas en general. Actualmente, los Proyectos Malla Vial del Meta, Bogotá–Villavicencio (sectores 1 y 3), Villavicencio–Yopal–Arauca, y Puerto Gaitán–Puerto Araujo se encuentran en estructuración por parte de la ANI y empresas privadas, para ejecutar los proyectos mediante mecanismos de APP. Estos corredores ayudarán a la conectividad de los Llanos Orientales con el resto del país.

En mercado laboral de la región es limitado. Los ocupados y los desocupados representan solo el 2,4% y 2,7%, respectivamente, del total nacional. En el año 2013, la tasa de desempleo promedio de la región era 10,5%, 0,9 p.p. más alta que la tasa nacional (DANE, 2013), lo que indica la necesidad de fomentar la demanda laboral.

Desde el punto de vista de la institucionalidad, la región recoge la mayor parte de los denominados “antiguos territorios nacionales” y varios de los territorios que no se han municipalizado. Si bien, en promedio, el resultado del IDI en 2013 se encuentra en el rango medio de calificación (69 puntos), históricamente estos resultados han evidenciado debilidades en el cumplimiento y reporte de las metas de los PMD y una alta ineficiencia en el uso de los recursos públicos en la provisión de servicios en los sectores básicos. En términos regionales, se observan diferencias entre los municipios que se encuentran ubicados en la franja del piedemonte Llanero frente a los que, ubicados en los Antiguos Territorios Nacionales, están lejos del centro del país, los resultados altos del indicador se encuentran con frecuencia en el primer grupo de municipios. Finalmente, en 2013 la Nación y el departamento de Arauca suscribieron un Contrato Plan por \$1,7 billones, de los cuales, el 63% corresponde a recursos de la Nación, con énfasis en productividad y competitividad.

En materia de seguridad, la región de los Llanos es una de las más afectadas por la presencia de grupos ilegales, siendo un corredor de movilidad de armas y drogas ilícitas. Al respecto, la región registró el 18% del total de hectáreas de cultivos de coca reportadas en 2013, concentradas en jurisdicción del PNN de la Sierra de la Macarena, siendo la tercera mayor concentración de hectáreas frente al total nacional. Igualmente, se identifican como áreas problemáticas, el reclutamiento y utilización de Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) en Arauca y Meta y los atentados contra oleoductos y torres de energía, registrándose en 2013, en esta región, 11 de las 131 acciones terroristas en el país. Por otra parte, en la subregión Amazónica se presenta actividad minera de uso criminal por grupos armados ilegales. Finalmente, la extorsión a multinacionales, contratistas y pequeños comerciantes, el crecimiento del desplazamiento forzado en la región (el 54% respecto al 2012 ubicándose en 9.377 desplazados) (Defensoría del

Pueblo, 2013) y el tráfico de fauna y flora, representan otras problemáticas importantes a atender.

## **2. Perspectivas de desarrollo y objetivos**

Para el PND 2014–2018, los Llanos deben constituirse en un modelo de crecimiento verde en Colombia, permitiendo la gestión integral de la gran planicie donde confluyen: ecosistemas andinos, orinoquenses y amazónicos, serranías, sabanas, bosques de galería y selvas, recurso hídrico, biodiversidad, el desarrollo agropecuario, el urbano y fronterizo, el minero-energético, y la diversidad étnica y cultural. Para ello, esta región, con zonas de expansión, contará con instrumentos de política pública que movilicen las inversiones hacia proyectos estratégicos regionales y empresariales que desarrollen esquemas que permitan la vinculación de capitales a través de alianzas productivas entre los pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios con escalas adecuadas.

El desarrollo de la industria de hidrocarburos y la extracción minera se realizará en zonas aptas para esta actividad y bajo estándares técnicos, ambientales y sociales de manera responsable e inclusiva. Se promoverá el uso de energéticos limpios para la generación de energía eléctrica y el consumo domiciliario de manera innovadora y sostenible con el medio ambiente. Los emprendimientos de transformación productivas que se desarrollaran en la región contarán con talento humano competente y capaz, producto de modelos educativos pertinentes y de calidad. Finalmente, el modelo de desarrollo para esta región partirá y servirá a la multietnicidad y diversidad cultural presente en sus distintas zonas geográficas, especialmente las de Transición Amazónica y Amazonia.

Es en los Llanos donde se concentrarán los esfuerzos de todo un país para lograr una Colombia en paz. La reconciliación, la participación ciudadana en la construcción económica, política y social de la región, el reconocimiento de los derechos de las víctimas del conflicto armado y la generación de oportunidades laborales, el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad serán medios para un país más educado, equitativo y en paz en el largo plazo. Con este fin en mente, la nación, en diálogo con el territorio propone tres objetivos: **(i) transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos** como generadoras de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes; **(ii) ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural**, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región; y **(iii) aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano** de acuerdo a las vocaciones relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.

### **3. Estrategias**

**Objetivo 1: Transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos hacia una mayor generación de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes.**

Para lograr este objetivo y generar bienestar a las distintas comunidades y formas de vida en las zonas geográficas que componen los Llanos, la Nación, en diálogo con el territorio propone (a) administrar integralmente los bosques, el recurso hídrico, y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad en la Orinoquia; (b) desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo – GLP para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la región de los Llanos; (c) establecer el esquema de explotación responsable para minerales estratégicos en las zonas geográficas de la Altillanura de Conservación, la Zona de transición Orinoquia-Amazonia y las Zonas de Minería Indígena; (d) aumentar el potencial productivo agropecuario en la Altillanura, con un ordenamiento, social y productivo, de la propiedad y productivo que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquia; (e) promover la inversión en la Altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral; y (f) consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquia y Amazonía. El desarrollo de estas estrategias se enmarca dentro de lo establecido en el CONPES de la Orinoquía Fase 1 – Altillanura.

**a. Administrar integralmente los bosques, el recurso hídrico, y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad en la Orinoquia.**

Para asegurar una efectiva gobernanza del agua en la Orinoquia, se mejorará la administración del recurso. Para esto, se adelantará un Ordenamiento Ambiental Territorial (OAT) a través de la elaboración y ajuste de los instrumentos de planeación del recurso hídrico, de los POMCAS de los ríos Guayuriba, Humea, Ariari, Ariporo, Cravo Sur, Tame, Banadía y Caranal; de la creación de áreas protegidas para el Complejo de Selvas Tropicales (Cumaribo, alto Manacacías), de las Sabanas inundables de las llanuras aluviales y eólicas del piedemonte de Casanare I y II, del humedal del Lipa; de la creación de un esquema de pagos de servicios ambientales en las áreas de influencia del PNN El Cocuy; y de la adopción del plan de manejo para la estrella fluvial del río Inírida.

Así mismo, se profundizará el conocimiento hidrogeológico, hidrológico y ambiental de la región especialmente de la subregión del piedemonte. Al mismo tiempo, se dará apoyo técnico para la formulación de planes departamentales de adaptación al cambio climático. Lo anterior, estará liderado por el MADS y por las autoridades ambientales locales.

Del mismo modo, se generarán los incentivos e instrumentos normativos para permitir el uso del agua que se extrae de la producción de hidrocarburos en los procesos agrícolas, incorporando requisitos técnicos suficientes para asegurar un agua de calidad para el riego. Lo anterior, permitirá tener una institucionalidad e instrumentos de planificación a mediano plazo, propendiendo por generar lazos de confianza para establecer acuerdos para el uso responsable del agua entre los diferentes usuarios y fomentar el desarrollo sostenible en la región.

Por otro lado, al tener en cuenta las debilidades de planificación sectorial existentes en esta región del país, se hace necesario desarrollar acciones estratégicas encaminadas a fortalecer a la región en este sentido. Para esto, se brindará asistencia técnica a los municipios para mejorar los procesos de planeación y ejecución sectorial a partir de la visión de cuenca hidrográfica y se articulen los diferentes instrumentos de planeación sectoriales y territoriales. Con relación a la situación crítica de suministro para Yopal, se apoyará al Plan Departamental de Agua de Casanare para que logre focalizar las diferentes fuentes de financiación para realizar las obras de acueducto, de tal forma que garanticen el acceso con calidad y continuidad; así como un esquema sostenible de prestación del servicio.

Por último, la Nación en alianza con el territorio buscara aumentar el porcentaje de residuos sólidos que se aprovechan, mediante inversiones para el cierre y clausura de sitios no adecuados de disposición final. Así mismo, buscará la construcción de sitios que cumplan con la normatividad, particularmente en las ciudades capitales, y desarrollará estructuraciones de esquemas regionales de prestación del servicio para el caso del departamento de Arauca.

**b. Desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo - GLP - para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la región.**

Teniendo en cuenta la oferta de producción de GLP de los campos de Cusiana y Cupiagua (Casanare) y la facilidad de portabilidad del GLP, característica que lo convierte en excelente candidato para ser el energético de principal uso en las zonas de difícil acceso, la Nación propone la masificación de su uso en la región. Para lograr esto, se promoverá la generación de energía eléctrica con GLP en las Zonas No Interconectadas (ZNI) buscando la prestación del servicio las 24 horas del día y reduciendo la utilización de combustibles líquidos como el diésel. Así mismo, se definirán

esquemas empresariales para la distribución y comercialización del GLP (particularmente en los departamentos de Vichada, Guaviare, Guainía y Vaupés) que propicien su uso domiciliario.

Es importante tener en cuenta que para poder masificar el consumo del GLP, se debe garantizar el suministro del cilindro a los usuarios, así como presentar un precio a través de subsidio, que incentive la utilización de este combustible, de tal forma que no se regrese a la utilización del combustible sustituto, la leña.

Con la creación de los esquemas empresariales para la prestación del servicio de GLP, se permitirá, en condiciones técnicas, económicas y financieramente viables, la masificación y extensión del servicio a través de cilindros de GLP, lo cual implicará ajustes a la regulación vigente. De igual forma, el Ministerio de Minas y Energía deberá diseñar un programa de masificación de GLP en zonas rurales y marginales, así como una campaña de capacitación y difusión de beneficios del GLP.

**c. Establecer el esquema de explotación responsable para minerales estratégicos en las zonas geográficas de la Altillanura de Conservación, la Zona de transición Orinoquia Amazonia y las Zonas de Minería Indígena.**

Las Áreas Estratégicas Mineras, particularmente las ubicadas en los departamentos de Vaupés, Guainía y Vichada, corresponden a zonas con potencial de explotación de minerales estratégicos, como el Niobio, Tantalio y arenas negras. Sobre estas áreas se priorizará la realización de procesos de selección objetiva, con contratos de concesión especiales, en los cuales se establecerán contraprestaciones económicas mínimas, distintas a las regalías, que los interesados deben ofrecer. La explotación de minerales estratégicos, así como de recursos energéticos alternativos, deberá acompañarse de procesos de concertación y consulta en aquellos lugares donde se identifiquen yacimientos o minas dentro de territorios indígenas.

La asignación de las concesiones especiales, se hará a partir de información geológica confiable y de calidad. Para lo cual el Servicio Geológico Colombiano-SGC-, priorizará el programa de exploración para estas áreas, adelantando el levantamiento geofísico adecuado y la exploración geológica y geoquímica a escala de mayor detalle. Con base en la información suministrada por el SGC y a la realidad de la demanda e importancia de los minerales estratégicos, Tantalio, Niobio y arenas negras a nivel mundial, la Autoridad Minera procederá a la revisión del esquema de regalías y contraprestaciones mínimas. Se debe resaltar que actualmente el Gobierno no cuenta con un esquema de liquidación de regalías específicas para los minerales estratégicos y de manera particular sobre la liquidación de regalías y compensaciones para los territorios indígenas en los que se desarrolle las actividades de exploración, explotación, producción o transporte de estos recursos, por lo que este será un tema de reglamentación especial.

La Autoridad Minera determinará el esquema de explotación de las áreas, incluyendo entre sus consideraciones la posibilidad de que la explotación sea realizada directamente por una empresa estatal. Así mismo, realizará el proceso de selección objetiva; y de forma paralela, se brindará apoyo técnico a las comunidades indígenas ubicadas en zonas de potencial explotación con el fin de que puedan participar del proceso de explotación del mineral en condiciones económicas, ambientales y sociales favorables.

Finalmente, y con el propósito de formar adecuadamente al recurso humano de la región para que pueda desempeñarse en oficios propios del sector hidrocarburos y minas, el Ministerio del Trabajo y el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, definirán la oferta pertinente en formación titulada, así como las competencias requeridas para el recurso humano ocupado en el sector hidrocarburos.

**d. Aumentar el potencial productivo agropecuario en la Altillanura con un ordenamiento, social y productivo, de la propiedad que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquia.**

Para aprovechar el potencial agropecuario y forestal de los Llanos, y en especial de la subregión de la altillanura productiva, en términos de disponibilidad de tierras aptas para esta actividad, se propone ordenar el territorio productiva y socialmente, de tal forma que se desarrollen las condiciones propicias para una agricultura sostenible y rentable. En este sentido y con el fin de mejorar la productividad agropecuaria, se avanzará en investigaciones en temas de suelos, condiciones climáticas y tecnología que faciliten introducir y desarrollar diferentes variedades de productos más acordes a las condiciones climáticas de la región y su vocación productiva.

Así mismo, se promoverá el aprovechamiento de los baldíos que se encuentran en la zona a través de un nuevo modelo de administración de baldíos y acceso a la tierra. Esta estrategia apunta a lograr la entrega a pequeños productores de los baldíos de mejor calidad, para desarrollar en ellos, proyectos rentables y sostenibles con enfoque territorial. Aquellos baldíos de menor calidad podrán ser aprovechados mediante contratos de arrendamientos, concesión u otras modalidades que no impliquen transferencia de la propiedad, a los productores, las asociaciones, cooperativas o empresas agropecuarias que aseguren la aplicación de sistemas productivos sustentables conforme a las políticas que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

**e. Promover la inversión en la Altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral.**

Se mejorará el acceso de los productores agropecuarios de la región de la Altillanura a esquemas de financiación agropecuario. Particularmente, el MADR desarrollará un Incentivo a la Capitalización Rural para la Altillanura, orientado a las siguientes actividades: i) corrección de los suelos: se otorgará un Incentivo a la Capitalización Rural –ICR para el encalamiento de suelos de la región de la Altillanura, el cual reconocerá los costos asociados al encalamiento por hectárea de suelos para uso agrícola, pecuario y forestal; ii) sistemas de producción silvopastoril: en los proyectos desarrollados bajo sistemas de producción silvopastoril. Adicionalmente, se reconocerá el ICR a la siembra de especies forrajeras no maderables y las especies forestales maderables (especialmente teka y caucho), asociadas a la producción ganadera. El monto del ICR para estas actividades será de hasta el 40% para el encalamiento por hectárea y estará acorde con lo establecido por tipo de productor.

El MADR focalizará recursos del Certificado de Incentivo Forestal – CIF para el desarrollo de proyectos forestales en la Altillanura en los proyectos que cuentan con paquete tecnológico validados en la región. Así mismo, se promoverán en la Altillanura las alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores para garantizar economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercados, tecnología, asistencia técnica, agregación de valor y comercialización de los productos de los pequeños, así como su acceso a la propiedad sobre la tierra.

En este mismo escenario, el Ministerio del Trabajo con el apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA, definirá las competencias necesarias requeridas para desempeñar los oficios propios de los sectores agropecuario y forestal con altos estándares de calidad. De igual manera, el SENA realizará los ajustes pertinentes para ofrecer en la región cursos de formación en competencias laborales para estos sectores. Finalmente, el SENA generará alianzas con empresas pertenecientes a los sectores agropecuario y forestal para ampliar y modernizar los centros de formación e implementar procesos de formación dual.

**f. Consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social, y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquia y Amazonía.**

En materia de infraestructura la Nación revisará el estado actual de los muelles, vías de acceso y el canal navegable, para la estructuración del proyecto para recuperar la navegabilidad del río Meta entre Cabuyaro y Puerto Carreño. Este proyecto se desarrollará mediante un esquema que contemple intervenciones en el canal navegable, muelles de interés nacional (Banqueta K822 – Burrunay K489, Nueva Antioquia K282, Puerto Carreño K0) y muelles de impacto regional (Puerto Guadalupe K774, El Porvenir K613, Santa Rosalía K522, La primavera K423, La Hermosa K452, Nueva

Antioquia K282, La Venturosa K185), así como sus respectivas conexiones a la red vial Nacional, Departamental o terciaria (INVÍAS, 2014).

Por otro lado, se mejorará la conectividad entre la capital del departamento del Meta y Bogotá a través del mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de concesiones viales de cuarta generación, proyectos que serán ejecutados a través de la Agencia Nacional de Infraestructura. Para ello la Nación desarrollará los proyectos de Malla vial del Meta, Chirajara – Villavicencio, Yopal – Arauca, Puerto Gaitán – Aguazul – Sogamoso y Villavicencio – Yopal, los cuales tendrán una inversión aproximada de \$5.9 billones.

Adicionalmente, y con el fin de facilitar las condiciones de competitividad que ayuden a potenciar las oportunidades de esta región, el Ministerio de Transporte a través del INVÍAS buscará culminar el mejoramiento de carreteras de acceso a esta región como la Transversal del Sisga, Cusiana y la Macarena. Así mismo, a través de la ANI, se realizará la estructuración y puesta en marcha de las troncales Yopal – Arauca y Perimetral de Oriente, así como la consolidación del corredor Bogotá –Villavicencio.

Respecto a la infraestructura de transporte aéreo en regiones apartadas de esta región, la Nación facilitará el movimiento de pasajeros y carga, a través del mejoramiento y mantenimiento de las pistas de los aeródromos de las zonas más apartadas, las cuales cuentan únicamente con este medio de transporte en condiciones aceptables de operación. En este sentido, se prevé intervenir un (1) aeródromo en Casanare y Meta, dos (2) en Guaviare y Guainía, cinco (5) en Vichada y catorce (14) en Vaupés (Aeronáutica Civil, 2014), los cuales tienen un costo aproximado de inversión de 41.000 millones de pesos.

En lo relacionado a las TIC se destaca que estas permiten superar las barreras geográficas, existentes en la región de llanos por la dispersión poblacional. Es por ello que se requiere fortalecer la estrategia Gobierno en Línea. En este sentido, se implementará una nueva estrategia más abierta que permita la participación del sector privado y los ciudadanos, promoviendo la transparencia y participación, propias de los modelos de gobierno abierto y electrónico. No obstante, para lograr lo anterior se requiere aumentar los niveles de cobertura y acceso a internet en la región, lo que permitirá a la región beneficiarse de la estrategia nacional de Gobierno en Línea, haciendo uso de trámites y servicios de impacto social en línea.

**Objetivo 2: Ordenar el territorio prospectivamente de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región.**

Dada la riqueza y diversidad natural y cultural de la región de los Llanos, se hace necesario fortalecer las capacidades de sus territorios, bien sea municipios, departamentos o ETIS, para que propendan por un uso adecuado del suelo y un ordenamiento territorial que responda a las vocaciones productivas y a las necesidades de la gente de la región. Para esto se propone (a) construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquia y la Amazonia; (b) fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena, mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo; e (c) implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas -ETI-.

**a. Construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquia y la Amazonia.**

La construcción del Modelo de Desarrollo y Ordenamiento Prospectivo-MDOP para la región se realizará mediante un ejercicio de convergencia de las distintas visiones prospectivas a escala nacional, regional y subregional, con el liderazgo técnico de la Secretaría Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial -COT-, y el Comité Especial Interinstitucional -CEI- integrado por las entidades del orden nacional; regional, departamental, subregional y local. Para ello, se realizará un acuerdo de voluntades entre las instituciones participantes para establecer la ruta, el alcance y los compromisos para la formulación del MDOP. Igualmente, se abrirán espacios de intercambio de información y generación de conocimientos sobre las dinámicas actuales, tendencias futuras y apuestas del desarrollo endógeno sostenible de la región en sus diferentes dimensiones (geográfica, ambiental, económico, sociocultural, político institucional). Para la concreción del MDOP de los Llanos se elaborará una agenda de cooperación multinivel, nacional, regional, subregional y local, la cual permitirá coordinar y complementar recursos, capacidades técnicas, políticas e institucionales para que los distintos instrumentos de planeación, bien sea una política nacional de ordenamiento territorial, directrices departamentales, y planes de desarrollo y ordenamiento de distintas autoridades territoriales y ambientales, guarden coherencia y desarrollos el modelo propuesto.

De manera complementaria, se requiere del desarrollo de las capacidades institucionales de las Entidades Territoriales que conforman la región, entendiendo que es necesario

hacer énfasis en su consolidación para garantizar la prestación efectiva de los servicios a las comunidades que allí habitan y así mismo las garantías que el desarrollo de la actividad económica demanda. El desarrollo de esta estrategia contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. Así, la elección de la modalidad más adecuada (Asistencia técnica, capacitación o acompañamiento) dependerá de la situación actual de cada departamento y de los municipios que hagan parte de él. Esto es, la Nación diseñará planes de acción particulares para los municipios ubicados en departamentos que históricamente han mostrado fortalezas para liderar ejercicios de asistencia técnica, diferenciándolos de los departamentos que tienen limitaciones para asistir a sus municipios.

El énfasis del desarrollo del programa en la región contemplará: El fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica de las gobernaciones a través de procesos de asistencia técnica y construcción conjunta de herramientas e instrumentos destinados al acompañamiento a municipios; el desarrollo de estrategias para la fortalecer la efectiva participación de la sociedad civil en la planeación, seguimiento y control de la gestión territorial; el fortalecimiento de las instancias, instrumentos y herramientas de monitoreo, seguimiento y control a la planeación y ejecución de programas y proyectos; el apoyo de la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial; y el acompañamiento, asistencia técnica *insitu* y capacitación a territorios indígenas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la administración directa de recursos del SGP.

**b. Fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena, mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo.**

El gobierno nacional acompañara técnicamente, a las autoridades nacionales, regionales y locales que hacen parte del Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) como son: cuatro Parques Nacionales Naturales PNN (Sierra de la Macarena, Tinigua, Cordillera de los Picachos y Sumapaz); tres Distritos de Manejo Integrado de los Recursos Naturales "DMI" (Ariari - Guayabero; Macarena Norte y Macarena Sur); dos gobernaciones (Meta y Guaviare); 19 municipios: 16 del Meta y 3 de Guaviare, Grupo Gestor<sup>4</sup> del AMEM y demás autoridades y actores que habitan o convergen en el AMEM.

---

<sup>4</sup> El Grupo Gestor es una alianza entre actores institucionales y comunitarios para el dialogo, la reflexión y la acción articulada alrededor del ordenamiento territorial y ambiental en el AMEM, en el cual participa la Cooperación Alemana con el programa SerMacarena. Sus campos de acción son: 1) intercambio de información y reflexiones; 2) promoción de la acción colaborativa; 3) sensibilización e incidencia; 4) desarrollo y fortalecimiento de capacidades; 5) monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. El grupo se reúne aproximadamente una vez al mes y ha conseguido mantener esta regularidad desde abril de 2012.

El acompañamiento buscará explorar conjuntamente la identificación e implementación de una de las figuras asociativas territoriales previstas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Lo cual implicará previamente formular una visión compartida de futuro del AMEM y proyectar su desarrollo de acuerdo con las características geográficas, ambientales, económicas, socioculturales, políticas e institucionales de la Serranía de la Macarena.

A través de la figura acordada con los actores locales y regionales, así como con la visión de futuro compartido sobre la Macarena, se establecerá una agenda regional para alinear acciones, recursos e instrumentos de planeación y ordenamiento territorial de los diversos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y así generar dinámicas de mayor impacto, así como, conservar y promover el desarrollo sostenible, priorizado por la vocación ambiental del AMEM.

**c. Implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas -ETI-.**

Partiendo de la autonomía adquirida en el Decreto Transitorio 1953/2014 que transfiere directamente a los resguardos indígenas los recursos del Sistema General de Participaciones-SGP- de asignación especial y los recursos del SGP con destinación específica para Educación, Salud y Agua Potable, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 propone avanzar en la reglamentación del dicho Decreto en la operatividad, funciones, estructura y competencias de aquellos territorios indígenas que decidan asumir la administración directa de dichos recursos. Para esto, se elaborará un Decreto Reglamentario del Decreto Transitorio 1953/2014 donde se priorizarán 40 Asociaciones de cabildos, con una población aproximada de 300 Resguardos con presencia en los Departamentos de Meta, Arauca, Guainía, Guaviare, Vichada y Vaupés.

De manera complementaria, se promoverá la expedición de una norma que ponga en funcionamiento los Territorios Indígenas con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política de 1991. Mediante esta, se atribuirán competencias a los territorios indígenas y sus autoridades propias en las áreas no municipalizadas que se caracterizan por i) la dispersión demográfica, ii) vastas zonas rurales, iii) alta presencia de Pueblos Indígenas y iv) debilidad de la presencia institucional. En este sentido, a través de las competencias de los Territorios Indígenas se busca promover el ejercicio de la autonomía administrativa, ampliando facultades a las actuales Autoridades Territoriales Indígenas -ATI- que garanticen el goce de los derechos fundamentales, así como el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.

Para este ejercicio el Ministerio del Interior, Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación se encuentran desarrollando el Decreto de Áreas no municipalizadas<sup>5</sup>, el cual una vez sancionado, servirá para implementar un piloto de una Zona Especial de Inversión y Consolidación Indígena, la cual se reconocerá como ETI, y no como municipio.

**Objetivo 3. Aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano de acuerdo a las vocaciones productivas relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.**

Para la realización del propósito de desarrollo incluyente y responsable en la región de los Llanos, el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 plantea la inclusión del recurso humano a través de: (a) implementar el modelo de atención diferencial en salud para zonas apartadas con población dispersa y mediante el mejoramiento de la capacidad resolutiva de los prestadores de servicios; y (b) mejorar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media. El consolidado de logros en el cierre de brechas, se reflejará en un Indicador de Convergencia Intrarregional, propuesto por el DNP.

Aunque existen iniciativas encaminadas a la mejora de los indicadores sociales de la región, tales como el contrato Plan de Arauca que contempla acciones Primera Infancia, Salud y Educación, es importante desarrollar nuevas estrategias que permitan una verdadera movilidad social en el Llano. En este sentido el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 plantea las siguientes estrategias con las cuales se espera fortalecer el capital humano y por ende reducir las brechas sociales persistentes en la región

**a. Implementar un modelo de atención diferencial en salud para zonas apartadas con población dispersa mediante el mejoramiento de la capacidad resolutiva de los prestadores de servicios.**

Para esto se implementará un piloto, en el departamento del Guainía, del modelo de salud para zonas alejadas con población dispersa que permita acercar el servicio de salud a la comunidad, mediante la adecuación y reglamentación de condiciones diferenciales para: la operación del aseguramiento, la prestación de servicios, el recurso humano, la información, la infraestructura física y tecnológica y la integración de los saberes tradicionales. Se propone, un modelo integral de atención en salud que armoniza los objetivos de los agentes, generando las interfaces entre las dimensiones del sistema, que permitan su operatividad a nivel territorial. Como tal, el modelo estructura la atención bajo la gestión integral del riesgo en salud, enlazando las acciones intersectoriales y sectoriales, colectivas e individuales, incluyendo los procesos clínicos

---

<sup>5</sup> Ver Capítulo Centro Sur

para mejorar la capacidad integral de respuesta del sistema y superar los problemas de la oferta de servicios, en función de las necesidades de la demanda.

En este marco, se buscará acercar la oferta de servicios de salud a las comunidades, mejorar la capacidad resolutiva de la red pública en las zonas dispersas y así generar acceso efectivo y con calidad a los servicios de salud por parte de esta población. Puntualmente, se mejorará la cobertura y calidad en la región, y se fortalecerá la red hospitalaria y la dotación en centros de salud en el departamento de Arauca, actividades programadas en el Contrato Plan de dicho departamento.

**b. Ampliar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media a través de la implementación de Modelos Educativos Flexibles**

Para mejorar la cobertura y permanencia en educación básica y media, se propone que más sedes educativas de la región Llanos cuenten con Modelos Educativos Flexibles - MEF- que permitan que más niños y jóvenes de poblaciones diversas y en riesgo de vulnerabilidad accedan a estos niveles educativos. Dado que la educación tradicional impartida en la región no ha logrado mejorar estos indicadores y dadas las brechas que aún persisten entre la población en área rural y urbana, se plantea que, a través de propuestas pedagógicas propias, pertinentes y diferenciadas, se brinden las condiciones que permitan la permanencia de los niños y jóvenes en el sistema educativo, así como mejorar coberturas, eficiencia y calidad de los contenidos ofrecidos y la promoción de los estudiantes a niveles de formación superior. anteriores así que el MEN, de acuerdo con las necesidades presentes en los departamentos que conforman la región, definirá la ampliación de la oferta de MEF en los establecimientos educativos, en especial los que se encuentran ubicados en zonas rurales.

**c. Fortalecer la situación nutricional de los habitantes de la región, especialmente en la población más vulnerable.**

Con el fin de mejorar la situación nutricional en la región Llanos, se fomentará el consumo de alimentos ricos en energía y micronutrientes en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres gestantes, se implementará el Programa de Fortificación Casera con Micronutrientes en polvo entre otros, complementado con jornadas masivas de desparasitación antes de iniciar el suministro de los micronutrientes en polvo.

Adicionalmente, se fortalecerán las intervenciones de recuperación nutricional con un enfoque comunitario. Lo anterior, acompañado de estrategias de información, educación y comunicación – IEC, para la promoción de la salud y prevención de las enfermedades asociadas a la desnutrición.

#### 4. Metas y productos

<b>Objetivo 1: Ordenar el territorio de acuerdo a su vocación ambiental, agrícola, minero-energética y cultural, a través del aumento de las capacidades institucionales en toda la región.</b>		
Construir un modelo de desarrollo y ordenamiento prospectivo del territorio a partir de la importancia ambiental de sus recursos naturales, en particular del agua, el potencial agroecológico y los ecosistemas de la Orinoquia y la Amazonía.		
<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta 2018</b>
Municipios con puntos críticos de deforestación controlado ( Meta y Guaviare )	0	3
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta 2018</b>
Municipios con bajo desempeño integral	15	11
<b>Fortalecer la institucionalidad en el Área de Manejo Especial de la Macarena, mediante la asociatividad territorial, con visión de largo plazo.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios con programas de reforestación implementados en el área del manejo especial de la macarena AMEM.	0	19
Implementar un modelo administrativo y de desarrollo para las áreas no municipalizadas en Guaviare, Vichada, Guainía y Vaupés que realice la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas -ETI-.		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Estructurar e implementar pilotos de Zonas especiales de inversión y consolidación indígena para áreas no municipalizadas en los Departamentos de Vaupés, Vichada, Guainía y Guaviare	0	4 ( un piloto por Departamento )
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Asociaciones de cabildos incluidas en el decreto reglamentario de competencias y funciones para la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones de asignación especial y de los recursos de destinación específica de educación, salud y agua potable y saneamiento básico.	0	40
<b>Objetivo 2: Transformar las condiciones para el crecimiento y desarrollo sostenible diferenciado de los Llanos como generadoras de bienestar y dinamismo económico para sus habitantes.</b>		
Administrar integralmente los bosques, el recurso hídrico, y los residuos sólidos con un enfoque de cuenca que incluya los servicios públicos domiciliarios, bajo estándares técnicos y de calidad en la Orinoquia.		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectáreas con instrumento de planificación ambiental formulado	0	1.209.902
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectáreas con plan de ordenamiento de cuencas hidrográficas POMCA formulado.	0	319.902
Nuevas hectáreas declaradas bajo figura de protección nacional	0	890.000

<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Porcentaje de municipios con sistemas de tratamiento adecuado de residuos	72%	78%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Municipios que disponen en un sitio adecuado de disposición final existente	41	43
<b>Desarrollar esquemas empresariales para la distribución y comercialización de gas licuado de petróleo - GLP para la generación eléctrica y el consumo domiciliario en la Región Llanos.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Disponibilidad de GLP	0 Barriles por día -BPD	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Cabeceras municipales para la generación eléctrica a partir del uso de GLP	0	Por definir
<b>Establecer el esquema de explotación responsable para minerales e hidrocarburos estratégicos en las subregiones de la Altillanura de Conservación, la Zona de transición Orinoquia Amazonia y las Zonas de Minería Indígena.</b>		
<b>Meta Intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Concesiones especiales asociadas a minerales estratégicos	1	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectáreas con información geológica, geofísica y geoquímica asociado a minerales estratégicos	0	Por definir
Número de capacitaciones realizadas sobre la explotación de minerales estratégicos	0	Por definir
Aprendices en programas de formación titulada del SENA focalizados para el sector hidrocarburos en la región	Por definir	Por definir
<b>Aumentar el potencial productivo agropecuario en la región de los Llanos, con un ordenamiento social de la propiedad y productivo que sirva de base para el desarrollo incluyente de la Orinoquia.</b>		
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectarás con zonificación a escala 1:25.000 de áreas estratégicas para el desarrollo de sistemas productivos	0	500.000
Predios rurales actualizados catastralmente.	49.392	96.000
Predios formalizados y entregados para el desarrollo rural.	0	6.522
<b>Promover la inversión en la Altillanura para un desarrollo económico sostenible, propiciando un entorno adecuado para los negocios que brinde seguridad jurídica, amplíe las actividades económicas, los ingresos de la población en la región y dinamice el mercado laboral.</b>		
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Hectáreas sembradas por cultivo priorizado	80.167	553.533
Hectáreas mejoradas con ICR	N.D	119.919

Hectáreas reforestadas	N.D	88.000
Aprendices en programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano del SENA focalizados en los sectores agropecuario y forestal	Por definir	Por definir
<b>Consolidar la infraestructura de transporte terrestre, fluvial y aéreo que permita la integración económica y social y la conectividad del sistema de ciudades en la Orinoquia y Amazonía.</b>		
<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
% de la red de infraestructura regional en buen estado.	Por definir	Por definir
% de transporte de carga por los modos férreo, fluvial y aéreo	29%	34%
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Número de municipios cubiertos por el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad (PNCAV)	0*	Por definir
<b>Objetivo 3: Aumentar la movilidad social en los Llanos mediante el cierre de brechas sociales y el fortalecimiento del capital humano de acuerdo a las vocaciones relacionadas con medio ambiente, agroindustria y producción minero energética, propias de la región.</b>		
<b>Implementar el modelo de atención diferencial para zonas apartadas con población dispersa y mediante el mejoramiento de la capacidad resolutiva de los prestadores de servicios.</b>		
<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
ICIR – Indicador de Convergencia intrarregional ( Brechas )	39,4%	31,4%
<b>Producto</b>	<b>Línea base ( 2013 )</b>	<b>Meta a 2018</b>
Razón de Mortalidad Materna (TMM)	Por definir	Por definir
Componentes implementados del piloto del modelo de prestación de servicios de salud diferencial para zonas con población dispersa en la Guainía	0	Por definir
Cobertura de vacunación ( DTP )	88,50%	Por definir
Tasa de mortalidad infantil ( por 1.000 nacidos vivos )	26,6	Por definir
<b>Ampliar la cobertura y permanencia en educación en los niveles de básica y media a través de la implementación de Modelos Educativos Flexibles</b>		
<b>Meta intermedia</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Cobertura neta de educación media	Por definir	Por definir
<b>Producto</b>	<b>Línea base (2013)</b>	<b>Meta a 2018</b>
Estudiantes matriculados en programas de educación flexible en la región llanos.	Por definir	Por definir
Sedes educativas rurales con Modelos Educativos Flexibles.	Por definir	Por definir

**Fortalecer la situación nutricional de los habitantes de la región, especialmente en la población más vulnerable.**

Meta intermedia	Línea base (2013)	Meta a 2018
Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en menores de 5 años (por c/d 1000 < 5 años)	Por definir	Por definir
Producto	Línea base (2013)	Meta a 2018
Familias atendidas con Red de Seguridad alimentaria Resa	Por definir	Por definir

## 5. Anexos

**Tabla 1. Componentes de Desarrollo Territorial Estudiados a nivel Departamento**

Región Llanos			
Tipologías Departamentales			Tipologías Municipales
Tipo Departamental	Departamento	Entorno	Tipología
A	-	Desarrollo	A 0 0
B	-	Robusto	B 5 7,5 Desarrollo Robusto
C	Meta, Casanare,	Desarrollo	C 14 20,9
D	Guainía, Vaupés	Intermedio	D 20 29,9 Desarrollo Intermedio
E	Guaviare, Vichada, Arauca	Desarrollo Incipiente	E 19 28,4
<b>Total General</b>	<b>7</b>		F 3 4,5 Desarrollo Incipiente
			G 6 9,0
			<b>Total General</b> 67 100%

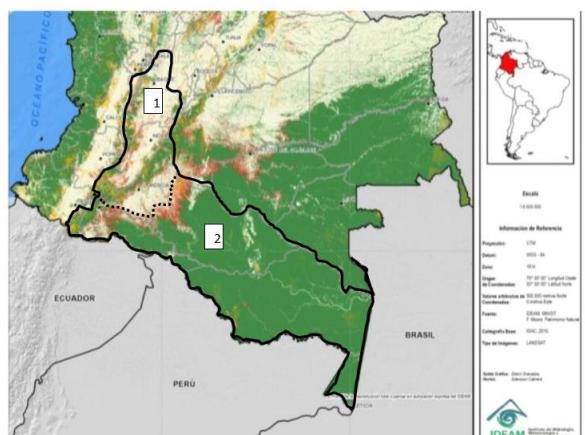
## 6.F. El sur de Colombia, tierra de oportunidades y paz: desarrollo del campo y conservación ambiental

### 1. Diagnóstico

La región Centro Sur, integrada por los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas, es un territorio que combina una destacada vocación agropecuaria y un patrimonio ambiental reconocido a nivel mundial, como la Amazonía Colombiana y el Macizo Colombiano. Sin embargo, el potencial agrícola y aquel que ofrecen sus ecosistemas estratégicos requieren de mayor desarrollo: los suelos de vocación agrícola deben ser mejor aprovechados, y la diversidad de recursos naturales y culturales disponibles está aún por ser identificada y valorada. De otra parte, la región ha sido altamente afectada por los conflictos y la violencia que aquejan al país. Estos dos factores han limitado las oportunidades para el desarrollo de su población, generando grandes brechas frente a las zonas más desarrolladas del país. Por sus características, se plantea orientar la región Centro Sur del país hacia el *desarrollo del campo, la conservación de su patrimonio ambiental y cultural*, y el fortalecimiento del capital humano y social de su población, como generadores de un territorio de oportunidades y paz.

En la región se definen dos grandes franjas territoriales, la Andina y la Amazonía (ver figura F.1). La primera, abarca Huila, Tolima y parte (occidental) de Caquetá y Putumayo. Es una zona predominantemente montañosa con importantes desarrollos agropecuarios y recursos minero-energéticos. En el futuro, esta franja será un punto estratégico para el país en materia de conectividad: el corredor vial y de comunicaciones que circula de sur a norte en esta subregión es el eje de articulación entre el sur y centro del país; es además paso obligado para la conexión de la Orinoquía con el Pacífico.

Figura F.1: Franjas de la región Centro Sur sobre cobertura boscos 2010–2012



Fuente: DNP (IDEAM)

La segunda franja es la Amazonía, ubicada al suroriente. En ella se ubica uno de los patrimonios ambientales más importantes del país y se concentran la mayoría de los pueblos indígenas de la región, conformando una riqueza cultural de gran valor por la diversidad de sus lenguas y tradiciones. La franja amazónica hace parte de la región natural amazónica colombiana que comprende los territorios completos de los departamentos de Amazonas, Caquetá, Guainía, Guaviare, Putumayo y Vaupés, y parte de los territorios de Vichada, Meta, Cauca y Nariño. Como unidad ambiental, ecosistémica y sociocultural deberá ser interpretada en su conjunto y bajo el entendimiento de las relaciones y funciones entre los suelos, el clima, la vegetación y en general los socioecosistemas.

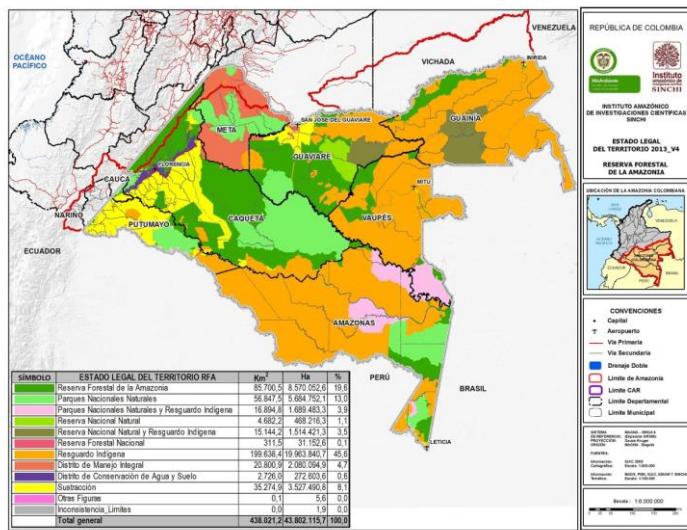
La mayoría del territorio está compuesto por áreas no municipalizadas que carecen de un ordenamiento político administrativo definido, a pesar de corresponder en su totalidad a resguardos indígenas legalmente constituidos. Estos territorios cuentan con sistemas propios de gobernabilidad, ordenamiento y uso, enmarcados en los planes de vida de cada asociación de autoridades, que es necesario reconocer y articular con instrumentos de otros niveles de gobierno para armonizar regionalmente las estrategias de desarrollo, gobernabilidad y gobernanza. El vacío en el ordenamiento plantea serias restricciones en materia de gestión y dificulta la atención de las necesidades propias de los habitantes de estos territorios, dadas sus particularidades sociales y culturales. La franja está aislada casi completamente del país por vía terrestre, siendo la red fluvial y la infraestructura aérea las únicas vías de comunicación disponibles, en particular en el departamento del Amazonas y Putumayo. A pesar de que se cuenta con una extensión importante de ríos navegables, su utilización para el transporte de carga y pasajeros es muy limitada debido en gran parte a que la infraestructura portuaria y aérea es precaria, la frecuencia de los vuelos es baja y los costos de este tipo de transporte son muy altos.

De igual manera la complejidad social es alta, con habitantes urbanos, población campesina de origen mestizo, población indígena y población afro descendiente, en especial en el departamento de Putumayo. El proceso de ocupación de la franja andina, se está constituyendo en una unidad geográfica de gran importancia por la presencia de las principales ciudades y cabeceras municipales, por la intervención de las partes altas de la cordillera oriental con la consecuente pérdida de coberturas vegetales, la afectación en sus nacimientos de los principales ríos que drenan a ambas cuencas –Magdalena y Amazonas– y un severo cambio del paisaje.

El 87,3% del territorio de la región Centro Sur está ocupado por zonas con reglamentación especial: 16 parques nacionales, 37 áreas regionales protegidas; cuenta con la reserva Forestal Central, en la subregión Andina, y la reserva Forestal de la Amazonía, sumando en total 23.360.967 has. La región se destaca por la riqueza de

sus recursos biológicos, su biodiversidad y la oferta de servicios ambientales que está presta al país y al mundo: mitigación del cambio climático, regulación del clima, producción de oxígeno, balance hídrico, productos forestales (frutos, fibras), hábitat de especies únicas en el mundo y ecoturismo. En ánimo de definir una mejor gestión de los ecosistemas estratégicos del Macizo Colombiano, el Gobierno Nacional está llegando a los acuerdos finales para la aprobación de un CONPES del Macizo Colombiano.

**Figura F.3: Estado legal del territorio de la Reserva Forestal Amazonía**



Fuente: MADS

El Centro Sur es una región con grandes diferencias en cuanto a su población y desarrollo urbano y rural. El 74,3% de la población se concentra en la franja Andina, principalmente en los departamentos de Tolima y Huila, de los cuales el 63% habita las zonas urbanas, en donde también hay una proporción importante de actividades industriales, educativas y comerciales. En la Amazonía Colombiana (incluyendo Guaviare, Guainía y Vaupés, de la región Llanos) habitan también 62 pueblos indígenas con un total de 112.317 habitantes, distribuidos en 192 resguardos y que ocupan 51% del territorio amazónico<sup>1</sup> (SINCHI, 2014). Estos pueblos además, cuentan con una riqueza lingüística que incluye 31 lenguas nativas, de las cuales 6 son únicas en el mundo, cuya supervivencia está en riesgo por el bajo número de hablantes (menos de 1.000 personas) (Landaburu, 2012). Así mismo, se han identificado dos pueblos<sup>2</sup> en situación de aislamiento y 15 indicios de pueblos que requieren investigaciones posteriores (Franco, 2012). Sin embargo, no existen políticas establecidas para su protección, prevenir posibles contactos y actuación frente a posibles contactos. Leticia por su parte, a pesar de su poca población (23.709 hab.) sobresale por ser punto estratégico como articulador comercial con Brasil y Perú principalmente, y es uno de los 77 municipios

<sup>1</sup> La Amazonía Colombiana tiene un área de 48.316.400 has. (SINCHI, 2014)

<sup>2</sup> Yurí y Nukak Maku (recientemente contactado)

del Plan Fronteras<sup>3</sup>. Así mismo, las ciudades de Mocoa y Florencia son consideradas puertas de entrada a la Amazonía Colombiana por vía terrestre y fluvial.

Actualmente, la franja andina tiene 302km de vía concesionada, de los cuales 84km son doble calzada, estas concesiones se localizan específicamente en los departamentos de Huila y Tolima garantizando una adecuada conexión entre estos departamentos. Sin embargo, la capacidad de dichas vías se ve reducida por la cantidad de tráfico que se presenta en los corredores, por lo que a través del nuevo programa de la cuarta generación de concesiones viales se han venido estructurando proyectos viales en los departamentos de Huila, Tolima y Putumayo, lo que permitirá que dichos departamentos queden conectados con el interior del país, con la costa pacífica y el eje cafetero a través de carreteras con altas especificaciones técnicas, que garantizarán un adecuado desarrollo tanto turístico como comercial de la región. La región Centro Sur tiene 22.700km de red terciaria (Planes viales departamentales y Ministerio de Transporte), la mayoría de los cuales están ubicados en la franja andina, de estos, 1.900km fueron intervenidos en el periodo 2011 – 2014 dentro del programa de caminos para la prosperidad, cuyo objetivo principal es realizar el mantenimiento de la red terciaria a través de convenios entre la nación y los municipios a cargo de dichas vías.

Al analizar las brechas sociales e institucionales para Centro Sur, se evidencia un elevado déficit cualitativo de vivienda, deficiente cobertura en acueducto y baja cobertura de educación media; siendo más aguda la situación en toda la franja de la Amazonía y en el sur del Tolima. El Tolima presenta un nivel de concentración de brechas socioeconómicas entre 0,2 y 0,4, con una agudización de las brechas en el sur del departamento en donde se alcanza un rango entre 0,55 y 0,65. En Putumayo, el porcentaje de concentración de las brechas oscila entre el 0,47 y 0,55. Si tenemos en cuenta los indicadores analizados en los cinco sectores, educación, salud, vivienda, acueducto y capacidad institucional, así como la capacidad de las entidades territoriales para cerrar las brechas identificadas, se concluye que los municipios de la región Centro Sur hacen parte del 50% de los municipios del país con menos probabilidades de cumplir sus metas (ver figura F2).

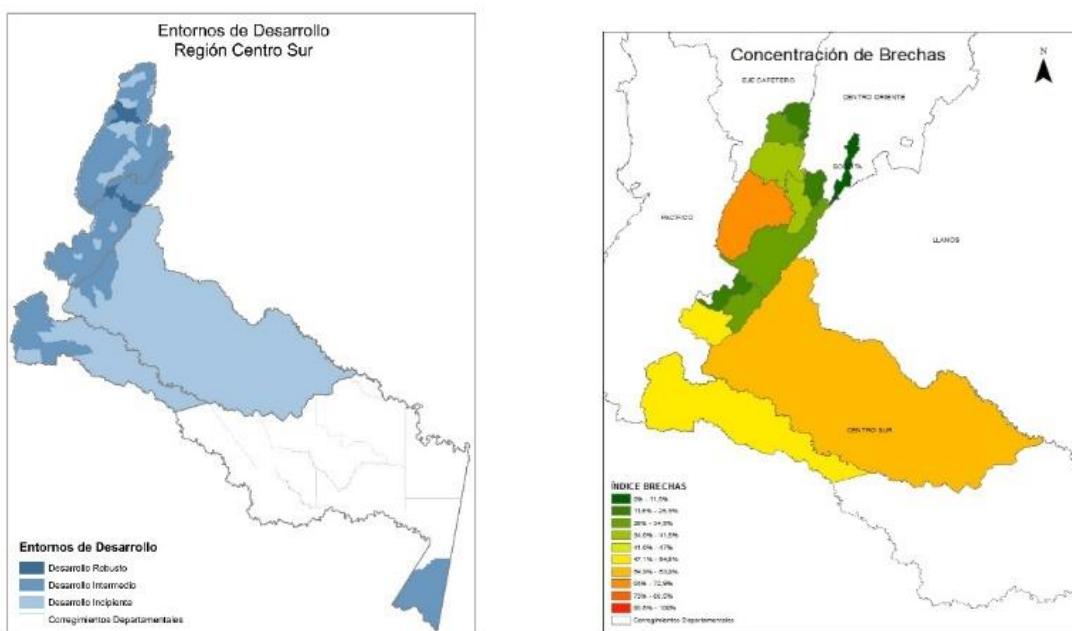
Con el objetivo de movilizar la tendencia de estos indicadores en el Sur del Tolima, actualmente se está implementando un Contratos Plan que le apunta al desarrollo rural por medio del programa de desarrollo rural integral con enfoque territorial (PDRIET). Este programa busca esencialmente aumentar el ingreso y las condiciones de dignidad

---

<sup>3</sup> El Plan Fronteras para la Prosperidad (PFP) busca responder de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas y disminuir la brecha que existe en materia económica y social entre las zonas de fronteras y el resto del país. El PFP es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), que actúa como ente articulador entre las diferentes agencias y entidades del Gobierno Nacional. El PFP acoge a 77 municipios colindantes o considerados como zonas de frontera de 13 departamentos.

de las familias campesinas más pobres, acompañado de inversiones en Infraestructura, Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Social. De esta asignación se han comprometido a la fecha, recursos para construcción de vivienda rural, proyectos productivos, asistencia técnica, construcción y mejoramiento de acueductos y alcantarillados, infraestructura educativa, dotación e infraestructura hospitalaria, mejoramiento de vías secundarias<sup>4</sup> y sostenimiento ambiental.

**Figura F.2: Entornos de desarrollo y concentración de brechas en Centro Sur**



Fuente: DNP-DDTS

En cuanto a la estructura productiva, la economía regional comprende varios sectores: alrededor de un 50% corresponden a comercio y servicios, el 18% a la industria manufacturera, el 18% a la minería y el 15% al sector silvo-agropecuario. La mayoría de estas actividades se concentran en los departamentos de Tolima y Huila, los cuales aportan un 79% del total del PIB de la región Centro Sur; mientras el departamento de Amazonas aporta un 6%. (DANE, 2012). La franja Andina, de vocación agrícola, combina tanto el nivel agroindustrial (cultivos de arroz, algodón y café), como la escala familiar y de pequeños productores (cultivos de frutales, cacao y frijol, entre otros).

En la franja Andina se encuentran importantes yacimientos de petróleo, produciendo hoy en día más de 109.000 barriles diarios, correspondientes al 11% de la producción nacional, y con el potencial de aumentar esta producción en un alto porcentaje, especialmente en Putumayo (ANH, 2014). Reflejo de lo anterior, es que la participación

<sup>4</sup> Consultar CONPES 3774 de 2013 “IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL COMPONENTE DE INFRAESTRUCTURA VIAL DEL CONTRATO PLAN DE LA NACIÓN CON LA REGIÓN DEL SUR DEL DEPARTAMENTO DEL TOLIMA”.

de las actividades minero-energéticas en el PIB departamental representan el 10,6% en Tolima, el 16,6% en Huila y el 63,8% en Putumayo (DANE, 2013).

La franja Andina enfrenta serios conflictos debido a la competencia permanente por un mismo territorio de las actividades agrícolas, la explotación de minerales y las zonas de reglamentación ambiental y cultural especial. Esto genera constantes conflictos entre la población campesina, las comunidades indígenas y los intereses nacionales en la zona, dando lugar a la alteración del orden público, movilizaciones campesinas, o el aprovechamiento por parte de la delincuencia para realizar actos terroristas. Situación que está generando la degradación de los recursos naturales<sup>5</sup> y la pérdida del territorio y de la identidad cultural de los pueblos indígenas. La combinación de todos estos elementos genera un ambiente de inseguridad e inestabilidad que frena el desarrollo económico, social y ambientalmente sostenible de la región, que requiere ser solucionado por medio de procesos de ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional.

A excepción del Amazonas, la mayoría de los suelos en la región están sobre utilizados en actividades de ganadería que no corresponden a la vocación agrícola o forestal que les es propia (Huila, 38.8% del territorio, Tolima, 44.4%, Caquetá, 13.2% y Putumayo 12.2%) (UPRA, 2014). Sumado a lo anterior, una alta proporción de la deforestación total de la región del Amazonas Colombiano tiene lugar en los departamentos de Caquetá (41%) y Putumayo (13,2%)<sup>6</sup>, acentuada en los territorios que comprenden el Sistema de Parques Nacionales, donde la tasa de deforestación estimada alcanza las 16.631 has. anuales.

En cuanto a las condiciones de desarrollo presentes en la región (ver Figura F2), se requiere fortalecer significativamente sus capacidades institucionales, mejorar la calidad de vida y las condiciones de seguridad<sup>7</sup>. En la franja Andina, por ejemplo, 80% y 75% de los municipios del Huila y Tolima respectivamente, registran bajos niveles. Entretanto, en la franja Amazónica, el 50% de los municipios del Caquetá registran igualmente bajos niveles de desarrollo institucional y calidad de vida, y en Putumayo el 77% de los municipios muestran niveles muy bajos en los indicadores de seguridad y debilidad institucional. Vale la pena resaltar que los municipios de Leticia y Puerto Nariño sobresalen por tener niveles favorables en términos medioambientales y de seguridad.

---

<sup>5</sup> En el periodo de 2002 a 2007 la tasa anual de deforestación en los Parques Nacionales Naturales se estimó en 18.351 hectáreas. Para el periodo 2007 - 2012 la tasa anual aumentó a 25.158 hectáreas. Lo que significa la pérdida de un Parque Nacional como el Santuario de Fauna y Flora de Ciénaga Grande de Santa Marta (26.810 ha) o el recientemente declarado Santuario de Fauna Acandí Playon y Playona (26.232 ha).

<sup>6</sup> Otra gran proporción de las tasas de deforestación de la Amazonía Colombiana se encuentran en Meta (18,7%) y Guaviare (13,2%).

<sup>7</sup> Análisis de tipologías departamentales y municipales realizados por el DNP. Las tipologías fueron estimadas con base en seis componentes: i) Funcionalidad urbano regional, ii) Dinámica económica, iii) Calidad de vida, iv) Ambiental, v) Seguridad, vi) Institucional. DNP - DDTS

Teniendo en cuenta que la región Centro-Sur concentra 8% de los municipios de frontera (6 municipios incluyendo Leticia y Puerto Nariño), se hace necesario dar un énfasis particular en la consolidación de las capacidades institucionales de las administraciones de la región como herramienta de presencia estatal y garantía de prestación efectiva de servicios a las comunidades.

Institucionalmente, el diagnóstico señala que en promedio los municipios ubicados en la región presentan dificultades en cuanto a la ejecución y reporte de los resultados del cumplimiento de los PMD, así como también, incumplimiento medio en la administración de los recursos cuya destinación es específica en el Sistema General de Participaciones. De acuerdo con los resultados históricos, si bien mantienen resultados preocupantes, se han mostrado mejoras frente a los resultados en períodos de Gobierno anterior. Así mismo, desde el punto de vista regional, los resultados son contrastantes: por un lado Huila muestra fortalezas en la mayoría de los aspectos de las Administraciones mientras que los municipios de Putumayo y Caquetá se han encontrado históricamente en una situación de debilidad en casi todos los componentes de la evaluación.

La región Centro Sur es clave para la construcción de la paz. En ella han confluido por décadas fenómenos como la presencia de grupos armados ilegales, cultivos ilícitos, reclutamiento forzado de la población, en particular niños y jóvenes, y actos terroristas. Por ejemplo, cuatro de los cinco departamentos de la región presentan tasas promedio de actos terroristas superiores al nivel nacional, destacándose Putumayo en donde la tasa es de 15/100.000 habitantes para el año 2013, 11 puntos por encima del promedio nacional. De otra parte, según cifras del Ministerio de Defensa Nacional, para los últimos 7 años (2007-2013), en 80% de los municipios del Caquetá se ha evidenciado la presencia permanente de las FARC. Por consiguiente, esta región demanda grandes esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la institucionalidad, y construcción de capital social y humano.

## **2. Perspectivas de desarrollo y objetivos**

Centro Sur será una región que conservará y aprovechará de una manera sostenible su patrimonio ambiental y cultural, valorado a nivel mundial por la diversidad biológica, étnica y cultural. La región desarrollará integral y armónicamente el potencial de su vocación agrícola y ambiental, por medio de sistemas productivos sostenibles, procesos de educación y transferencia de tecnologías que promuevan el desarrollo del campo y una mejor calidad de vida para sus habitantes rurales. El desarrollo de la industria de hidrocarburos, la extracción minera y la producción agropecuaria se ajustarán y adaptarán a las condiciones de los ecosistemas, generando procesos productivos que propicien negocios verdes. De otra parte, se avanzará en la definición de estructuras de gobierno y competencias en el territorio de la Amazonía, garantizando los derechos fundamentales de los habitantes de la región.

Los esfuerzos realizados para el desarrollo de la región lograrán reducir las brechas existentes entre ésta y el resto del país, generando un ambiente apto para la reducción de la violencia y la construcción de la paz. Para esto se proponen tres objetivos: i) **Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano;** ii) **Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores;** iii) **Garantizar el goce de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas**, así como el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural por medio de la institucionalización de los territorios en la Amazonía, en particular a las áreas no municipalizadas.

### **3. Estrategias**

#### **Objetivo 1: Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano.**

Para la conservación de estos ecosistemas, considerados de alta importancia para la región y el país, se definieron tres estrategias enfocadas en los aspectos identificados como clave para el desarrollo del objetivo. La primera estrategia busca (a) poner freno al avance de la frontera agrícola sobre las zonas de bosque en los departamentos de Putumayo y Caquetá, Meta y Guaviare, en donde las tasas de deforestación son más altas, en particular en las áreas protegidas, por medio del fortalecimiento de las instituciones responsables de su control y del desarrollo de incentivos que promuevan la implementación de prácticas agrosostenibles y que se desarrolle en armonía con los ecosistemas de la región, reconociendo a los campesinos y colonos como actores fundamentales de la estrategia. (b) Con la segunda estrategia se promoverá la valoración y protección de conocimientos y prácticas indígenas, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y los servicios ecosistémicos y custodios de los saberes ancestrales.

Teniendo en cuenta el importante papel que juegan los centros urbanos en el desarrollo de procesos de investigación y difusión de conocimientos clave para el aprovechamiento sostenible y protección del patrimonio de la Amazonía, la tercera estrategia se enfoca en el (c) fortalecimiento del papel de Leticia, Mocoa, Florencia y La Chorrera como nodos de conocimiento e innovación de la Amazonía, por medio de cuatro acciones: aumento de la oferta de educación superior, articulación de los diferentes centros de investigación para que desarrollen proyectos conjuntamente, promoción de la investigación alrededor de sistemas productivos sostenibles que permitan el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales que ofrece la Amazonía. Así mismo, se buscará promover procesos de investigación e innovación por parte de los pueblos indígenas, con base en sus conocimientos ancestrales y el fortalecimiento de sus modos de conocimiento. Con el propósito de promover el desarrollo sostenible de la región, los asentamientos urbanos,

en particular las seis capitales departamentales en la Amazonía, deberán definir lineamientos específicos como “asentamientos sostenibles”, de manera que se cuente con criterios técnicos para la planeación, el ordenamiento y la gestión sostenible en el marco de la adaptación de las mismas a la variabilidad y el cambio climático.

**a. Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del macizo Colombiano y la Amazonía.**

Los ecosistemas estratégicos de la región, especialmente los páramos y el bosque húmedo tropical, se encuentran amenazados principalmente por la expansión de la frontera agrícola y la deforestación. Se propenderá por la protección de estos ecosistemas por medio de su delimitación y de la gestión de acuerdos con la población de la región, los gobiernos locales y las autoridades ambientales, orientados a la conservación del bosque y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. De esta manera se garantizará la prestación y continuidad de los servicios ecosistémicos que sostienen el equilibrio ambiental del país.

Los planes de ordenamiento territorial departamental y municipal serán la base de estas acciones, así como la construcción de una visión común de la Amazonía, desarrollada en el marco de la Política General de Ordenamiento Territorial y de la implementación de un programa de administración de las Reservas Forestales de la Amazonía y Central, por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible (MADS). Para lograr una efectiva conservación de los recursos naturales se requiere el fortalecimiento de las entidades responsables de la gestión del territorio, asegurando la vinculación de los pueblos indígenas en estos procesos.

Así mismo, el Gobierno Nacional, buscará incrementar el número de iniciativas y emprendimientos, basados en el aprovechamiento de los paisajes productivos y las prácticas sostenibles incentivadas, como alternativa productiva de las comunidades locales, por medio de diferentes acciones como el pago por servicios ambientales, condiciones habilitantes de negocios verdes, el estímulo de proyectos agroforestales en la región y demás estrategias que permitan la disminución de los procesos de deforestación.

**b. Identificar los conocimientos y prácticas indígenas para promover su valoración y protección, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y guardianes de los saberes ancestrales.**

En el marco del establecimiento de mecanismos adecuados para proteger los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas de la Amazonía y promover su fortalecimiento, es necesario generar una estrategia de divulgación, dirigida a los pueblos

indígenas de la región, sobre los marcos normativos, protocolos y legislación a nivel nacional e internacional que amparan la protección de conocimientos tradicionales y que permitan identificar los elementos fundamentales para el desarrollo de un sistema de protección de conocimientos tradicionales que articule diversas instancias estatales (Ministerio de Ambiente, Ministerio de Cultura, privadas, académicas, organizativas (Centros Educativos y de Investigación de comunidades indígenas) hacia su protección efectiva.

Adicionalmente se identificarán las experiencias de investigación existentes en la Amazonía, que aborden los conocimientos tradicionales y prácticas asociadas, con el fin de articularlas y concertarlas con los pueblos y organizaciones indígenas buscando que respondan a sus necesidades de valorar su conocimiento desde sus propios sistemas de saberes, con el fin de contar con elementos para tomar decisiones sobre su conservación, uso y difusión.

**c. Fortalecer el papel de Leticia, Mocoa y Florencia como nodos de conocimiento del patrimonio de la Amazonía.**

En la franja de Amazonía trabajan varias universidades e institutos de investigación tanto del nivel nacional, como regional y local, entre ellos: la Universidad Nacional, el Instituto SINCHI y el centro de investigaciones FIDIC en Leticia; la Universidad de la Amazonía en Florencia; el Instituto Tecnológico del Putumayo en Mocoa y el centro cultural y de investigaciones Casa Arana en el municipio de la Chorrera, la Universidad Minuto de Dios y la Universidad a Distancia. Sin embargo, esta oferta de educación e investigación no se considera suficiente para la demanda existente de educación superior en los departamentos de Putumayo, Amazonas y Caquetá ni tampoco se ajustan a las necesidades e intereses particulares de los pueblos indígenas de este territorio. La estrategia propuesta busca aumentar la oferta de educación superior en la región y por tanto se realizará durante este gobierno un estudio de factibilidad para la creación de una universidad indígena en dicho departamento.

De otra parte se buscará fortalecer las capacidades de investigación e innovación y articular los diferentes proyectos de investigación en torno a temas estratégicos de ciencia, tecnología e innovación que promuevan el desarrollo sostenible de la Amazonía. Para tal fin se contará con el apoyo de Colciencias para la promover la articulación y fortalecimiento de un nodo de centros de investigación del patrimonio amazónico, buscando ampliar la implementación del programa de Jóvenes Investigadores e incentivando y apoyando el desarrollo de proyectos en el marco del nodo.

**d. Intervención de la condición de riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en la zona de influencia de la Corporación Nasa Kiwe**

En noviembre de 2008, una erupción del Volcán nevado del Huila desencadenó un flujo de lodo (avalancha) con un volumen de 340 millones de m<sup>3</sup> que afectó de manera dramática a la población y destruyó parte de la infraestructura, edificaciones y proyectos productivos<sup>8</sup>, y ocasionó la pérdida de vidas humanas. Como respuesta a la situación de riesgo que presenta esta zona se operativizó el CONPES 3667 de 2010, cuyo desarrollo está a cargo de la Corporación Nasa Kiwe.

Los proyectos que se desarrollan buscan disminuir la vulnerabilidad de la población más pobre que actualmente habita las zonas en riesgo por amenazas naturales en el área de influencia del Volcán nevado del Huila, en 15 municipios de los departamentos del Huila y Cauca, a través de la consolidación de las organizaciones y las instituciones en la gestión del riesgo.

Para reducir su vulnerabilidad se reasentarán las familias actualmente ubicadas en la zona de riesgo descrita, buscando la seguridad y fortalecimiento de la población, de sus organizaciones e instituciones, generando una mayor resiliencia en las comunidades y la consolidación de un territorio seguro; a través de la gestión del riesgo, el desarrollo de obras de infraestructura y de proyectos productivos. Así mismo se fortalecerá a las entidades territoriales de la zona de influencia con capacitación en temas relacionados con la gestión del riesgo.

**Objetivo 2: Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país.**

Para lograr este objetivo se plantean cinco estrategias enfocadas principalmente en tres áreas específicas del desarrollo de sistemas agropecuarios, mejoramientos de la conectividad y desarrollo del potencial hidrocarburífero en el Putumayo bajo prácticas sostenibles y socialmente responsables. En cuanto a los sistemas agropecuarios, de una parte se impulsará (a) la generación de capacidades productivas y de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo, basado en los pilotos de PDRIET desarrollados durante el último cuatrienio en el sur del Tolima y (b) el mejoramiento de la infraestructura existente para el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria.

Respecto a las estrategias relacionadas con la conectividad de la región, (c) se desarrollarán proyectos de mejora de las vías terciarias, en articulación entre la nación y

---

<sup>8</sup> Se destruyeron incluso estructuras que habían sido reconstruidas tras otra avalancha ocurrida en 2007.

los municipios, en el Tolima y (d) se implementarán proyectos de ampliación y construcción de vías nacionales que comuniquen a la franja andina de Centro Sur con la región Pacífico, el interior del país y con la frontera con Ecuador.

Finalmente, (e) se impulsarán las actividades de extracción de hidrocarburos en el Putumayo buscando la adopción de prácticas de explotación que se ajusten a las características específicas ambientales y culturales de la región, tomando medidas para frenar los actos terroristas y desarrollando acuerdos para que las empresas hidrocarburíferas apoyen el desarrollo social y productivo de las comunidades rurales de la región.

**a. Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo.**

Con el fin de mejorar las condiciones de vida de la población rural, contribuir a su movilidad social y desarrollar económica y productivamente los territorios, a partir de la experiencia de intervención del sur del Tolima, se iniciará por parte del MADR la implementación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial-PDRIET en los departamentos del Huila y Putumayo

Estos programas, tratados en detalle en el capítulo de la estrategia “Transformación del Campo”, y apuntan a incrementar la productividad y la rentabilidad de las actividades productivas rurales con intervenciones que parten de la caracterización del territorio y de las comunidades locales y que contemplan los siguientes aspectos: i) ordenamiento productivo y de la propiedad; ii) acceso a activos y a bienes públicos sociales y sectoriales acordes a los atributos del territorio; iii) desarrollo de capacidades para lograr la sostenibilidad de los proyectos productivos agropecuarios y apoyar la generación de ingresos; y iv) consolidación de la institucionalidad local para soportar el desarrollo rural territorial.

Con el fin de promover el mejoramiento de las vías terciarias del Tolima, estas serán priorizadas para que sean mejoradas mediante el programa “Caminos para la Prosperidad” a cargo del Instituto Nacional de Vías y en articulación con los municipios. La garantía de un adecuado estado de las vías terciarias que conectan directamente las zonas agrícolas del triángulo del Tolima con las vías nacionales, permitirá que los costos de transporte se reduzcan generando así una disminución en los costos de producción y comercialización de los productos de la región

**b. Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuario, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego**

Esta estrategia se enfocará principalmente alrededor del Triángulo del Tolima, de Tesalia-Paicol en el Huila, y en la rehabilitación del distrito del Valle del Sibundoy – Putumayo. Sin embargo, se prevé la realización de estudios y diseños para nuevos proyectos.

La dotación de infraestructura de bienes públicos sociales y sectoriales se refiere al aumento de la cobertura de oferta pública necesaria para el desarrollo integral de las áreas rurales, así como el mejoramiento de su calidad y la facilidad de acceso a ella. Estos bienes y servicios incluyen la dotación de infraestructura física, especialmente las que apoyan el desarrollo de las apuestas productivas de la región.

Por lo anterior con el fin de potencializar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuaria y de esta manera mejorar la productividad de los cultivos, el MADR con sus entidades adscritas realizará los estudios, diseños, construcción y puesta en marcha de los distritos de riegos y sistemas de drenajes para las tierras productivas de los departamentos de Tolima, Huila y Putumayo.

El objetivo de los distritos de riego y drenaje es aumentar la oferta de infraestructura, de manera que se mejoraren las condiciones de producción y se favorezca el uso óptimo de los suelos de la región.

**c. Desarrollo integral del sector hidrocarburífero en el Putumayo**

Para lograr el desarrollo integral de la explotación de hidrocarburos en Putumayo, se garantizará la exploración y producción de hidrocarburos de manera social y ambientalmente responsable. Es así que se propone la creación de un esquema institucional público – privado que permita el desarrollo de proyectos de hidrocarburos con (i) inclusión social, (ii) creación de industria local y talento humano; y (iii) la realización de inversiones que apalanquen el desarrollo territorial.

Para ello, se creará una instancia conformada por el Gobierno nacional, autoridades locales, las autoridades indígenas, los representantes de organizaciones de base afrodescendientes, las comunidades y empresas de hidrocarburos. Esta instancia abrirá el espacio para la socialización y concertación entre sus miembros de aspectos clave a tener en cuenta para la viabilidad de las operaciones actuales y para las futuras adjudicaciones de las áreas en el marco de ley. Esto en articulación con los procesos actuales de consulta previa. Así mismo la nueva instancia apoyará los procesos de seguimiento del desarrollo de la actividad hidrocarburífera en la región. De igual forma, se realizarán programas de fortalecimiento de actores referentes al desarrollo de las actividades hidrocarburíferas y las buenas prácticas sociales y ambientales del sector, a

los funcionarios de los entes territoriales y la sociedad civil que intervengan en el seguimiento de las mismas.

Para impulsar la generación de empleo y capacidades en la región, se promoverá la implementación de programas para desarrollo de proveedores de productos y servicios para las empresas del sector hidrocarburífero; así como iniciativas de industrialización regional de hidrocarburos y encadenamientos productivos apalancadas en procesos de desarrollo de ciencia, tecnología e innovación; para lo cual, el sector privado contribuirá con la transferencia de recursos y conocimiento especializado. Adicionalmente, el Ministerio de Educación y el SENA ejecutarán programas de capacitación y formación para el trabajo en este sector para los habitantes de la región.

Asimismo, las inversiones sociales que realiza el sector privado se realizarán de acuerdo con las necesidades identificadas y priorizadas en los Planes de Desarrollo Territorial, los Planes de Vida de las comunidades indígenas y Planes de Etnodesarrollo de comunidades negras.

Finalmente, con el fin de garantizar las condiciones de seguridad, se fortalecerá el departamento del Centro de Operaciones para la Protección de la Infraestructura (COPEI), el cual consiste en establecer un acompañamiento interinstitucional (ANH, Ministerio de Defensa, Ministerio del Interior, Policía Nacional y Ejercito Nacional) a las zonas de explotación de hidrocarburos.

La estrategia a implementar se articulará con la “*Estrategia Territorial para la Gestión Equitativa y Sostenible del Sector Hidrocarburos hacia la Construcción de Paz*”.

#### **d. Mejorar la conectividad y accesibilidad de la región Centro Sur.**

Se garantizará una adecuada conexión de la región con el interior del país y la zona del pacífico colombiano a través del mejoramiento, construcción de segundas calzadas, rehabilitación y mantenimiento de las vías nacionales. Este objetivo se llevará a cabo mediante la ejecución de las concesiones viales de cuarta generación, proyectos a cargo de la Agencia Nacional de Infraestructura, entre ellos los tramos Neiva – Girardot, Neiva – Santana, Girardot – Honda – Puerto Salgar e Ibagué – Cajamarca.

Igualmente, el corredor del valle del Río Magdalena donde se encuentran los proyectos viales Neiva – Girardot y Neiva – Santana, es de vital importancia para el país dado que es un corredor alterno de comercio exterior con Ecuador. Su trazado y condición topográfica podrían generar usos logísticos, atrayendo carga desde el interior del país hacia la zona de frontera, por lo que se deberá estudiar la posibilidad de desarrollar un CEBAF en el municipio de San Miguel, una vez se encuentren en operación las

concesiones viales que componen el corredor y se evalúe el impacto generado por estos proyectos en materia de volúmenes y valor de la carga movilizada.

De otra parte, para mejorar la conectividad entre el Tolima con el Pacífico Colombiano y el eje cafetero, se estructurará el proyecto para un cruce adicional de la cordillera central, el cual podrá ser ejecutado mediante el mecanismo de Asociación Público Privada. Se revisarán las opciones de paso por el departamento del Huila, conectando directamente con el sur del Tolima y el Departamento del Valle. Igualmente, se priorizarán inversiones para la terminación del corredor Popayán – La Plata.

**Objetivo 3: Garantizar el acceso de los habitantes de la franja de Amazonía a los derechos fundamentales que garanticen una buena calidad de vida, y basados en el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.**

Para lograr el cumplimiento de este objetivo en la franja Amazonía se definen tres estrategias. La primera estrategia se enfoca en (a) apoyar la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas en la Amazonía, promoviendo la aprobación de un decreto transitorio que reglamente los Territorios Indígenas y defina la logística para el desarrollo de sus competencias, desarrollando pilotos en el departamento de Amazonas que permitan definir el arreglo institucional y la operatividad más apropiada para los nuevos territorios indígenas. La segunda estrategia busca (b) mejorar la conectividad en la zona optimizando la navegabilidad del río Putumayo, con la construcción y mejoramiento de muelles, y realizando obras de mantenimiento a los principales aeródromos de la región, facilitando así el acceso de la población a los servicios del Estado. La tercera estrategia busca (c) promover el mejoramiento de la conectividad virtual en la franja de Amazonía, por medio del mejoramiento del acceso a internet y a los sistemas que ofrece el programa de Gobierno en Línea, que busca dar una respuesta al aislamiento de esta región de las instituciones nacionales y dar una opción de acceso virtual a los servicios que estas ofrecen.

**a. Apoyar la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas en la Amazonía.**

Se promoverá la expedición de normas transitorias que pongan en funcionamiento los Territorios Indígenas, con fundamento en el artículo 56 transitorio de la Constitución Política de Colombia de 1991, mediante las cuales, se atribuyan competencias a los territorios indígenas y sus autoridades propias para que en el ejercicio de la autonomía administrativa, ampliando facultades a las ATIs, garanticen el goce de los derechos fundamentales, así como el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.

Para este ejercicio se dará continuidad al proceso concertado entre el Gobierno Nacional (Ministerio del Interior, Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y el

Departamento Nacional de Planeación) y las organizaciones indígenas que hacen parte de la Mesa Regional Amazónica, quiénes están trabajando en la concertación del articulado del Decreto de Áreas no municipalizadas.

Adicionalmente, buscando contar con elementos que permitan la operatividad del Decreto, una vez sancionado, se implementarán Zonas Especiales de Inversión y Consolidación Indígena como propuesta piloto en las áreas no municipalizadas que se reconocerán como ETIs y no como municipios; dado que los criterios poblacionales y de dispersión geográfica, así como la condición de resguardos, no permiten la configuración de nuevos municipios.

De otra parte, esta región está caracterizada por bajos niveles de información fiable frente a todas las áreas que conciernen a la implementación de políticas públicas. Para que la aplicabilidad de la norma transitoria o Ley de ETIS tenga operatividad real es necesario contar con un sistema de información que haga posible contar con elementos para el ordenamiento del territorio, la planificación de recursos y el cumplimiento de las funciones del Estado, aspectos sobre los que existe muy poca información estatal; para ello se contará con el apoyo del DANE en el levantamiento de información estadística, en el marco de la estrategia general desarrollada en el capítulo de Buen Gobierno, la cual prioriza cuatro pilotos en áreas no municipalizadas de la Amazonía.

Así mismo, para lograr lo anterior se definirán métodos apropiados para la gestión de los nuevos territorios teniendo en cuenta su aislamiento y falta de conectividad. Entre las acciones propuestas para este fin, se aumentarán los niveles de cobertura y acceso a internet en la región, lo que les permitirá beneficiarse de la estrategia nacional de Gobierno en Línea, haciendo uso de trámites y servicios de impacto social en línea. La priorización de los lugares a habilitar para acceso a internet en la franja de Amazonía se realizará de manera concertada con las Autoridades Indígenas<sup>9</sup>.

**b. Consolidar un sistema de transporte que contribuya a la conectividad de la Amazonía y facilite el acceso de su población a los servicios del Estado.**

Se fortalecerá el sistema de conectividad fluvial de Putumayo y Amazonas continuando con los estudios y obras para mejorar la navegabilidad del río Putumayo a través de Instituto Nacional de Vías. Adicionalmente, se realizará el mejoramiento, mantenimiento y ampliación de muelles estratégicos para la zona, entre ellos el de Leticia, Tarapacá, El Encanto y Puerto Alegría en Amazonas y Puerto Asís y Puerto Leguízamo en el Putumayo, así como otros que identifique el Plan Maestro Fluvial en 2015.

---

<sup>9</sup> Debe ser validado por TIC

De otra parte, con el apoyo de la Aeronáutica Civil se harán obras de mantenimiento de los principales aeródromos de la subregión, dentro de los que se destacan Araracuara, Puerto Rico y Ciudad Yari en Caquetá, Puerto Leguízamo en Putumayo, Virgilio Barco Vargas, La Pedrera y Tarapacá en el Amazonas.

Finalmente, de manera complementaria, se buscará aumentar la presencia del estado por medio de las TIC en zonas no conectadas o vulnerables. Las TIC proporcionan una gran oportunidad de comunicación que permite superar las barreras geográficas, facilitando una relación cercana entre el Estado y el ciudadano. Es por ello que se requiere fortalecer la estrategia Gobierno en Línea, la cual ha permitido que Colombia pertenezca al grupo de países con alto nivel en materia de Gobierno Electrónico.

**c. Fomentar el desarrollo de la Gobernanza para la construcción de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo sostenible de la región**

La construcción de esta estrategia contempla el cumplimiento de los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad y los distintos grados de desarrollo que hoy muestran tanto los departamentos como los municipios. Se desarrollarán modalidades de asistencia técnica, capacitación y acompañamiento a las entidades territoriales, dependiendo de la situación actual de cada uno. Es decir, se diseñarán planes de acción particulares para los municipios ubicados en departamentos como el Huila, que históricamente han mostrado fortalezas para liderar ejercicios de asistencia técnica, diferenciándolos de los municipios cuyos departamentos tienen limitaciones para brindarles asistencia técnica, como es el caso de Putumayo y Caquetá, y que por tanto tendrán un acompañamiento más intenso.

Se implementarán las acciones generales para cada uno de los componentes del programa: i) fortalecimiento de los equipos de asistencia técnica de las gobernaciones a través de procesos de asistencia técnica y construcción conjunta de herramientas e instrumentos destinados al acompañamiento a municipios; ii) acompañamiento, asistencia técnica insitu y capacitación a territorios indígenas para el fortalecimiento de capacidades institucionales para la administración directa de recursos del SGP; iii) Asistencia técnica para el desarrollo de figuras asociativas para la prestación de bienes y servicios públicos y el apoyo a la actualización de catastros en municipios con menor dinámica de recaudo por concepto de impuesto predial.

#### 4. Metas y productos

<b>Objetivo 1: Conservar el patrimonio ambiental y cultural de la Amazonía y el Macizo Colombiano.</b>			
<b>Controlar el avance de las actividades que ponen en riesgo la permanencia de los ecosistemas estratégicos del macizo Colombiano y la Amazonía.</b>			
<b>Meta intermedia</b>	Línea (2013)	base 2018	Meta 2018
Municipios de la región con puntos críticos de deforestación controlados, en los departamentos de Caquetá y Putumayo	0	7	
<b>Producto</b>			
Hectáreas de conservación inscritas en el esquema de pago por servicios ambientales hídricos en los departamentos de Huila y Tolima, Putumayo y Caquetá. (MADS)	898	25.898	
Emprendimientos para la comercialización de productos frutales amazónicos y otros productos forestales no maderables en el marco de los negocios verdes y atendiendo a los requerimientos de sus habitantes. (SINCHI)	86	150	
Hectáreas con Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas ajustados y con inclusión de criterios de riesgo y cambio climático.	0	158.726	
<b>Identificar los conocimientos y prácticas indígenas para promover su valoración y protección, con el fin de afianzar su papel como promotores de la conservación de ecosistemas estratégicos y guardianes de los saberes ancestrales.</b>			
<b>Producto</b>	Línea (2013)	base 2018	a 2018
Implementación de acciones de documentación y desarrollo lingüístico y cultural de lenguas indígenas en riesgo de la Amazonía como mecanismo de pervivencia de la cultura y la transmisión de saberes ancestrales. (Min Cultura)	0	5	
<b>Intervención de la condición del riesgo de la población más vulnerable derivado por las amenazas naturales y antrópicas en el Cauca y Huila</b>			
<b>Meta Intermedia</b>	Línea (2013)	base 2018	a 2018
Familias reasentadas con desarrollo de obras de infraestructura y proyectos productivos	32	1.000	
<b>Producto</b>	Línea (2013)	base 2018	a 2018

**Objetivo 2. Desarrollar el sector agropecuario y rural, con un enfoque en los pequeños productores y en el mejoramiento de la conectividad al interior de la región y con el resto del país.**

**Desarrollar las capacidades productivas y la generación de ingresos de los pequeños productores agropecuarios en las áreas agrícolas de Huila y Putumayo.**

Meta Intermedia	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial – PDRIET con acta de inicio.	1		3
Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Hogares con planes de negocios. (*Esta meta tiene en cuenta la línea base del Tolima y la regionalización preliminar de la intervención en Huila y Putumayo).	0		31.300*
Alianzas productivas.	46		125
Personas vinculadas a programas de asociatividad y empresarización. (Número )	0		6.445
<b>Planificar el uso eficiente del agua en zonas de vocación agropecuario, garantizando operación y sostenibilidad de los distritos de riego del Triángulo del Tolima, de Tesaila-Paicol en el Huila, rehabilitación del distrito del Valle del Sibundoy – Putumayo y realización de estudios y diseños para nuevos proyectos.</b>			
Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Hectáreas adecuadas con obras de riego, drenaje y control de inundaciones.	4.260		18.000
<b>Mejorar las vías terciarias para el desarrollo productivo del triángulo del Tolima.</b>			
Meta intermedia	Línea (2013)	base	Meta a 2018
% de la red de infraestructura regional en buen estado (MT)		Por definir	Por definir
Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Mantenimiento de la red terciaria (Km) (INVIAS)		Por definir	Por definir

**Desarrollo integral del sector hidrocarburífero en el Putumayo**

Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Proveedores de productos y servicios locales asociados al sector de hidrocarburos		Por definir	Por definir
<b>Objetivo 3: Garantizar el acceso de los habitantes de la franja de Amazonía a los derechos fundamentales que garanticen una buena calidad de vida, y basados en el respeto y la protección a la diversidad étnica y cultural.</b>			
<b>a. Apoyar la transición de territorios indígenas a Entidades Territoriales Indígenas en la Amazonía.</b>			
Meta intermedia	Línea (2013)	base	Meta a 2018
ICR – Indicador de convergencia intrarregional ( Brechas )		34,4%	31,0%
Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Tasa de mortalidad infantil ( por 1.000 nacidos vivos )		Por definir	Por definir
Número de municipios con bajo desempeño integral		18	14
Puntos y Kioscos vive digital		Por definir	Por definir
Número de municipios y Territorios Indígenas cubiertos por el Proyecto Nacional de Conectividad de Alta Velocidad ( PNCAV )		0*	12
<b>Consolidar un sistema de transporte que contribuya a la conectividad de la Amazonía y facilite el acceso de su población a los servicios del Estado.</b>			
Meta intermedia	Línea (2013)	base	Meta a 2018
% de la red de infraestructura regional en buen estado ( MT )		Por definir	Por definir
Producto	Línea (2013)	base	Meta a 2018
Obras fluviales de acceso regional ( UND )		Por definir	Por definir
Intervención en aeropuertos regionales ( UND ) ( MT )		0	Por definir

## 7. Escenario Macroeconómico

### 7.A. Diagnóstico

El crecimiento económico es la fuente más importante para el desarrollo de una sociedad, ya que acompañado de políticas adecuadas éste se traduce en menores niveles de pobreza y mayor bienestar, tanto para el sector urbano como rural. Por ello, los países tienen el reto de diseñar y aplicar políticas para lograr tasas sostenidas de crecimiento económico, pero también de blindar este crecimiento contra situaciones de inestabilidad coyuntural, debido a los efectos devastadores que puede tener un ambiente económico inestable sobre el empleo y la pobreza.

En la discusión de crecimiento económico, siempre hay dos preguntas clave: ¿Por qué unos países crecen más que otros? y ¿Cuáles son los elementos que impulsan el crecimiento económico? La respuesta a estas preguntas ha permitido interrelacionar factores inmodificables, como la geografía, la raza, la historia misma... con otros factores que pueden ser moldeados por la política económica, como es el caso de la innovación tecnológica, la demografía y la acumulación de capital físico y humano<sup>1</sup>.

Esta discusión es cada vez más relevante, ya que la economía mundial ha sido golpeada por diferentes crisis en la última década, obteniendo un crecimiento promedio del 3,0%, donde las economías avanzadas crecen un 1,9% y los países emergentes un 5,7%, en promedio. Así mismo, se destaca que las fuentes de la generación de la riqueza mundial han cambiado, ya que el crecimiento mundial ha estado liderado en los últimos veinte años por las economías emergentes de Asia. Es así como las economías emergentes, lideradas por China e India, han crecido a tasas promedio del 6,0%, en los últimos quince años, mientras que Europa y Estados Unidos, han tenido crecimientos promedio del orden del 2,0%.

En este contexto, América Latina creció en las últimas dos décadas por encima del promedio mundial, gracias a las reformas emprendidas en algunos países, tendientes a reducir las tasas inflación y consolidar la sostenibilidad de sus finanzas públicas. Tal es el caso de países como Brasil, Chile, Perú y Colombia, que adoptaron reglas fiscales, normas de transparencia y reformas regulatorias que contribuyeron a la reducción de sus

---

<sup>1</sup> Recientemente hay autores que argumentan que la principal fuente de crecimiento es la acumulación de factores y no tanto la innovación y la productividad. Sin embargo, ello depende de la disponibilidad y calidad de los mismos y de la ventaja comparativa de utilizar tecnologías con baja o alta intensidad del capital. Por ello, los países han optado cada vez más por proteger los factores a través de reformas en el sistema educativo y en los incentivos para utilizar eficientemente el capital y la tierra.

déficit fiscales, la deuda en el mediano plazo y aumentaron la capacidad asociativa entre el Estado y el sector privado en los proyectos de desarrollo social e infraestructura. Con ello, el crecimiento promedio de América Latina superó el 3,6%, aunque con resultados dispares entre los países, ya que algunos enfrentaron volatilidades fuertes, inestabilidad en su crecimiento, alta inflación y aumentos en sus déficits fiscales.

Luego de la crisis de finales de siglo, la economía colombiana entró en una fase de reformas para blindar y aumentar la solidez de su sistema financiero, además de fortalecer las finanzas públicas tanto nacionales como territoriales, incluyendo cambios para dar sostenibilidad a la carga de pensiones de los regímenes a cargo del sector público. Entre las medidas fiscales se destaca la adopción de la regla fiscal, que permitió una mayor transparencia en el ejercicio de programación fiscal y presupuestal. Como resultado de todo lo anterior, el déficit fiscal en el Gobierno Nacional Central (GNC) se redujo del 4,8% al 3,5%, en el período 2001–2010 y al 2,3% en el 2014; la deuda pública en el Sector Público No Financiero pasó del 41,8% al 28,4% del PIB del 2002 al 2010, llegando a ser un 23,7% del PIB en el 2014. Así mismo, la inflación se redujo de niveles del 8,7% en el año 2000 a niveles cercanos al 3,0%, que es la meta de largo plazo del Banco de la República, y la economía presentó un crecimiento del 4,1% durante el período 2001–2010 y ha sido del 5,0% en los últimos cuatro años.

Gracias a los avances de sus reformas, el país goza hoy de una de las mayores tasas de inversión de su historia. No obstante, la acumulación de capital físico no es suficiente para la sostenibilidad del crecimiento *per se* y requiere ser complementada por aumentos en el capital humano. La acumulación de capital humano es fundamental para aumentar la tasa de crecimiento y el desarrollo de las instituciones y es por ello que la educación debe generar los retornos esperados, los cuales dependen de la calidad de la educación. En este sentido, es vital que los esfuerzos y las políticas por mejorar tanto su accesibilidad y calidad, que deben ir complementados de reformas que mejoren el ambiente de investigación, la adaptación e innovación de tecnología y el desarrollo de la infraestructura en otros sectores, entre otras.

A pesar de que el capital humano es un determinante importante en el proceso de crecimiento y desarrollo de la economía, en el caso colombiano es importante considerar otros aspectos cruciales, como: i) reconocer el papel que tiene la estabilidad macroeconómica y fiscal, la responsabilidad fiscal es el principal activo de la economía, ya que gracias a ello Colombia viene recibiendo los mayores flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) de su historia, ii) continuar mejorando el proceso de formalización laboral y empresarial, el cual fue iniciado con la expedición de la Ley de primer empleo y la Ley 1607 de 2012, de reforma tributaria, iii) consolidar el Sistema

General de Regalías (SGR), con el fin de lograr cada día más un mayor impacto regional de los proyectos, y iv) fortalecer la protección jurídica y física de los activos, ya que son fundamentales para el crecimiento de las inversión nacional y extranjera.

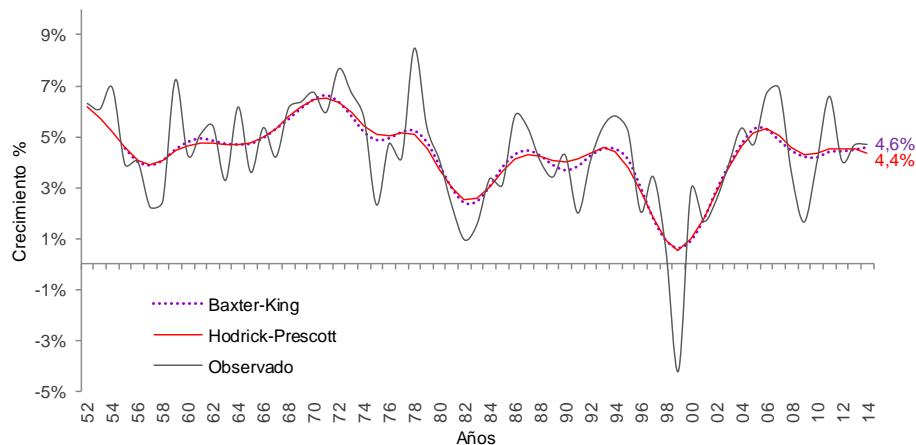
### **7.A.1. Evolución de los factores de crecimiento**

#### **7.A.1.a. Fases de crecimiento de la economía colombiana**

En los últimos sesenta años la economía colombiana ha crecido a una tasa de 4,3%, como es natural han existido fases de expansión y contracción económica. Por ejemplo, en la década de los cincuenta, el crecimiento promedio fue del 4,8%, en los sesenta fue del 5,2% y durante los setenta, que fue la década de mayor expansión, fue del 5,5%. En las décadas siguientes, la economía experimentó un crecimiento menor. Es así como en los años ochenta, el crecimiento fue de tan solo un 3,5%, como consecuencia de la crisis financiera, la crisis de deuda que sufrieron varios países de América Latina y al ajuste que tuvo que experimentar la economía en esos años. En los noventa, la economía tuvo una fase de expansión en el primer lustro, con un crecimiento promedio del 4,5%, seguida de una fase de bajo crecimiento (0,5%), como consecuencia de una crisis financiera y fiscal. Con ello, el crecimiento de la década alcanzó el 2,5%.

Desde 2000, en la fase de recuperación de la crisis, la economía inició una serie de reformas que permitieron recuperar la inversión, el crecimiento y el empleo. Es así como entre 2001 y 2010 el crecimiento promedio fue del 4,3% y el desempleo se redujo del 16,7% al 11,1%, posteriormente entre 2010 y 2014 se consolidó el crecimiento económico alcanzando una tasa promedio anual del 5,0% y la tasa de desempleo se redujo hasta alcanzar un 8,9%. Ilustrando lo anterior, la Figura 7.1 muestra las fases de crecimiento de la economía colombiana. Para resaltar estas fases, la serie se presenta depurada (se elimina el comportamiento irregular, Harvey, 1989), lo cual es una medida del crecimiento potencial que se sitúa entre el 4,4% y el 4,6%, aunque con otras metodologías llega al 4,8%.

**Figura 7.1:**  
**Crecimiento estimado del PIB**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

En estos años, los cambios en el crecimiento estuvieron acompañados de cambios en la volatilidad del mismo. Así, en los setenta y ochenta Colombia presentó un crecimiento económico superior y menos volátil que el promedio latinoamericano (Tabla 7.1), pero en los noventa el crecimiento promedio fue menor al latinoamericano y su volatilidad registró un aumento significativo frente a las décadas anteriores. Finalmente, entre 2000 y 2010 los registros de crecimiento y volatilidad mejoraron y para el período 2010–2014 el crecimiento volvió a niveles similares de prosperidad y volatilidad de los años cincuenta y sesenta.

**Tabla 7.1**  
**Tasa de crecimiento económico promedio y volatilidad por décadas**

País	Crecimientos promedio anuales (%)									
	Década de los 70		Década de los 80		Década de los 90		Década del 2000		Periodo 2010–2014*	
	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad	Crecimiento	Volatilidad
Argentina	3,2	4,4	-0,9	7,1	4,3	6,9	4,6	10,0	4,9	4,3
Brasil	8,0	3,7	2,3	6,8	2,6	3,2	3,6	3,9	3,1	3,3
Chile	1,8	7,1	3,6	12,1	6,5	6,3	4,1	3,9	4,9	1,0
<b>Colombia</b>	<b>5,7</b>	<b>1,8</b>	<b>3,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,8</b>	<b>5,0</b>	<b>4,3</b>	<b>2,6</b>	<b>5,0</b>	<b>1,3</b>
Méjico	6,5	2,1	2,6	6,5	3,4	6,5	1,8	4,9	3,4	2,0
Perú	3,9	2,8	0,1	12,8	4,4	6,5	5,5	4,2	6,0	2,4
Venezuela	5,2	2,7	0,2	10,2	2,2	7,9	3,5	13,6	1,3	4,3
<b>Promedio A.L.**</b>	<b>5,5</b>	<b>3,6</b>	<b>2,0</b>	<b>4,6</b>	<b>3,3</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,7</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>

Fuente: FMI, Dane, cálculos: DNP

\*Datos incluyen la proyección oficial de 2014 "Western Hemisphere" del FMI

- **Fuentes de crecimiento sectorial**

En los últimos cuarenta años, la dinámica sectorial de la economía ha cambiado. En los años setenta, una de las décadas de mayor crecimiento económico, el crecimiento fue generalizado en todos los sectores, variando entre un 7,7% para los servicios de transporte y comunicaciones y un 4,5% en el sector agrícola, con excepción de la minería que tuvo un crecimiento negativo de 0,1%, (Tabla 7.2). Por lo contrario, en los años ochenta con la aparición y puesta en producción de los yacimientos de Caño Limón en Arauca y la explotación de la mina del Cerrejón en la Guajira, la economía colombiana basó su crecimiento en el sector minero, que tuvo un crecimiento promedio del 19,1%<sup>2</sup>, mientras en los demás sectores el crecimiento fue bajo oscilando entre el 2,6% y 3,1%<sup>3</sup>, con excepción del sector de "suministro de electricidad, gas y agua" que registró un crecimiento del 4,6%. En la década de los noventa, gracias a la explotación de los campos de Cusiana y Cupiagua, el sector minero continuó liderando el crecimiento, pero con tasas más bajas (5,3%), seguido de los servicios sociales, comunales y personales (3,4%), cuyo aumento refleja la expansión del gasto público experimentada en la segunda parte de la década.

En el período 2001-2010, el crecimiento de la economía colombiana cambió para basarse en los sectores de la construcción (7,8%), el comercio (4,4%), el de transporte y comunicaciones (5,7%) y el financiero (4,2%), en un contexto donde las economías de América Latina estuvieron favorecidas por altos términos de intercambio y abundante liquidez internacional.

Finalmente, entre 2010 y 2013, el crecimiento estuvo impulsado nuevamente por el sector minero (8,3%), seguido por el de la construcción (8,7%), el comercio (5,1%) y el financiero (5,6%). En un ambiente caracterizado por altos precios de los bienes básicos, flujos de capital hacia los países emergentes y cierta inestabilidad en algunos países de América Latina.

---

<sup>2</sup> Hubo años en los cuales el crecimiento superó el 30,0%, por ejemplo en 1985 fue de 37,7% y en 1986 de 62,8%, en 1984 de 22,3% y en 1987 de 24,0%.

<sup>3</sup> La industria por ejemplo, tuvo una caída de 6,3% en 1981, de 0,5% en 1982, de 0,1% en 1983, de 2,5% en 1985 y 1,3% en 1988. La agricultura, registró crecimientos entre -1,1% y 6,6%; la construcción tuvo años de alto crecimiento como el 12,9% de 1983 y años de fuertes reducciones el -10,0% de 1987.

**Tabla 7.2**  
**Tasa de crecimiento económico promedio y volatilidad por décadas**

Concepto	Crecimientos promedio anuales (%)				
	1976–1980	1981–1990	1991–2000	2001–2010	2011–2013
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	4,5	3,1	1,3	2,1	3,3
Explotación de minas y canteras	-0,1	19,1	5,3	3,0	8,3
Industrias manufactureras	5,1	3,1	0,4	3,5	0,9
Suministro de electricidad, gas y agua	6,8	4,6	1,7	3,1	3,3
Construcción	6,1	2,6	-0,4	7,8	8,7
Comercio	4,5	2,6	1,3	4,4	5,1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,7	2,7	3,4	5,7	4,9
Servicios financieros, inmobiliarios y a las empresas	5,6	3,8	2,8	4,2	5,6
Servicios sociales, comunales y personales, hoteles y restaurantes	6,5	3,6	6,3	3,3	4,5
<b>PIB TOTAL</b>	<b>5,4</b>	<b>3,5</b>	<b>2,7</b>	<b>4,1</b>	<b>5,1</b>

Fuente: Dane, cálculos: DNP – DEE

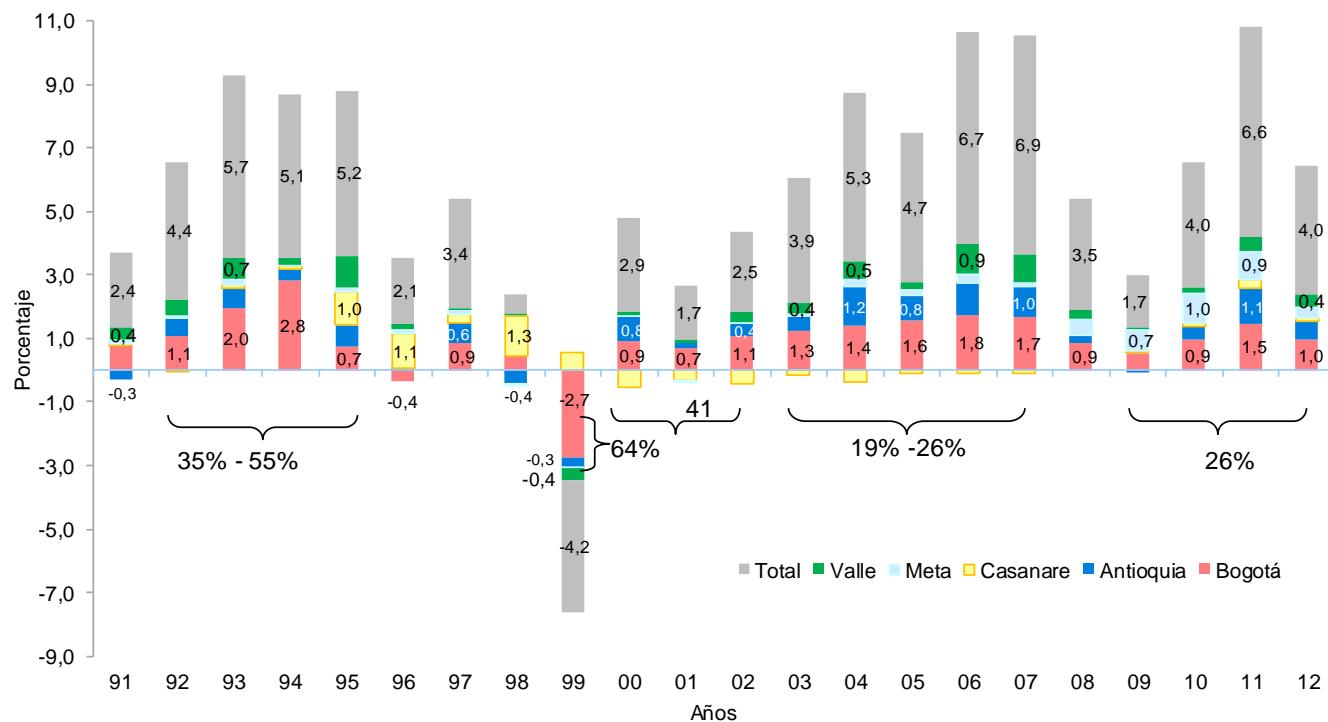
En síntesis, en los últimos cuarenta años, la economía colombiana tuvo como motores del crecimiento al sector de minas y canteras y a los sectores de construcción y servicios financieros, que son sectores no transables. Entre tanto, la industria y la agricultura solo mostraron crecimientos altos en la década de los setenta<sup>4</sup>, lo cual pone en evidencia la necesidad de hacer mayores esfuerzos para mejorar la dotación de factores en estos sectores e impulsar su desarrollo, que es muy importante para superar la pobreza en el campo y en las ciudades.

• **Fuentes de crecimiento regional**

La participación de las regiones en el crecimiento de la economía ha cambiado en los últimos veinticinco años. En 1993–1995, Bogotá explicaba entre un 35,0% y un 55,0% del crecimiento. No obstante, en la crisis de 1999 donde el PIB se contrajo un 4,2%, como consecuencia de la reducción en la actividad edificadora y del sector financiero, los cuales se situaban en Bogotá y explicaron en conjunto un 64% de esta caída. Desde entonces, Bogotá solo explica entre un 19,0% y un 25,0% del desempeño económico del país (Figura 7.2).

<sup>4</sup> Las autoridades colombianas hicieron uso del impulso fiscal en la década de los setenta y en la segunda mitad de los años noventa para apoyar a estos sectores..

**Figura 7.2**  
**Apporte departamental al crecimiento del PIB**

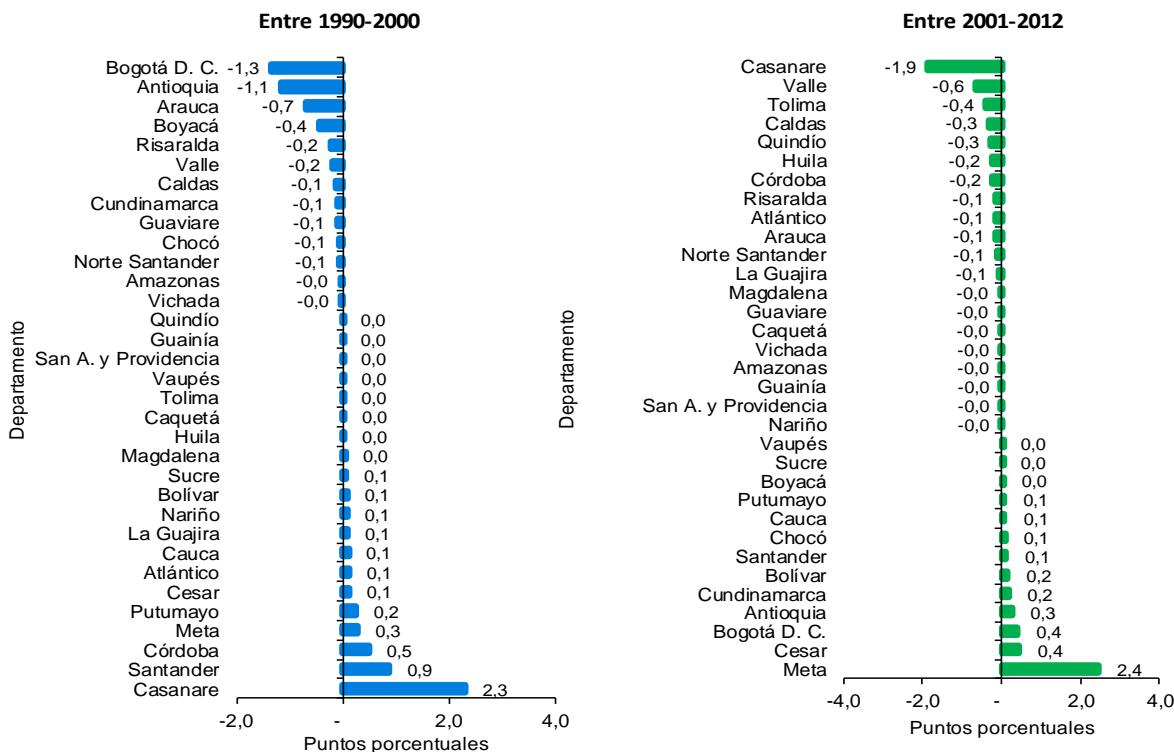


Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

Por otra parte, en los años ochenta el sector de minas y canteras ubicado esencialmente en cinco departamentos del país se constituyó en la fuente regional del crecimiento de la economía. Durante esta década, los departamentos de Arauca, Huila y la Guajira generaron el principal aporte al crecimiento de la economía, mientras que en los años noventa, la fuente cambió hacia Casanare y en segunda medida Bogotá. Para el período 2010–2014, la contribución más importante al crecimiento se generó en el Meta y en una menor medida en Bogotá.

Cuando se analizan los cambios a nivel de la economía regional, se observa que en la década 1990, Bogotá perdió 1,3 puntos de su aporte al PIB por efecto de la crisis hipotecaria. Igualmente, departamentos como Antioquia, Valle, Arauca y el Eje Cafetero que dependían de los sectores transables como la industria y la agricultura también perdieron participación, mientras que los departamentos petroleros como Putumayo, Santander, Casanare y Meta ganaron participación, al igual que Córdoba por el crecimiento de la producción pecuaria.

**Figura 7.3**  
**Cambios departamentales en el aporte al crecimiento del PIB**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

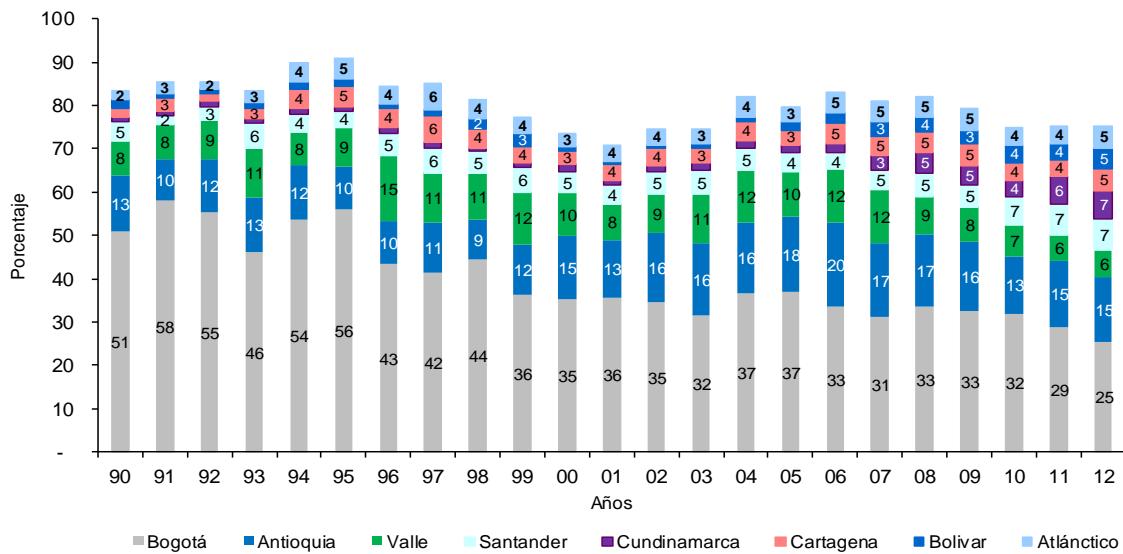
En el período 2001–2012, las regiones que redujeron su participación en el crecimiento económico fueron Casanare, debido a la menor producción petrolera y el Valle y el Eje Cafetero, debido a la sustitución de la economía cafetera. Por el contrario, Meta fue el departamento que más contribuyó al crecimiento del producto con la explotación de Campo Rubiales, seguido de Bogotá por el nuevo auge de la construcción y los servicios financieros y Antioquia gracias a la construcción y a la reconversión industrial, orientada al mercado de Venezuela y las expectativas de los tratados comerciales. Así mismo, Santander también fue uno de los departamentos ganadores gracias al crecimiento de la construcción y de la industria orientada hacia el mercado Venezolano.

Cabe mencionar que los cambios en participación del valor agregado han cambiado el perfil productivo del país. Por ejemplo, la menor contribución para el PIB cafetero proviene de los departamentos del eje cafetero, ganando una mayor participación departamentos como Huila, Cauca, Nariño y Santander.

Se destaca que uno de los grandes cambios de la participación regional, se relaciona con la industria y la construcción en Bogotá. En el caso de la industria, entre 1990–2012, Bogotá perdió 5,8 pp en el aporte al crecimiento del PIB industrial: 3,8 pp entre

1990–2000 y 2,0 pp entre 2001–2012. De otra parte, en el caso de la construcción de edificaciones, Bogotá perdió 15,6 pp de participación entre 1990 y 2000 por efecto de la crisis de finales de siglo y a pesar de concentrar buena parte de la actividad edificadora perdió 6,1 pp entre 2001–2012. Por lo anterior, a pesar de que a comienzos de los noventa Bogotá participaba con el 57,0% en el PIB de edificaciones, para 2012 esta participación sólo llegó a 25,5%. Los departamentos que ganaron participación en el PIB de edificaciones fueron: Antioquia, Valle, Santander (en el período 2001–2012), Meta y Atlántico.

**Figura 7.4**  
**Evolución de la participación departamental del PIB de edificaciones**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

En contraste con lo sucedido en la industria y la construcción en Bogotá, la capital aumentó su participación en el PIB del sector comercio, restaurantes y hoteles, siendo este aumento de 5,4 pp para el período 1990–2000 y de 7,1 pp adicionales para el período 2001–2012. Muchos departamentos perdieron participación en este sector a costa de Bogotá, por ejemplo Antioquia perdió 1,9 pp entre 1990–2000, aunque luego recuperó 1,3 pp entre 2011–2012. En general, se tiene que en la década anterior, Bogotá explicaba el 18,9% del PIB del comercio y ahora llega a explicar el 32,1% del PIB de este sector.

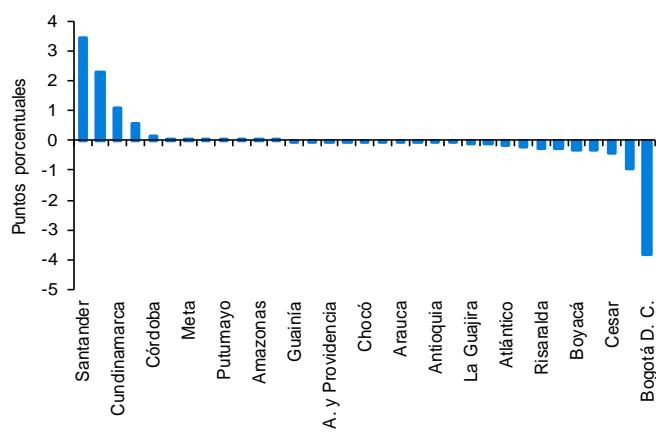
Ahora bien, es importante mencionar que en materia de servicios sociales Bogotá perdió 2,8 pp de participación en el período 1990–2000 y 1,6 pp en el período 2001–2012. Esta menor participación en la generación del valor agregado del sector es consecuencia del proceso de descentralización, en donde otros departamentos recibieron proporcionalmente más recursos por transferencias que Bogotá, las cuales llegaron a ser

del 60,0% del PIB de los servicios sociales correspondiente a gastos en servicios personales del Estado.

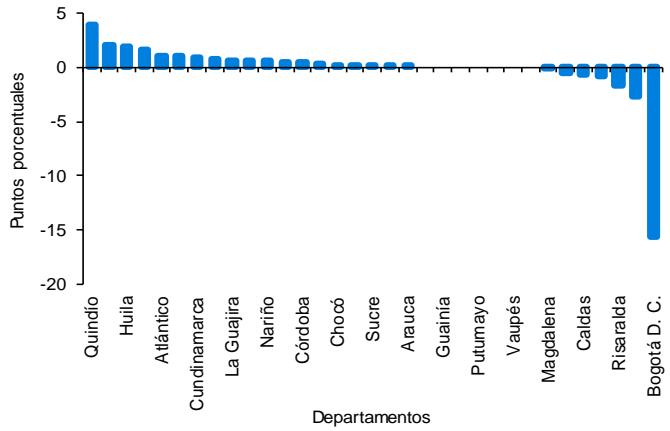
**Figura 7.5**

**Cambios departamentales en el aporte al crecimiento del PIB sectorial**

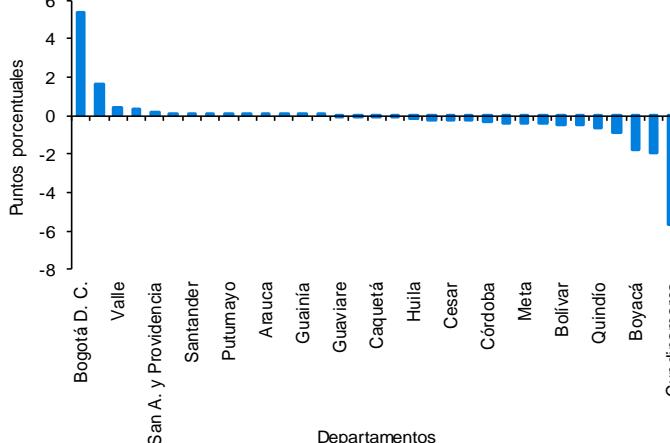
**Industria 1990-2000**



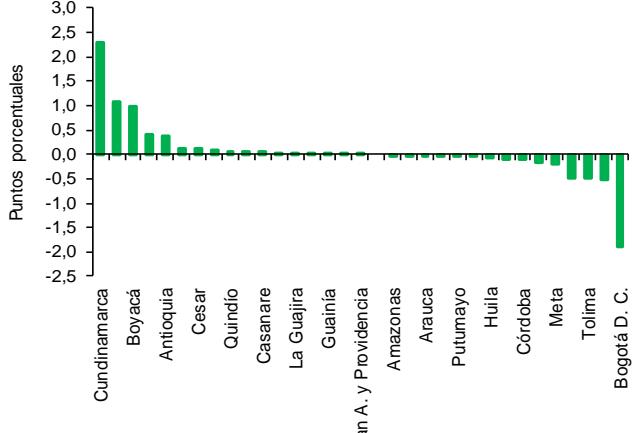
**Edificaciones 1990-2000**



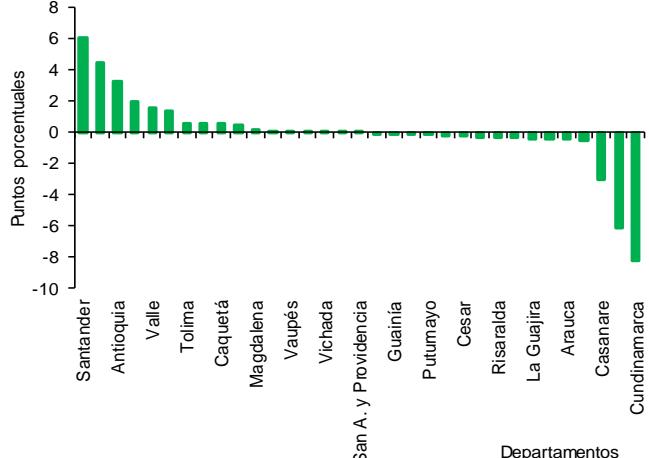
**Comercio 1990-2000**



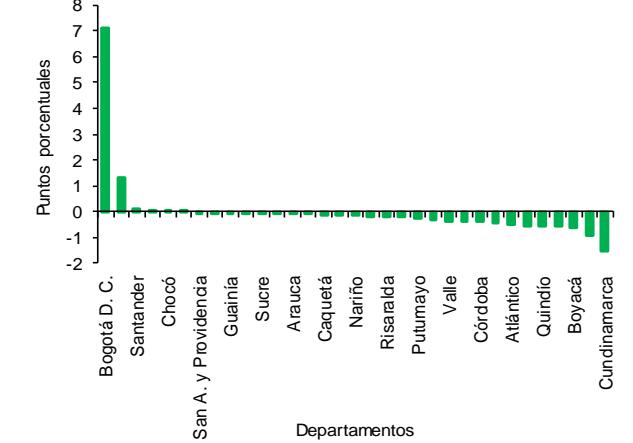
**Industria 2001-2012**



**Edificaciones 2001-2012**



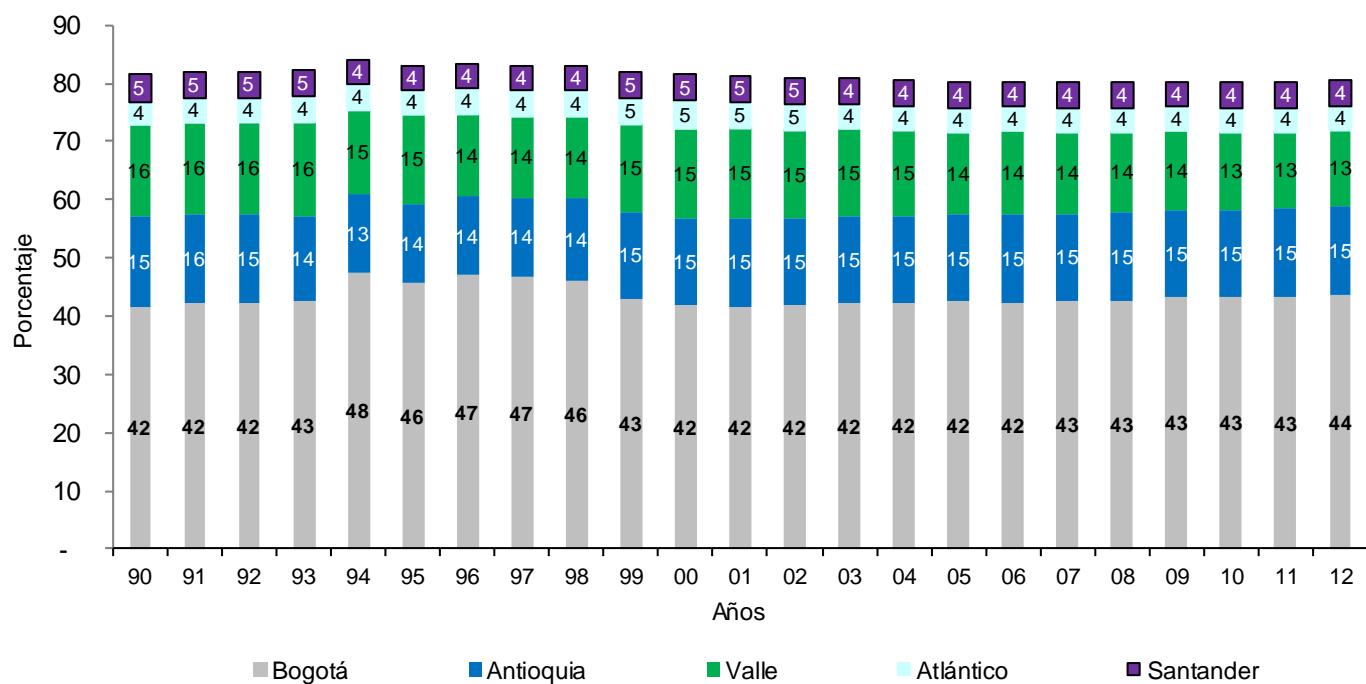
**Comercio 2001-2012**



Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

En resumen, la menor dependencia de Bogotá como fuente de generación de valor agregado en sectores como la industria, los servicios de transporte, servicios sociales y la construcción, contrasta con el aumento en la participación del PIB de los servicios de comercio, restaurantes y hoteles y de los servicios financieros, que en las últimas dos décadas han aumentado su participación en cerca de 2,0 pp. Con ello, la capital se consolida como una ciudad especializada en los sectores de servicios, lo cual le genera un gran potencial de crecimiento, convirtiéndola en posible líder del impulso del crecimiento nacional. Así mismo, esto plantea importantes retos en el campo de la innovación y la productividad, ya que entre el 41,2% y el 43,7% del PIB de este sector es generado en Bogotá, el 15,1% en Antioquia y el 13,2% en el Valle (Figura 7.6).

**Figura 7.6**  
**Participación en el PIB de servicios financieros de algunos departamentos**



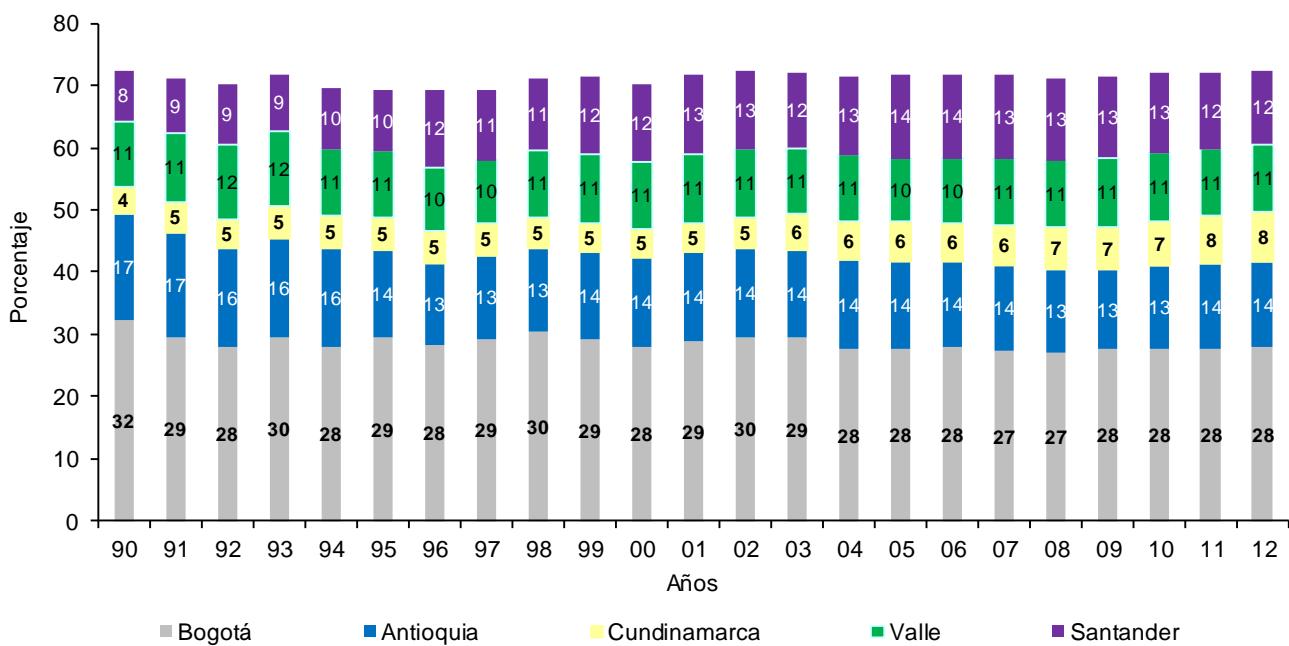
Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

Así mismo, el crecimiento en la construcción de infraestructura, la especialización de Bogotá como proveedora de servicios y el cambio en la asignación de transferencias por cuenta de la descentralización, han reducido en los últimos 25 años la dependencia de Bogotá en la generación del valor agregado de la economía nacional. Ello se refleja en

los impuestos netos de subsidios, donde Bogotá ha perdido cerca del 5,5 pp como generadora de la tributación total de acuerdo con las cuentas nacionales.

En síntesis, en los últimos 25 años a pesar de la importancia de la economía de departamentos como Bogotá, Antioquia y Valle, se observa una menor dependencia de Bogotá principalmente en la generación del valor agregado, una mayor diversificación de la economía en la cual otros departamentos han entrado a participar en forma importante en algunos sectores como el café y una clara especialización de Bogotá como proveedor de servicios financieros y de comercio<sup>5</sup>.

**Figura 7.7**  
**Participación en los impuestos de algunos departamentos**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

### 7.A.2. Productividad de la economía

El crecimiento económico proviene del aumento de los recursos de capital y trabajo y de aquellos factores asociados a su productividad (PTF), como aumentos en el

<sup>5</sup> A ello hay que sumarle el peso que aún tiene Bogotá en la generación del valor agregado de los servicios sociales, pues su participación es del 28.1%, aunque en 1990 era de 32.6%.

conocimiento, eficiencia y organización económica y social. Estos se vinculan mediante un sencillo esquema contable.

Históricamente, el crecimiento del capital y de la fuerza laboral en Colombia explica cerca del 83,7% del crecimiento del producto de la economía; mientras que el 12,3% restante se explica por el crecimiento de la PTF. La Tabla 7.3 muestra que entre 1980 y 2010 se presentó una desaceleración del crecimiento del capital y del trabajo, que pasó de un 4,2% promedio en los setenta, a un 3,1% entre 2001–2010. Ello debido en parte tanto a la crisis de finales de siglo en Colombia, como a la crisis internacional de 2008–2009. En este mismo periodo (1980–2010), el crecimiento de la PTF, fue modesto e incluso llegó a presentar un aporte negativo en los noventa. En los últimos cuatro años (2010–2014), el crecimiento de la PTF es apenas del 0,3%, convirtiéndose el principal reto de la economía.

**Tabla 7.3**  
**Fuentes de crecimiento económico**

Décadas	Capital	Trabajo	(K + L)*	Crecimientos promedio anuales (%)			
				PTF	PIB	K/L	PL
Prom 51 – 14	4,8	2,8	3,6	0,7	4,3	1,7	1,5
Prom 51 – 60	5,3	2,8	3,8	1,0	4,8	1,9	1,9
Prom 61 – 70	4,0	3,8	3,9	1,3	5,2	1,1	1,4
Prom 71 – 80	5,0	3,7	4,2	1,3	5,5	1,3	1,8
Prom 81 – 90	3,8	2,5	3,2	0,3	3,5	1,5	0,8
Prom 91 – 00	5,6	1,7	3,4	-0,8	2,5	3,3	0,6
Prom 01 – 10	4,6	2,2	3,1	1,2	4,3	2,1	2,0
Prom 10 – 14	6,7	2,9	4,6	0,3	5,0	2,3	1,6

Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

\*Supone que la producción total requiere una utilización de 58% de capital y 42% de trabajo.

#### 7.A.2.a. Capital Físico

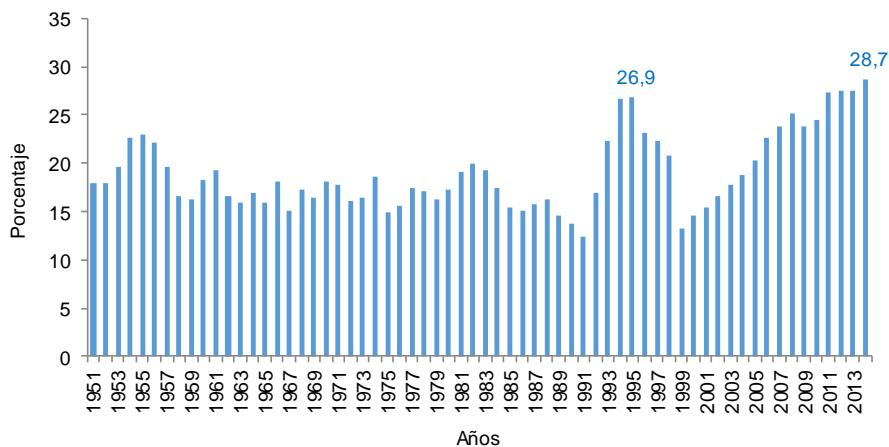
El crecimiento del capital físico ha oscilado entre el 3,8% y 6,7% que es el punto más alto, y corresponde a lo alcanzado entre 2010 y 2014. Ello se debe en los cincuenta al impulso a la industria y en los setenta a la estrategia de la construcción de vivienda, que adicionalmente permitió la incorporación de nuevas tecnologías. A partir de los años noventa, la apertura comercial, los tratados de libre comercio y el crecimiento del comercio con Venezuela, facilitaron la entrada al país de bienes intermedios y de capital que permitieron la reconversión del aparato industrial del país.

La desaceleración del crecimiento entre 2001 y 2010 se explica, naturalmente, por la caída en la inversión en edificaciones suscitada a partir de la crisis de 1999. La Figura 7.8 muestra en los años noventa una caída significativa de la participación de la inversión en el PIB. Es así como después de registrar participaciones superiores al 20,0% a finales de los ochenta, ésta cae a niveles cercanos al 13,0% en 2000, punto a partir del cual comienza a recuperarse hasta alcanzar un 28,7% del PIB en 2014, siendo la más alta de la historia.

Cuando se analiza la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), antes conocida como inversión interna en países desarrollados, lo que se encuentra es que su participación como porcentaje del PIB ha venido descendiendo, debido a que estas grandes economías ya construyeron una parte importante de la infraestructura económica para el desarrollo y una vez alcanzada este nivel no encuentran mayores beneficios en incrementar más allá sus tasas de inversión. Es el caso de economías como la de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Alemania entre otras donde sus tasas de inversión han caído un -14,8%, -10,1%, -8,3% y -4,5% respectivamente.

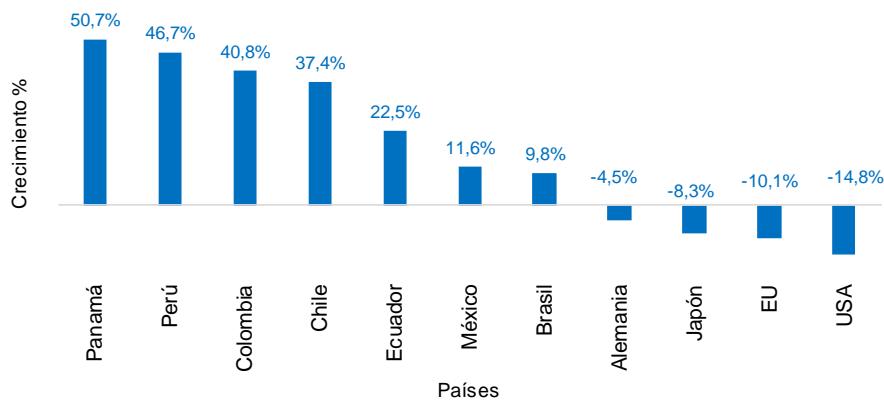
Por otro lado, cuando se observan países en vías de desarrollo, se invierte la situación, ya que en estos países, donde es frecuente encontrar altos crecimientos del PIB, también se observan grandes esfuerzos en aumentar su inversión, ya que el crecimiento económico debe sostenerse a través de una sólida creación de infraestructura física, financiera e institucional, que en este caso llega por medio de crecimiento en la inversión. Un ejemplo de esta observación es el caso de las economías de Panamá, Perú y Colombia que en los últimos años han presentado muy buenos resultados en términos de crecimiento del PIB, acompañados de cambios positivos en inversión. En el caso de Panamá la inversión aumentó el 50,7% entre 2010 y 2012, en Perú el 46,7% y en Colombia el 40,8%. (Figura 7.9)

**Figura 7.8**  
**Formación bruta de capital fijo como proporción del PIB**



Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

**Figura 7.9**  
**Crecimiento de la Formación Bruta de Capital Fijo entre 2002 y 2012 para varios países**



Fuente: Oficinas estadísticas, cálculos DNP - DEE

Ahora bien la composición de la inversión da muestras de hacia donde se conduce la economía. Lo que se encuentra es que países en vías de desarrollo dedican la mayor parte de sus recursos de inversión en la construcción de obras civiles y vivienda, lo cual es un 50,2% en el caso de Colombia. Una vez más esto coincide con la intuición que la inversión en infraestructura vial y física son el camino para sostener un aparato productivo. Después de construcción, se encuentra la inversión en maquinaria y equipo, que en Colombia es de 46,6%, es la segunda en importancia. Por el contrario, países desarrollados, que tienen altos niveles de infraestructura ya construida, dedican buena

parte de su inversión al desarrollo de activos fijos intangibles, como es el caso de la industria del software, financiera y el desarrollo de patentes e investigación (Tabla 7.4).

**Tabla 7.4**  
**Formación Bruta de Capital Fijo para varios países (2012)**

Países	FBKF ( % PIB )	Porcentaje		
		Construcción y equipo	Maquinaria	Otros*
Panamá	27,5	60,3	39,7	-
Perú	27,7	54,2	45,8	-
Colombia	27,2	50,2	46,6	3,3
Chile	26,8	57,2	43,1	-
Ecuador	26,3	63,6	32,9	3,5
Méjico	22,0	64,9	35,1	-
Brasil	18,2	40,4	51,2	6,1
Alemania	17,6	56,6	37,2	6,3
EU	17,9	56,8	33,8	9,5
USA	18,6	38,1	35,1	26,8

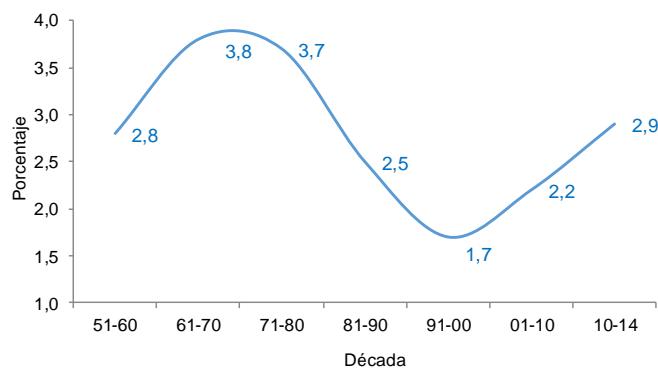
Fuente: Oficinas estadísticas y bancos centrales de países

\* Activos fijos intangibles y/o activos fijos cultivados

### 7.A.2.b. Trabajo

En cuanto al factor trabajo, este encontró su crecimiento más alto en la década de los setenta (3,8%) y su punto mínimo en los años noventa (1,7%). A partir de allí ha presentado una recuperación (Figura 7.10), lo cual indica que el comportamiento favorable de la inversión en el último cuatrienio ha favorecido tanto la reconversión tecnológica como la demanda laboral.

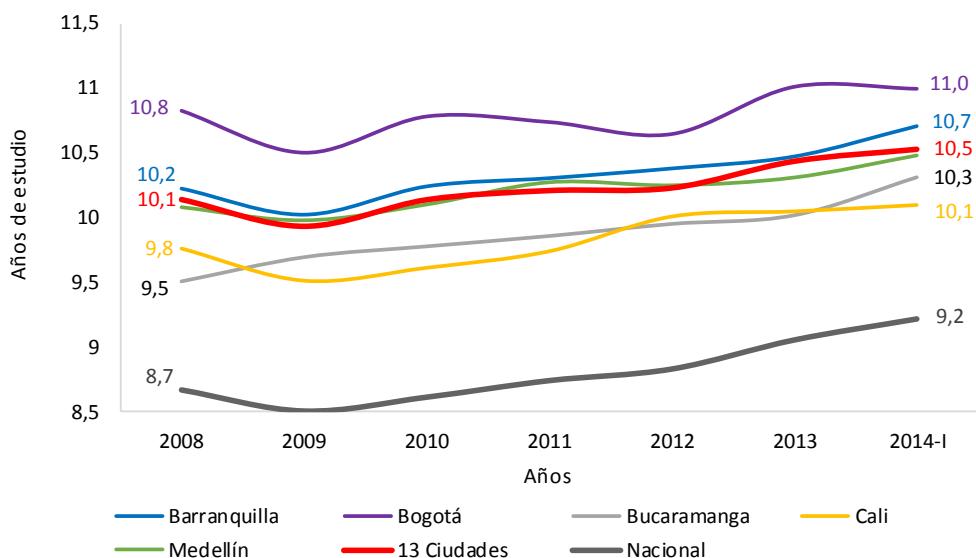
**Figura 7.10**  
**Crecimiento promedio del trabajo por décadas**



Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

El incremento en la contribución del trabajo al crecimiento económico en los últimos 14 años, se ha visto reflejado en una reducción de las tasas de desempleo que pasan de un 16,7% a comienzos de 2001 a un 8,9% en agosto de 2014. No obstante y a pesar de los avances de los últimos años, los niveles de calificación de la mano de obra colombiana aún no son suficientes e incluso son bajos frente a otros países, pues el número promedio de años cursados es de apenas 9,2 para el total nacional y de 11,1 en las principales ciudades (Figura 7.11).

**Figura 7.11**  
**Educación promedio de la PEA en cinco ciudades principales, Total Nacional y 13 áreas**



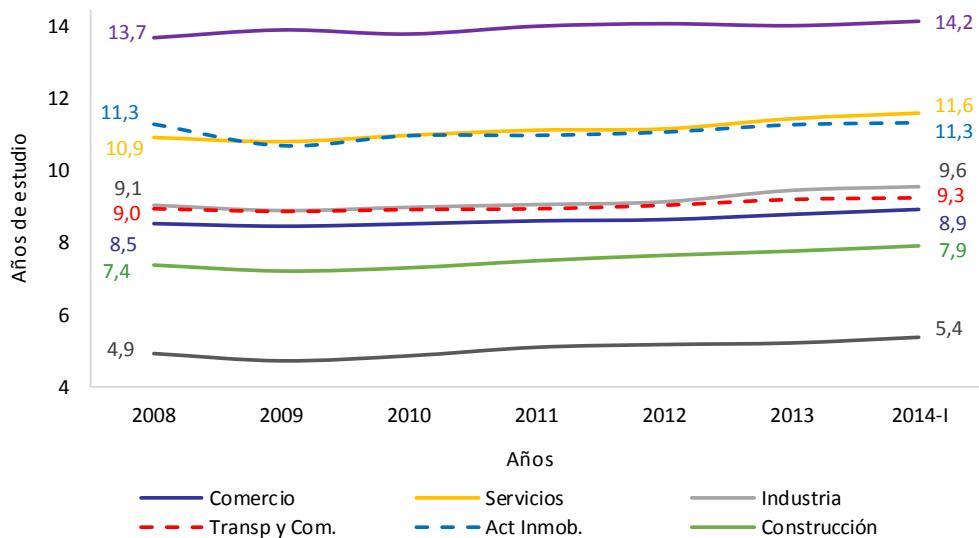
Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

Por sectores económicos, la exigencia en educación es poco homogénea. Mientras que para el sector de servicios de intermediación financiera, en promedio, sus trabajadores cuentan con 14 años de educación, en la agricultura es de solo 5,4 años, es decir basta con la educación primaria o menos (Figura 7.12).

Los esfuerzos realizados con el propósito de tener mano de obra más calificada se reflejan en el aumento de los años promedio de educación para las cinco primeras ciudades del país. Al comparar los promedios anuales de los años aprobados en educación entre 2008 y el primer semestre de 2014, Bucaramanga ha sido la ciudad con el incremento más alto, ya que pasó de 9,5 años promedio de educación aprobados a 10,3 años en este periodo. Le sigue Barranquilla con un aumento de medio año. En la capital del país se observa también una variación positiva de 10,8 a 11 años de educación promedio aprobados, significando que un trabajador promedio de Bogotá ya tiene aprobada la educación media. En términos más generales, la población económicamente activa (PEA), tanto de las trece áreas metropolitanas como de todo el territorio nacional, ha alcanzado cinco meses y medio año más de educación.

Por rama de actividad económica, los años promedio de educación han aumentado en cada uno de los sectores entre 2008 y el primer semestre de 2014. El mayor crecimiento se presentó en el sector de servicios, cuyos trabajadores tenían en promedio 10,9 años de educación aprobados, y pasaron a tener 11,6. Le siguieron construcción; industria; intermediación financiera; y otras ramas, donde el incremento fue de medio año en el promedio de los años aprobados en educación. Para el primer semestre de 2014, ya son tres las ramas que tienen en promedio trabajadores con el título de bachiller, éstas son: Intermediación financiera; servicios; y actividad inmobiliaria.

**Figura 7.12**  
**Años de educación promedio por ramas de actividad económica**



Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

Desde hace una década la situación del mercado laboral ha cambiado favorablemente, reflejado en el buen comportamiento de los indicadores de empleo, especialmente en el incremento de la participación laboral, tanto de hombres como de mujeres.

El incremento de la tasa de participación en el contexto nacional, parece estar asociado con el aumento de la participación laboral de mujeres con edad entre 25 y 59 años y mujeres y hombres con 60 años o más. En el primer caso, la tasa promedio de participación pasó de un 63,2% en el 2007 a un 72,0% en el 2013; en el segundo grupo, las mujeres incrementaron su participación del 9,0% a, 25,0%, mientras que los hombres lo hicieron del 46,0% al 51,2%, durante el mismo periodo.

En términos de la participación laboral por ciudades, se encuentra que entre las ciudades que más aportan a los indicadores de mercado laboral, Bucaramanga, Bogotá y Medellín presentan incrementos en la tasa de participación de 9,9; 8,0 y 6,3 pp entre 2007 y 2013, soportados principalmente por crecimientos en las tasas de participación femeninas. En contraste con las ciudades anteriormente mencionadas, Cali reporta una tasa de participación constante, mientras Florencia y Popayán presentan una caída de 3,7 y 2,4 pp en la tasa de participación (Tabla 7.5).

**Tabla 7.5**  
**Tasas de participación laboral para las ciudades colombianas (2007–2013)**

Ciudad	Porcentaje						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Armenia	56,9	58,2	56,9	60,8	62,5	64,1	62,8
Barranquilla	57,0	55,6	57,1	58,3	59,3	61,1	61,0
Bogotá	64,0	65,5	66,6	68,6	70,9	72,1	72,0
Bucaramanga	59,2	62,5	67,2	69,9	68,8	69,8	69,1
Cali	65,7	65,4	67,8	67,5	65,1	65,7	66,0
Cartagena	56,9	52,4	55,6	55,9	57,3	59,5	59,6
Cúcuta	60,7	60,9	62,0	61,8	65,1	66,0	66,5
Florencia	57,6	53,5	53,6	54,1	56,1	55,2	53,9
Ibagué	67,7	68,9	68,3	66,9	70,5	68,3	69,4
Manizales	55,2	55,1	56,9	57,8	57,9	58,0	59,2
Medellín	59,1	60,9	64,0	64,1	64,0	65,8	65,4
Montería	62,9	65,3	66,9	67,0	68,0	65,7	63,9
Neiva	59,4	63,1	63,0	64,2	65,1	65,2	65,4
Pasto	62,8	62,2	65,1	67,2	67,5	67,2	68,4
Pereira	56,5	57,5	63,4	62,4	64,2	64,5	60,7
Popayán	59,5	60,9	57,4	58,0	57,4	58,9	57,1
Quibdó	49,7	47,7	52,7	57,7	64,0	57,7	58,5
Riohacha	56,0	55,8	62,7	64,2	63,3	66,1	64,3
Santa Marta	58,4	58,5	59,4	59,9	59,5	61,8	61,3
Sincelejo	59,4	58,1	54,9	57,8	60,6	63,2	63,3
Tunja	58,7	59,8	60,4	61,0	61,3	61,6	62,0
Valledupar	55,3	53,8	58,4	61,0	59,4	62,0	59,7
Villavicencio	62,6	64,0	65,2	64,8	65,3	66,5	62,5

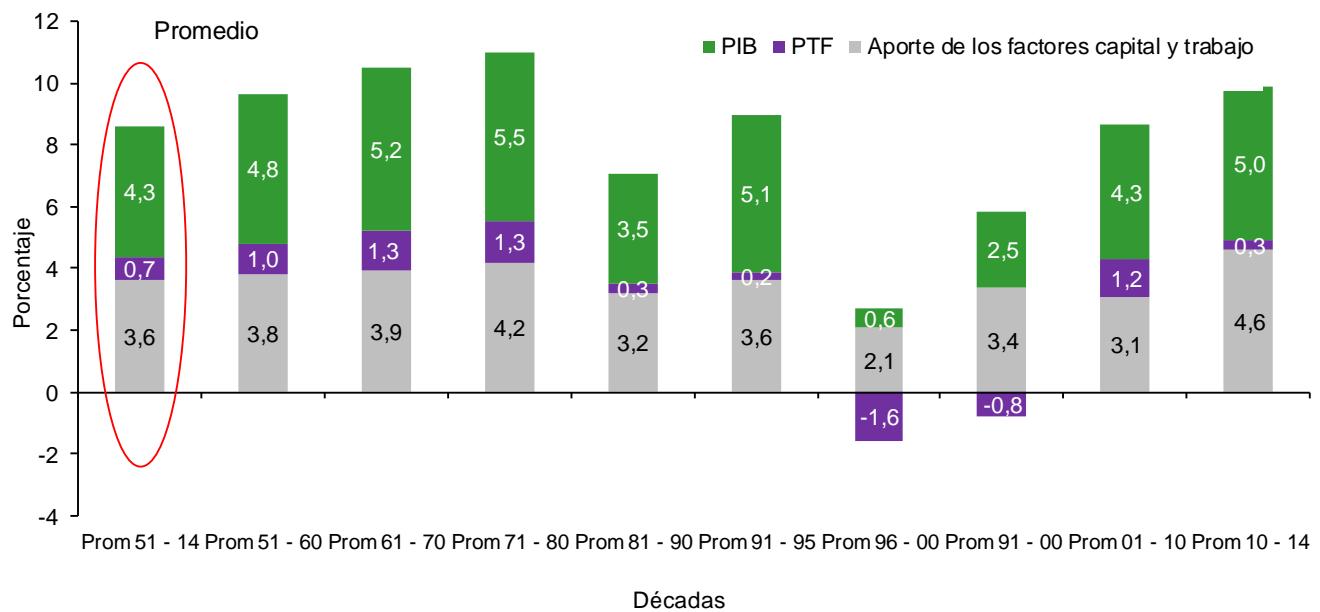
Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

#### 7.A.2.c. Evolución de la productividad

En la Figura 7.13 se presenta la evolución de la PTF entre 1951 y 2014, la cual exhibe un crecimiento promedio del 0,7%. En los años cincuenta, sesenta y setenta, esta variable experimentó una tendencia creciente, con crecimientos entre un 1,0% y un 1,3%, durante los años de mayor expansión de la economía. Posteriormente, la PTF revirtió su tendencia a partir de los ochenta, cuando disminuyó. Las tasas de crecimiento negativas se mantuvieron hasta la década de 2001–2010, cuando el crecimiento fue del 1,2%, en promedio. Despues de este repunte, la PTF registró un bajo crecimiento del 0,3%, entre 2010 y 2014.

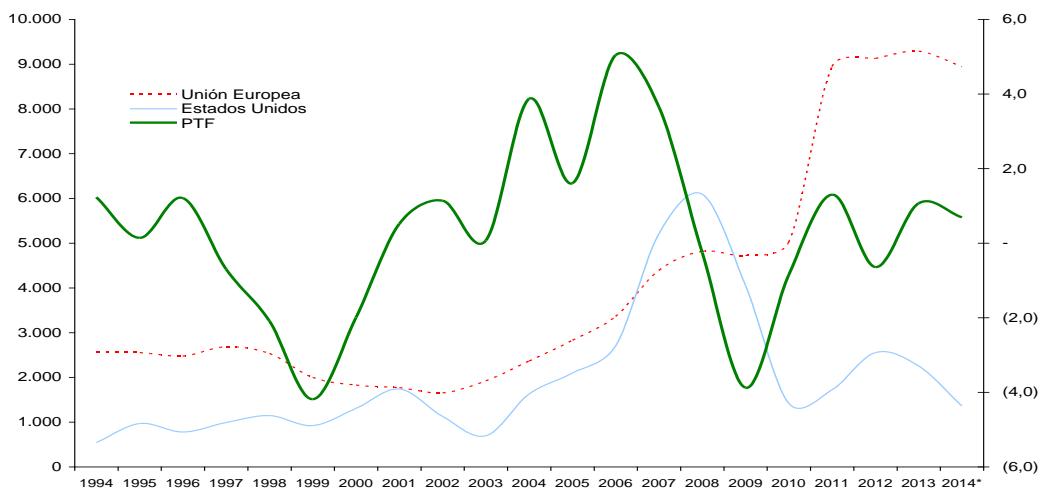
Los factores que explican el deterioro de la PTF en Colombia se relacionan principalmente con el entorno internacional, por cuenta de la crisis mundial y el bajo crecimiento del comercio con Venezuela que ha afectado el crecimiento de los sectores transables. A pesar del deterioro de la productividad en los sectores de la industria, Colombia ha corregido gran parte de los factores que comúnmente deterioran la PTF como son: la seguridad y en desempeño macroeconómico, que afectan el clima de los negocios y van en detrimento de la inversión privada. En el caso de la seguridad, los indicadores muestran que las tasas de homicidios o de secuestros han caído dramáticamente, gracias a las políticas de seguridad democrática, y en el caso del desempeño macroeconómico, desde 2001 se han realizado varias reformas para fortalecer la posición fiscal y macroeconómica, la cual es reconocida por las agencias internacionales y las calificadoras quienes le devolvieron el grado de inversión después de haberlo perdido durante 12 años.

**Figura 7.13**  
**Crecimiento de la productividad total de los factores.**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

**Figura 7.14**  
**Crecimiento de la productividad total de los factores**



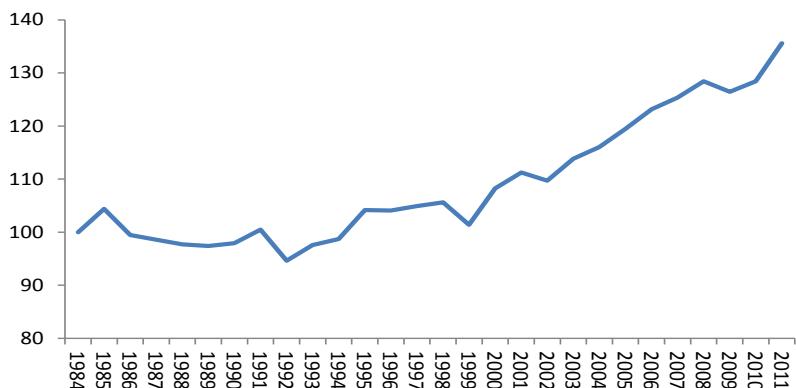
Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

#### 7.A.2.d. Productividad y sus determinantes en el sector manufacturero

La evolución de la PTF<sup>6</sup> en la industria colombiana, muestra un aumento en el largo plazo, alcanzando un crecimiento de 36,0% entre 1984 y 2011, (Figura 7.15). Durante este periodo, se observó una etapa de estancamiento en los ochenta, lo cual es congruente con el declive del periodo de sustitución de importaciones, que justificó el período de liberalización económica de principios de los noventa. Luego a partir de 2000 se aprecia una fase de crecimiento continuo hasta 2008–2009 donde se presenta una desaceleración rápidamente superada. La descomposición del crecimiento de la PTF muestra que en el crecimiento de la misma ha jugado un papel importante la redistribución de la producción hacia empresas más eficientes, y un poco menos importante el cambio técnico observado en cada empresa.

<sup>6</sup> Para más de tales ver Rojas y Piraquive (2014).

**Figura 7.15**  
**Evolución de la Productividad Total de Los factores en la Industria**



Fuente: Rojas y Piraquive (2014)

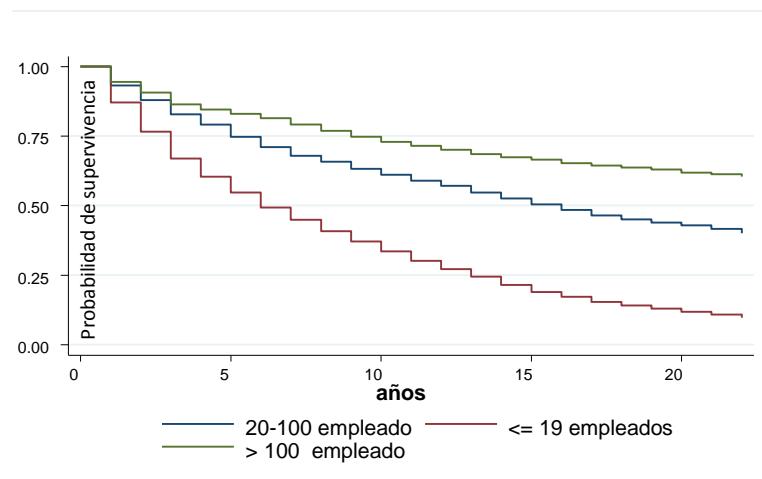
A pesar del crecimiento de la productividad agregada de la industria, se observan diferencias al interior de las agrupaciones industriales (CIIU 2 dígitos) y por tamaño de las empresas. Los sectores con mejor desempeño fueron los sectores de textiles, prendas y cuero (32), madera y muebles (33), vidrio, porcelana y productos no metálicos (36), Hierro, acero y no ferrosos (37) y papel, imprentas y editoriales (34), donde la productividad después de los noventa creció de manera importante. Por su parte los sectores de alimentos y bebidas (31), maquinaria y equipo (38), petróleo y químicos (35) presentaron una dinámica estable con crecimientos leves en los últimos años. Para el resto de sectores industriales la productividad tuvo un peor desempeño.

Por tamaño de empresa, se evidencia que las empresas pequeñas tienen una PTF 21 pp menor que las grandes, mientras que en las medianas esta diferencia es de alrededor de 13 pp. La evolución de la productividad muestra que los primeros años de la liberalización económica favoreció en principio a las empresas medianas y grandes y la de las pequeñas solo reaccionaron después del año 2000. Lo anterior parece mostrar evidencia de que la productividad de este tipo de empresa no se vio jalona por el proceso de modernización de la economía y que fue la necesidad de enfrentar los efectos de la recesión de finales de los noventa la que indujo una mejor dinámica de su PTF, en parte por un mayor proceso de relocalización hacia empresas más eficientes.

Un análisis de supervivencia de las empresas en el mercado muestra una mayor destrucción de empresas pequeñas comparado con las de mayor tamaño (Figura 7.16).

A los 15 años solo sobreviven cerca del 20% de las pequeñas, 50% de las medianas y 65% de las grandes.

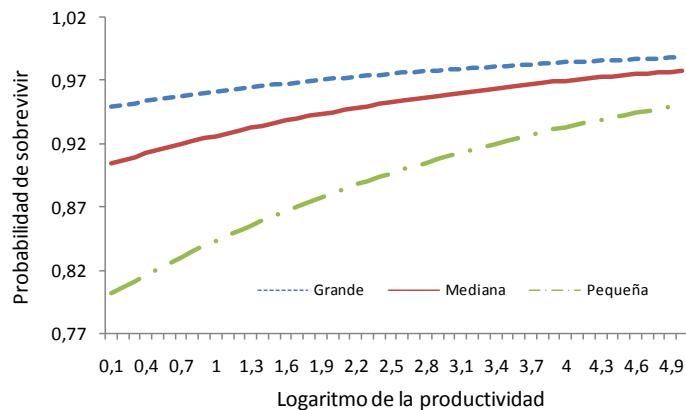
**Figura 7.16**  
**Funciones de supervivencia en el mercado**



Fuente: Rojas y Piraquive (2014)

Los análisis de los determinantes del riesgo de salida del mercado evidencian la productividad es una variable importante en la disminución del riesgo de salida de las empresas (Figura 7.17) y que de igual manera el tamaño es determinante en dicho riesgo: las empresas medianas tienen 1,87 y las pequeñas 4,13 veces más riesgo frente a las grandes. Adicionalmente, se observa que el aumento en los costos salariales, en general, aumenta el riesgo de quiebra y disminuye la probabilidad de sobrevivir. Por su parte, beneficios tributarios, tales como el incentivo a las exportaciones (el Cert) tienen un efecto positivo en la disminución del riesgo y en la probabilidad de sobrevivir.

**Figura 7.17**  
**Probabilidad de sobrevivir según niveles de productividad y tamaño de empresa**

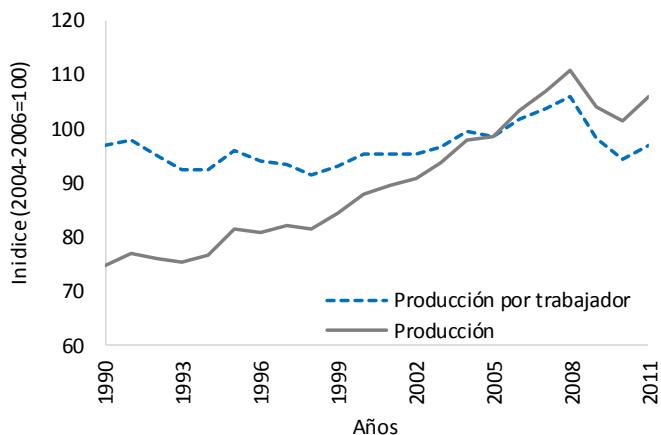


Fuente: Rojas y Piraquive (2014)

#### 7.A.2.e. Productividad en el sector agropecuario

El sector agrícola colombiano ha sido uno de los sectores clave en el desarrollo del país. Sin embargo, desde comienzos de los noventa ha estado creciendo por debajo de su potencial, debido en parte a los problemas de productividad que adolece el sector. Entre los problemas más recurrentes de la productividad se encuentran: baja competitividad en algunos productos, la subutilización de las tierras más fériles para la agricultura, una limitada infraestructura para transportar y comercializar los productos agropecuarios, particularmente en la red terciaria, y un uso ineficiente de factores de producción (tierra y agua), además del conflicto armado en Colombia. Pese a lo anterior, la producción del sector agrícola ha mejorado en los últimos diez años, como se puede ver en la Figura 7.18.

**Figura 7.18**  
**Producción y productividad agrícola**

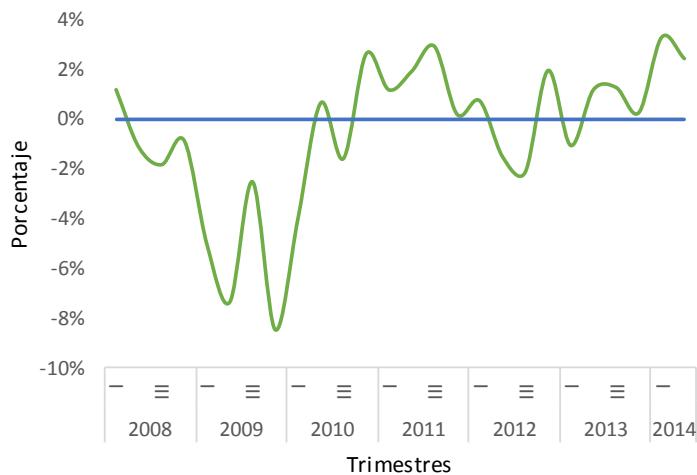


Fuente: Faostat

#### 7.A.2.f. Productividad en el sector de los servicios

El sector de servicios puede contribuir a la creación de un gran número de puestos de trabajo y gracias a su intensidad relativamente alta en mano de obra, puede impulsar el desarrollo inclusivo y sostenible de otros sectores de la economía. Sin embargo, existen grandes desafíos en el sector debido a su baja productividad. La relación entre algunos servicios y el sector manufacturero puede aumentar la competitividad industrial, teniendo en cuenta que en las economías desarrolladas existe un alto nivel de tercerización de los servicios de apoyo a las empresas en la industria manufacturera.

**Figura 7.19**  
**Productividad laboral en el sector de servicios**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

El rápido progreso de las TIC en Colombia, gracias al nuevo marco regulatorio y la promoción del internet, ha permitido la generación de economías de escala en la producción en la mayoría de los servicios, lo cual es un requisito para mejorar el aprovechamiento de los encadenamientos entre la industria y el sector de servicios, así como los servicios en sí mismos.

Uno de los retos para la economía colombiana es la de incrementar su diversificación y aumentar la proporción de valor agregado dentro de los productos nacionales, ya que nuestra economía se ha ido especializando en la producción de materias primas, donde la proporción de valor agregado es baja. En este sentido, para lograr una mayor competitividad en los mercados internacionales, es importante invertir en innovación y en la creación de redes de conocimiento. Adicionalmente, el desarrollo de nueva infraestructura y el mejoramiento de los servicios de logística son clave para una mayor competitividad y productividad de las exportaciones y la producción, en general.

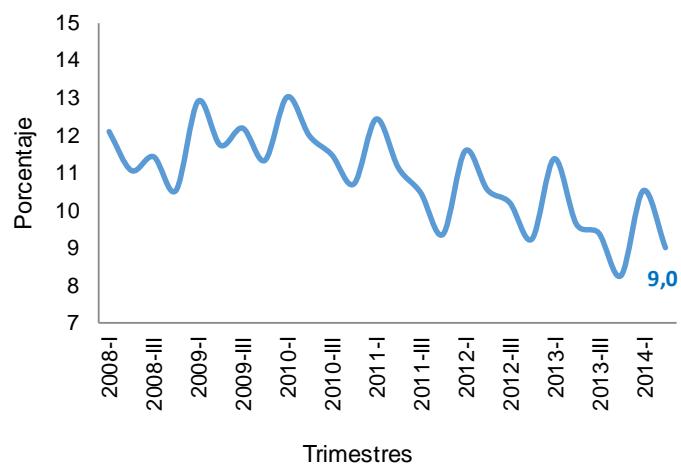
Para esto es necesario la adopción de diferentes políticas con el fin de acelerar y facilitar la innovación en la industria de servicios, como por ejemplo: la remoción de algunas barreras a la entrada y salida para la creación de empresas, la simplificación de procedimientos administrativos para el cambio en las estructuras empresariales, los planes de desarrollo de las habilidades y el fomento de la creatividad y medidas para atraer empresas de capital riesgo.

### **7.A.3. Avances y limitaciones en el crecimiento de la economía**

#### **7.A.3.a. Desempeño del mercado laboral**

El mercado laboral colombiano, ha venido presentando avances significativos, sustentados principalmente por las reducciones en el desempleo, incrementos en el número de ocupados y en la fuerza laboral. Por una parte, la tasa de desempleo ha mantenido una tendencia decreciente durante la mayor parte del siglo XXI, exceptuando la crisis internacional del 2009, donde la cifra alcanzó un nivel del 12,9%. No obstante, a partir de este punto la tasa comenzó a descender, hasta conseguir en 2013 niveles promedio de un dígito por primera vez en la historia reciente, alcanzar una tasa del 9,0% en el segundo trimestre 2014 y lograr la meta del Gobierno del 8,9% en agosto de 2014. (Figura 7.20).

**Figura 7.20**  
**Tasa de desempleo 2008-2014**

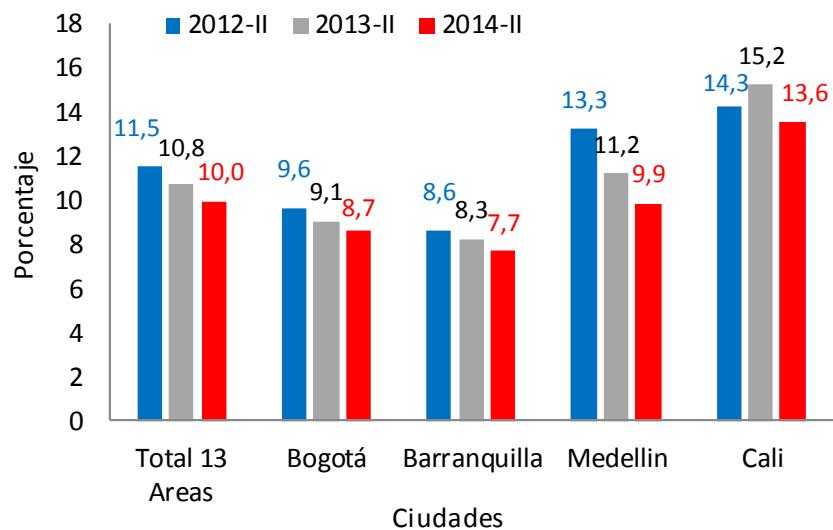


Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

Asimismo, el desempleo en las 13 áreas ha descendido, al pasar del 11,5% al 10,0% entre el segundo trimestre de 2012 y el mismo periodo de 2014. Dentro de las principales ciudades se destaca Barranquilla, por ser la ciudad que exhibe la menor tasa de desempleo, pasando del 8,6% al 7,7% del segundo trimestre de 2012 al mismo periodo en 2014. Por su parte, Medellín ha sido la ciudad que más ha contribuido a la reducción del desempleo, con una disminución de 3,4 pp, en el mismo periodo, aunque presenta una tasa de desempleo cercana al promedio de las 13 áreas. En contraste, de

las cuatro ciudades más grandes, Cali registra las mayores tasas de desempleo, ubicándose en un 13,6% para el segundo trimestre de 2014 (Figura 7.21).

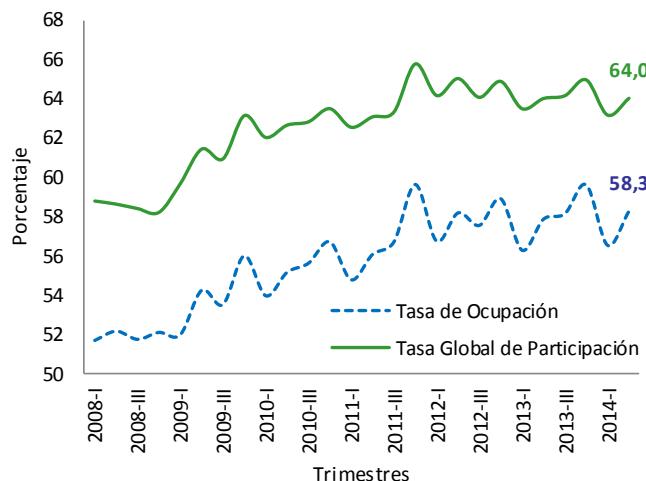
**Figura 7.21**  
**Desempleo en las principales ciudades**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

A su vez, la tasa de ocupación nacional ha venido mostrando un comportamiento positivo, pasando del 52,2% al 58,3% entre el segundo trimestre de 2008 y el mismo trimestre de 2014, lo cual equivale a una creación de 3'934.716 empleos (Tabla 7.6). Todo esto en un contexto en el que la tasa de participación ha mostrado una tendencia creciente alcanzando un nivel del 64,0% en el segundo trimestre de 2014 (Figura 7.22). Cabe mencionar que el alto dinamismo que reflejó el empleo estuvo impulsado principalmente por los sectores de comercio y servicios.

**Figura 7.22**  
**Tasa de ocupación y Tasa global de participación 2008–2014**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

**Tabla 7.6**  
**Creación promedio de empleos entre el II trimestre 2008 y el II trimestre 2014\***

Sector	Número de personas Personas
Agricultura, pesca, ganadería, caza y silvicultura	204,586
Explotación de minas y canteras	19,370
Industria manufacturera	316,461
Suministro de electricidad gas y agua	49,758
Construcción	385,873
Comercio, hoteles y restaurantes	1.354,880
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	340,002
Intermediación financiera	41,544
Actividades Inmobiliarias	420,523
Servicios comunales, sociales y personales	826,020
No informa	-24,301
<b>Total Nacional</b>	<b>3.934,716</b>

Fuente: Dane, cálculos: DNP – DEE

(\*) Variación de los ocupados: II trim 2014 menos II trim 2008.

### **7.A.3.b. Encadenamientos de la economía**

Uno de los desafíos de política para el crecimiento económico es identificar cuáles pueden ser los sectores más importantes en la estructura productiva de un país. Alcanzar este propósito permite realizar políticas diferenciadas, pero logrando efectos integrales a toda la economía. Aunque esto es difícil de llevar a cabo, una de las herramientas para lograr identificar estos sectores es la manipulación de las matrices insumo–producto. Estas matrices presentan de forma contable la oferta y demanda de cada uno de los sectores de una economía, así como las transacciones entre ellos.

Un primer paso para identificar los sectores más importantes de la economía es calcular los índices de encadenamientos de la organización productiva. Esto es, llevar a cabo el cálculo de cuál es el impacto de un sector sobre el resto de la economía desde dos ángulos distintos: i) hacia atrás: la capacidad de un sector de arrastrar a otros sectores que le proveen los insumos intermedios para su proceso de producción, y ii) hacia adelante: la capacidad del sector de impulsar otros sectores al servir como insumo intermedio dentro de su proceso de producción. A partir de esta metodología se puede caracterizar la economía en sectores clave (tienen fuertes encadenamientos hacia atrás y hacia adelante), sectores de arrastre (tienen fuertes encadenamientos solo hacia atrás), sectores impulsores (tienen fuertes encadenamientos solo hacia adelante) y el resto de sectores (encadenamientos débiles).<sup>7</sup> Dicha caracterización se resume en el Figura 7.23 para el caso de la economía colombiana, y señala que existen 11 sectores clave, entre los cuales se destacan electricidad; papel y cartón; edición; caucho y plástico, y maquinaria eléctrica.

---

<sup>7</sup>Para calcular los encadenamientos se usó la metodología de Dietzenbacher, E. (1992).

**Figura 7.23**  
**Índices de Encadenamientos de los Sectores en la Economía Colombiana**

<i>Fuertes Encadenamientos hacia Atrás</i>	<i>Sectores Clave</i>			<i>Fuertes Encadenamientos hacia Adelante</i>
Carne y Pescado	2,50			
Serv. Sociales y de Salud	2,16			
Lacteos	2,04			2,75 Auxiliar Transporte
Cuero y Calzado	2,03	1,87	Aceites	2,65 Servicios Empresariales
Hoteles y Restaurantes	1,66	1,44	Papel y Cartón	2,21 Reparación
Muebles	1,64	1,41	Madera	1,97 Finanzas Aseguración
Alimenticios	1,51	1,39	Metalurgia Básica	1,90 Extracción de Petroleo
Confitería	1,48	1,33	Maquinaria Mecánica	1,80 Transporte Acuatico
Prendas	1,47	1,22	Fibras y Tejidos	1,59 Minerales Metalícos
Molinería	1,42	1,19	Edición	1,58 Transporte Aéreo
Construcción Edificaciones	1,23	1,17	Caucho y Plástico	1,56 Silvicultura
Bebidas	1,18	1,13	Maquinaria Eléctrica	1,56 Refinación de Petroleo
Azúcar	1,15	1,11	Electricidad	1,52 Transporte Terrestre
Construcción Civil	1,13	1,06	Química	1,46 Correo y Telecom.
Esparcimiento de No-Merc.	1,13			1,26 Gas
Equipo Transporte	1,05			1,10 Minerales No-Metalícos
Artículos Textiles	1,05			
Man. Minerales No-Met.	1,02			

**Encadenamientos Débiles:** Manufactura NCP, Ganadería, Tabaco, Manufactura de Café, Esparcimiento de Mercado, Administración Pública, Pesca, Comercio, Agua, Educación de Mercado, Desperdicios, Agro, Carbón, Educación de No-Mercado, Café, Sevicios Inmobiliarios y Servicio Doméstico

Fuente: Dane, Matrices de oferta y utilización y Geih, cálculos DNP-DEE.

Aunque la anterior caracterización es útil e interesante, es posible ir más allá y llegar a una en la que se identifican grupos o clústeres de sectores que conforman una subred estructural de encadenamientos. Para esto se siguió la técnica desarrollada por Garbellini y Wirkierman (2014) para la identificación de clústeres a partir de una matriz insumo-producto. En la Figura 7.24 podemos apreciar que se identificaron nueve clústeres a partir de los 61 sectores que aparecen en las matrices de oferta y utilización. Ellos son: agricultura-alimentos; industria médica y química; cuero y calzado; construcción e insumos; electricidad; confecciones y textiles; servicios; café; e industria minero-energética. Es importante aclarar que el único criterio para ordenarlos es la participación de cada clúster en el PIB. Los clústeres de servicios, agricultura-alimentos, y construcción e Insumos, reúnen entre ellos tres cuartas partes de la producción bruta de la economía colombiana.

Además de verificar la importancia de los clústeres a partir de su peso en la producción, es posible llevar a cabo el análisis con base en el empleo que cada clúster es capaz de absorber de las demás cadenas de producción. Para esto se hace uso del

concepto de *trabajo involucrado en el proceso productivo*. Esto es, la producción de cada industria no está asociada únicamente al trabajo directo contratado en el mismo sector, sino que también está relacionada con el trabajo que necesario en la producción de otros sectores que le proveen sus insumos. De esta manera, del trabajo contratado en cada sector, una parte está involucrada en la producción de bienes finales (trabajo involucrado que sale inmediatamente de la cadena productiva) y la restante está involucrada en la producción de insumos que sirven para la producción de otros sectores (trabajo involucrado que continúa en la cadena productiva).

**Figura 7.24**  
**Clústeres identificados para la Economía Colombiana**

Cluster	No. de Sectores	Participación sobre el PIB	Sectores Involucrados
Servicios	17	40,7%	Papel y cartón, edición, manufactura ncp, agua, comercio, transporte aéreo, servicios complementarios de transporte, correo y telecomunicaciones, servicios de finanzas y seguros, servicios inmobiliarios, servicios empresariales, administración pública, educación de mercado y no mercado, desperdicios y esparcimiento de mercado y no mercado.
Agricultura-Alimentos	13	17,3%	Agricultura, ganadería, pesca, carne y pescado, procesado, aceites, lácteos, molinería, azúcar, confitería, alimenticios, bebidas, tabaco y hoteles y restaurantes
Construcción e Insumos	13	16,0%	Silvicultura, carbón, mineral metálicos, minerales no metálicos, madera, manufacturas no metálicas, metalurgia básica, maquinaria y equipo, maquinaria eléctrica, equipo de transporte, muebles, edificaciones y obras civiles
Industria Minero-Energética	6	10,8%	Extracción y refinación de petróleo, gas, reparación de automotores, transporte terrestre y acuático
Industria Médica y Química	3	7,6%	Industria química, caucho y plástico, servicios sociales y de salud
Electricidad	1	2,7%	Energía eléctrica
Confecciones y Textiles	3	2,5%	Fibras textiles, artículos textiles (excepto prendas de vestir y tejidos de punto y ganchillo) y prendas de vestir
Café	2	1,4%	Café y trilla de café
Cuero y Calzado	1	0,5%	Cuero y calzado

Fuente: Dane, Matrices de oferta y utilización y Geih, cálculos DNP-DEE.

La Tabla 7.7 muestra la comparación entre el empleo involucrado absorbido por cada clúster frente al empleo realmente contratado. El clúster de servicios, por ejemplo, necesita un 35,2% del trabajo involucrado para producir su bien final, pero contrata el 41,2% del total del trabajo. En términos netos este sector provee más trabajo hacia la

red productiva del que absorbe de la misma. Estos casos, donde el valor de la columna (3) es negativo, hacen referencia a aquellos clústeres que son proveedores netos de trabajo a través de los insumos que le suministran a los demás sectores.

Otra forma de ver este resultado es asociar la columna (3) con la cercanía de cada clúster a la demanda final. Nótese que, para producir su bien final, un clúster como el de construcción e insumos absorbe el 11,8% del trabajo-involucrado, pero solo contrata el 8,8% del total del trabajo en la economía. En términos netos se puede afirmar que este clúster dedica su esfuerzo productivo más hacia la demanda final que hacia producción de insumos intermedios. De esta manera, un clúster cuyo valor de la columna (3) es positivo (que absorbe más trabajo de la red productiva del que le provee) es más cercano a la demanda final.

**Tabla 7.7**  
**Empleo contratado e involucrado Absorbido por clúster de producción en la economía colombiana**

	Participación Sobre el Total del Empleo		
	Empleo Contratado (sobre el total del empleo) (1)	Empleo Involucrado Absorbido (sobre el total del empleo) (2)	Diferencia (2) - (1) = (3)
Servicios	41,2%	35,2%	-5,9
Agricultura-Alimentos	26,2%	28,8%	2,7
Construcción e Insumos	8,8%	11,8%	3,0
Industria Minero-Energética	5,8%	4,0%	-1,8
Industria Médica y Química	4,1%	5,4%	1,4
Electricidad	0,3%	0,3%	0,1
Confecciones y Textiles	2,8%	3,3%	0,5
Café	5,0%	4,9%	-0,1
Cuero y Calzado	0,3%	0,5%	0,2

Fuente: Cálculos DNP-DEE; Matrices oferta y utilización y Geih – Dane.

### 7.A.3.c. Diversificación de las exportaciones y su aporte al crecimiento

La política de comercio exterior enfrenta el reto de avanzar en la diversificación de la oferta exportable, ya que la alta dependencia en las ventas de productos del sector minero, especialmente del petróleo, pone en evidencia la necesidad de emprender un camino para el posicionamiento de nuevos productos en los mercados internacionales, especialmente aquellos que tengan un mayor valor agregado. Asociado al reto de la diversificación, el país tiene el desafío en los próximos cuatro años de alcanzar un

aprovechamiento de los acuerdos comerciales negociados y puestos en marcha en la última década. Para llevar a cabo esta tarea, Colombia cuenta con uno de los entornos macroeconómicos más estables de América Latina, el cual ofrece un ambiente propicio para diseñar estrategias orientadas a la recomposición de la canasta exportadora.

Colombia registra un notable dinamismo comercial, pues entre 2000 y 2013 las exportaciones se multiplicaron por 4,5, pasando de USD\$13.158 millones en 2000 a USD\$58.822 millones en 2013 con una tasa de crecimiento promedio del 12,2%. El dinamismo comercial permitió, por un lado, que las exportaciones en términos per cápita pasaran de USD\$327 en 2000 a USD\$1.248 en 2013 y, por otro lado, que el nivel de apertura comercial (relación exportaciones/PIB) se incrementara al pasar del 13,2% en el año 2000 al 15,5% en 2013. El aporte que realizaron las exportaciones al crecimiento del PIB en el período de análisis fue en promedio de 0,8 pp.

Al analizar la composición sectorial de las exportaciones entre 2000 y 2014, se destaca el aumento de la participación del sector minero, que pasó de representar el 30,9% de las exportaciones entre 2000–2007 al 51,4% entre 2008–2014. Por su parte, la participación del sector industrial disminuyó al pasar del 60,2% entre 2000–2007 al 43,3% entre 2008–2014. Así mismo, las ventas del sector agropecuario se redujeron, al pasar del 8,6% en 2000 y 2007 al 5,1% en 2008–2014 (Tabla 7.8).

**Tabla 7.8**  
**Composición sectorial de las exportaciones colombianas, 2000–2014**

Sector	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	Porcentaje
Agropecuario	9,0	9,3	10,0	9,1	8,4	8,1	7,7	7,1	5,7	6,4	5,4	4,0	4,4	4,5	5,1	
Minero	37,2	30,7	29,8	29,6	28,7	30,8	30,4	29,9	37,9	42,0	48,3	55,7	56,9	58,4	60,5	
Industrial	53,8	60,0	60,1	60,8	62,4	60,3	61,4	62,8	56,3	51,4	46,2	40,0	38,6	36,9	33,9	
Resto	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6	0,8	0,5	0,2	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	

Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

\*Cifras actualizadas a julio de 2014.

Con el propósito de medir concentración, se calcularon valores del índice *Herfindahl-Hirschman* (IHH)<sup>8</sup> normalizado por grupos de actividad entre 2000 y 2014 a CIIU tres dígitos. Dichos valores reflejan una canasta exportadora poco diversificada, es posible decir que el 10% de las exportaciones se concentra en un sector de actividad, el 25%

<sup>8</sup> El índice IHH toma valores entre 0 y 1. De acuerdo con Durán et al. (2011), si el índice es mayor a 0.18 se considera un mercado “concentrado”, entre 0.10 y 0.18 “moderadamente concentrado” y entre 0.0 y 0.1 “diversificado”. El cálculo se realizó por grupos e actividad de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) Rev. 3.1 A.C. a tres dígitos.

entre 1 y 2 sectores, el 50% entre 2 y 6 sectores, y el 75% entre 5 y 13 sectores. En los últimos años se evidencia un mayor grado de concentración en la cesta exportadora, los resultados muestran que el 75% de las exportaciones se concentra en promedio en 6 sectores (Tabla 7.9).

Al revisar la diversificación a nivel de producto entre los sub-periodos 2000–2004, 2005–2009 y 2010–2014, los diez principales productos con mayor participación en las exportaciones colombianas no cambiaron significativamente y contribuyeron respectivamente con el 49,5%, el 52,6% y el 73,1% de las exportaciones totales. De acuerdo con los resultados se encuentra que predominan los productos mineros (aceites crudos de petróleo, hullas térmicas), que representaron el 30,7% de las exportaciones entre 2000–2004, el 33,9% entre 2005–2009 y el 55,0% entre 2010–2014 (Tabla 7.10). En el caso de los productos del sector industrial, estos aumentaron ligeramente su participación al pasar del 14,3% entre 2000–2004 al 15,8% entre 2000–2014. Por su parte, los productos del sector agropecuario (bananas o plátanos frescos del tipo *cavendish valery*; y las demás flores y capullos frescos) redujeron su participación conjunta al pasar del 4,6% entre 2000–2004 al 2,2% entre 2000–2014.

**Tabla 7.9**

**Número de ramas de actividad para alcanzar determinado porcentaje de las exportaciones e IHH**

Porcentaje	Número de sectores														
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
25	1	2	2	2	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1
50	4	5	5	5	6	5	5	6	4	4	3	2	2	2	2
75	9	12	12	11	13	11	11	13	11	10	7	6	6	6	5
100	84	87	88	88	89	90	88	90	89	89	90	89	90	91	88
IHH	0,1085	0,0611	0,0615	0,0568	0,0511	0,0589	0,0572	0,0558	0,0820	0,0918	0,1403	0,1951	0,2132	0,2365	0,2557

Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

\*Cifras actualizadas a julio de 2014.

**Tabla 7.10**

**Contribución porcentual de los diez principales productos con mayor participación en las exportaciones**

Descripción	2000–2004			2005–2009			2010–2014*		
	Puesto	Porcentaje	USD\$	Puesto	Porcentaje	USD\$	Puesto	Porcentaje	USD\$
Aceites crudos de petróleo	1	21,8	2.931	1	21,5	6.294	1	43,1	21.428
Hullas térmicas	2	8,9	1.202	2	12,3	3.601	2	11,9	5.900
Oro (incluido el oro platinado)	7	1,7	224	6	2,2	655	3	4,3	2.141

Descripción	2000–2004			2005–2009			2010–2014*		
	Puesto	Porcentaje	USD\$	Puesto	Porcentaje	USD\$	Puesto	Porcentaje	USD\$
Fueloils (fuel), excepto desechos de aceites y biodiesel	4	3,0	408	4	3,7	1.081	4	4.0	2.002
Los demás cafés sin tostar, sin descafeinar	3	6,5	874	3	5,5	1.614	5	3.9	1.917
Ferroniquel	6	2,6	354	5	3,5	1.023	6	1.5	742
Bananas o plátanos frescos I "cavendish valery"	5	2,9	397	7	2,0	571	7	1.4	690
Gasoils (gasóleo), excepto desechos de aceites y biodiesel	54	0,2	46	37	0,3	135	8	1.3	639
Coques y semicoques de hulla.	42	0,3	36	12	0,7	208	9	0.9	439
Las demás flores y capullos frescos	8	1,6	222	10	0,8	225	10	0.9	428
<b>Total 10 productos</b>		<b>49,5</b>			<b>52,6</b>			<b>73.1</b>	

Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

Los montos corresponden al promedio anual para cada periodo. Millones de dólares FOB

#### 7.A.4. Factores institucionales que afectan el crecimiento

##### 7.A.4.a. Impacto del conflicto en el crecimiento

El conflicto armado conlleva a una asignación de recursos hacia actividades que probablemente sean menos productivas. Por ello, la firma de un acuerdo de paz traería consigo una asignación más eficiente de los recursos, generando mayor crecimiento económico, incrementos en el empleo, aumento en la inversión, mejoras en la productividad y reducción de la pobreza.

Si el conflicto armado se redujera a la mitad, este descenso impactaría directamente el crecimiento del PIB en 0,97 pp, con lo cual la tasa de crecimiento del PIB se duplicaría en catorce años, en vez de los veinte años que toma con las actuales condiciones de violencia. Por otro lado, a través del canal de una mejor asignación de los recursos hacia actividades más productivas, el impacto sobre el crecimiento económico potencial es de 0,9 pp. Esto implica que si el crecimiento potencial de la economía es del 4,5%, el mismo podría ser del 5,4%, para los siguientes cuatro años. De otra parte, el efecto de largo plazo sobre el empleo, aunque modesto en un principio, alcanzaría para la creación de 1,37 millones de trabajos a lo largo del periodo de acoplamiento al postconflicto, lo cual equivale a una reducción de la tasa de desempleo de 3 pp (Santamaría, Rojas y Hernandez, 2013).

#### **7.A.4.b. Informalidad, sus determinantes**

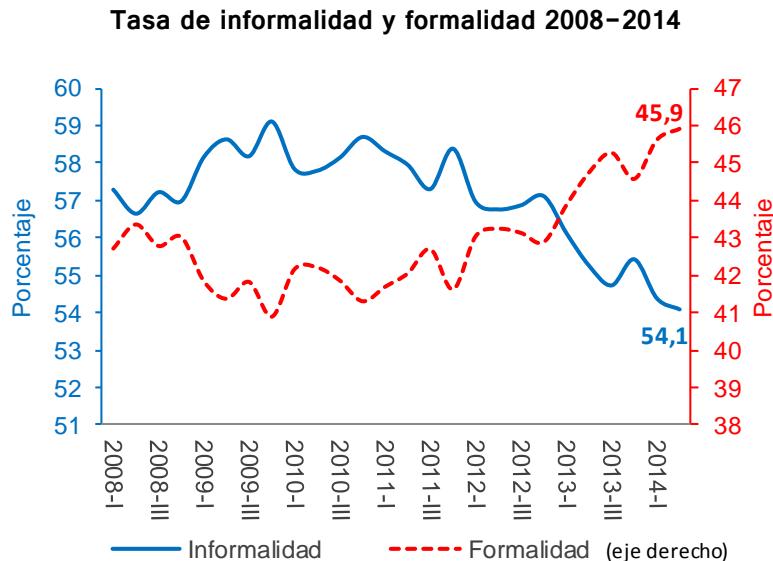
La tasa de ocupación para el total nacional ha presentado una tendencia positiva, pasando de un 51,4% en agosto de 2008 a un 59,0% en agosto de 2014, generando 4'423,392 empleos. Este comportamiento favorable del mercado de trabajo se vio fortalecido por la tendencia decreciente de la tasa de informalidad, la cual pasó del 56,6% al 54,6%, entre el segundo trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2014 (

*Figura 7.25*). Por otro lado, tanto el subempleo subjetivo como el objetivo registraron un aumento anual del 14,2% y del 39,0%, respectivamente, entre el trimestre abril–junio de 2008 y el mismo trimestre de 2014, lo que indica deterioro en la calidad del empleo.

Por otra parte, se destaca que las mujeres, los adultos de 55 años o más y los ocupados del área rural cuentan con las tasas de informalidad más altas. A pesar de esto, la tasa de las mujeres ha presentado en promedio una tendencia decreciente desde 2002, pasando de un 58,7% en 2002–2006 a un 56,8% en 2010–2014. En el caso de los adultos mayores de 54 años, la informalidad no ha presentado variaciones importantes durante el periodo analizado, alcanzando un nivel del 75,0% en el primer semestre de 2014. El área rural, si bien ha presentado una disminución de la tasa de informalidad promedio del periodo 2002–2006 (73,4%) al periodo 2007–2009 (70,2%), los últimos cinco años se ha incrementado en 2,1 pp, respecto 2007–2009 (

**Figura 7.25**). Adicionalmente, aunque la brecha de informalidad entre hombres y mujeres ha persistido a través de los años, en el primer semestre de 2014, la tasa de informalidad de las mujeres (53,5%) fue menor a la de los hombres (54,6%). De igual forma se destaca la alta tasa de informalidad de los jóvenes entre 18 y 24 años.

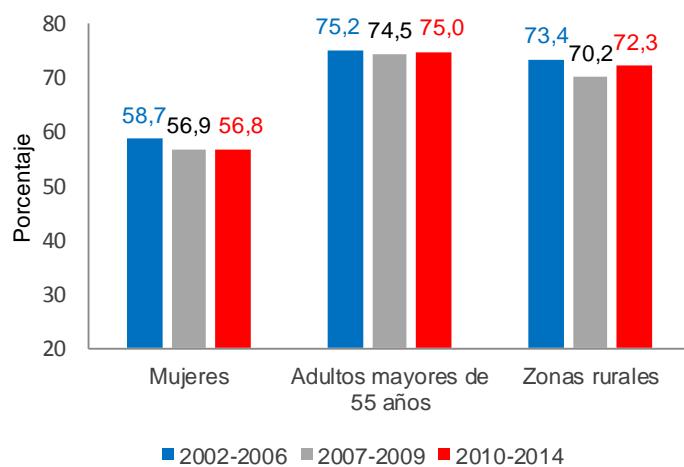
**Figura 7.25**



Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

**Figura 7.26**

**Tasa de informalidad trimestral (2002-2014)**



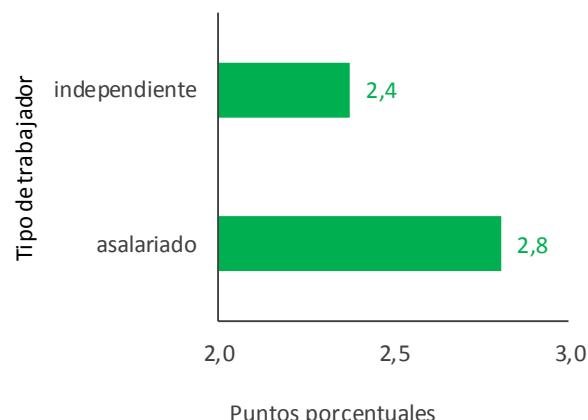
Fuente: Dane, cálculos DNP - DEE

En términos de posición ocupacional, los asalariados son quienes más han contribuido a la reducción de la informalidad, registrando una caída de la tasa de 2,8 pp, entre el segundo trimestre de 2008 y el mismo periodo de 2014; en el caso de los independientes, esta variación fue de 2,4 pp (Figura 7.27). Adicionalmente, los sectores económicos que más empleos informales generan en el segundo trimestre de 2014, son el sector de comercio (31%), y el de otras ramas (22%). En contraste,

los sectores de intermediación financiera y de actividades inmobiliarias cuentan con participaciones del 0,3% y 5,0% respectivamente, posicionándose como los sectores con menor informalidad (Figura 7.27).

**Figura 7.27**

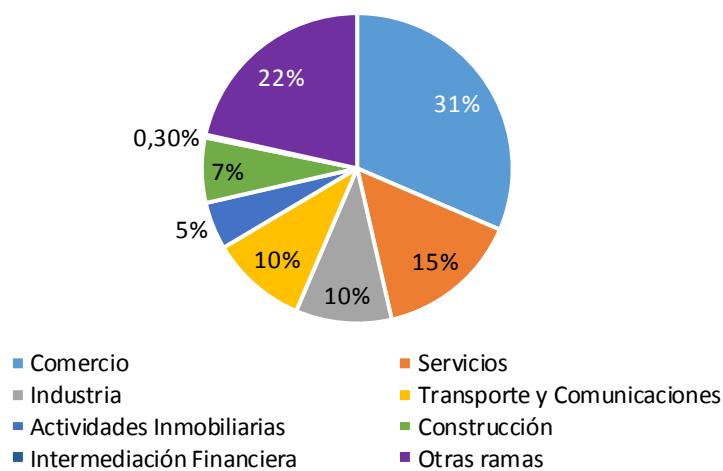
*Contribución a la disminución de la informalidad según posición ocupacional*



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

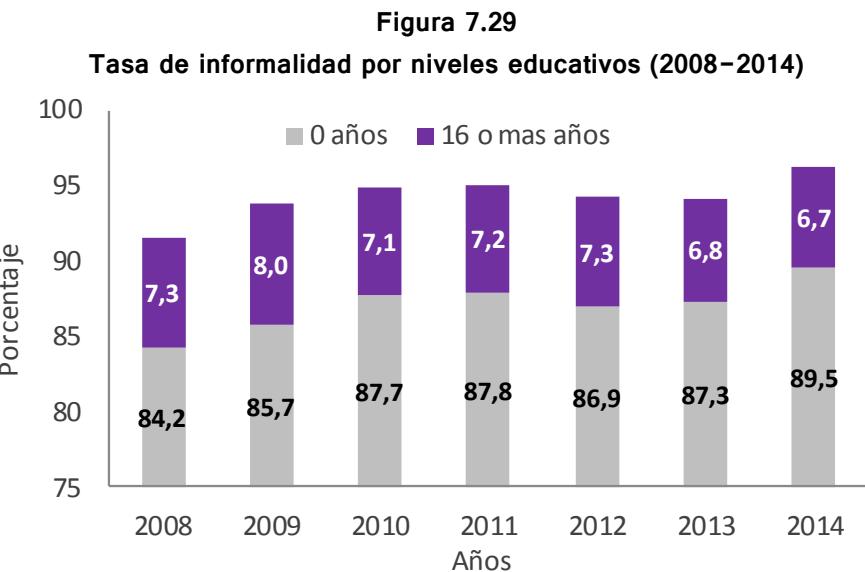
**Figura 7.28**

*Participación de los sectores económicos en la informalidad (2014 I)*



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

Respecto al nivel educativo se encuentra que a mayor número de años de educación menor es el número de los empleados informales, lo cual puede ser evidenciado en la diferencia que se presenta entre la población sin educación (0 años aprobados) y la población con universidad completa (16 años o más aprobados), la cual en lo corrido del 2014 es de 82,8 pp (Figura 7.29).



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

#### 7.A.5. Demografía y crecimiento

Uno de los factores determinantes del crecimiento económico es la composición de la población. Aunque, muchos autores han discutido la relación entre crecimiento económico y demografía, la única conclusión sobre la que existe consenso es que las elevadas tasas de natalidad y fertilidad de las mujeres conllevan a mayores índices de pobreza y de desigualdad, y, por consiguiente, tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico.

La discusión sobre la relación entre crecimiento económico y población 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. Sin embargo, otros pensadores afirman que 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<sup>9</sup>.

En las últimas décadas, la discusión se ha centrado en estudiar el efecto que tienen sobre el crecimiento los efectos de las tasas de dependencia y la transición demográfica<sup>10</sup>. Algunos trabajos, han señalado que países con elevadas tasas de natalidad, elevadas 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. Para contrarrestar este hecho se han adoptado políticas tendientes a reducir las tasas de fecundidad y natalidad, con el fin de inducir una mayor acumulación de ahorro y capital humano entre los jóvenes, y así financiar la inversión para aumentar la productividad y la tasa de crecimiento económico.

Finalmente, la discusión sobre los efectos del crecimiento y la demografía se ha enriquecido con otros argumentos de carácter macroeconómico. Según ésta 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 incentiva el tamaño de los hogares, ya que la población en condiciones de extrema pobreza tienen bajos costos de educar y sostener a sus hijos, los cuales son, en muchos casos, la fuente de sustento de los padres en el futuro. De otra parte, las familias con mayores ingresos, prefieren tener menos hijos ya que el costo de educar los hijos y sostenerlos es mucho mayor.

Las decisiones no racionales entran dentro del ámbito de la información asimétrica y el acceso al mercado de crédito. Ya que los pobres al no contar con la educación necesaria, aunado a factores culturales, no pueden tomar decisiones racionales, en cuanto al número de hijos (Easterly, ). Por la desinformación y la ignorancia, no están en capacidad de hacer cálculos del costo de la acumulación de su capital humano, ya que tampoco tienen acceso al mercado de crédito.

Esta diversidad de argumentos ha generado diversas posiciones en cuanto al diseño de las políticas demográficas. De una parte, se propone que es necesario adoptar políticas

---

<sup>9</sup> Ahora bien, aunque estudios como los de Wattenberg (1987), Skirbeck (2003) y Kotlikoff y Gokhale (1992) encuentran que la dinámica de la productividad laboral está intrínsecamente relacionada con la acumulación de capital humano en los primeros fases del ciclo de vida, Davis (2004) muestra que hay una gran depreciación del capital humano en etapas de mayor envejecimiento, por lo tanto los incentivos a la innovación pueden llegar a ser poco rentables. Esto implica que la relación entre demografía y cambio técnico es débil por no decir ambigua.

<sup>10</sup> Esta situación aparece cuando la tasa de natalidad disminuye al mismo tiempo que la tasa de mortalidad. Esto 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 a 65 años (poblaciones inactivas). Esta etapa conlleva a una disminución en la tasa de dependencia, definida como la suma de las poblaciones consideradas inactivas con relación a la población económicamente activa (población entre 15 y 65 años).

activas para reducir la fecundidad y la fertilidad con el fin de elevar el ingreso per cápita, las tasas de ahorro y la productividad, por lo cual el Estado no debe ahorrar esfuerzos para lograr dicho objetivo. En tanto hay otros enfoques según los cuales, el desarrollo de la sociedad, educación y la evolución cultural harán que la tasa de fecundidad baje por sí misma, sin necesidad de adoptar políticas específicas al respecto (Montenegro y Rivas, 2005) .

Es difícil saber a priori si el aumento de la población es bueno o malo. La decisión del número de hijos que los padres van a tener, en muchas ocasiones ignora los costos sociales de los mismos así como los beneficios sociales de tener un hijo adicional. Por ejemplo, desde el punto de vista fiscal, más hijos producen mayores ingresos tributarios en el futuro y más contribuyentes a los esquemas de seguridad social. Adicionalmente, los nacimientos tienen un vínculo muy importante con la innovación, ya que se incrementa la probabilidad de que nazcan niños con alto coeficiente intelectual. 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. No hay evidencia empírica del efecto que puede tener 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 éstos últimos, los padres prefieren calidad a cantidad de tal forma que pueden invertir más en ellos<sup>11</sup>.

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. 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 de retardar la maternidad de las mujeres jóvenes más expuestas a condiciones de extrema pobreza.

---

<sup>11</sup> 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, donde el retorno de estas habilidades es alto en sociedades desarrolladas

#### **7.A.5.a. Algunos hechos estilizados**

La tendencia demográfica de los próximos quince años muestra un proceso de envejecimiento de la población, con aumentos significativos en la esperanza de vida y desaceleración en la tasa de fecundidad. En este sentido, de acuerdo a las proyecciones demográficas del Dane, se espera que la población para el año 2020 alcance los 55 millones de habitantes, con un incremento en la esperanza de vida equivalente a 76,5 años, lo cual refleja el avance en las políticas de salud pública de los últimos cincuenta años.

En términos de ubicación espacial (urbana/rural) la concentración se profundiza en las zonas urbanas. Pasando de ser un país rural a comienzos de los setenta, donde el 61,3% de la población se encontraba en zonas rurales, a un país urbano, donde en 1993 el 31,4% la población rural, y profundizándose para el año 2020 donde solamente el 23,5% de la población vivirá en el campo.

De otra parte, hay un envejecimiento de la población. Ya que en los tres grupos etarios más importantes: los menores de 15 años, las personas entre 15 y 64 años y los mayores de 65 años, tienen cambios importantes. Para los menores de 15 años se tiene que en 1950 el 43,0% de la población se encontraba en este grupo, para el año 2005 es el 31,0%, y en el año 2020 se encontrará alrededor del 25,6%. La población entre los 15 y 64 años (población en edad de trabajar) aumentó su participación relativa del 54,0% al 64,0%, entre los años 1950 y 2005, y la expectativa es que para el 2020 esta participación corresponda al 66,8%. Finalmente, la población de mayores de 65 años se incrementa del 5,0% en el 2005 al 7,6%, en 2020.

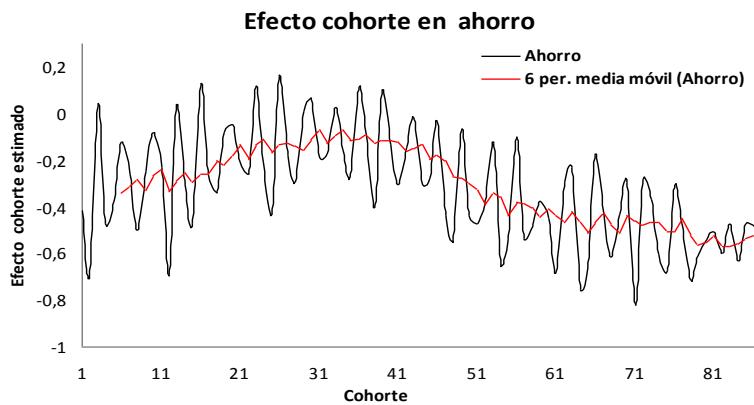
Ahora bien, las mejores condiciones de salud pública, cambios en las condiciones sociales y culturales y el mayor acceso a los métodos anticonceptivos, han llevado a una reducción de la tasa de fecundidad. Esta pasó de siete hijos por mujer en edad fértil en la década de los cincuenta, a tres hijos en 1993 y espera un valor de 1,9 hijos para 2020. Adicionalmente, el comportamiento de la tasa de mortalidad ha mostrado reducciones significativas. De 16 defunciones por cada mil habitantes en 1950, pasó aproximadamente a 6 por cada mil habitantes en el 2005 y se espera que para los años 2020 llegue a 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 se indicó anteriormente es el vehículo para que las familias salgan de la extrema pobreza y, de esta manera, mejoren las condiciones de infraestructura física de las diferentes regiones con miras a mejorar la competitividad regional diferentes a las ya consolidadas como las grandes capitales.

### 7.A.5.b. 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 ahorran se encuentran dentro de la población en edad de trabajar, la cual según las proyecciones demográficas puede contribuir al ahorro agregado en los próximos 10 años.

**Figura 7.30**  
**Ahorro por rango de edad**



Fuente: Dane – ECV, cálculos DNP – DEE

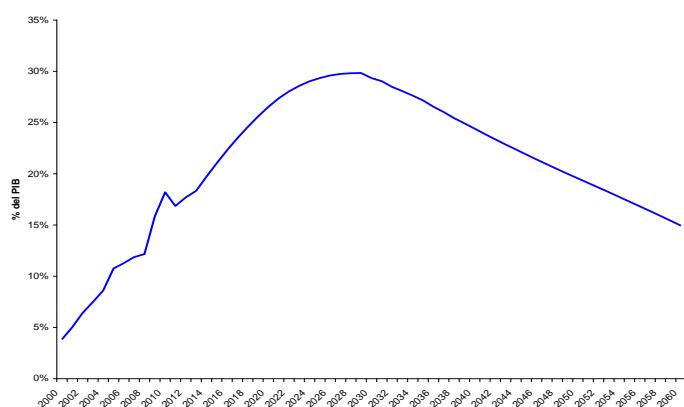
De manera complementaria, el ahorro pensional ha contribuido a la canalización de los recursos hacia un crecimiento del ahorro de los hogares. Según las cifras de la superintendencia financiera, el ahorro en los fondos de pensiones en 1996 era del orden del 4,4% del PIB mientras que en el año 2010 alcanzo el 19,5% y en el 2014 el 19,6%. A nivel desagregado el rubro más importante es el de fondos de pensiones obligatorias el cual ha pasado del 1,6% en 1996 al 12,9% del PIB en 2006, al 19,5% en 2010 y al 18,1% en 2014; mientras que los fondos de pensión individual han pasado del 0,5% al 1,5% del PIB.

Si bien, el crecimiento del ahorro pensional en Colombia es notorio, aún está muy por debajo de los niveles de países como Chile en donde llega a representar el 58,5%; Canadá el 63,7%; Australia el 93,0%; Japón el 48,3%; Estados Unidos el 72,2% o el Reino Unido con el 95,2%.

De acuerdo con las proyecciones del DNP, los fondos de pensiones tendrán una participación en el PIB del 29,7%, una cifra significativa para los estándares del país,

pero inferior a la de los países mencionados anteriormente. Teniendo en cuenta que el ahorro pensional es la forma de ahorro en la cual gran parte de la sociedad participa de manera democrática en el desarrollo del país, se requiere hacer esfuerzos para promover 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 puede ser complementado con el desarrollo de instrumentos que favorezcan la bancarización de los sectores de bajos ingresos y la acumulación capital humano a través de una mayor educación financiera.

**Figura 7.31**  
**Proyecciones del stock de ahorro de los fondos de pensiones**



Fuente: DNP-DEE

Fuente: DNP - DEE

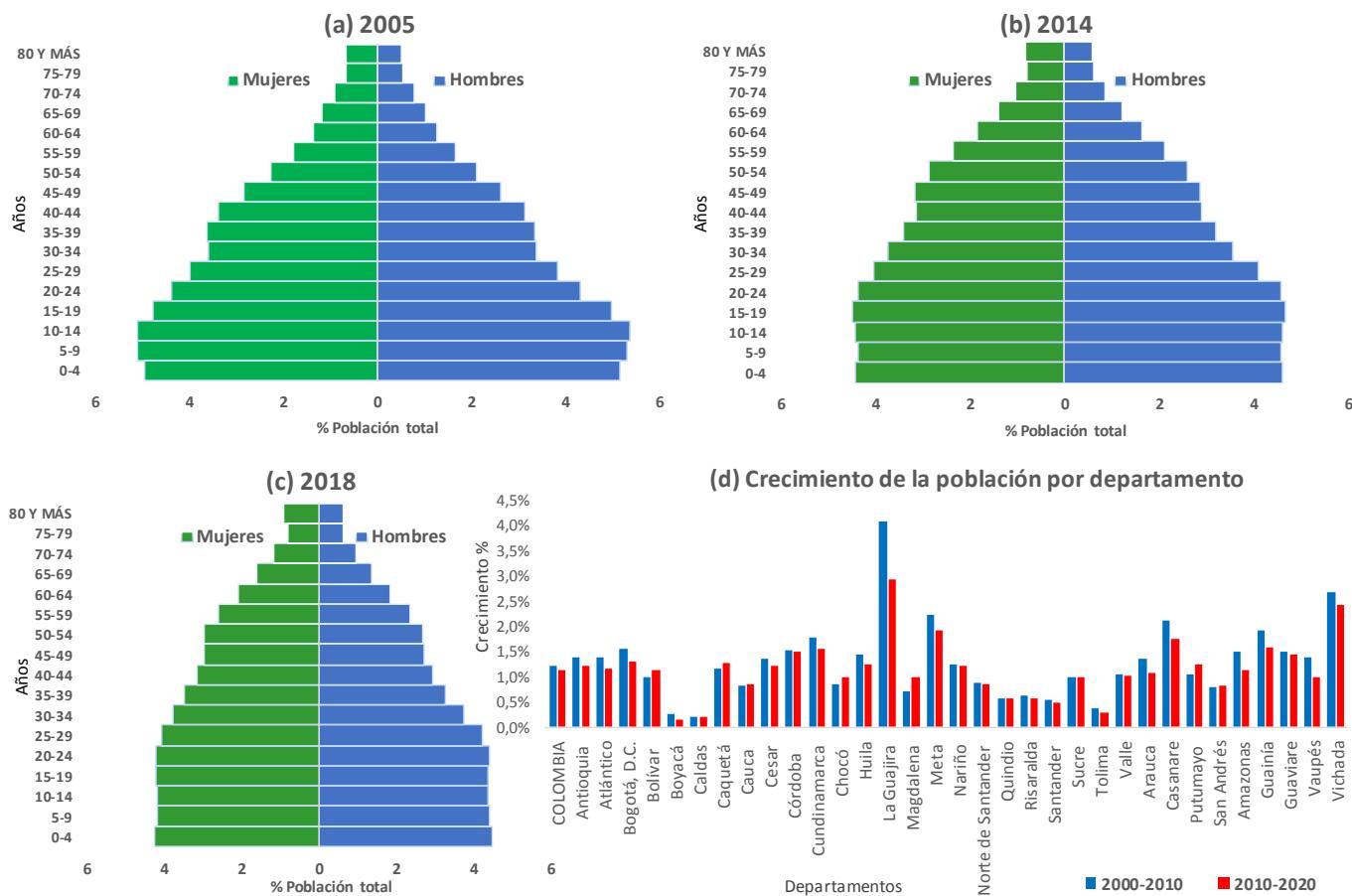
### 7.A.5.c. Factores demográficos

El censo de 2005 creó una nueva base para las proyecciones de población del país y los departamentos. En aquel entonces, la pirámide poblacional señalaba que la población menor de 20 años representaba el 40,8% de la población total (20,8% hombres y 19,9% mujeres); aquellos entre 20 y 44 años el 37,0% (18% hombres y 19% mujeres); los ubicados en el rango de 45 a 64 años el 15,9% (7,6% hombres y 8,3% mujeres); y los mayores de 65 años el 6,3% (2,9% hombres y 3,4% mujeres). Los hombres representaban el 49,4% de la población total, mientras las mujeres el 50,6% (panel (a), Figura 7.32).

Como era de esperarse, de acuerdo con los principios del cambio demográfico, en países en vías de desarrollo, la pirámide poblacional muestra una reducción en su base en 2014, pues el primer grupo representa ahora el 36,2%, y una ampliación de la parte superior, explicado por el incremento en la participación de aquellos entre 45 y 59 años, que pasaron a ser el 19,5% de la población total, y de la de hombres y mujeres

mayores de 65 años, representado el 7,3% (ver panel (b), Figura 7.32). Para 2018 se espera un incremento de cerca de 1,4 puntos de participación en la parte superior, una reducción de cerca de 1,7 puntos en la base, y una ampliación de aproximadamente 0,3 puntos en el cuerpo central (panel (c), Figura 7.32).

**Figura 7.32**  
**Comportamiento demográfico 2005–2020**



Fuente: Dane, cálculos DNP–DEE  
Indicadores demográficos 1985–2020

A partir de las proyecciones de población se espera un proceso de desaceleración en el incremento de la población nacional y departamental. Entre 2000 y 2010, la tasa promedio anual de crecimiento de la población fue del 1,2%, mientras que se espera que entre 2010 y 2020, esta caiga al 1,1%. De los 33 departamentos, sólo Bolívar; Caquetá; Cauca; Chocó, y Magdalena registran incrementos en la tasa de crecimiento

promedio de la población (ver panel (d), Figura 7.32), fenómeno explicado por la reducción esperada en las tasas de migración neta, y en la caída de las tasas de mortalidad por mil habitantes de Caquetá, Chocó, y Magdalena (Tabla 7.11).

**Tabla 7.11**  
**Tasas de natalidad, mortalidad y migración neta para los departamentos de Colombia (2000–2020)**

Departamentos	Tasa bruta de natalidad <sup>1</sup>		Tasa bruta de mortalidad <sup>2</sup>		Tasa de migración neta <sup>3</sup>	
	2000–2010	2010–2020	2000–2010	2010–2020	2000–2010	2010–2020
Antioquia	18,5	16,8	6,2	5,9	1,4	1,2
Atlántico	20,7	17,7	5,3	5,4	-1,7	-0,7
Bogotá. D. C.	17,5	15,5	4,4	4,6	2,4	2,0
Bolívar	23,5	20,6	5,4	5,8	-8,3	-3,5
Boyacá	20,8	17,4	6,8	7,0	-11,4	-8,7
Caldas	18,1	16,1	7,0	7,3	-9,1	-6,8
Caquetá	27,7	24,0	6,9	6,5	-9,3	-4,7
Cauca	22,4	20,4	6,9	6,7	-7,5	-5,1
Cesar	26,1	22,4	5,4	5,1	-7,3	-5,4
Córdoba	25,0	22,2	5,7	5,8	-4,4	-1,5
Cundinamarca	20,5	18,4	6,1	6,2	3,1	3,1
Chocó	32,2	28,2	7,7	6,3	-15,3	-12,0
Huila	23,4	20,8	6,1	6,1	-3,1	-2,4
La Guajira	31,5	28,1	5,3	4,9	13,5	5,6
Magdalena	25,7	22,7	5,4	5,5	-12,0	-7,3
Meta	22,9	20,2	6,3	6,2	5,5	4,9
Nariño	22,7	19,8	6,1	6,3	-4,0	-1,4
Nte Santander	21,8	19,3	6,4	6,5	-6,8	-4,2
Quindío	17,8	16,4	7,0	7,2	-5,3	-3,5
Risaralda	17,9	16,1	6,7	6,8	-5,0	-3,7
Santander	18,6	16,4	6,1	6,3	-7,2	-5,2
Sucre	22,9	20,6	5,5	5,9	-7,7	-4,8
Tolima	20,7	18,2	7,4	7,5	-9,5	-7,8
Valle del Cauca	17,8	16,1	6,3	6,1	-1,0	0,2
Arauca	31,4	26,8	6,5	5,9	-11,4	-10,1
Casanare	24,8	21,6	6,1	5,9	2,2	1,7
Putumayo	28,0	24,3	6,0	5,4	-11,5	-6,5
San Andrés*	19,0	17,1	4,6	5,6	-6,4	-3,2
Amazonía **	31,5	28,5	5,9	5,6	-8,1	-7,7
<b>Total Nacional</b>	<b>20,8</b>	<b>18,5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,4</b>

Fuente: Dane, cálculos DNP–DEE

Indicadores demográficos 1985–2020

1. Número de nacimientos vivos ocurridos durante un año. por cada 1000 habitantes de la población
2. Cociente entre el no. de defunciones en un determinado período y la población (miles) medida en ese mismo momento.
3. Cociente entre la diferencia de volúmenes de llegadas y salidas de un área en un período dado por

---

1000 habitantes de la población.

\* Incluye San Andrés; Providencia; y Santa Catalina

\*\* Incluye los departamentos de Amazonas. Guainía. Guaviare. Vaupés y Vichada.

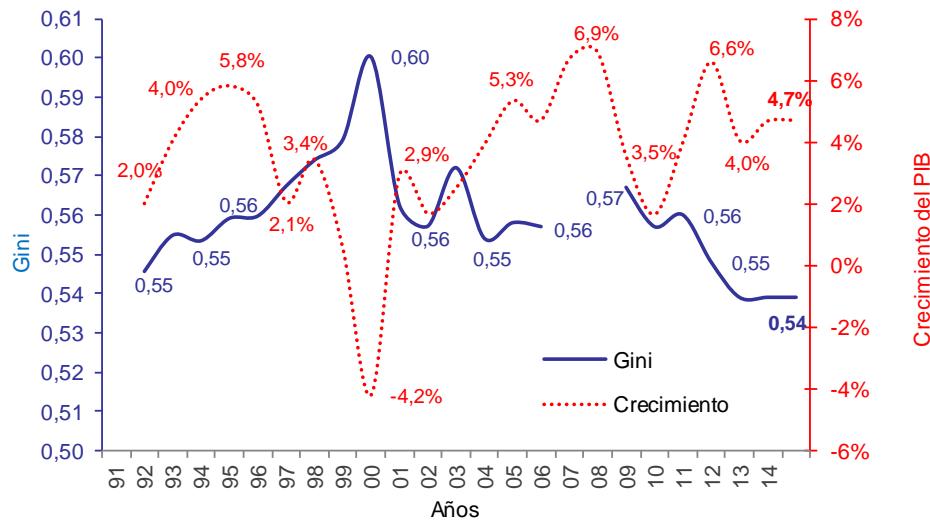
Entre 2014 y 2018, la población potencialmente más productiva (cuerpo central de la pirámide poblacional), representará la mayor proporción de la población en Colombia y la parte superior continuará ampliándose de manera significativa, lo cual trae varios retos. En primer lugar, está la posibilidad de generar incrementos en las posibilidades de producción de la economía a través de una fuerza de trabajo mejor calificada y ajustada a las necesidades del aparato productivo, lo cual dependerá de la apuesta en términos de política de educación; en segundo lugar, el envejecimiento de la población trae consigo presiones de tipo fiscal determinadas por la cobertura y atención del sistema de seguridad social (salud y pensiones). La continuidad de una posición de política fiscal responsable será clave para enfrentar dichas presiones.

Por último están las posibilidades que ofrece el fin del conflicto. En el mediano plazo la paz puede reducir aún más las tasas de migración neta, reducir la presión sobre los conglomerados urbanos de receptores netos como Antioquia, Bogotá, Cundinamarca, Meta y Casanare (Tabla 7.11), y permitir que la población sana y productiva se quede en los departamentos diferentes a estos, creando la posibilidad de que surjan apuestas productivas que reduzcan las fuertes diferencias económicas que hoy existen entre las regiones.

#### **7.A.6. Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso**

El crecimiento económico sostenido ha permitido reducir la pobreza de forma significativa en la mayoría de los países del mundo, sin embargo se requieren políticas explícitas por parte del Estado para acelerar el proceso de reducción de la pobreza. Colombia es el país de América Latina que más ha reducido la pobreza en los últimos cuatro años (9,7%) mientras que Perú sólo lo logró en un 5,5% y Brasil en un 3,5%. El solo crecimiento económico contribuyó con 7,3 de los 9,7 puntos de reducción de la pobreza en estos cuatro años.

**Figura 7.33**  
**Relación entre pobreza y crecimiento económico en Colombia**



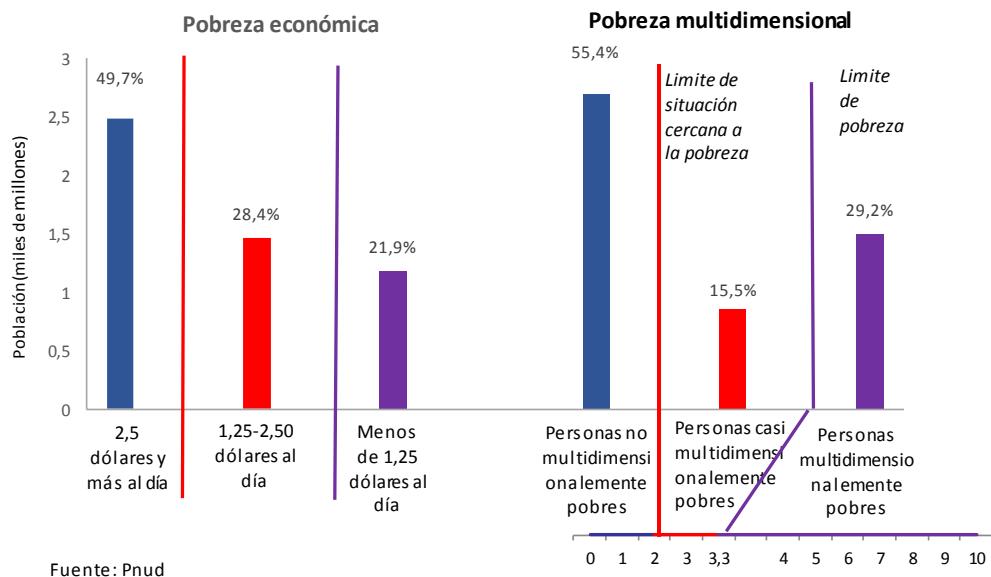
Fuente: Dane, cálculos DNP-MERPD

Según el Banco Mundial, gracias al crecimiento en los últimos veinte años lograron salir de la pobreza 700 millones de personas (Banco Mundial, 2013, pp 15), sin embargo aún existen 1.200 millones de personas en pobreza extrema, y cerca del 38,0% de quienes salieron de ella pueden volver a caer, por lo que se requiere el concurso de los estados para hacer esfuerzos adicionales en la ampliación de las coberturas de salud, educación, agua potable y saneamiento básico y en programas de nutrición atención a la primera infancia.

En América Latina, gracias al buen desempeño de las economías por cuenta de las reformas que se adelantaron en varios países y por la mejora en los términos de intercambio, se logró reducir la pobreza a cerca de la mitad en 18 países. Sin embargo, cerca de la mitad de la población que no alcanza a convertirse en clase media también aumentó, lo cual hace que en un momento de desaceleración de las economías puedan volver a caer en la pobreza.

El aumento en la vulnerabilidad social obliga a los estados a profundizar en las políticas de gasto acompañadas de instituciones de buena calidad que generen incentivos para que las personas que viven en condiciones de pobreza salgan de ella en condiciones sostenibles.

**Figura 7.34**  
**Estado de la pobreza en el mundo**



Fuente: Pnud

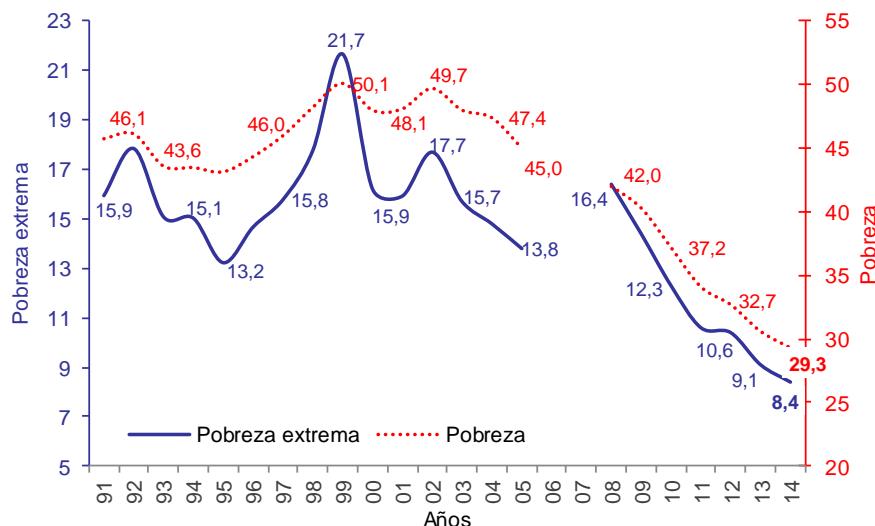
Por otra parte, el crecimiento tiene efectos positivos sobre la reducción de la pobreza, debido a que es el medio de financiamiento de políticas de gasto público orientadas a reducir en una primera instancia la pobreza y luego la desigualdad. La lucha contra la pobreza depende de los recursos disponibles y de la calidad de las políticas a cargo del Estado.

La evidencia reconoce al crecimiento de la economía como el principal vehículo para reducir la pobreza, pero hay que advertir que la generación de altas tasas de crecimiento de largo plazo puede contribuir 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, es importante anotar que 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, la atención integral a primera infancia y la protección en la vejez.

### 7.A.6.a. Canales de transmisión del crecimiento hacia la pobreza

La pobreza en Colombia pasó del 43,2% a mediados de los noventa al 51,5% en 1999, por efecto de la crisis financiera e hipotecaria, esto equivale a el número de personas pobres aumentó en 3,7 millones (Núñez y Cuesta, 2005). Esta situación fue más crítica en las áreas rurales, donde la pobreza aumentó del 63,0% al 73,0%. Como consecuencia de la recuperación del crecimiento económico en el período 2001–2014, la pobreza descendió del 50,5% al 40,0% entre 1999 y 2005; y en el último período 2010–2014, del 40,3% al 29,3% según cifras del Dane<sup>12</sup>.

**Figura 7.35**  
**Evolución de Pobreza en Colombia**



Fuente: Dane, cálculos DNP-MERPD

Los otros canales a través de los cuales el crecimiento económico reduce la pobreza son en primer lugar, las mejoras en la eficiencia del mercado laboral, el mejoramiento de los activos o dotaciones de los hogares y las políticas de protección a la primera infancia y a la vejez. El crecimiento acompañado con buenas políticas de gasto focalizadas permite romper los diversos círculos que perpetúan la pobreza.

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

<sup>12</sup> La pobreza extrema se redujo de niveles de 21,7% en 1999 a 8,4% en el año 2014.

de finales de siglo se presentaron varios efectos nocivos para la economía donde los hogares más pobres fueron los más afectados. La tasa de desempleo en Colombia aumentó a niveles superiores del 20,0%, las mujeres y los hombres vieron reducir su ingreso en un 4,6% y un 12,7%, respectivamente, y adicionalmente, aumentó la participación laboral de los jóvenes y niños en edad escolar, lo cual tuvo como consecuencia una disminución en la dinámica en el número de años promedio de educación de la población, en el período 1996–2000 este número aumentó en un 7,2% mientras que para el período siguiente 2000–2005 sólo creció en un 3,0% (Núñez y Cuesta, 2006). De esta forma, el crecimiento de la economía es la principal fuente de la generación de empleo y por esta vía se transmiten los efectos sobre la pobreza.

En este sentido es importante identificar las “trampas de pobreza”, para luego establecer las estrategias para su eliminación. Por ejemplo, en el mercado laboral, una de estas trampas es el trabajo infantil, por cuanto la carencia de ingresos, induce a los padres a no educar a los hijos y a ponerlos a trabajar desde temprana edad ya sea en labores del campo o en el sector informal de las ciudades (Núñez y Cuesta, 2005). Ello crea incentivos para aumentar el número de niños en el hogar, con poca educación convirtiéndolos en una fuente de sustento de los padres.

Por otra parte, la evidencia muestra 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 pagando tasas elevadas que absorben una buena porción de sus ganancias y los negocios se ven abocados a la quiebra.

Adicionalmente, los menores ingresos en las zonas rurales llevan a que las familias pobres tiendan a sobre-utilizar la poca tierra que tienen hasta agotarla, tal 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<sup>13</sup>.

La ausencia de aseguramiento para enfrentar situaciones de desempleo y otros siniestros familiares, llevan a que los hogares pobres tomen decisiones económicas de “bajo” riesgo pero también con bajo retorno, perpetuándolos en su estado de pobreza. Con respecto a este aspecto, hay que ser cuidadosos porque esta situación puede ser reforzada con políticas que incentiven a dichos sectores a permanecer en su situación.

De esta manera, si bien el crecimiento económico, complementado con políticas de buena calidad, es el principal vehículo para la reducción de la pobreza, se requiere del blindaje macroeconómico y fiscal de la economía para enfrentar choques externos e

---

<sup>13</sup> Asimismo, se puede presentar una trampa de pobreza en donde se produce un círculo entre desnutrición y enfermedades que reducen las posibilidades de generación de ingresos, lo que da lugar a su vez a un bajo consumo de alimentos, a más desnutrición y a más enfermedades.

internos, los cuales afectan más a las personas en pobreza extrema. En estos casos la experiencia ha demostrado que el fortalecimiento de la posición fiscal ha permitido a Colombia soportar choques externos de la magnitud de la crisis de 2009, año en el cual, la economía colombiana fue la de mayor crecimiento en América Latina. En ese entonces las medidas de política contra-cíclica permitieron proteger el ingreso y el empleo de las familias haciendo buen uso de los estabilizadores automáticos.

#### **7.A.6.b. Desigualdad y crecimiento**

El problema de la desigualdad no es tan simple como el de clasificar en uno u otro enfoque la discusión, por cuanto existen muchos interrogantes no resueltos<sup>14</sup>. Por ejemplo: ¿qué es lo relevante a la hora de hablar de igualdad, la igualdad de ingresos o la igualdad de oportunidades?, si se escoge la segunda opción entonces ¿De qué clase de oportunidades se habla?, y por último ¿se pudo lograr es la igualdad de bienestar?<sup>15</sup>

John Rawls, por ejemplo, justifica el intervencionismo del Estado, partiendo del principio de igualdad de oportunidades y del efecto negativo que tiene la desigualdad sobre el crecimiento económico. Según este autor, hay factores que definen el destino y el bienestar los seres humanos, entre los cuales se encuentran el origen económico y social, las posibilidades de educación y de progreso, y por qué no, muchos de los eventos personales como enfermedades, accidentes y otros siniestros en gran parte están regidos 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, aun cuando muchos de sus resultados no sean evidentes en el corto plazo.

---

<sup>14</sup> La discusión sobre la desigualdad es presentada bajo varios enfoques: el primero muestra éste como un fenómeno “natural” que surge por el paso de un estado en el cual la sociedad es pobre a uno en el cual logra la prosperidad. En oposición al anterior, el segundo enfoque señala que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento, con el argumento de que las sociedades más igualitarias tienen mejores posibilidades para lograr la prosperidad. Finalmente, el tercer enfoque también sostiene que la desigualdad es nociva para crecer y por lo tanto plantea la necesidad de redistribuir el producto de la sociedad equitativamente. El primer enfoque puede ser considerado como ortodoxo, siendo su principal expositor Kuznets, en tanto que el segundo es más heterodoxo, pues la intervención del Estado es justificada para compensar a aquellos con menores condiciones socioeconómicas.

<sup>15</sup> Buchanan dirían que el concepto de igualdad en sí mismo es contradictorio con los postulados del liberalismo, pues no reconoce que los seres humanos son diferentes, actúan distinto, piensan distinto y tienen diferentes motivaciones ante la vida. Por ello, en esa misma línea de pensamiento se argumentaría que la intervención del Estado da lugar a una distribución injusta en tanto que ella restringe y distorsiona la iniciativa privada y la habilidad de las personas. En este contexto, solo el intercambio de personas libres puede producir una distribución justa de la riqueza (Buchanan ,1969).

En la discusión en torno de si la desigualdad es buena o no para promover el crecimiento económico, la posición heterodoxa argumenta que la desigualdad es nociva, pues una sociedad más igualitaria mejora el consumo, la producción y por ende el recaudo de impuestos. Sin embargo, una sociedad más igualitaria debe mantener los principios del mérito y no debe ser un obstáculo para desarrollo individual, científico y tecnológico; pues ello, así como sus reglas institucionales son fundamentales para el crecimiento económico.

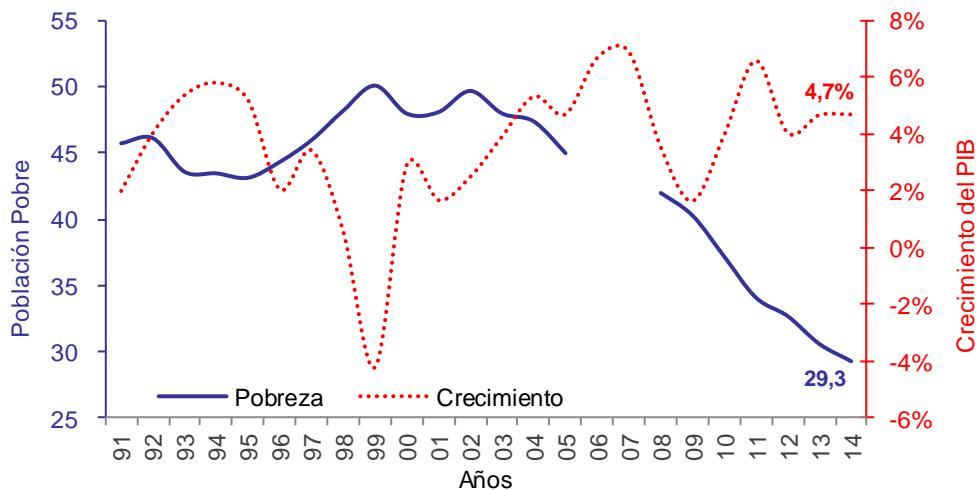
Las nuevas teorías sobre este tema enuncian que la existencia de mayor equidad en la distribución del ingreso, permite que las personas con menores recursos tengan acceso a mayores posibilidades de acumulación de capital humano y físico. Lo anterior redunda en nuevas fuentes de crecimiento de largo plazo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

De esta forma, la política estatal se ha enfocado en la redistribución de los ingresos principalmente a través del gasto público y el acceso a recursos de financiamiento. En primer lugar el Estado ha venido promoviendo la acumulación de capital humano, enfocándose en la actualización tecnológica y en la adaptabilidad de la fuerza laboral. En segundo lugar, debe mejorar el acceso al crédito a los sectores menos favorecidos a través del diseño de coberturas para el acceso al crédito hipotecario.

Las transferencias para educación y, en general, para acumulación de capital humano, tienen una relación directa con las desventajas sociales y culturales, es decir, con quienes tienen menores oportunidades económicas. 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 es el de 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 acumulación de capital humano.

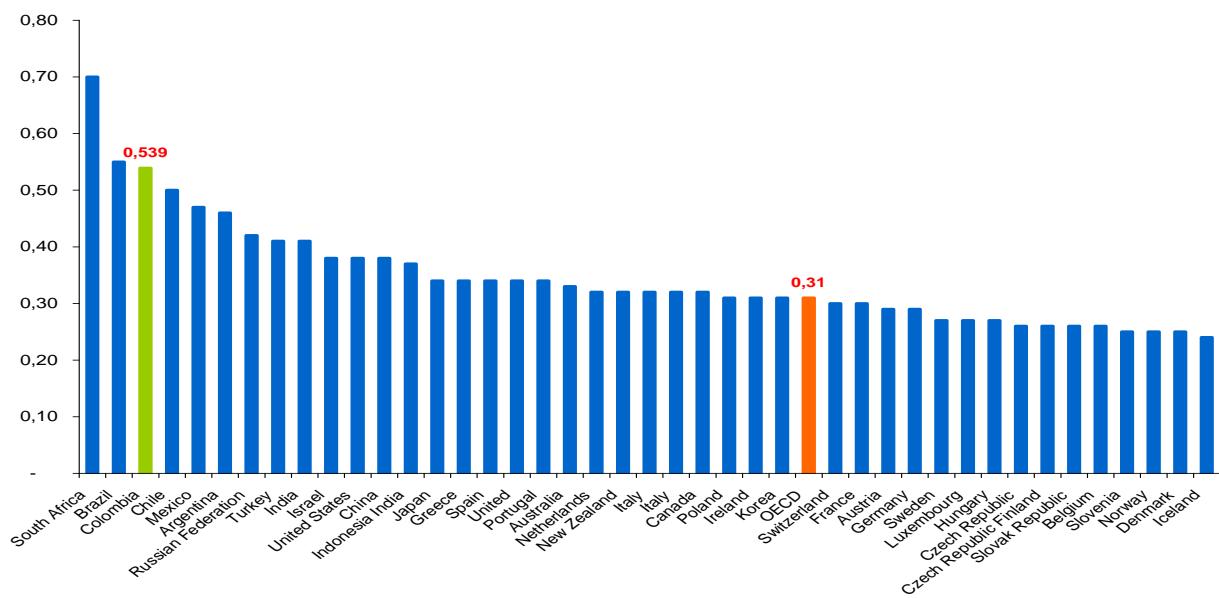
La evidencia en Colombia ha mostrado que al igual que en otras partes del mundo, existe una relación inversa entre el crecimiento y el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad. Durante la crisis de finales de siglo, la economía se contrajo en 4,2% y el Gini aumentó a 0,60, el más elevado de los últimos 25 años. Luego, el valor del Gini fue descendiendo en la medida en que la economía se fue recuperando hasta alcanzar 0,54 (Figura 7.36). A pesar de este avance aún el valor del Gini es muy superior al promedio de los países de la OCDE en donde sólo llega a 0,31 (Figura 7.37).

**Figura 7.36**  
**Relación entre el Coeficiente de Gini y el Crecimiento de la economía en Colombia**



Fuente: Dane, cálculos DNP

**Figura 7.37**  
**Comparación internacional del Gini**



Fuente: OCDE

La reducción del Gini en Colombia se ha logrado gracias a políticas económicas y sociales como la política tributaria y las transferencias monetarias. No obstante, los elevados subsidios a las altas pensiones y problemas de focalización en otros gastos hacen indispensable la intervención del Gobierno, para continuar ajustando la tributación y así disponer de mayores recursos para continuar reduciendo la pobreza extrema y la vulnerabilidad de muchas familias que no han alcanzado a constituirse en clase media.

En adición a lo anterior, es importante tener en cuenta que en el largo plazo, el crecimiento sostenido dependerá en gran parte de las políticas de acumulación de capital humano, siendo este el vehículo más efectivo para corregir la desigualdad, mejorar el acceso de oportunidades de los individuos y, por ende, para fortalecer la democracia. Por ello, la aceleración del cubrimiento universal en salud y educación, así como las reformas en la educación superior, son esenciales para consolidar el crecimiento de la economía y mejorar los índices de equidad.

#### **7.A.6.c. Desigualdad regional**

En un contexto donde el crecimiento general de la economía ha sido superior al 4,0%, la dinámica departamental en el periodo 2000–2012 no ha sido muy distinta. En la primera mitad del periodo (2000–2006), Cesar; Meta; Nariño; Bolívar; Santander; Cauca, y Risaralda, crecieron a una tasa promedio anual por encima del 5,0%, mientras que el PIB de Caquetá; Huila; Arauca, y Quindío, creció por debajo del 2,0% promedio anual. Por su parte, Guaviare; Putumayo; Vaupés, y Casanare registraron tasas negativas durante este periodo. Entre 2006 y 2012, sólo Arauca (-0,9%) registró un crecimiento promedio negativo, y se destaca la aceleración en el crecimiento económico de Meta; Putumayo; Vaupés; Caquetá; Casanare; Boyacá, y Chocó, comportamiento explicado por el auge de la actividad extractiva en este sub-periodo (panel (a), Figura 7.38).

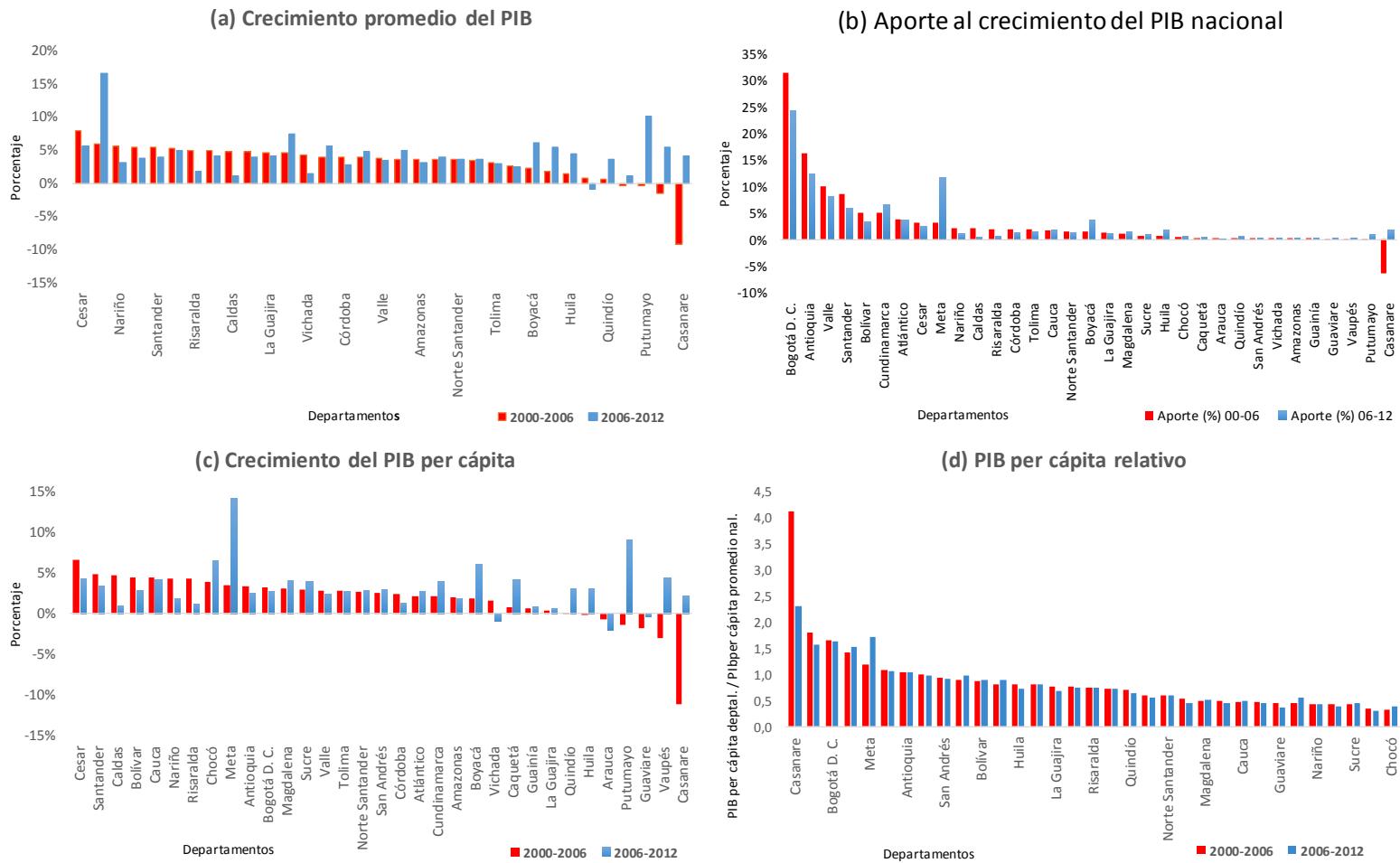
Se destaca que entre 2000 y 2006, Bogotá; Antioquia; Valle, y Santander aportaron aproximadamente el 66,0% del crecimiento económico del país, mientras que en el periodo 2006–2012 aportaron aproximadamente el 51,0%. Esta reducción en el aporte es explicada mayormente por la dinámica de crecimiento de Meta, que en este sub-periodo aportó casi el 12,0% del crecimiento, aporte superior al de Valle y Santander, y apenas inferior al de Antioquia (12,3%) (panel (b), Figura 7.38).

En términos per cápita, la dinámica del PIB muestra que entre la primera y segunda mitad del periodo 2000–2012, se han presentaron fuertes ganancias para Chocó; Meta; Magdalena; Sucre; Cundinamarca; Boyacá; Caquetá; Quindío; Huila; Putumayo; Guaviare;

Vaupés, y Casanare, mientras que para Arauca sólo se registraron reducciones durante todo el periodo (panel (c), Figura 7.38).

A pesar de lo anterior, la distribución del PIB per cápita entre departamentos no ha sufrido cambios significativos. Al comparar el PIB per cápita departamental con el promedio nacional vemos que, únicamente Santander y Meta han presentado incrementos significativos y sólo Casanare y Arauca reducciones importantes (panel (d), Figura 7.38). Esto en conjunto con el aporte departamental al PIB nacional, indica que las diferencias económicas entre los departamentos son grandes y persistentes, y que a pesar del avance presentado en los últimos años no han sido suficientes para reducir de manera significativa tales diferencias.

**Figura 7.38**  
Dinámica de crecimiento de los departamentos de Colombia (2000–2012)



Fuente: Dane, cálculos DNP

Cuentas departamentales.

## 7.B. Estrategia

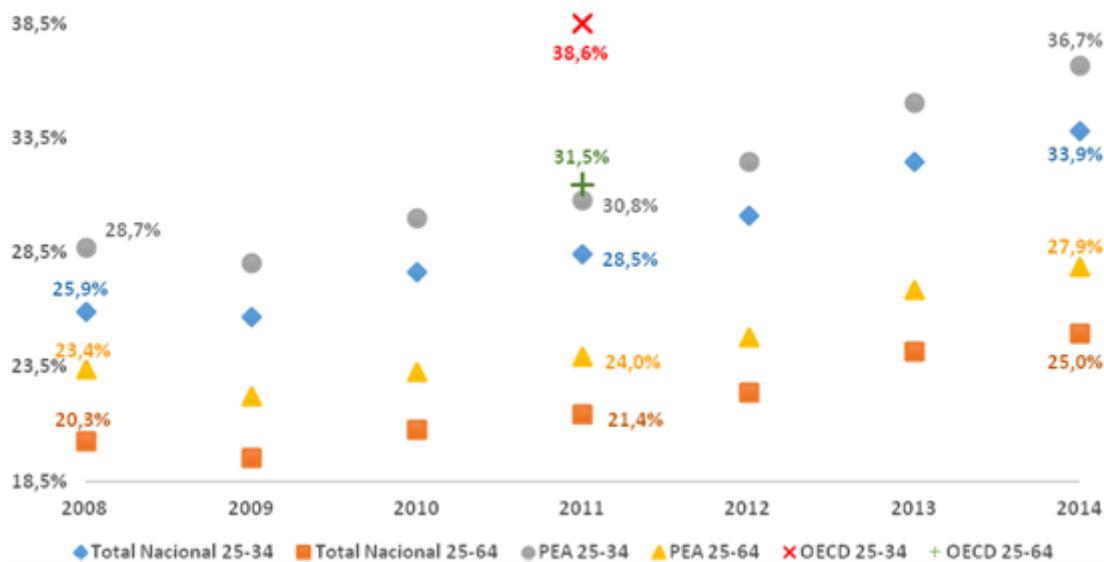
### 7.B.1. Formación de capital humano

En los países de la OCDE, la población considerada como calificada entre los 25 y 34 años pasó del 26,4% en 2000 al 38,6% en 2011, mientras que aquellos entre los 25 y 64 años, dicho porcentaje pasaron del 22,0% al 31,5%,% en el mismo periodo. Al realizar un cálculo equivalente para Colombia, el porcentaje de población calificada entre 25 y 34 años pasó de 25,9% en 2008 a 33,9% en el primer semestre de 2014, es decir, pese al aumento de ocho puntos a lo largo del periodo en 2014 todavía no se alcanzan los valores mostrados por los países de la OCDE para en 2011.

Algo similar ocurre para aquellos entre 25 y 64 años. Para Colombia, en 2008 el 20,3% de la población se podía considerar como calificada, la cual aumentó hasta alcanzar un 25,0% para el primer semestre de 2014. A pesar de este cambio significativo, la participación de la población calificada en Colombia está 6,5 pp por debajo de la registrada para los países de la OCDE en 2011. (Figura 7.39).

Figura 7.39

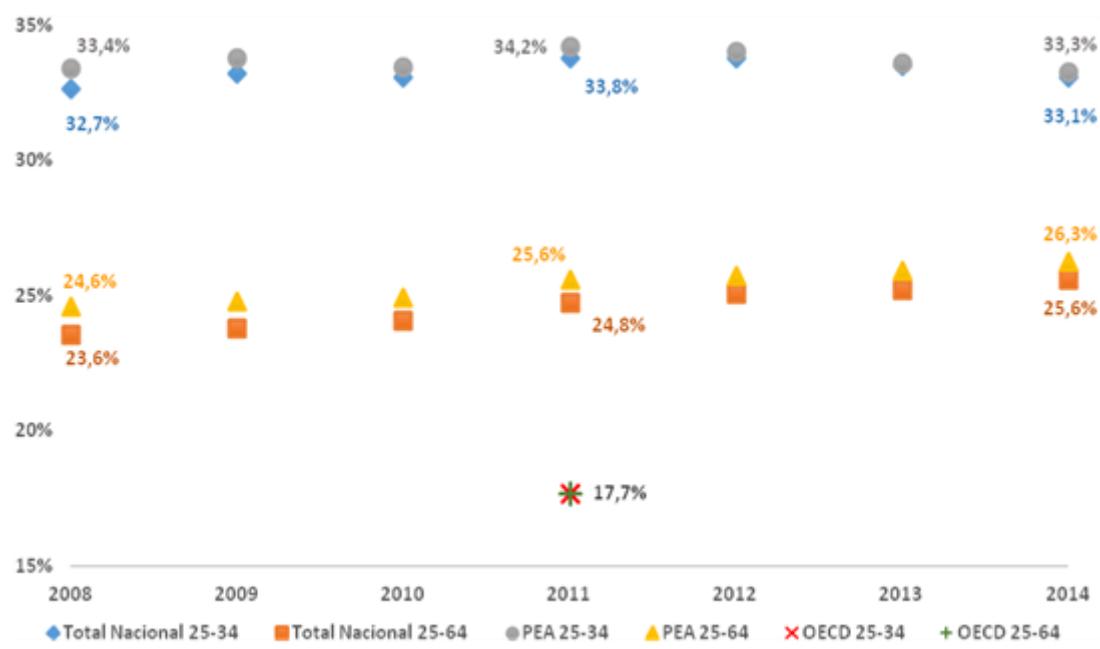
Porcentaje de población calificada entre 25-34 y 25-64 años de edad en Colombia y la OCDE



Fuente: Dane, OCDE, cálculos: DNP-DEE.

Por otra parte, la proporción de personas con sólo educación media en Colombia, es decir, que no llegaron a acceder a un nivel de educación superior, se ha mantenido relativamente constante en los últimos seis años. Para las edades entre los 25 y 34 años la participación oscila alrededor del 33,0%, mientras que para la población con edades entre 25 y 64 años, dicha proporción fue cercana al 24,0%. En 2011 los países de la Oecd tenían un 17,7% de su población total con educación media, lo cual es menor en 6,6 pp al registrado en 2000. En este sentido se anota que, incluso en el primer semestre de 2014, Colombia tiene un porcentaje de población con solo educación media considerablemente elevado al compararla con los niveles de la OCDE en 2011 (Figura 7.40). Por esta consideración, el propósito de este plan es que al final del período 2014–2018, contemos con una Colombia más educada, con énfasis en la primera infancia, la jornada completa y el apoyo a 10.000 de los mejores bachilleres pobres con becas completas para adelantar sus estudios de educación superior.

**Figura 7.40**  
**Porcentaje de población con solo educación media entre 25–34 y 25–64 años**



Fuente: Dane, OCDE. Cálculos: DNP-DEE.

### **7.B.2. Transformaciones por el lado de la oferta: Mayores encadenamientos entre los sectores**

Para fundamentar políticas de carácter sectorial y aprovechar o explotar los encadenamientos observados para los clústeres identificados en la sección “Encadenamientos de la economía”, se pueden identificar los flujos de trabajo-involucrado desde y hacia los sectores dentro del clúster.<sup>16</sup> De acuerdo a las columnas (2) y (4) del Tabla 7.12 es claro que los clústeres electricidad e industria minero-energética son bastante abiertos. En el caso del café se observa lo contrario, la mayor parte del trabajo requerido proviene del mismo clúster (86,0%). Además, este clúster no participa mucho con insumos para la elaboración de otros productos finales, por lo que solo provee trabajo dentro del clúster (84,2%). De esta manera, se puede caracterizar cuales son los sectores que pueden ser más dinámicos en la absorción y suministro de empleo.

De la columna (4) de la Tabla 7.12 se destacan tres clústeres dedicados principalmente a la producción de intermedios: electricidad, industria minero-energética y servicios. En los dos primeros casi el 50% del trabajo es dedicado a la producción de insumos para sectores en otros clústeres. Además, de la columna (3) del Figura 7.24 se identifican los sectores más cercanos a la demanda final: construcción e insumos, alimentos procesados e industria médica y química.

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, el clúster electricidad, que solo está compuesto del sector electricidad, puede absorber y proveer trabajo únicamente desde y hacia sectores de otros clústeres. Nótese que para el clúster electricidad las columnas (1) y (3) de la Tabla 7.12 son ambas cero. De igual manera, sucede con el clúster cuero y calzado.

**Tabla 7.12**  
**Flujos de Trabajo-Involucrado entre clústeres identificados en la economía colombiana**

Clústeres	Absorción de trabajo-involucrado		Provisión de trabajo-involucrado	
	desde el clúster (% del L necesario) (1)	desde otros clústeres (% del L necesario) (2)	hacia el clúster (% del L en el clúster) (3)	hacia otros clústeres (% del L en el clúster) (4)
Servicios	12,6%	8,4%	10,8%	21,6%
Agricultura-Alimentos	25,5%	15,5%	28,1%	6,9%
Construcción e Insumos	12,3%	35,5%	16,5%	13,1%
Industria Minero- Energética	15,3%	21,9%	10,6%	46,1%
Industria Médica y Química	1,8%	36,5%	2,4%	15,1%
Electricidad	0,0%	60,9%	0,0%	51,5%
Confecciones y Textiles	6,6%	25,6%	7,7%	13,5%
Café	86,0%	3,6%	84,2%	5,6%
Cuero y Calzado	0,0%	52,7%	0,0%	11,9%

Fuente: Dane, Matrices de oferta y utilización y Geih, cálculos DNP-DEE.

Es posible establecer el grado de independencia de cada clúster determinando el trabajo inducido por las dinámicas propias del clúster y el trabajo generado gracias a la presencia de los demás clústeres en la estructura productiva. La Tabla 7.13 presenta una medida de las sinergias internas al clúster (columna (1)) y dos medidas para el trabajo generado gracias a la conexión entre los clústeres de la economía (columnas (2) y (3)). Por ejemplo, el clúster de Café presenta un alto grado de autonomía, las sinergias internas al clúster contribuyen a generar gran parte de los requerimientos del clúster (columna (1) = 86%); esto se refuerza por la baja presencia de *feedbacks* (efectos auto-inducidos a través de la red productiva) y *spillovers* (efectos inducidos sobre los demás clústeres de la red productiva) que el clúster es capaz de generar, los cuales son el 0,0% y el 3,6% respectivamente.

**Tabla 7.13**  
**Grado de Independencia de los Clústeres identificados en la Economía Colombiana**

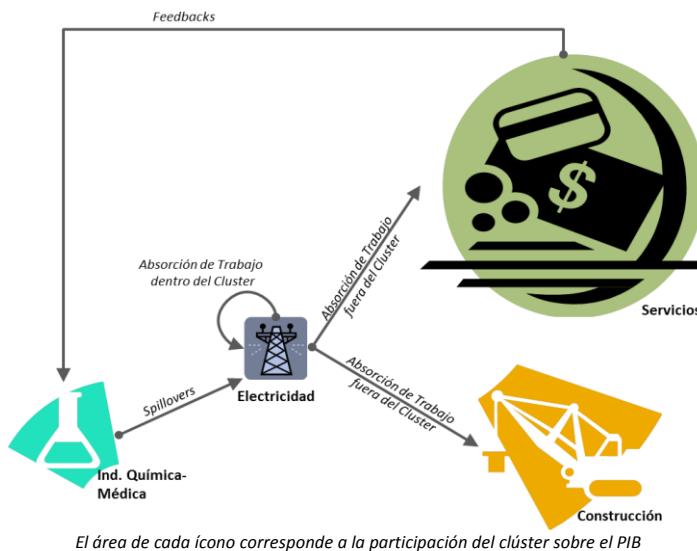
Clústeres	Sinergias entre los sectores de un mismo clúster (1)	Empleo Inducido como % del L necesario	
		En el clúster por feedbacks (a través de los otros clústeres) (2)	Fuera del clúster - spillovers (3) <sup>17</sup>
Servicios	11,0%	2,1%	8,4%
Agricultura-Alimentos	25,3%	0,4%	15,5%
Construcción e Insumos	11,9%	0,4%	35,5%
Industria Minero-Energética	15,1%	0,8%	21,9%
Industria Médica y Química	1,6%	0,3%	36,5%
Electricidad	0,0%	0,1%	60,9%
Confecciones y Textiles	6,6%	0,1%	25,6%
Café	86,0%	0,0%	3,6%
Cuero y Calzado	0,0%	0,0%	52,7%

Fuente: Dane, Matrices de oferta y utilización y Geih, cálculos DNP-DEE.

Una política de estímulo a la demanda de los sectores con mayores *spillover* puede generar efectos amplificados sobre la estructura productiva, especialmente para los clústeres que son proveedores netos de insumos. En el ejemplo representado por la Figura 7.41 se destaca una pequeña fracción de la red creada a partir del análisis de clústeres. Dentro de los clústeres cercanos a la demanda final, el de la industria médica y química es el que presenta mayores efectos *spillover* (columna (3) Tabla 7.13), de modo que un estímulo a la demanda final de sus productos finales se propaga ampliamente a lo largo de la red productiva, por ejemplo sobre el clúster de electricidad. Este a su vez, como presenta una gran absorción de trabajo (a través de los insumos demandados) de otros clústeres (columna (2) Tabla 7.12), multiplica el estímulo inicial afectando de manera amplificada a unos terceros clústeres, en este caso servicios y construcción. Finalmente un efecto *feedback* se genera cuando el clúster de servicios absorbe trabajo desde el clúster de Industria médica y química. Si bien estas estructuras de red productiva son temporales (los choques a la demanda final tienden a desaparecer a lo largo de la red), el resultado del estímulo a un clúster cercano a la demanda final y con fuertes *spillovers* es la generación de efectos multiplicativos que permean muchos más rincones de la cadena productiva.

<sup>17</sup> Nótese que esta columna equivale a la columna (2) del Tabla 7.12.

**Figura 7.41**  
**Spillover de la Industria Química - Médica**



En líneas generales los clústeres más cercanos a la demanda final son los de construcción e insumos, agricultura-alimentos e industria médica y química. Si se realiza algún estímulo sobre la demanda de los productos finales de estos clústeres se va a generar una mayor absorción del trabajo, no solo dentro de cada clúster, sino en el sistema productivo en general. El efecto se refuerza si existen conexiones fuertes con clústeres proveedores netos de insumos, tales como el de servicios o el de industria minero-energética. A partir de este tipo de análisis, es posible realizar un diagnóstico de las posibilidades que afronta cada clúster:

#### *Servicios*

Es el clúster con mayor número de sectores y con la mayor participación en la economía (40,7%). Aunque la mayoría de los sectores involucrados presentan fuertes encadenamientos hacia adelante, también tiene dos sectores clave, los de papel y cartón y el de edición. Según la Figura 7.24, este es el clúster más enfocado hacia la producción de intermedios. Esto se refuerza con el hecho de que el 21,6% del trabajo en este clúster es usado para producir insumos para otros clústeres.

Lo anterior hace pensar que la actividad de los servicios se debe más al dinamismo de sectores externos, demandantes de sus productos, que a su propio impulso. De acuerdo al análisis de independencia, un estímulo a la demanda final de este clúster puede generar sinergias internas que incentiven el empleo dentro del mismo clúster.

La importancia de este clúster radica en su capacidad de apoyar, a través de sus productos, todo el sistema productivo. Sus fuertes encadenamientos hacia adelante son claves para apoyar medidas emprendidas sobre la demanda de otros clústeres con encadenamientos más fuertes hacia atrás. Un aspecto importante de este clúster es que es que genera los mayores efectos de *feedback*.

#### *Agricultura-Alimentos*

Este clúster tiene la segunda participación más alta dentro de la economía y cuenta con 13 sectores, dentro de los cuales, aquellos que están más cerca de la actividad primaria (ganadería, agricultura, tabaco y pesca) presentan encadenamientos muy débiles. Sin embargo, cuenta con sectores más industrializados como los de carne y pescado, lácteos y productos alimenticios que presentan muy fuertes encadenamientos hacia atrás. La industria de aceites se destaca por tener fuertes conexiones hacia adelante y hacia atrás de la red productiva.

Una de las características de este clúster es la de estar muy cercano a la demanda final por incluir los sectores de alimentos procesados. A pesar de lo anterior, es un clúster muy poco cohesionado con la demás red productiva: tiene un alto grado de autonomía intra-clúster y aunque bajos *spillovers*. Además, los flujos de trabajo hacia otros clústeres y provenientes de otros clústeres son bajos. Del trabajo necesario para su producción final sólo el 16% lo absorbe desde otros clústeres y, del trabajo que contrata actualmente sólo destina el 6,9% para la producción de insumos para otros clústeres.

Siendo un clúster con alta independencia, tiene poco impacto en el trabajo de otros sectores de la economía. Sin embargo, dada la gran proporción del trabajo total que contrata (26,2%), frente a la participación de su producción en el PIB (17,3%), es de fundamental importancia una política de estímulo a sus sectores. Para lograrlo se debe contar con medidas dirigidas exclusivamente a incentivar la demanda por los productos finales del clúster.

#### *Construcción e Insumos*

En cuanto a la participación en el producto interno y el número de sectores, este clúster es muy similar al de agricultura-alimentos. Sin embargo, su estructura de encadenamientos difiere mucho del anterior. Incluye sectores con fuertes encadenamientos hacia adelante (silvicultura, minerales no-metálicos y minerales metálicos), otros con fuertes encadenamientos hacia atrás (muebles, construcción de edificaciones, construcción civil,...) y un gran número de sectores con clave (madera, metalurgia básica, maquinaria mecánica y maquinaria eléctrica).

Este clúster reúne varias características que le dan gran importancia: i) es el clúster más cercano a la demanda final, ii) se encuentra muy cohesionado a la red productiva, iii) dentro de los clústeres cercanos a la demanda final, presenta muy altos efectos *spillover*, y iv) tiene un alto grado de sinergias internas.

Lo que estos indicadores muestran es la capacidad que tiene el clúster de la construcción para generar externalidades positivas dentro del sistema productivo. Los estímulos que se hagan a los sectores del clúster van a generar potentes dinámicas sobre los demás clústeres de la economía y sobre él mismo. Si además se tiene en cuenta que el clúster tiene cuatro sectores clave, cobran más importancia las medidas de fomento a la demanda por bienes finales de este clúster.

Si un clúster como este, cercano a la demanda final y con altos encadenamientos hacia atrás, se conecta con uno de las características del de servicios (proveedor neto de insumos, con altos encadenamientos hacia adelante y efectos de retroalimentación), los estímulos al primero se amplifican a través de los encadenamientos del segundo. Una política eficiente de estímulo a la economía puede partir de la creación más conexiones fuertes entre estos dos clústeres.

#### *Industria Minero-Energética*

Esta industria contribuye en un 10,8% a la producción total de la economía, pero solo se le atribuye el 5,8% del total del trabajo contratado. Todos sus sectores presentan fuertes encadenamientos solo hacia adelante.

Es un clúster proveedor neto de insumos hacia los demás clústeres, después de servicios, es el clúster más alejado de la demanda final. No obstante, es de los sectores más enlazados en la cadena de producción. Además, cuenta con un alto grado de sinergias internas que refuerzan los estímulos externos.

Este clúster es un nodo de amplificación dentro de la red productiva. Su alta conectividad con el sistema y las sinergias internas de sus sectores, traducen los estímulos exógenos en efectos aumentados que se propagan a más rincones de la cadena productiva. Por tal razón, es importante que cualquier política sectorial se apoye en sus cualidades para lograr impactos más eficientes.

#### *Industria Médica y Química*

Aunque esta es una industria relativamente pequeña (la producción de sus tres sectores tiene una participación del 7,6% en el PIB), se destaca por las particularidades de su estructura productiva. Cuenta con el sector de servicios sociales y de salud, que es el segundo sector con más fuertes encadenamientos hacia atrás. Además, sus otros dos sectores, caucho-plástico y química, son sectores claves.

Es el clúster cercano a la demanda final que genera más efectos *spillover* sobre el sistema productivo. Si bien, las dinámicas internas al clúster no son muy grandes, su alta conectividad con los demás clústeres puede ser usada para generar efectos de grandes impactos.

Al igual que en el caso de la construcción, la conexión de este clúster con clústeres proveedores netos de insumos, como el de industria minero-energética, produce efectos ampliados con mayor impacto sobre el empleo y sobre la producción agregada, mucho más si se trata de estas dos industrias que comparten bastantes aspectos de sus cadenas productivas.

#### *Electricidad*

Este clúster solo cuenta con un sector el de electricidad, que dentro del análisis de encadenamientos se clasifica como sector clave. Su participación en el PIB es del 2,7%, pero solo contrata el 0,3% del total del trabajo. De este clúster no se puede decir que esté más cerca o más lejos de la demanda final, la cantidad de empleo que contrata es casi igual a la que necesita para realizar su producto final.

Sin embargo, este es el sector más cohesionado con la red productiva, pues absorbe una gran cantidad de trabajo desde otros clústeres, e igualmente les provee gran cantidad de trabajo. Estos resultados no deben ser extraños, dada la transversalidad de este clúster en la cadena productiva de todos los sectores de la economía.

#### *Confecciones y Textiles*

Este es un clúster pequeño, en número (3 sectores) y tamaño (2,5% del PIB), pero con indicadores muy buenos, similares a los del clúster de industria médica y química. Al igual que este último, el rol que desempeñan las confecciones y textiles dentro de la cadena productiva es el de generar impactos fuertes ante un estímulo a la demanda final de sus productos.

#### *Café*

El clúster incluye dos sectores con encadenamientos un tanto débiles, el sector de café y el sector de manufactura de café. Tiene una participación en el PIB del 1,4%, pero contrata el 5,0% del total de trabajo en la economía. Precisamente en este último punto radica su importancia, en el estímulo al empleo rural. El inconveniente es que este es el clúster con mayor grado de autonomía, sus conexiones débiles impiden que se beneficie de las externalidades generadas en otros lugares de la red productiva. De modo que se hacen necesarias políticas especiales que se dirijan únicamente al impulso de la industria cafetera. Un punto a favor de una medida en este sentido, es que este clúster presenta los mayores efectos positivos por las sinergias internas al clúster.

### *Cuero y Calzado*

La industria del cuero y calzado es la más pequeña en este sistema de clústeres. Es un sector que tiene fuertes encadenamientos hacia atrás. Sin embargo, la baja provisión de trabajo hacia otros sectores, restringe las políticas de estímulo solo a aquellas más enfocadas a aumentar la demanda final de cueros y de calzado, por ello, los estímulos deben orientarse teniendo en cuenta esta característica.

#### **7.B.3. Convergencia regional**

La desigualdad económica entre los departamentos, lleva a preguntarse si la dinámica actual de crecimiento de las regiones permitirá en el mediano y largo plazo cerrar las brechas entre ellas. En el caso de Colombia, se han realizado varios estudios para determinar si esta idea de “convergencia” puede ser aplicable para los departamentos del país. El último trabajo realizado (González, 2011) indica que según las dinámicas actuales de crecimiento de las regiones, estas brechas no se cerrarían a nivel nacional. Por lo contrario, existen cinco grupos de departamentos dentro de los cuales se comparte una dinámica de crecimiento económico similar. Adicionalmente, los departamentos de cada grupo comparten entre sí una serie de condiciones sociales y económicas iniciales que los diferencian de los otros grupos y que a su misma vez dificultan la eliminación de las disparidades en el crecimiento.

En la Tabla 7.14 se puede observar la existencia de cinco clubes de convergencia, entre los cuales las diferencias económicas son inicialmente permanentes. En el primer club encontramos a Bogotá, Antioquía, Bolívar, Santander, y Valle, acompañados de departamentos con fuerte producción petrolera como Arauca, Casanare, y Meta, mientras que en el último club están la mayoría de los denominados nuevos departamentos (Caquetá, Guainía, Guaviare, Vaupés, y Vichada) acompañando a Chocó (Tabla 7.14).

Una vez identificados los clubes de convergencia, se puede observar que hay barreras sustanciales para pasar de un grupo al otro si no hay cambios fundamentales en la dinámica de crecimiento, un departamento como Chocó, que hace parte del Club 5 tendría una probabilidad de apenas el 5% de moverse hacia una situación como la de Bogotá en un periodo de 60 años, y de apenas el 10% de alcanzar a un departamento como Atlántico, que hace parte del Club 2.

**Tabla 7.14**  
**Clubes de convergencia identificados entre los departamentos en Colombia 1985–2010**

CLUB 1	CLUB 2	CLUB 3	CLUB 4	CLUB 5
Antioquia	Atlántico	Magdalena	Amazonas	Caquetá
Arauca	Boyacá	Norte	Cauca	Chocó
Bogotá	Caldas	Santander	Córdoba	Guainía
Bolívar	Cesar		Nariño	Guaviare
Casanare	Huila		Putumayo	Vaupés
Cundinamarca	La Guajira		Sucre	Vichada
Meta	Quindío			
Santander	Risaralda			
Valle del	Tolima			
Cauca	San Andrés			

Fuente: cálculos DNP–DEE,  
con base en Phillips y Sul (2009).

La baja movilidad presente en la distribución del PIB per cápita de los departamentos, sugiere que para determinar cambios que ayuden a las regiones más desfavorecidas, es necesario ahondar en encontrar factores que permitan reducir o eliminar las condiciones iniciales que las diferencian. En este sentido, la política a nivel de regiones se vuelve fundamental para lograr este objetivo. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2014), el diseño de este tipo de políticas requieren de un entendimiento a priori de aquellos factores que brindarían una ventaja comparativa a cada departamento, y que fundamentalmente estén basadas en el concepto de territorio.

#### 7.B.4. Motor de demanda: Fortalecimiento de la clase media

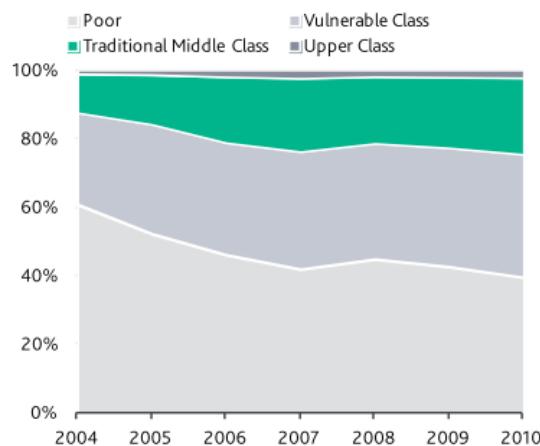
El comportamiento favorable de algunos indicadores económicos durante los últimos años ha permitido que la economía Colombia sea considerada en la actualidad una de las más sólidas. Se destaca que durante el periodo 2004–2013 el crecimiento promedio de la economía ha sido del 4,8% y se espera que durante los próximos dos años éste se encuentre alrededor del 4,7%; determinado en gran parte por el buen comportamiento del consumo de los hogares y por el auge de la denominada “clase media”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> La clase media es definida en términos de ingresos, no de status o calidad de vida. El Banco Mundial define clase media como todos individuos que cuentan con un ingreso per cápita diario entre US\$10–US\$50 PPP (Paridad del Poder Adquisitivo). Individuos con ingresos entre US\$4 y US\$10 PPP per cápita por día son definidos como clase vulnerable. Individuos con ingresos inferiores a US\$4 diarios, línea de pobreza de América Latina, son definidos como pobres.

Según el Banco Mundial, de 2001 a 2010 Colombia presentó mejoras en términos de desigualdad y empleo, generando de esta manera una reducción de la clase pobre del país y un incremento de la clase que se encuentra en transición (clase vulnerable) que en 2010 llegó a estar cerca del 40% y de la clase media que en el mismo periodo presenta niveles del 23% (Figura 7.42). A pesar de esto, es importante destacar que el incremento de la clase en transición o vulnerable genera dudas en términos de sostenibilidad de la estructura social, ya que dicha población es vulnerable ya que salió de la pobreza pero tiene una gran probabilidad de retornar a ella, por lo que cualquier choque económico fuerte hace que gran parte de esta población retorne a la población pobre.

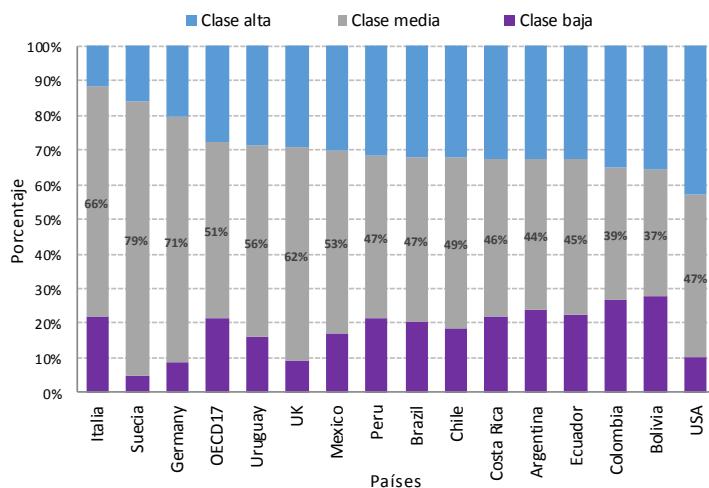
**Figura 7.42. Estructura de la Clase Media en Colombia**



Fuente: Economic Mobility and the Rise of the Middle Class, World Bank. 2013

En el contexto internacional y analizando la clase media bajo el concepto de la OCDE, donde se señala que un hogar pertenece a la clase media si su ingreso se encuentra entre el 50% y 150% del ingreso mediano del país, la clase media colombiana alcanza un nivel del 39%, ubicándose únicamente por encima de Bolivia (37%). Colombia presenta una clase pobre (menos favorecida) del 27%, respecto al 22% del promedio de 17 países de la OCDE, y una clase rica relativamente grande (35%) en relación al mismo grupo de países (28%). En el contexto Latinoamericano, Uruguay es el país que mayor clase media reporta (56%), junto a un 16% clase pobre (Figura 7.43). Por ello, la principal transformación de lado de la demanda consiste el fortalecimiento de la clase media colombiana y convertirla en uno de los motores del crecimiento de la economía.

**Figura 7.43: Composición de Clases en América Latina y algunos Países de la OCDE (2006)**



Fuente: Castellani and Parent (2010), Basada en Encuestas de Hogares de 2006

Los datos para Bolivia y Uruguay son del 2005 y para Colombia 2008.

## 7.C. Metas y balance de ahorro-inversión

### 7.C.1. Escenarios macroeconómicos para el crecimiento y el empleo

El escenario macroeconómico considera los impactos que tendrán las inversiones consideradas en el Plan de Inversiones para el período 2014–2018, sobre la demanda y la productividad de la economía. Para evaluar esta contribución se utiliza un Modelo de Equilibrio General Computable (MEGC), en donde se pueden observar los impactos sobre el crecimiento económico, la demanda (incluyendo la inversión), sobre los diferentes sectores de la oferta, en el recaudo fiscal, el empleo, la pobreza y la desigualdad, de las diferentes inversiones sectoriales. Entonces, tomando como base un escenario económico ausente de choques o políticas, que corresponde al crecimiento potencial de la economía<sup>19</sup> se comparan los resultados obtenidos entre el escenario potencial y los escenarios que resumen cada una de las políticas, para obtener el impacto marginal de cada una de ellas (Tabla 7.15)<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Dicho escenario está determinado para el periodo 2014–2018 por las proyecciones oficiales de crecimiento económico, así como las de agregados macroeconómicos como la inversión y los balances del gobierno y del sector externo, las cuales se toman del Marco Fiscal de Mediano Plazo del Gobierno 2014.

<sup>20</sup> El escenario macroeconómico considera que los posibles efectos sobre la tasa de cambio serán mitigados a través del ahorro en el fondo de estabilización. Así mismo, considera la adopción de la regla fiscal como ancla de la coordinación de la política económica para responder a los choques externos de la economía.

**Tabla 7.15**  
**Impacto macroeconómico del Plan de Inversiones**

Sector	PTF ( porcentaje )	Tasas de Desempleo ( porcentaje )	Tasa de Inversión ( porcentaje del PIB )	Crecimiento ( porcentaje )
Escenario - Base*	0,4	9,0	27,6	4,6
Agricultura	0,5	8,9	27,9	4,7
Minería	0,5	8,9	27,8	4,8
Industria	0,6	8,7	28,2	4,9
Vivienda	0,8	8,4	28,8	5,1
Infraestructura	0,9	8,3	30,0	5,3
Comercio	1,0	8,0	30,3	5,3
Servicios Financieros +				
Alquileres	1,1	7,8	30,4	5,4
Servicios Sociales +				
Transporte	1,2	7,6	30,5	5,5

Los impactos sectoriales fueron calculados a partir del Modelo de Equilibrio General Computable MACEPES (Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Social), y luego fueron simulados en una función de producción Cobb-Douglas, para establecer los aportes al crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF).

\*Corresponde al crecimiento del PIB potencial

Los resultados muestran el impacto del Plan de Inversiones, el cual incluye inversiones focalizadas en los sectores de transporte, incluyendo las 4G y las inversiones en red terciaria para el sector rural, en vivienda y acueducto, educación, en el sector de minería, gas y petróleo, en ciencia y tecnología<sup>21</sup>.

Como se puede apreciar en la Tabla 7.15, la inversión en el sector agropecuario, aumenta el crecimiento del 4,6% al 4,7% en el período 2014 - 2018. Por su parte, la de vivienda eleva la tasa de crecimiento al 5,0%, la infraestructura (incluyendo las inversiones en infraestructura en el sector rural y el impacto de las 4G) elevan el crecimiento al 5,2%; los servicios sociales, en los cuales se incluyen las inversiones en educación, salud, la de ciencia, tecnología e innovación terminan por elevar la tasa de crecimiento de la economía al 5,5%.

En estos primeros años los grandes choques de inversión tendrán un impacto positivo sobre la demanda y aunque es claro que los aumentos en la productividad contienen el

<sup>21</sup> Las inversiones en los diferentes sectores consideran los recursos de Inversión Extranjera Directa – IED.

impacto de las inversiones en regalías y de las inversiones en ciencia, tecnología e innovación, lo más importante son los grandes efectos que se esperan en el futuro de las inversiones de la vivienda, la industria, agricultura, 4G y en educación.

En cuanto al empleo, se tiene que el efecto de las inversiones señaladas sobre el crecimiento permitirá la creación de 2,4 millones de empleos, con lo cual la tasa de desempleo terminará en el 2018 en un 7,6% y la informalidad laboral en las trece áreas en un 39,8%<sup>22</sup>.

**Tabla 7.16**  
**Impacto sobre el empleo y la formalidad del Plan de Inversiones**

Variable	Valor escenario base				Efectos adicionales al crecimiento potencial						
	2014	Meta	2018	Agricultura	Minas y energía	Industria	Vivienda	Infraestructura	Comercio	Servicios Financieros	Servicios Sociales
<b>Tasa de desempleo (porcentaje) *</b>											
Total	9,0	7,6	8,9	8,9	8,7	8,4	8,3	8,0	7,8	7,6	
Calificado	8,4	7,5	8,3	8,3	8,1	8,0	8,0	7,7	7,3	7,0	
No Calificado	10,4	8,9	9,9	9,8	9,7	9,4	9,1	8,7	8,5	8,5	
<b>Empleo (miles de personas) *</b>											
Total	21.579	23.980	21.817	21.831	22.059	22.217	22.261	23.213	23.502	23.980	
<b>Nuevo Empleo (miles de personas) *</b>											
Total		2.401	238	14	228	158	44	952	289	478	
<b>Tasa de informalidad (porcentaje) *</b>											
	44,1	39,8	44,0	43,7	43,0	42,5	42,4	41,3	40,5	39,3	

Fuente: DNP-DEE.

(\*) Corresponde a 13 áreas metropolitanas

Así mismo, el impacto de las *inversiones previstas en este Plan de Desarrollo* dará lugar a un crecimiento en los ingresos de las familias, con lo cual se reducirá la pobreza al 24,5% y la pobreza extrema al 5,8%. Esto equivale a sacar de la pobreza a 2,1 millones de personas y de la pobreza extrema a 1,2 millón de personas<sup>23</sup>. Cabe anotar que las simulaciones consideran los efectos de los recursos públicos para atender a la población desplazada, víctimas y en general a la población en condiciones de extrema pobreza.

<sup>22</sup> De acuerdo con los estimativos de los diferentes modelos cerca del 70% de los nuevos empleos son formales.

<sup>23</sup> La metodología determina los efectos en el mercado de trabajo en el MEGC tomando como referencia la generación de ingresos de los hogares del escenario base. A partir de allí se simulan los cambios en los ingresos y la posición ocupacional tomando como base las líneas de pobreza, indigencia y GINI.

**Tabla 7.17**  
**Impacto del escenario macroeconómico sobre la pobreza**

Concepto	Base	Agricultura	Minas y Energía	Industria	Vivienda	Obras Civiles	Comercio	Servicios Financieros y Alquileres	Porcentaje	
									Servicios Sociales, Comunales, y Personales y Transporte	
<b>Pobreza y desigualdad</b>										
Pobreza moderada (Línea Nacional)	29,3	28,9	28,4	27,8	27,1	26,5	25,9	25,6	24,5	
Pobreza extrema (Línea Nacional)	8,4	8,0	7,7	7,5	7,2	7,0	6,7	6,3	5,8	
Coeficiente de Gini (Distribución del ingreso)	53,9	53,8	53,7	53,5	53,5	53,4	53,3	52,9	52,2	

Fuente: DNP-DEE.

### 7.C.2. Ahorro – inversión y consolidación macroeconómica

El crecimiento estimado de la economía para los próximos años estará influenciado por el impacto de las inversiones previstas en este Plan de Desarrollo, por la respuesta del sector privado y por el desempeño de la economía internacional. Por ello se prevé que el efecto de la inversión en los sectores, se refleje en el crecimiento de la economía, que aumentaría desde su nivel potencial actual de 4,5% en el período 2014 – 2018, a 6,2%.

El crecimiento previsto para el período 2015 – 2018, supone un aumento en la tasa de inversión del 28,0% al 30,5% del PIB, una reducción en la tasa de desempleo del 8,9% al 7,6% y un crecimiento del 0,3% al 1,2%.

Si bien los modelos de consistencia estiman un crecimiento del 5,5%, para efectos de la programación macroeconómica, fiscal y territorial se mantiene como escenario central el señalado por el Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente y que los compromisos adicionales de gasto deberán serán incorporados en los presupuestos anuales en la medida en que los ingresos fiscales se hagan efectivos.

### 7.C.3. Crecimiento de la economía por el lado de la oferta

Para la elaboración del escenario macroeconómico asumimos que la inflación esta anclada a la meta de largo plazo definida por el Banco de la República, la cual es de 3,0%. Este plan supone una senda de producción petróleo, similar a la acordada por el comité de expertos de la Regla Fiscal, en la cual se asume, que para 2014, la producción descienda de 1.006 Kilo Barriles de Petróleo Diarios (KBPD) a 981 KBPD debido a los problemas de orden público. Del mismo modo, se prevé una recuperación

en los años subsiguientes, hasta llegar a 1.146 KBPD en el año 2018. En cuanto al precio de la canasta colombiana, se supone para todo el período 2015–2018 un precio de US\$75.

**Tabla 7.18**  
**Supuestos macroeconómicos**

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Inflación fin de período</b>	3,2	3,7	2,4	1,9	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
<b>Tasa de cambio</b>									
Promedio Período	1.899	1.847	1.798	1.869	1.978	2.069	2.102	2.129	2.160
Devaluación (%)	-11,8	-2,7	-2,7	4,0	5,8	4,6	1,6	1,6	1,6
<b>Inflación externa en US\$(socios comerciales)</b>	-0,2	7,9	0,0	-0,3	-0,5	0,9	3,3	2,1	2,0
<b>PIB Interno.(US\$ Millones)</b>	286.969	335.628	370.145	378.352	391.436	412.412	438.735	470.030	503.308
<b>PIB Mundial Real(Socios Comerciales–Global)</b>	3,3	3,3	3,2	2,3	2,8	3,0	3,0	3,0	2,9
<b>PRECIOS</b>									
Café (Ex-Dock)	2,1	2,8	2,0	1,5	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8
Petróleo (WTI) *	73,1	99,3	104,2	100,3	97,0	87,0	87,0	87,0	87,0
Carbón	83,3	103,4	100,8	87,2	78,0	75,0	75,0	75,0	75,0
Ferroniquel	3,1	3,4	2,7	2,2	2,4	2,6	2,6	2,6	2,6
Oro	1.225	1.568	1.669	1.411	1.280	1.100	1.122	1.145	1.145
<b>Producción de petróleo</b>	786	915	944	1.004	981	1.029	1.094	1.130	1.146
<b>Crecimiento de las exportaciones(US\$)</b>									
Totales	21,4	43,5	5,6	-3,0	-1,6	6,1	6,6	6,4	6,7
Tradicionales	41,4	58,7	4,6	-2,0	-1,1	6,2	5,6	4,4	4,2
No tradicionales	-8,0	13,3	5,3	1,3	-1,0	8,5	11,3	10,2	10,7
<b>Crecimiento de las importaciones(US\$)</b>	22,4	35,3	8,2	0,7	5,0	5,7	6,3	6,4	6,4

Fuente: Banco de la República y Ministerio de Hacienda y Crédito Público

\* Equivalente a US\$75 canasta Colombiana

Para la tasa de cambio, luego de una devaluación promedio del 5,8% en el año 2014 y del 4,6% en el 2015, se supone una devaluación promedio del 1,6%, para los años subsiguientes. Por otra parte, se suponen crecimientos para las exportaciones en dólares del 6,1% en el 2015; 6,6% en el 2016; 6,4% en el 2017 y del 6,7% en el año 2018. El crecimiento de las importaciones aumentará del 5,4% en 2015 al 6,4% promedio para los años siguientes.

Es importante, señalar que las proyecciones sectoriales de la economía son consistentes con las metas fiscales establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), por lo tanto el impulso por el lado del gasto de funcionamiento y inversión, solo contempla el gasto considerado en el balance fiscal proyectado para el período 2015 – 2018, considerada tanto en el MFMP como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP). Por el lado externo, se asumen el escenario previsto por el FMI de

crecimiento de las economías de los socios comerciales de Colombia, el cual es de 3,0%. Así mismo, se consideran los efectos externos derivados de la entrada en vigencia de los tratados comerciales, principalmente, Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Chile, Centro América, entre otros.

**Tabla 7.19**  
**Proyección de crecimiento por el lado de la oferta**

Sector	2014	2015	2016	2017	2018	Porcentaje
Agropecuario, silvicultura y pesca	3,8	3,9	4,3	4,4	4,6	
Explotación de minas y canteras	4,5	3,9	3,7	3,9	4,1	
Industria manufacturera	1,1	4,4	4,9	5,6	5,7	
Electricidad, gas y agua	3,4	3,4	4,4	4,5	5,0	
Construcción	10,2	11,9	8,2	13,8	16,6	
- Vivienda	3,2	5,6	7,7	10,7	12,8	
- Obras Civiles	15,5	16,7	8,5	16,2	18,5	
Comercio, restaurantes y hoteles	5,3	4,9	5,2	5,8	6,2	
Transporte y comunicaciones	4,3	4,6	4,9	5,3	5,6	
Sector financiero y serv. A las empresas	5,5	5,5	5,5	5,9	6,0	
Serv. Sociales, comunales y personales	4,9	4,1	4,5	5,5	5,3	
<b>Subtotal Valor Agregado</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	
Impuestos	6,5	6,9	7,5	7,7	8,2	
<b>Producto Interno Bruto</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	

Fuente: DNP-DEE.

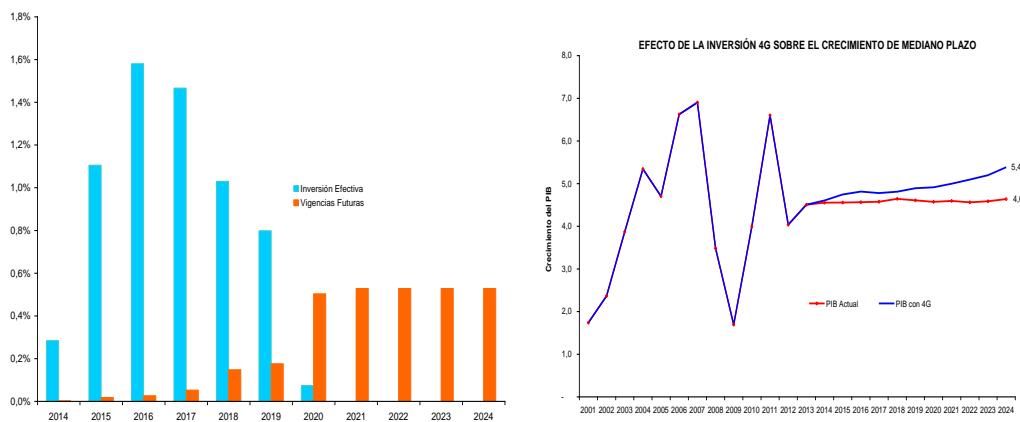
Como se mencionó anteriormente, entre 2014 y 2018, el crecimiento promedio de la economía será de 5,5% (Tabla 7.19). A nivel sectorial, se destaca el sector agropecuario donde se proyecta un crecimiento superior al promedio histórico del sector gracias a la incorporación de un millón de hectáreas adicionales y a la consolidación de la producción cafetera lograda en los últimos dos años. Así mismo se destaca el mayor dinamismo esperado para la industria, debido a la puesta en operación de la nueva refinería de Reficar y a las oportunidades derivadas de la entrada en vigencia de los tratados comerciales.

Para el sector de minas y canteras se espera que este continúe creciendo a tasas que oscilan entre un 3,7% y un 4,1%, lo cual es inferior a los resultados de años anteriores, ya que se tiene en cuenta el escenario internacional de precios del petróleo y del carbón y el escenario de producción mencionado anteriormente.

En el caso de la construcción de vivienda, las estimaciones consideran las proyecciones incluidas en el MGMP, los programas de vivienda consistentes con las vigencias

aprobadas y el despegue de un nuevo ciclo de la edificación a partir de la segunda parte del año 2015. Por otro lado, en la estimación de las obras civiles, se incluyen los recursos presupuestados en el MGMP para el sector de transporte, las primeras obras de algunos de los proyectos 4G (Figura 7.44) y las inversiones en infraestructura. Así mismo, se tuvo en cuenta la tendencia de los proyectos aprobados en el Sistema General de Regalías (SGR) y las proyecciones de construcción de infraestructura por parte de los gobiernos regionales y la ejecución de los contratos planificados recientemente.

**Figura 7.44**  
**Programación de las inversiones en 4G**

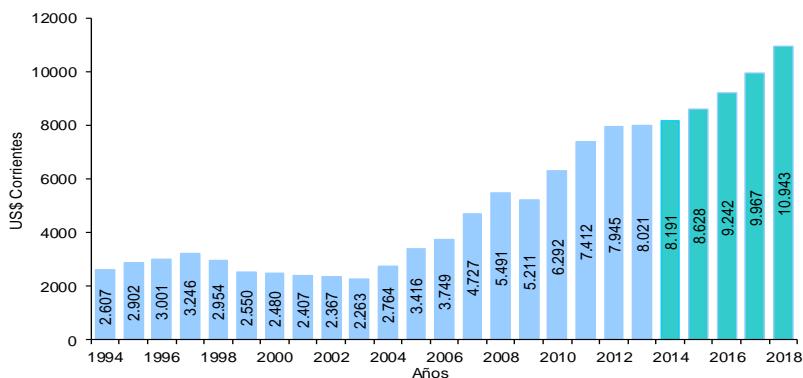


Las estimaciones del sector transporte, contemplan el desempeño de otros sectores económicos como la industria, la agricultura y la minería, así como el del comercio exterior y el ingreso de las familias, mientras que en el caso del sector de comercio y restaurantes se tiene en cuenta la tasa de crecimiento del ingreso de las familias, junto con su comportamiento histórico.

Finalmente, se encuentran los sectores de servicios, que han sido el motor de la economía en los últimos años. En este sentido, se espera que entre 2014 y 2018, los servicios continúen soportando el buen desempeño económico, especialmente en las grandes ciudades como Bogotá, donde los servicios financieros tienen una participación del 42% del total y los servicios sociales cerca del 30%. La proyección de crecimiento para estos sectores está en los niveles promedio de los últimos años (Tabla 7.19).

El crecimiento estimado para el período 2014–2018, permitirá un aumento del PIB per cápita de US\$8.191 a US\$10.943, el cual sería 72% del PIB per cápita actual de Chile y superior al promedio mundial de US\$10.260 de acuerdo con los registros de las Naciones Unidas.

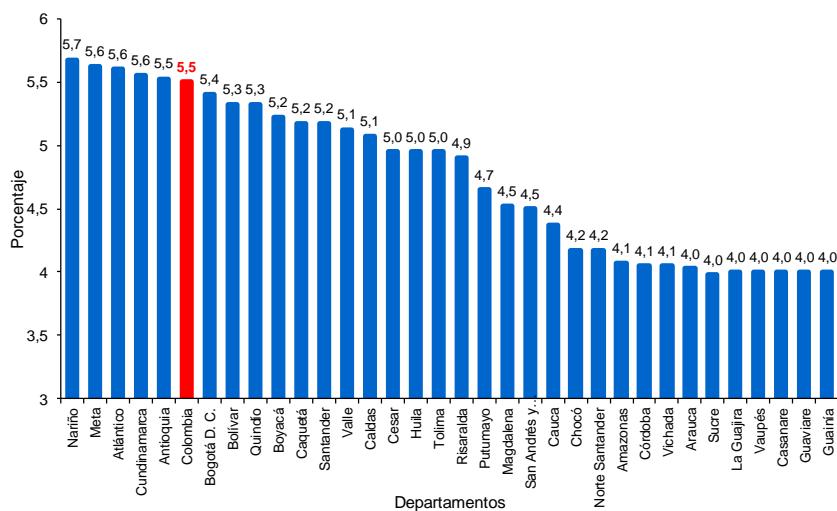
**Figura 7.45**  
**PIB per cápita 2014–2018**



Fuente: Dane, cálculos DNP – DEE

A nivel regional, se espera que los departamentos de Cundinamarca, Atlántico, Antioquia, Meta y Nariño crezcan entre el 5,5% y el 5,7% y sean los departamentos de mayor crecimiento, situándose por encima del promedio nacional de 5,5%, gracias al desempeño de la infraestructura, la puesta en marcha de la nueva refinería y los el crecimiento del sector de hidrocarburos (Figura 7.45). Adicionalmente, se espera que los departamentos con un crecimiento de 4,0%, sean muy pocos. Entre ellos están Arauca, Casanare, Vaupés y Guainía debido a los menores precios de los productos mineros y la menor producción minera. Finalmente, para los departamentos de Bolívar, Quindío y Bogotá se espera un crecimiento similar al promedio nacional.

**Figura 7.46**  
**Crecimiento promedio por departamento 2014–2018**



Fuente: DNP – DEE

#### 7.C.4. Crecimiento de la economía por el lado de la demanda

El crecimiento del consumo total durante el período 2014–2018, estará entre 4,4% y 5,3%, compuesto por el consumo de los hogares que tendrá un crecimiento entre 4,4% y 5,2% y el consumo público con un crecimiento entre 4,5% y 6,2%, el cual es consistente con las proyecciones fiscales previstas en el marco de la Regla Fiscal.

Por otra parte, el crecimiento de la inversión estaría entre 7,3% y 8,2%, y con lo cual la tasa de inversión de la economía llegaría a 30,5% del PIB en el 2018. Con estos crecimientos del consumo y la inversión, la absorción crecería entre el 5,1% y el 6,3%.

Finalmente, la demanda externa también será otra de las fuentes de crecimiento de la economía colombiana, teniendo en cuenta los posibles efectos de los avances en los tratados de libre comercio, con Estados Unidos, Canadá, Unión Europea, Alianza Pacífico y Centro América entre otros. En este orden de ideas, las exportaciones tendrían un crecimiento entre el 6,0% y el 7,2% y las importaciones entre el 7,1% y el 7,5%.

En resumen, la Tabla 7.20 presenta la dinámica conjunta del gasto (consumo e inversión) y el desempeño esperado para el gasto privado en el cuatrienio, que tendría un crecimiento entre el 5,3% y el 6,4%, en tanto que la demanda pública por su parte crecerá entre el 4,3% y el 5,9%. Cabe anotar que, esta senda de crecimiento recoge los efectos de las nuevas políticas de educación, infraestructura, ciencia y tecnología, desarrollo rural, minería y vivienda y agua potable.

**Tabla 7.20**  
**Crecimiento por el lado de la demanda**

CONCEPTO	2010	2011	2012	2013 (py)	2014 (py)	2015 (py)	2016 (py)	2017 (py)	2018 (py)	Porcentaje
Total consumo	5,3	6,1	4,7	4,6	4,4	4,9	5,3	5,1	5,6	
Consumo Hogares	5,3	6,1	4,4	4,2	4,4	4,8	5,1	5,1	5,4	
Consumo Público	5,6	6,0	5,9	5,8	4,5	5,5	5,9	5,3	6,2	
Total inversión	7,4	18,9	5,1	4,4	7,3	5,4	7,8	8,3	8,2	
Inversión privada	9,9	22,0	3,9	5,3	8,2	6,6	9,6	8,3	8,9	
Inversión pública	4,7	5,0	10,3	8,2	3,9	0,5	-0,0	8,5	4,9	
Inversiones Plan Colombia	-30,6	-29,8	-	-	-	-	-	-	-	
ABSORCION	5,8	9,0	4,8	4,5	5,1	5,1	5,9	6,0	6,3	
Exportaciones	1,3	11,8	6,1	5,4	6,0	6,0	6,0	7,5	7,2	
Importaciones	10,8	21,5	8,9	4,5	7,3	7,4	7,4	7,5	7,1	
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO</b>	<b>4,0</b>	<b>6,6</b>	<b>4,0</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,6</b>	<b>5,5</b>	<b>5,8</b>	<b>6,2</b>	

Fuente: Dane, DNP – DEE

### **7.C.5. Consistencia macroeconómica**

Los balances de ahorro e inversión entre 2014 y 2018 estarán influenciados en forma importante por factores propios de la economía colombiana como el crecimiento minero y la inversión en transporte (incluyendo las inversiones 4G).

En adición a lo anterior, estos balances también estarán influenciados por el desempeño de los flujos de capital, los cuales dependen de las economías avanzadas, que no han exhibido el comportamiento esperado de acuerdo con los últimos informes del FMI (FMI, 2014). En este sentido, el crecimiento mundial ha sido revisado en varias oportunidades, debido principalmente a la situación de baja demanda externa relacionada con el menor dinamismo de las economías de China y Estados Unidos. Por un lado, Estados Unidos, ha venido creciendo por debajo de lo previsto y las proyecciones a 2015 si bien mejoran todavía no se encuentran en los niveles anteriores a la crisis. De otra parte, la economía China se viene desacelerando debido a la menor actividad constructora por cuenta de la corrección de precios, y a que las políticas para contener el crédito vienen reduciendo la demanda interna. A lo anterior, se suman el conflicto entre Rusia y Ucrania que aunado al clima beligerante de Medio Oriente, limitan las posibilidades de crecimiento mundial. En el caso de América Latina, el deterioro en los términos de intercambio viene afectando a las economías de la región y, concretamente, a la colombiana, que verán más devaluadas sus monedas y tendrán menos flujos de capital.

En este contexto, el escenario que se propone en este documento considera la postura fiscal contemplada en la Regla Fiscal, con un escenario central en lo concerniente a flujos de capital y tasas de interés internas y externas. Así mismo, supone que se mantienen las proyecciones de crecimiento señaladas por el FMI y la OCDE para los próximos años y en la sección de riesgos se presentan los posibles impactos adicionales de menores precios del petróleo y de posibles aumentos en la tasa de interés, no solo en los flujos fiscales sino en la economía en general.

**Tabla 7.21**  
**Balance Ahorro – Inversión\***

Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	( % del PIB ) *
<b>(A) Saldo en cuenta corriente /1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,3</b>	<b>-4,0</b>	<b>-3,8</b>	<b>-3,3</b>	<b>-3,1</b>	<b>-3,1</b>	
<b>(B) Inversión /2</b>	<b>27,6</b>	<b>27,5</b>	<b>28,2</b>	<b>28,4</b>	<b>29,0</b>	<b>29,7</b>	<b>30,5</b>	
(1) Privada (B) - (2)	21,8	21,9	22,7	23,1	24,0	24,6	25,4	
(2.a) Pública /3	5,4	5,6	5,5	5,3	5,0	5,1	5,1	
GNC	2,8	3,3	2,9	2,6	2,3	2,3	2,2	
Resto	2,6	2,2	2,6	2,7	2,7	2,9	2,9	
(2.b) Plan Colombia	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>(C) Ahorro (A) + (B)</b>	<b>24,4</b>	<b>24,2</b>	<b>24,2</b>	<b>24,6</b>	<b>25,7</b>	<b>26,6</b>	<b>27,4</b>	
(3) Privado (C) - (4)	18,0	19,6	20,3	20,5	20,6	21,6	22,5	
(4.a) Público /3	6,1	4,7	3,9	4,1	5,1	5,1	4,8	
GNC	1,0	1,0	0,6	0,3	0,0	0,2	0,2	
Resto	5,1	3,7	3,3	3,8	5,1	4,9	4,6	
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
<b>(D) Financiamiento cuenta corriente</b>	<b>3,1</b>	<b>3,3</b>	<b>4,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,3</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	
(5) Cuenta de capital /1	4,5	5,0	5,1	3,8	3,4	3,3	3,3	
(6) Errores y Omisiones	0,1	0,1	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
(7) Cambio en Reservas (5) + (6)	1,5	1,8	1,0	0,1	0,1	0,2	0,2	
- (D)								

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP-DEE

/1 Cifras de Balanza de pagos

/2 Cifras de macroflujos

/3 Cifras CONFIS

\* Incluye sector descentralizado, balance de FOGAFIN, Balance cuasi fiscal del Banco de la República y costos de la reestructuración financiera.

En el ámbito interno, el escenario considera que habrá una postura de política monetaria y fiscal coordinadas, con el fin de adoptar políticas contra-cíclicas en el momento necesario. También considera que Ministerio de Hacienda y Crédito Público adoptará mecanismos de optimización en el manejo de la deuda pública y propenderá por el fortalecimiento de las finanzas territoriales a través con programas de apoyo para optimizar la administración de la base y las tarifas en los diferentes impuestos. Así mismo, asume que se mantendrá el modelo de inflación objetivo y el régimen de tipo de cambio flexible<sup>24</sup> que se ha venido adoptando en la última década, pues ello ha permitido mitigar los efectos de las entradas y salidas de flujos de capital sobre la

---

<sup>24</sup> Esta postura implica que la inflación estará anclada durante el período 2010 – 2014 en la meta de largo plazo que es 3,0%. De tal manera que la política de tasas de interés de intervención del Banco de la República será consistente con ese nivel de inflación.

actividad real<sup>25</sup>, y ha generado una mayor certidumbre y confianza en las decisiones de consumo e inversión de los agentes económicos, así como grandes avances en la coordinación de las políticas monetaria y fiscal.

**Tabla 7.22**  
**Financiamiento del balance público-privado**

							( % del PIB ) *	
	Concepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(A)	<b>Saldo en cuenta corriente /1</b>	-3,1	-3,3	-4,0	-3,8	-3,3	-3,1	-3,1
(E)	<b>Balance Privado (1) - (3)</b>	3,8	2,4	2,4	2,6	3,4	3,0	2,8
(8)	Financiamiento externo /1	3,7	2,8	3,4	3,2	2,8	3,0	2,7
	Inversión Extranjera Directa Neta	4,2	2,3	2,9	2,9	2,6	2,4	2,2
	Endeudamiento Externo Neto	-0,5	0,5	0,6	0,3	0,2	0,6	0,5
(9)	Fin.. interno (E) - (8)	0,1	-0,4	-1,0	-0,6	0,6	0,0	0,2
(F)	<b>Balance Público (Combinado)</b>	-0,7	0,9	1,6	1,2	-0,1	0,1	0,3
	(16) Fin. externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,8	2,2	1,7	0,4	0,2	0,0	0,3
	(17) Fin. interno (F) - (10) - (12)	-1,6	-1,4	-0,1	0,7	-0,3	0,1	-0,1
	(18) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(F1)	<b>Balance Sector Público No Financiero</b>	0,9	-1,0	-1,4	-1,3	-0,1	-0,3	-0,5
(F2)	<b>Balance sector GNC</b>	1,9	2,4	2,3	2,4	2,2	2,1	2,0
	(10) Fin. externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,3	0,5	0,7	0,6	0,4	0,1	0,5
	(11) Fin. interno (F) - (10) - (12)	1,5	1,8	1,6	1,8	1,9	2,0	1,5
	(12) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
(F3)	<b>Balance Resto Sector Público*</b>	-2,6	-1,5	-0,7	-1,2	-2,4	-2,0	-1,7
	(13) Fin. externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,5	1,7	1,0	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2
	(14) Fin. interno (F) - (10) - (12)	-3,1	-3,2	-1,7	-1,0	-2,2	-1,8	-1,6
	(15) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Banco de la Republica, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP-DEE

Teniendo en cuenta las anteriores condiciones, los balances de ahorro e inversión prevén un aumento en la tasa de inversión del 28,2% al 30,5% del PIB, que se explica por

<sup>25</sup> El Banco de la República ha adoptado un marco el cual se ha ampliado el horizonte de política, el cual tiene como objetivo la prevención de futuras presiones en los mercados de vivienda y de capitales a partir de la regulación del crecimiento del crédito. En desarrollo el mismo, se ha mejorado la coordinación entre las entidades encargadas de la supervisión y la regulación, se ha adecuado la política de intervención de tasas de interés y de intervenciones en el mercado cambiario a las necesidades de crecimiento de la economía sin presiones inflacionarias y sin grandes costos para la misma.

la inversión privada que aumenta del 22,7% al 25,4% del PIB, lo cual es consistente con una tasa de desempleo al final del período del 7,6%.

En cuanto al ahorro, el ahorro doméstico aumentaría del 24,2% al 27,4% del PIB, en tanto que las necesidades de ahorro externo descenderían del 4,0% al 3,1% del PIB. Por otro lado, el ahorro del sector privado ascenderá del 20,3% al 22,5% del PIB en el 2018.

El financiamiento del balance privado y público nos indica que mientras el sector público, registra un leve superávit a partir del 2016, el balance del sector privado está representado en recursos IED, entre un 2,9% y un 2,2% del PIB. En términos de endeudamiento neto (externo e interno), el sector privado es pagador neto hasta 2015, pero a partir de 2016, registrará un aumento en el crédito interno y externo entre el 0,6% y el 0,8% del PIB.

Por su parte, el sector público, tendrá una posición relativamente neutra cuando se mira el balance consolidado, pues el endeudamiento neto interno y externo oscila entre el 1,1% y el -0,1% del PIB. Sin embargo, el GNC presenta una posición neta positiva, debido a que el déficit en este sector oscila entre un 2,4% y un 2,0% del PIB entre 2014 y 2018, el cual es compensado con el superávit en el resto del sector público, que oscila entre el 1,2% y el 2,4% del PIB.

#### **7.C.6. Política Fiscal – Balance del Sector Público Consolidado – SPC y Gobierno Nacional Central**

El balance del sector público refleja la adopción de la regla fiscal, el nuevo régimen de regalías, las acciones de modernización de la Dian para elevar el recaudo y reducir la evasión, el cambio en el régimen de regalías, el fortalecimiento de los fiscos y la inversión territorial, la atención de las víctimas, los compromisos sociales con la salud, educación, vivienda, educación y primera infancia y una mayor racionalización de los costos y beneficios del sistema tributario y su adecuación para continuar promoviendo la formalización y la competitividad de la economía.

De esta forma, el balance del Sector Público Consolidado – SPC presenta un déficit decreciente que pasa del -1,6% en 2014 al -0,3% del PIB en 2018. Este balance es consistente con una reducción del déficit en el Gobierno Nacional Central – GNC del -2,4% en 2014 al -2,0% en 2018, que permitirá reducir la deuda neta del Gobierno Nacional Central al 35,7% del PIB en 2014 y al 34,2% en 2018.

Además del ajuste del GNC, la reducción del déficit del SPC del -1,6% al -0,3% del PIB, se alcanzará gracias a la mejora en los balances del Sector Descentralizado, cuyo

superávit pasa del 0,9% al 1,5% del PIB, al superávit del sector de seguridad social que aumentará del 0,5% al 0,8% del PIB y finalmente al balance de las entidades regionales y locales que pasará del 0,5% del PIB en el año 2014 al 1,2% en 2016, 0,8% en 2017 y 0,4% en 2018, reflejando así el ciclo de ejecución de estas entidades.

**Tabla 7.23**  
**Balance del Sector Público Consolidado 2014 - 2018**

Balances por Período	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Porcentaje del PIB
<b>1. Sector Público No Financiero</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,5</b>	
Gobierno Nacional Central	-3,5	-2,0	-1,9	-2,4	-2,3	-2,4	-2,2	-2,1	-2,0	
Sector Descentralizado	0,7	1,0	2,8	1,3	0,9	1,1	2,2	1,8	1,5	
Seguridad Social	1,0	1,1	1,4	0,3	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8	
Empresas del nivel nacional	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	
Empresas del nivel local	-0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	
Gobiernos Regionales y Locales*	-0,1	-0,1	1,5	1,2	0,5	0,3	1,2	0,8	0,4	
<b>2. Balance cuasifiscal del Banrep.</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	
<b>3. Balance de Fogafín</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>							
<b>4. Costo de la Restructuración Financiera</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>							
<b>5. Discrepancia Estadística</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	
<b>SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,3</b>	
<b>Balance Primario del SPNF</b>	<b>-0,2</b>	<b>1,1</b>	<b>3,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,0</b>	<b>1,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,2</b>	<b>1,9</b>	
Gobierno Nacional Central	-1,3	-0,3	0,1	0,0	-0,1	-0,1	0,1	0,2	0,3	
Descentralizado	1,1	1,4	3,2	1,6	1,1	1,3	2,4	2,0	1,7	

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – CONFIS

La reducción en el balance del GNC, está de acuerdo con las metas de señaladas por la regla fiscal, las cuales contemplan un menor gasto, y el ajuste en los ingresos por cuenta de los menores precios del petróleo. Por último, es importante anotar que la inversión total para el período 2014-2018 tendrá el acompañamiento de fuentes del sector privado, el sistema general de regalías y fuentes de las entidades territoriales.

## 7.D. La estrategia fiscal

### 7.D.1. Fortalecimiento de los ingresos nacionales

#### 7.D.1.a. Impuestos Nacionales

La Dian ha venido desarrollando estrategias de gestión para fortalecer el recaudo, aumentar la productividad de los impuestos y reducir la evasión y elusión de los mismos, como es el caso de la extensión de la facturación electrónica. En este orden

de ideas, la meta para el cuatrienio 2014–2018, es la de disminuir la evasión del 22,5% al 20,0% en el Impuesto al Valor Agregado – IVA y del 33,9% actual al 30,0% en el impuesto de renta de personas jurídicas. Si bien estas cifras resultan aún elevadas frente a los estándares de la OCDE, las mismas implican un esfuerzo grande pero viable para poder mejorar el recaudo de este impuesto.

En adición a lo anterior, la Dian, ha venido implementando el Plan de Choque contra la Evasión, el cual ha entregado resultados tangibles al lograr un recaudo de \$4,4 billones a través de las acciones de gestión de la entidad. Por ello se espera que los esfuerzos en este sentido continúen y que al finalizar el 2018, el recaudo alcance los \$7,1 billones que son vitales para el financiamiento de la paz y los programas sociales.

En aras de cumplir los objetivos y las recomendaciones establecidas por la OCDE en materia aduanera<sup>26</sup>, la DIAN se encuentra comprometida en la modernización de sus procesos e infraestructura, a partir de la actualización de la legislación aduanera incorporando las mejores prácticas internacionales, así como adelantando proyectos que permitan desarrollar y/o adquirir las herramientas tecnológicas entre los que se destacan un nuevo sistema de información y gestión aduanera, sistemas de inspección no intrusiva y sistemas de seguimiento satelital. Todo ello, estará armonizado y soportado en una gestión integral del riesgo y un permanente monitoreo de la operación en tiempo real mediante Centros de Control. Es así como la aduana colombiana logrará el equilibrio entre la facilitación, el control y la seguridad nacional, con el fin de aportar al mejoramiento de la cadena logística del comercio exterior, al entorno de negocios, a potencializar la lucha contra el narcotráfico, la ilegalidad y la corrupción. Así mismo, el proyecto permitirá una gestión pública efectiva, y con ello, generar instrumentos reales para el crecimiento sostenible y la competitividad del país, la consolidación de la Paz y el buen gobierno.

Por otra parte, se ha identificado que el fenómeno de subfacturación y contrabando pone un gran freno a la economía nacional, ya que atenta principalmente contra la producción industrial y el empleo. Por ello, es imprescindible seguir combatiéndolo y lograr como meta que su proporción dentro de las importaciones legales de bienes se reduzca del 14,7% al 12,2%. Adicionalmente, se acompañará este esfuerzo con acciones para la modernización de las aduanas con el objetivo de reducir el tiempo de

---

<sup>26</sup> La OCDE tiene como uno de sus principales objetivos el de “Favorecer la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria conforme a las obligaciones internacionales”. En cumplimiento de este objetivo, en cooperación con organismos como la Organización Mundial de Aduanas – OMA y la Organización Mundial del Comercio – OMC, presta colaboración a los gobiernos para desarrollar prácticas de facilitación del comercio, tales como mejoras de los procedimientos fronterizos, que impacten en el aumento de los flujos comerciales, la reducción de los costos del comercio, la seguridad de los países y la recaudación fiscal.

“desaduanamiento” de los bienes importados de 22,2 a 11 horas y con ello potenciar los ahorros de tiempo que se derivarán de la construcción de la infraestructura en próximos años.

Finalmente, se encuentran las acciones de la Dian en aduanas para recuperar la cartera a través del instrumento de “Transformación del Proceso de Administración de Cartera”, con el cual se incrementarán los recursos por este concepto de \$3,8 a \$5,6 billones.

#### **7.D.1.b. Reducción de los costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales**

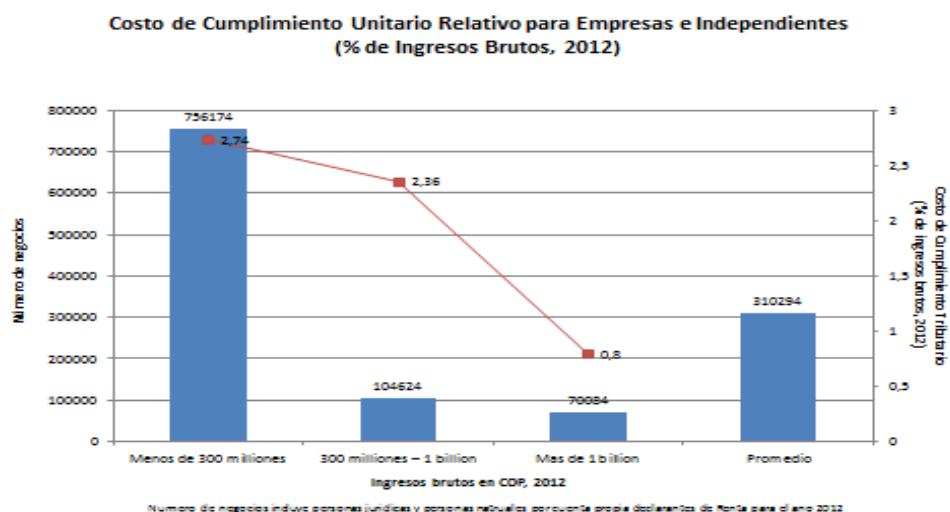
–

Los altos costos de cumplimiento de las obligaciones fiscales generan desigualdades en la carga tributaria para todos los contribuyentes colombianos.

De acuerdo con los resultados preliminares de una encuesta realizada dentro del acuerdo de cooperación suscrito entre la DIAN, ministerio de Hacienda y el IFC se observa que las pequeñas empresas y los empresarios unipersonales tienen una alta carga de cumplimiento tributario. Ésta representa cerca del 2.74% del volumen de sus ingresos (véase gráfico 7.47).

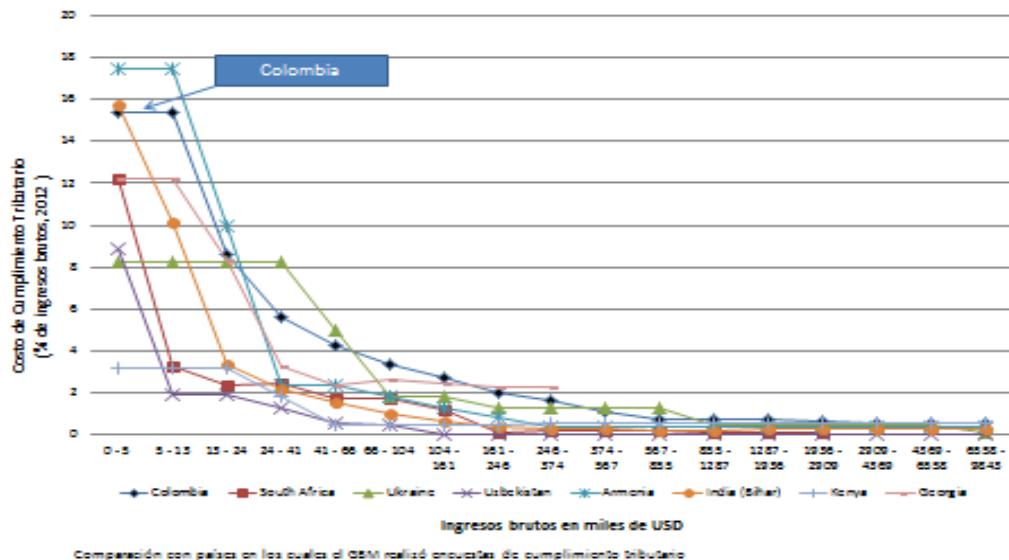
De igual manera, en el gráfico 7.48 se observa que estos costos son altos cuando se compara con otros países donde se realizaron los estudios similares.

**Gráfico 7.47 Costo de Cumplimiento**



**Gráfico 7.48 Costos de Cumplimiento vs. Otros Países**

**Altos costos de cumplimiento tributario para los negocios en Colombia**



Esta situación dificulta la formalización de las pequeñas y medianas empresas. Los altos niveles de informalidad también están contribuyendo a una percepción de injusticia en la parte de la carga fiscal total, lo que conduce a una mayor evasión y fraude.

Los demás contribuyentes se encuentran en una situación similar, pues el exceso de trámites genera costos de cumplimiento adicionales a la carga tributaria impositiva.

#### 7.D.1.c. Juegos de suerte y azar

Como parte de la estrategia de Buen Gobierno, y en cumplimiento de su misión, Coljuegos durante el periodo 2014-2018 tendrá como objetivo el crecimiento de los recursos originados por concepto de Juegos de Suerte y Azar (JSA) de su competencia. Estos recursos se destinan a la financiación del gasto de sector Salud.

En este sentido, la entidad proyecta que los recursos recaudados durante la vigencia 2018 alcancen el valor de \$417.348 millones de pesos, que si se compara con el recaudo obtenido en 2013 (\$293.634 millones) implica un crecimiento anual de 7,28%. Para lograr este objetivo Coljuegos se ha planteado varias estrategias, entre las que se destacan: i) la conexión en línea del 100 % de las Máquinas Electrónicas Tragamonedas (MET) autorizadas, ii) aumentar el número de elementos de JSA en operación, de 96.681 a finales de 2013 a 126.000 para diciembre de 2018, y iii) diversificar el portafolio de juegos, lo que implicaría que a 2018 existan en operación

nueve (9) tipos de juegos, con la introducción de juegos tales como las Apuestas en Carreras y Deportes Virtuales.

#### **7.D.1.d. Protección del patrimonio público y la transparencia en el recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales – ITRC**

Considerando preponderante la Eficiencia de la Política Fiscal, la Agencia ITRC contribuirá a la “Protección del patrimonio público y la transparencia en el recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales” mediante Políticas Públicas y Recomendaciones enfocadas en solucionar las ineficiencias sistemáticas y operativas que generan espacios de fraude y corrupción que impactan los ingresos de la Nación

Con el fin de lograr lo anterior, la Agencia liderará las siguientes iniciativas estratégicas tendientes a la generación de política pública:

- a. Acciones implementadas en las entidades foco para el aseguramiento de la integridad del proceso de recaudo y administración de tributos, rentas y contribuciones parafiscales: Mediante los diagnósticos en Materia de Protección Fiscal del Patrimonio Público, junto con las recomendaciones de gestión de riesgos a implementar, acordados en las mesas de innovación y presentadas a las entidades foco (DIAN, UGPP y COLJUEGOS), se permitirá mostrar los principales resultados alcanzados en el cuatrienio identificando los ahorros y mejoras logradas en ellas.

Igualmente se generarán las Notas con las recomendaciones aplicadas, para que dichas acciones sean establecidas como políticas sectoriales por parte del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

- b. Sistema de Prevención del Fraude y la Corrupción -SPFC implementado y actualizado para fortalecer la lucha contra la corrupción y proteger los ingresos de la Nación: Implementar una Herramienta de Gestión Pública, que apoye a las entidades administradoras de ingresos tributarios de la Nación, a prevenir y detectar el fraude y la corrupción, mediante la toma de decisiones con base en hechos documentados de la identificación de tendencias de investigaciones de funcionarios, los delitos más frecuentemente cometidos, las áreas vulnerables a la influencia delincuencial, el comportamiento de la ciudadanía a través de denuncias, y la identificación de riesgos que deben ser medidos, tratados y evaluados para prevenir y corregir hechos delincuenciales sobre los Ingresos.

Así mismo, funcionará como un observatorio que ofrezca conocimiento sustentado sobre el fenómeno de la corrupción para incentivar el control social y el fortalecimiento de las instituciones foco.

- c. Modelo especializado y replicable de investigación disciplinaria implementado para fortalecer la lucha contra el fraude y la corrupción e incrementar la percepción de riesgo subjetivo: La corrupción en el contexto tributario, rentístico y parafiscal, no es ajena a la participación de estructuras criminales que utilizan métodos sofisticados y tecnología de última generación para su actividad delincuencial.

De ahí la necesidad de construir e implementar en el cuatrienio un modelo de investigación disciplinaria especializado, que permitan fortalecer la lucha contra el fraude y la corrupción e incrementar la percepción de riesgo subjetivo al interior de los funcionarios y en la comunidad en general, de manera tal que garantice el acatamiento de las normas y los procedimientos que regulan el recaudo y gestión de los ingresos de la Nación, así como el incremento de las denuncias por hechos de corrupción.

El Modelo incluirá diagnósticos y metodologías integrales replicables con base en las mejores prácticas investigativas que se constituyan en herramientas especializadas para toda la administración pública del país.

- d. Servidores de las entidades foco, capacitados y fortalecidos en la dimensión de la ética pública, para asegurar la transparencia y el buen gobierno en el recaudo y administración de los ingresos de la Nación: El fortalecimiento a la dimensión ética busca promover en los servidores públicos altos estándares de conducta ética, y asegurar prácticas de gestión coherentes con los valores y principios de la gestión pública y el buen gobierno.

Por ello, la Agencia ITRC como mínimo una vez al año realizará sensibilizaciones en ética, valores y respeto por las normas y principios del servicio público, a las áreas que hacen parte del alcance de las inspecciones en las entidades UGPP, COLJUEG OS, DIAN.

Con ese mismo propósito y como mínimo una vez en el cuatrienio, a partir de las mejores prácticas adoptadas en promoción de la ética en Administraciones Tributarias, se capacitará en el tema a los servidores públicos responsables de implementar la política de buen gobierno en las entidades que administran los ingresos de la Nación.

#### **7.D.1.e. Reducción de la evasión en el sistema de Protección Social**

El país ha venido avanzando en la estandarización de procesos eficientes y seguros, para mejorar la atención a los usuarios del sistema de seguridad social en lo concerniente a la información de sus derechos y para avanzar en la solidez jurídica de

las decisiones administrativas en lo relacionado con el reconocimiento y el fortalecimiento de la defensa judicial, consolidando así buenas prácticas y transparencia fiscal.

En el marco del control a la evasión y elusión de aportes al Sistema de la Protección Social (que administra recursos de salud, pensiones, riesgos profesionales, atención a la niñez, educación y vivienda), se ha venido logrando una mayor la estandarización y agilidad en los procesos lo cual ha contribuido al control de la evasión y a la elusión de estos aportes.

En cuanto a las obligaciones parafiscales, principalmente aquellas que financian el sistema de salud, pensiones y riesgos profesionales, se tiene que históricamente, Colombia ha tenido un importante porcentaje de evasión. A pesar de la contribución de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes en la corrección de la evasión y en la construcción de la historia laboral de los trabajadores colombianos, aún se requieren esfuerzos para mejorar el recaudo y evitar fraudes contra el Estado. En este sentido, se prevé aumentar el valor recaudado y/o los derechos de cobro por evasión al pago de obligaciones con el sistema de la protección social de \$468.000 a \$1.756.318 millones entre 2014 y 2018.

Por otra parte, es necesario continuar con la estrategia de que el reconocimiento de las pensiones por parte de las diferentes entidades administradoras y reconocedoras se adelante de acuerdo los criterios señalados exclusivamente en la ley. Esta medida hará más equitativo el sistema, le daría mayor certidumbre a las obligaciones del Estado y será vital para la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

#### **7.D.1.f. Fortalecimiento de las finanzas territoriales**

En los años recientes, la capacidad financiera de la mayoría de los municipios y departamentos se vio fortalecida por cuenta de los esfuerzos propios en el recaudo de los impuestos predial e industria y comercio, siendo este último el más dinámico en la última década. A pesar de lo anterior, las entidades territoriales requieren avanzar todavía más en la capacidad de gestión del recaudo y la programación presupuestal, ya que aún existe un potencial de recaudo de ingresos tributarios por aprovechar, especialmente en impuestos a la propiedad, mientras que por otra parte existe una inflexibilidad presupuestal significativa, causada por exceso de rentas legales de destinación específica.

Por lo anterior, el propósito de este Gobierno es el de aumentar en términos reales el recaudo tributario por predial y aumentar los ingresos corrientes de libre destinación. Con ello, se podrían disminuir las rentas legales de destinación específica y aumentar así las

posibilidades de complementación de las fuentes de financiamiento de la inversión territorial y lograr con ello un mayor impacto de los proyectos de nivel territorial.

#### **7.D.1.g. El impuesto predial**

En Colombia la discusión del cobro del impuesto predial está atada al proceso de actualización catastral, el cual debe analizarse de manera separada para el sector urbano y rural, con el fin de determinar el margen que estaría disponible para la actualización. Como se puede observar en la Tabla 7.24. Así, entre 2006 y 2007 el proceso de actualización urbana se elevó hasta alcanzar un pico del 81,0%, para luego reducirse a niveles de entre el 66,0% y el 76,0% en los últimos años. En el área rural el margen de la actualización creció hasta alcanzar un 54,0% en el año 2009 y volvió a caer al 41,5% en 2013. En estas áreas, la actualización se ha visto frenada por situaciones de baja gobernabilidad, el conflicto armado, el narcotráfico y las zonas de frontera.

**Tabla 7.24**  
**Situación Catastral del País**

Sector	Estado	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total Urbanos	Actualizados	64,0	63,0	53,0	63,0	81,0	81,0	70,0	68,0	66,2	69,5	74,0	76,0
	No Actualizados	36,0	37,0	47,0	37,0	19,0	19,0	30,0	31,0	33,8	30,5	26,0	24,0
Total Rural	Actualizados	34,0	30,0	26,0	33,0	47,0	43,0	46,0	54,0	48,3	45,5	43,1	41,5
	No Actualizados	66,0	70,0	74,0	67,0	53,0	57,0	54,0	46,0	48,3	53,0	54,4	56,0
Total Nacional	Actualizados	54,0	54,0	45,0	55,0	71,0	70,0	63,0	66,0	68,0	63,3	65,9	67,0
	No Actualizados	4,6	46,0	55,0	45,0	29,0	30,0	31,0	32,0	32,0	35,7	26,0	32,4

Fuente: IGAC-Catastro Distrital, oficinas de catastros de Cali, Medellín y Antioquia

Teniendo en cuenta que la actualización catastral tiene un costo, pero también grandes beneficios, los municipios han venido haciendo las actualizaciones (y mejorando la información de sus catastros) no solo por la obligación legal, sino también para fortalecer sus ingresos. En el caso de los departamentos, la estrategia de apoyar la actualización catastral, produjo efectos benéficos en impuestos como el de registro y anotación y en esquemas de financiación contra los ingresos futuros.

En cuanto a la técnica para realizar estas actualizaciones, existe una gran discusión sobre los métodos alternativos para el ajuste de la base catastral y también sobre el uso de metodologías de formación y actualización más eficientes. Entre los métodos alternativos, el país conoce el auto avalúo, con resultados fiscales importantes en la ciudad de Bogotá, por contribuir a la ampliación de la base tributaria aunque con un costo en términos de la efectividad catastral. Así mismo, como lo ha demostrado el Catastro Distrital, los procesos de formación y actualización catastral también pueden ser simplificados y modernizados.

- Síntesis de la propuesta.
- Acelerar los procesos de actualización y conservación catastral en los municipios hasta alcanzar una meta del 90% en las áreas urbanas.
- Modernización de las metodologías de formación y actualización vigentes en el IGAC y en los catastros independientes.
- Impulsar la utilización de herramientas complementarias como los observatorios inmobiliarios.
- Utilizar la actualización catastral para desligar la estratificación en la formación de la tarifa.

#### **7.D.1.h. El Impuesto de Industria y Comercio**

A pesar de las críticas a este impuesto, hoy por hoy este impuesto puede considerarse como un impuesto directo a la actividad económica, en función de su localización<sup>27</sup>. El tributo grava los beneficios que se desprenden de ejercer una actividad económica en un lugar específico y hace referencia a las economías generadas por el tamaño y tipo de mercado, la infraestructura pública y social, los “spillovers” o efectos de derramamiento y el capital social disponible en ese espacio.

En el caso de este tributo es deseable avanzar hacia una tarifa homogénea, ya que los efectos sobre la simplificación del tributo, la disminución de la carga administrativa y la facilidad al contribuyente serían notables<sup>28</sup>. Lo anterior no significa que el impuesto no pueda considerar tarifas diferenciales: una menor para gravar por ejemplo productos perecederos y otra mayor para gravar las actividades económicas que por razones de salud pública o medioambiental, deban retribuir en mayor medida las externalidades negativas generadas.

- Síntesis de la propuesta
- Tarifa homogénea para el Impuesto de Industria y Comercio, sin excluir tarifas diferenciales.

---

<sup>27</sup> El artículo 195 del decreto Ley 1333 “El impuesto de Industria y Comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio que se ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales, directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimientos de comercio o sin ellos”.

<sup>28</sup> Ahora bien, una problemática distinta tiene que ver con el tratamiento de las bases especiales, donde el atraso normativo y la baja capacitación se conjugan en contra de los municipios.

- Actualización normativa (Nuevos hechos generadores, territorialidad, entre otros)
- Actualización y capacitación en el tratamiento de las bases especiales.
- Unificación del Impuesto de Industria y Comercio con el de Avisos y Tableros.

#### **7.D.1.i. Alternativa para fortalecer la Tributación Departamental**

En la discusión de la tributación departamental, los tres temas centrales comprenden la tributación de la cerveza, la tributación de los licores y las estampillas.

- **Síntesis de la propuesta**
- Evaluar alternativas para mejorar el nivel de recaudo modulando la tarifa sin afectar la producción, pero garantizando la sostenibilidad del tributo.
- Explorar alternativas, para el caso de impuesto a los licores, analizar y concertar opciones que busquen conciliar entre un Impuesto de carácter mixto que en su base conserve el impuesto específico y pero que como alícuota se comporte como impuesto *ad valorem*, respetando los acuerdos internacionales.

#### **7.D.1.j. Sobretasa a los combustibles**

Para fortalecer los fiscos departamentales, sería recomendable adelantar ejercicios de concertación para analizar la posibilidad de incluir dentro de la base gravable de la sobretasa a los combustibles el gas y sus derivados.

#### **7.D.1.k. Mayor esfuerzo en la cobertura del pasivo pensional**

Hasta ahora, las entidades territoriales beneficiadas con la cobertura total de su pasivo pensional territorial ascienden a 492, sin embargo, contando con esfuerzos de parte de las mismas entidades, es posible que el número de entidades territoriales que tengan cubiertas sus obligaciones pensionales en el 2018, ascienda a 686, es decir más del 60% de estas entidades.

#### **7.D.1.I. Mejora de la capacidad financiera, seguimiento y saneamiento fiscal de la red hospitalaria.**

El Gobierno tiene gran interés en adelantar acciones de gestión conjuntas entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, para fortalecer la capacidad administrativa de las entidades territoriales y con ello aumentar sus capacidades en la gestión. En el pasado, esta labor no había tenido una estrategia ni una meta definida, pero ahora tiene el objetivo de mejorar la complementación de las diferentes fuentes de financiación de la inversión y al mismo tiempo de fortalecer la capacidad para apalancar otros recursos financieros. Por ello, se propone como meta el fortalecer dichas capacidades en 300 entidades territoriales.

Así mismo, con el fin de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos del Sistema General de Participaciones, es necesario ampliar el seguimiento que se viene adelantando a las entidades territoriales del 37% actual, a una meta del 50% en el 2018.

A nivel territorial, uno de los problemas más sensibles es el de la eficiencia en la prestación de los servicios de salud, el cual es proveído en la mayoría de los casos por la red hospitalaria pública. En este contexto, es necesario el fortalecimiento fiscal de la red pública de prestación de servicios de salud. De las 1.112 Empresas Sociales del Estado, 338 son departamentales, 745 municipales y 29 distritales. Al cierre de 2013, 970 de estas Empresas Sociales del Estado recaudaron \$8,1 billones, suscribieron compromisos por \$10,35 billones, generaron un déficit de \$2,25 billones, consolidaron pasivos por \$3,01 billones y registraron una cartera de \$4,93 billones<sup>29</sup>. Por ello, en los próximos cuatro años, se pretende garantizar al país una red pública hospitalaria fiscalmente viable y capaz de prestar servicios de salud en condiciones de viabilidad y sostenibilidad financiera, lo cual será vital para la mejora y la sostenibilidad de la prestación de los servicios de salud.

#### **7.D.2. Administración de la deuda pública, administración de los activos de la nación, mayor eficiencia en el manejo de los riesgos.**

Según el Artículo 364 de la Constitución Política, la Nación debe propender por un manejo sostenible de la deuda pública, para lo cual se deberán consolidar los lineamientos contenidos en el Marco de Deuda de Mediano Plazo (MDMP). Teniendo

---

<sup>29</sup> Cifras de acuerdo Sistema de Información de Hospitales - SIHO

en cuenta que el MDMP, incorpora la evaluación integral de todos los recursos que componen el balance del Gobierno Nacional, se considera que debe extender dicha evaluación al portafolio de deuda, con el ánimo de encontrar una composición óptima para dicho portafolio e incluir la definición y adopción de los instrumentos para su gestión.

En cuanto a la administración de activos de la nación, se tiene que la Central de Inversiones CISA, ha estado a cargo desde hace más de una década de la administración de los activos entregados en custodia al Estado, muchos de ellos improductivos y sin el saneamiento necesario para optar por su enajenación. Por ello, la meta, para este cuatrienio es aumentar el valor de los activos normalizados de \$313.121 a \$477.122 millones.

Así mismo, en el marco para la entrada a la OCDE, el Gobierno se ha comprometido a adelantar una política orientada a la modernización de la gestión de todos los activos de la Nación. Esta política, contendrá los parámetros para la gestión de los activos a cargo de la Nación y una estrategia para el mantenimiento, venta y consolidación de dichos activos. Así mismo incluirá instrumentos para promover las buenas prácticas en las entidades encargadas del manejo de los activos del Estado, las cuales incluyen asuntos como la composición de los órganos de dirección, parámetros para la gestión de activos, la gestión financiera y administrativa, recaudo y custodia de los mismos, entre otros. De esta forma, el Gobierno se compromete con la implementación de las buenas prácticas internacionales al finalizar el período 2014–2018, en todas las empresas públicas.

#### **7.D.2.a. Administración de Riesgos**

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ha propendido por una administración eficiente de los riesgos derivados de las operaciones de crédito público, las de manejo de deuda pública, sus asimiladas y conexas de la Nación y de las entidades estatales, así como las derivadas de la actividad contractual y de desastres naturales. En este orden de ideas, se ha fortalecido la evaluación y optimización de los riesgos de mercado, liquidez, crediticio (garantías), operacionales, legales (contractuales y litigiosos) y otros riesgos contingentes (desastres naturales). Sin embargo, se requiere mejorar la información histórica sobre la exposición fiscal al riesgo por desastres naturales, ya que estas contingencias pueden reducir la capacidad financiera del Estado.

Con el fin de mitigar estas contingencias, se fijó como meta el aumentar del 40% al 70%, la información histórica sobre la exposición fiscal al riesgo por eventos de la

naturaleza, en edificaciones e infraestructura y que 841 municipios se beneficien de la gestión del riesgo en materia de ordenamiento ambiental del territorio.

Así mismo, se buscará aumentar del 20% al 50% el empleo y el uso de herramientas de análisis financiero y actuarial para mejorar la toma de decisiones en estas entidades.

Paralelamente, se pretende aumentar a 11.000 el número de hectáreas recuperadas ambientalmente, áreas de regulación y recarga hídrica rehabilitadas y protegidas. Así mismo, se busca aumentar de 247 a 457 el número de estaciones hidrometeorológicas nuevas o repotenciadas, e instalar 3 radares meteorológicos, para mejorar la calidad de la información, la cual es vital para el desarrollo del sector agropecuario.

#### **7.D.3. Integración de los sistemas de información de la gestión pública**

Los propósitos de que Colombia continúe en el proceso de ingreso a la OCDE, no solamente supone los requisitos de cumplimiento de estándares de finanzas públicas, sino como lo ha señalado la CEPAL en Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014, debemos encaminarnos “hacia una mayor calidad de las finanzas públicas”. La problemática referente a la calidad de la información sobre la planeación, el presupuesto, los ingresos y del gasto público repercute sobre la consistencia de las estadísticas macroeconómicas y fiscales del país, haciendo estratégico el diseño e implementación de iniciativas de gobierno encaminadas a mejorar los aspectos normativos, sistemas de información, procesos de gestión financiera y registro que permitan la generación de datos financieros sobre la planeación, la presupuestación, los flujos de tesorería, la contabilidad y las estadísticas que sean completos, armonizados y confiables, mediante la implementación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera pública que integre y haga interoperables los sistemas de información financiera existentes, las entidades rectoras en estas materias y la normatividad. Todo lo anterior con el fin de facilitar la reducción de las ineficiencias del proceso financiero para todas las entidades públicas sujetas a su cumplimiento y el eficiente flujo de información y registro único financiero; redundando en favor de la prestación de servicios misionales, contribuyendo a la eficiencia administrativa y la modernización de las finanzas que redunda en favor de la sociedad en su conjunto.

A partir de las actividades que se llevan a cabo por el gobierno nacional para ingresar efectivamente a la OCDE, sobre armonización en la regulación y normalización de la ejecución presupuestal, financiera, contable, como insumos preponderantes de las estadística fiscales y el sistema de cuentas nacionales; y que actualmente los distintos entes regulatorios de la gestión financiera pública, vienen ejecutando recursos a través de diferentes proyectos y esfuerzos de manera aislada, es necesario propender por enfocar estos recursos, los proyectos y demás esfuerzos de gestión hacia la búsqueda

de la optimización de los procesos armonizados que se pretenden y de los beneficios de la gestión de información financiera pública, y no correr riesgos de llegar a producir información sin ninguna integración, es prioritario estructurar una reforma regulatoria e institucional, que permita la integración y unificación de la gestión presupuestal, financiera, contable, estadística y cuentas nacionales, acorde las mejores prácticas internacionales de finanzas y contabilidad (NICSP de IFAC), estadísticas fiscales (MEFP 2001 del FMI), cuentas nacionales (ONU), y sistema integrado de información financiera (SIIF Nación y SIIF Extendido), que opere en un contexto sistémico, a través de cambios sustanciales en los métodos y criterios de marcos regulatorios (sustanciales y procedimentales), basados en principio de centralización normativa y descentralización operativa, dimensión clave para definir el alcance sistémico del sistema de gestión financiera pública, considerando con especial atención las relativas al proceso de integración automático del ciclo financiero – contable (presupuesto /contabilidad/ tesorería/ deuda pública), recomendadas por el FMI, Banco Mundial y OCDE, para que bajo la responsabilidad y gestión de la rama ejecutiva del poder público, hacer del sector hacienda el efectivo ente rector y normalizador de la gestión financiera pública, (principios, normas, procedimientos, instrucciones y catálogos, de la ejecución presupuestal y su impacto financiero y contable), uniformando, centralizando y consolidando los criterios de registro, medición, revelación y presentación de estados, informes o reportes, sobre la situación presupuestaria, financiera y patrimonial de las entidades del sector gobierno general (nacionales y territoriales).

De esta manera, armonizando los criterios presupuestales, financieros y contables a través de clasificadores y procedimientos se permitirá obtener una base integrada y funcional de la contabilidad presupuestal, financiera, patrimonial, estadística y de cuentas nacionales. asegurando una información fiable, relevante y oportuna, con enfoque sistémico, que coadyuve a la gestión, toma de decisión, rendición de cuentas y el control de las finanzas públicas, requeridas principalmente por la OCDE, razón por la cual Por tanto, la definición de reformas legales e institucionales que genere el proceso descrito permitirá modernizar la gestión financiera del sector público de manera consolidada, para que esté a cargo de la rama ejecutiva del público, del sector hacienda, a quien le corresponde informar a la rama legislativa, autoridades de control, organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, OCDE, entre otros, sobre los resultados de la Gestión Financiera del Estado; bajo criterios internacionales de mejores prácticas en materia de finanzas públicas, requeridas principalmente por la OCDE.

Por ello, las metas comprenden: llegar al 80% en la cobertura del Sistema Integrado de la Gestión Pública; aumentar al 100% el uso de las buenas prácticas internacionales; conseguir la integración de la información contable y financiera en el 70% de las operaciones del Gobierno y aumentar del 92% al 95%, la cobertura total de las entidades que consolidan el sector público.

### **7.D.3.a. Régimen de Contabilidad Pública actualizado con normas internacionales de contabilidad e información financiera - CGN**

El sistema económico globalizado, actualmente considera realidades inocultables, entre otras, la creciente financiación de las entidades estatales a través de los mercados de capitales, los tratados de libre comercio, la globalización financiera, los dinámicos procesos de integración regional, la expansión de la administración pública y la inserción de empresas estatales en el contexto internacional, entre otros elementos que justifican el avance de la modernización de la regulación contable en Colombia.

En el escenario de convergencia hacia normas internacionales de contabilidad e información financiera, este Gobierno, dirige sus esfuerzos a la modernización de la regulación contable pública. Para ello, se pretende, de un lado, estructurar una normatividad que se funde en los estándares internacionales como referentes aplicables al entorno del sector público colombiano y, de otro lado, implementar prácticas líderes en materia de reconocimiento, medición, revelación y presentación de los hechos económicos en las entidades gubernamentales y en las empresas de propiedad estatal, como parte de una estrategia de fortalecimiento de la competitividad, de buen gobierno y del desarrollo empresarial.

El reconocimiento de información financiera estatal transparente, oportuna y de calidad, es un elemento de competitividad y buen gobierno necesario para ser reconocidos como país líder que habrá consolidado el Sistema Nacional de Contabilidad Pública y que proveerá información contable para diferentes usuarios de la información, de acuerdo con estándares nacionales e internacionales de contabilidad que contribuya a generar conocimiento sobre la realidad financiera, económica, social y ambiental del Estado colombiano.

Entidades que consolidan el Balance General consolidado del sector público – CGN.

Se espera un aumento en términos de porcentaje y Entidades para que los datos obtenidos como producto de la consolidación contable, tengan un mayor grado de fiabilidad y proporcionen herramientas que faciliten la toma de decisiones a nivel macroeconómico, entre los más importantes.

### **7.D.4. Inclusión financiera y profundización del mercado de capitales**

Colombia ha mejorado sus niveles de bancarización en la última década y en la actualidad cerca un 70% de las personas cuenta con algún instrumento financiero. En este contexto, las metas para el período 2014–2018 son las de aumentar del 71,5% al

84,0% el número de personas bancarizadas en el país; aumentar de 0 a 5 el número de Sociedades Especializadas en Depósitos y Pagos Electrónicos en funcionamiento (SEDPES) y elevar del 52,9% al 65,0% el porcentaje de adultos con una cuenta de ahorros activa.

Por otro lado se tiene que la profundización del mercado de capitales es vital para mejorar la liquidez de la economía, atraer inversión extranjera y mejorar las opciones de inversión de todos los colombianos. Dado que el sector público juega un papel muy activo en esta materia, se fijó como meta aumentar del 65% al 75% del PIB los montos emitidos en acciones e instrumentos de deuda privada y aumentar de 0 a 10 el número de emisores del segundo mercado.

**7.D.5. Fortalecimiento de los entes de supervisión, para el establecimiento de esquemas de inspección, vigilancia y control efectivos, eficientes y equilibrados, que permitan la protección de los intereses de los asociados en las organizaciones de la economía solidaria - SUPERSOLIDARIA**

En el país el Sector de la Economía Social y Solidaria (ESS) ha sido reconocido y se ha posicionado como motor para la prosperidad social y económica de los ciudadanos que día a día ven en el sector, organizaciones con mayor posibilidad de competir en el mercado, más rentables y cumplidoras de su razón de ser como empresas asociativas rentables en lo económico y lo social y promotoras de equidad social.

Lo anterior se evidencia desde diferentes aspectos, tales como la participación del sector en un 2,2% en el Producto Interno Bruto del país; en el incremento en el valor de los aportes para la construcción de capital social, pasando de \$2,4 billones en el 2003 a \$6,6 billones en el 2013 y el crecimiento sostenido que ha mostrado en la última década el sector, pasando de 2,8 millones en el 2003 a 5,8 millones de asociados en el 2013, es decir un crecimiento del 107%, en el número de personas que acceden a los diferentes servicios y beneficios que ofrece el sector a los asociados y sus familias, es decir, más 18 millones de habitantes que tienen la posibilidad de mejorar su calidad de vida.

Ahora bien, las características propias, los principios solidarios y el fortalecimiento que ha demostrado el sector en los últimos años, requiere de una atención especial que garantice que el modelo sea sustentable y sostenible en el tiempo, consolidándolo como un sector que contribuye al bienestar de los colombianos y que participa en forma activa en el logro de las grandes metas del Gobierno Nacional, entre ellas, el crecimiento de la economía, la reducción de la pobreza y en el desarrollo de la política de inclusión social y financiera.

Actualmente, es la Superintendencia de la Economía Solidaria la Entidad del gobierno encargada de realizar esta vigilancia especial, pero este sector está compuesto por organizaciones dedicadas tanto a la producción de bienes como a la prestación de servicios en diferentes áreas de la economía, por lo que existen diferentes entidades que ejercen supervisión sobre las mismas. Sin embargo, no todas las superintendencias centran su intervención en la preservación de los principios solidarios que deben fomentar estas organizaciones, de hecho las superintendencias especializadas tienden a centrar más su intervención en la actividad desarrollada que en la forma solidaria.

Y es en este aspecto en el que se debe fortalecer a los entes de supervisión, para establecer esquemas de inspección, vigilancia y control que sean efectivos, eficientes y equilibrados, de manera tal que permitan la protección de los intereses de los asociados a las organizaciones de la economía social y solidaria, con énfasis en la generación de instrumentos de coordinación interadministrativa.

#### **7.D.6. Estrategia Consolidación del estado Social de Derecho: Garantizar la Seguridad Pública y la Defensa Nacional – UIAF**

Uno de los tres pilares sobre los cuales se basó el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, fue la Consolidación de la Paz como garante del Estado de Derecho en todo el territorio nacional. Para su cumplimiento, se requería el desarrollo exitoso de nuevas estrategias que hicieran frente a cambios estructurales derivados de la mutación de la naturaleza misma de las amenazas a la seguridad y defensa nacional y al orden económico y social. Para ello, fue necesario el entendimiento de “*que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.*”

En este mismo sentido, la seguridad ha evolucionado a medida que las instituciones del Estado se han consolidado y las relaciones entre las mismas se han enfocado en otros objetivos aparte de la acción de la fuerza pública. Hoy en día se reconoce el carácter amplio y multidimensional que ha tomado el concepto de seguridad<sup>30</sup>, concibiéndola como un bien público con particularidades distintas en relación con la dimensión a la que se asocia, sea esta militar, política, económica, ambiental o sociológica. Dimensiones que se deben analizar y enfrentar con instrumentos y mecanismos particulares a cada una de ellas y también transversales a varias y en algunos o a todas las dimensiones.

---

<sup>30</sup> Escuela de Copenhague de Relaciones Internacionales, enfoque de seguridad multidimensional.

#### **7.D.6.a. Fortalecimiento de la Inteligencia Estratégica**

De la demanda de una seguridad más amplia y cercana a las necesidades cotidianas de los individuos, surge un concepto renovado de inteligencia. De esta manera, “*El incremento de los campos de interés de la inteligencia es una consecuencia de la ampliación del concepto de seguridad y de la complejidad del nuevo entorno estratégico, donde las amenazas no son solo estrictamente militares y los actores relevantes muchas veces son de carácter no estatal*”<sup>31</sup>.

Lo anterior, implicó un salto cualitativo hacia un pensamiento de inteligencia sustentado en un accionar preventivo, de identificación (detección) y acciones frente a los hallazgos y a la producción de conocimiento generado, que asume desafíos y nuevos escenarios con orientaciones estratégicas y prospectivas, que evita la duplicidad de actividades y la falta de actuación sinérgica; de esta manera, con la sanción de la Ley Estatutaria 1621 de 2013 el Gobierno Nacional se fortaleció la labor de inteligencia y contrainteligencia y se puso fin a un modelo que perdió vigencia en el campo estratégico, estableciendo un marco normativo moderno y adaptado a un escenario actual cambiante a causa de fenómenos tradicionales y emergentes, tanto internos como externos, que afectan la estabilidad y los intereses del país y el bienestar general de los ciudadanos.

Los avances que se han alcanzado con la reciente ley estatutaria se deben ampliar y robustecer durante los próximos cuatro años. En este sentido, es esencial una mayor articulación institucional para lograr resultados más efectivos, pues solo se podrán tomar decisiones en el más alto nivel – con mayor responsabilidad a partir de un menor grado de incertidumbre – si los organismos que integran la Comunidad de Inteligencia trabajan articulada y coordinadamente.

Cada uno de los organismos que integran la Comunidad de Inteligencia cuenta con información estratégica para prevenir la generación de nuevos delitos, por ende, es necesario su esfuerzo unificado para maximizar las posibilidades de uso de información consolidada para contribuir a evitar que éstos alcancen un nivel de impacto nacional como lo han hecho el narcotráfico, la minería ilegal y la extorsión, entre otros, y lograr que se generen posteriores procesos de investigación criminal y judicial.

Así, el conocimiento que tienen, de acuerdo con su principio de especialidad, en cuanto al comportamiento de la amenaza, producto del estudio histórico de la misma, es un insumo importante a la hora de desarticular estas organizaciones armadas al margen de

---

<sup>31</sup> Jordán, Javier. “Elementos Básicos de Inteligencia”, Documentos del Programa de Postgrado en Inteligencia, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2004.

la ley. No obstante, para que esta información sea provechosa y se reproduzca como conocimiento útil, se requiere que sea analizada en conjunto con insumos de otras fuentes, a fin de tener un panorama completo del fenómeno que permita obtener resultados efectivos.

#### **7.D.6.b. Desarticular las economías ilegales a nivel territorial**

Es un hecho que con la globalización, los avances tecnológicos, la liberalización financiera, la privatización, la continua integración de la economía, la remoción de barreras al movimiento de capitales, el surgimiento de los sistemas de pagos instantáneos, las transferencias electrónicas, el crecimiento de stocks de los mercados en los países desarrollados, así como la diversificación de los instrumentos financieros, se ha creado un enorme campo de acción para los lavadores de activos y las organizaciones criminales y terroristas que buscan financiar su actividad y hacer uso de sus recursos en el sistema económico legal.

El fenómeno del Lavado de Activos ha existido históricamente y ha evolucionado, tanto conceptual como operativamente, de formas básicas a sistemas sofisticados y bien organizados de negocios que incluyen distintos tipos de tecnología y la experiencia de lavadores profesionales para evadir los sistemas regulatorios establecidos en los diferentes países. Estas características obligan a pensar en nuevas estructuras y esquemas de trabajo, con enfoques alternativos para dar una lucha efectiva contra los dineros originados en economías ilegales, el lavado de activos y la financiación del terrorismo LA/FT a nivel territorial, nacional y transnacional.

La evaluación de los resultados obtenidos en Colombia, en los años de implementación de la política pública en materia de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, muestra que los instrumentos pensados hace más de 20 años para realizar esta función están rezagados frente a los desafíos y la complejidad de los delitos que hoy se están enfrentando.

Es un consenso que el lavado de activos es un fenómeno en crecimiento y los métodos llegan a ser diversos y muy complejos. Sin embargo, frente a las nuevas técnicas surgen medidas legislativas (producción normativa y de criminalización) que los lavadores no toman como desincentivo para continuar con sus actividades ilícitas, y se adaptan, haciendo presencia en sectores menos regulados, en una especie de círculo vicioso y dinámico, que limitan a nivel mundial las posibilidades de los Estados para frenar el crecimiento de industrias ilegales, la generación de dineros de origen ilícito y las acciones para intentar dar apariencia de legalidad a dineros de origen ilícito (procesos de lavado de activos).

El Estado funciona de manera atomizada con un esquema compartimentado de información y con fuertes restricciones presupuestales, mientras las organizaciones criminales han mutado hacia redes complejas que tienen una amplia disponibilidad presupuestal y capacidad para adaptarse a nuevos contextos generados en la institucionalidad. Una vez que las organizaciones criminales se enteran que las autoridades investigan y detectan un mecanismo usado por dichas organizaciones para obtener, mover y almacenar sus activos, pasan a usar industrias o productos alternativos, y otros esquemas para recolectar y movilizar dinero y así evitar su detección, mientras que el Sistema de Prevención y Detección es menos dinámico para realizar estos ajustes, incluso rígido, y en casi todos los casos su intervención es de carácter reactivo.

El informe titulado “*Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*” publicado en 2011 por la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), dio luces sobre la magnitud económica, en términos del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, del monto generado por cada uno de los principales negocios del crimen organizado –narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, falsificación de medicamentos, tráfico de recursos naturales, corrupción y extorsión, entre los más relevantes– todos ellos de naturaleza transnacional, lo cual implica cierto grado de coordinación, sofisticación y colaboración dentro de la estructura criminal.

En este sentido, el crimen organizado es entendido como un fenómeno social reconocible por los “servicios” recíprocos desempeñados por los criminales profesionales, políticos y clientes. En otras palabras, el crimen organizado necesita de las relaciones subyacentes entre actores e instituciones legales y los criminales profesionales para poder funcionar. También se considera que no es un fenómeno exclusivo de la modernidad, de lo urbano o de las clases deprimidas; es una manifestación histórica cuyos cambios reflejan los propios de la vida civil y de la economía política de la sociedad.

Dado lo anterior, la amenaza debe ser entendida como organizaciones criminales que actúan en forma de red, es decir, las nuevas redes ya no son jerárquicas sino, conformadas por actores al margen de la ley y otros que operan en la “legalidad” sirviendo como enlace entre el mundo ilegal, el Estado y el aparato productivo, lo cual implica necesariamente para el Estado una nueva visión de inteligencia y seguridad y el fortalecimiento de las capacidades de entidades como la UIAF para enfrentar las nuevas dinámicas y tecnologías de las redes criminales complejas.

No basta con abatir o capturar a los grandes criminales si no se desmantelan paralelamente aquellos miembros de la red que permiten que ésta sea sostenible y persistente mediante todo un esquema social e institucional supuestamente legal. Por tanto, son las operaciones criminales estructuradas y el lavado de activos los que constituyen la problemática del crimen organizado.

Una forma de comprender cómo tal amenaza se ha hecho cualitativamente más fuerte es a partir del concepto de *Convergencia Criminal*<sup>32</sup>, entendido como la capacidad que tienen los criminales para relacionarse, de diferentes maneras y en diferentes grados, con otras estructuras delictivas y con actores de la institucionalidad (corrupción, cooptación del Estado, captura del Estado, juegos cooperativos dinámicos con información incompleta), cuyo objetivo fundamental es el lucro.

Formas novedosas para enfrentar estos fenómenos están consignadas en el documento Conpes 3793 de 2013, donde está consignada la política anti lavado de activos y contra financiación del terrorismo, cuyos avances en la ejecución del plan de acción muestran resultados importante en la identificación de redes criminales complejas, judicialización, medidas cautelares y extinción de dominio.

a. Fortalecimiento de la Inteligencia Económica y Financiera

- Como componente principal y transversal a las siguientes propuestas, se plantea la creación del **Sistema de Información Anti Lavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo - ALA/CFT para la UIAF**, con el fin de contar con más y mejor información (estadística y no estadística) como insumo fundamental para realizar actividades de producción de inteligencia económica y financiera, en coordinación con toda la comunidad de inteligencia y con entidades homólogas de otros países, posibilite robustecer la capacidad jurídica de la Unidad para acceder a bases de datos de entidades públicas y privadas y apoyar así, desde un rol estratégico de inteligencia financiera y económica, sustentado en capital humano, capital físico y capital tecnológico, la labor de investigación criminal y la judicialización, para maximizar los resultados del sistema de prevención y detección de dineros de origen criminal, redes criminales, lavado de activos y extinción de dominio, encaminados a desarticular redes criminales y desarticular economías ilegales, con enfoque territorial, nacional y transnacional.
- Armonizar el enfoque institucional en cuanto al entendimiento de la amenaza como redes complejas flexibles y resilientes, para enfrentarlas de una nueva manera en el contexto actual y en un posible escenario de posconflicto, atacando sus estructuras financieras asociadas a los diferentes delitos (corrupción, contrabando, narcotráfico y otras actividades ilícitas fuentes de dineros criminales).

---

<sup>32</sup> SUÁREZ, L.E (2012). El Enfoque Proactivo de la Unidad de Información y Análisis Financiero de Colombia y las 40 Recomendaciones del GAFI, pg. 4. Bogotá: UIAF.

- Intensificar el esfuerzo por la desarticulación financiera de redes criminales, impulsando la extinción del derecho de dominio como eje de la lucha frontal contra estas organizaciones, bajo el entendido de que su sostenibilidad financiera contribuye a la propagación y expansión de la actividad delincuencial en entornos convergentes, generando inestabilidad política, económica, y social.
- Robustecer el Sistema Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), en particular a la UIAF (capital físico, capital humano, tecnología y reglas de juego) para lograr ajustes óptimos ante las dinámicas cambiantes de las empresas criminales, con el fin de reducir el carácter reactivo y rezagado del sistema ALA/CFT, que limitan una mayor eficacia en los resultados.
- Fortalecer las instituciones que hacen parte del Sistema ALA/CFT a través de la creación de centros de coordinación que permitan contar con esquemas de trabajo más articulados, organizados y especializados, basados en la transparencia y en la cooperación, logrando minimizar las dificultades derivadas de la información fraccionada y con restricciones presupuestales.
- Realizar campañas de sensibilización ciudadana sobre los impactos económicos que tienen los flujos financieros ilícitos y el lavado de activos en la economía del país traducida en una importante pérdida de bienestar para la sociedad.

La meta es que las agencias ALA y CFT aumenten del 60% al 80% el traslado de información a la UIAF. Así mismo, es importante aumentar la identificación de economías ilegales del 10% al 60% en 2018 y aumentar de 0 a 7 las evaluaciones de "Regionales de Riesgo".

Como resultado de este esfuerzo, se espera reducir los efectos distorsionantes sobre la economía, los cuales terminan por afectar a los más pobres y avanzar así hacia una economía más equitativa, más incluyente y más productiva.

#### **7.D.7. Regla para la presupuestación del Plan Plurianual de Inversiones**

En concordancia con el artículo 341 de la Constitución Política, los gastos adicionales que se incorporen en el Plan Plurianual de Inversiones por efecto de un mayor crecimiento del PIB, sólo podrán ser incorporados en el Presupuesto General de la Nación una vez que se concrete el crecimiento de los ingresos y se efectúe (posteriormente) la priorización de la inversión en cada vigencia, teniendo en cuenta el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

De esta forma, la ejecución del Plan Plurianual de inversiones estará sujeta a las disponibilidades que se determinen en cada una de las vigencias fiscales, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se establezcan en las leyes anuales del presupuesto, las cuales guardarán consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

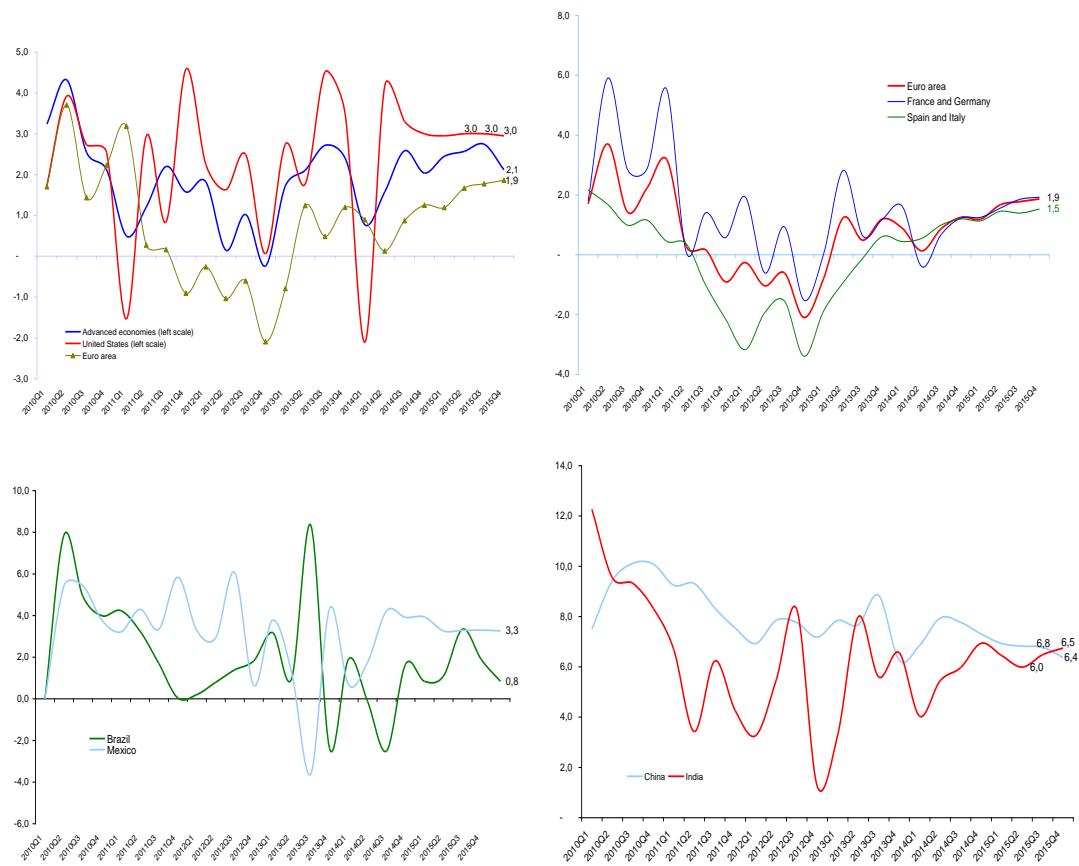
## **7.E. Contexto externo y riesgos**

### **7.E.1. Lenta recuperación de las economías avanzadas y menor crecimiento de las emergentes**

La economía colombiana fue la de mejor desempeño durante la crisis mundial de 2008-2009 y en los años posteriores logró crecer en promedio al 5,0% anual, reducir la tasa de desempleo del 11,5% al 8,9% y disminuir la informalidad laboral en un 4,2% por cuenta de la expedición de la reforma tributaria (Ley 1607 de 2012). Con ello, logró reducir la pobreza al 9,7%, destacándose por haber sido el país de América Latina con mayor reducción en este indicador. Todos estos avances no solo fueron destacados por la comunidad internacional, sino reconocidos por las agencias calificadoras, quienes le devolvieron el grado de inversión, lo cual ha reducido el costo del endeudamiento a niveles cercanos a los de Perú y México.

A pesar de la fortaleza de los fundamentales de la economía colombiana, el contexto internacional es muy incierto por cuenta de la debilidad de las economías avanzadas, el desplome de los precios del petróleo y en general de las materias primas, que ha terminado por afectar el crecimiento de varios países de América Latina. Según la última revisión del crecimiento de la economía mundial por parte del FMI, la economía mundial en el 2014, crecería solamente en un 3,3%, frente al 3,7% que proyectaba al inicio del año. Entre las explicaciones de este pobre desempeño, se encuentran entre otras, el lento crecimiento de las economías de Estados Unidos y Europa, cuyo desempeño ha estado por debajo de lo esperado y las tensiones internacionales, cuyos efectos están afectando a la economía mundial. Además, se entiende que muchas de las economías avanzadas, incluso las emergentes, están requiriendo reformas estructurales para fortalecer su crecimiento de largo plazo, lo cual puede hacer más lento el proceso de recuperación en estos años.

**Figura 7.47**  
**Proyección de la economía mundial 2014–2015**



Fuente: FMI

Por otra parte, se observa que las economías emergentes vienen presentando una desaceleración continua del crecimiento, con lo cual los mercados están ajustando sus tasas de crecimiento a la baja. Es así como el crecimiento previsto para China e India es de 6,5% para 2014, de 6,4% para 2015 y de 6,3% para el período 2016–2019.

En América Latina las perspectivas de crecimiento no son las mejores. La proyección de crecimiento para la región se redujo al 1,3% en 2014 y para 2015 el crecimiento esperado es de tan solo el 2,2%, elevándose al 3,3% para los años siguientes. Dentro de la región, Chile y Perú se enfrentan a una desaceleración de sus economías por efecto de la menor demanda externa y en particular por la menor demanda de minerales por parte de China. En el caso de Chile se prevé un crecimiento del 2,0% para 2014, del 3,3% para 2015, para luego elevarse al 4,3% en los años subsiguientes, mientras que en el caso de Perú el crecimiento previsto es más elevado: un 3,6% en 2014, un 5,1% para 2015 y un 5,5% para el período 2016–2019. Por otro lado, en Brasil el crecimiento de los dos últimos años no ha sido satisfactorio y no se prevé una

crecimiento más allá del 3,0% entre 2016 y 2019. Finalmente, para Méjico el crecimiento estimado es de un 2,4% y un 3,5% en 2014 y 2015 y del 3,8% para 2016–2019.

Dadas estas condiciones de bajo crecimiento esperado para la economía mundial y de caída esperada en los términos de intercambio, se destaca la importancia de profundizar las políticas orientadas a fortalecer la demanda. Por ello, las agencias internacionales están recomendando a los países que adelanten proyectos de infraestructura con el fin de reequilibrar la demanda, aprovechando que los costos del endeudamiento aún son bajos y que en muchas economías hay déficits importantes de infraestructura, como es el caso de Colombia y de la mayoría de países de Latinoamérica.

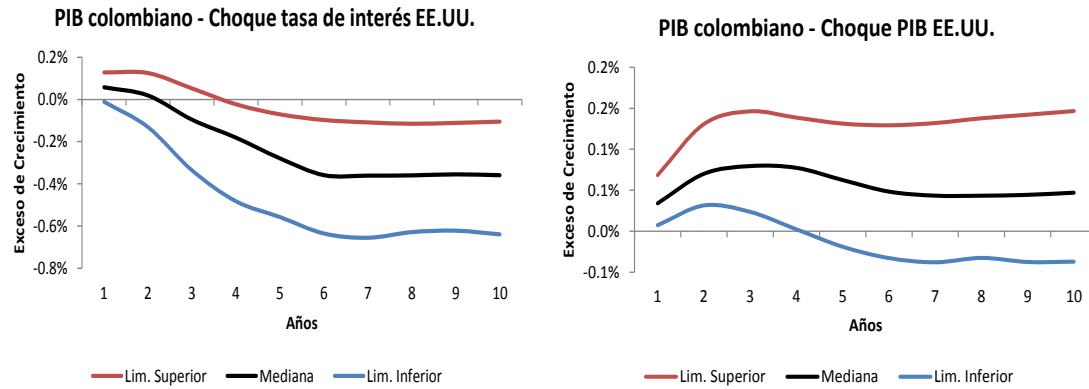
En relación con lo anterior, el FMI, asegura que "la infraestructura pública es un factor esencial para la producción. El aumento de la inversión en infraestructura pública eleva el producto a corto y largo plazo, sobre todo en períodos en que hay capacidad económica ociosa y cuando la eficiencia de la inversión es alta (WEO, 2014)". En adición a lo anterior, hay que tener en cuenta que las inversiones en infraestructura no solo tienen un efecto importante sobre la demanda, sino que además mejoran la productividad en el mediano y en el largo plazo. En Colombia, este efecto puede contribuir a aumentar el nivel potencial de crecimiento en cerca de 1 pp.

A pesar del buen manejo macroeconómico que ha tenido el país desde hace varios años, Colombia no es una economía aislada y por ello se debe reconocer que hay fenómenos externos que pueden afectarla. Por ello y teniendo en cuenta las previsiones económicas, se contempla el efecto que tendrían sobre el producto Colombiano un aumento en la tasa de interés de EE.UU., así como un aumento en su tasa de crecimiento, una desaceleración del crecimiento tanto de China como de los países de la región y una disminución en el precio del petróleo.

En el caso de los EE.UU., las simulaciones econométricas indican que, un aumento de 25 puntos básicos en la tasa de interés de ese país, tendría un efecto negativo de 0,15 en el crecimiento del PIB colombiano. Por lo contrario, si el crecimiento de EE.UU. se acelera para crecer 1 pp adicional, se esperaría que la actividad económica en Colombia reaccione creciendo entre 0,04 pp y 0,3 pp adicionales en los años posteriores al choque.

**Figura 7.50**

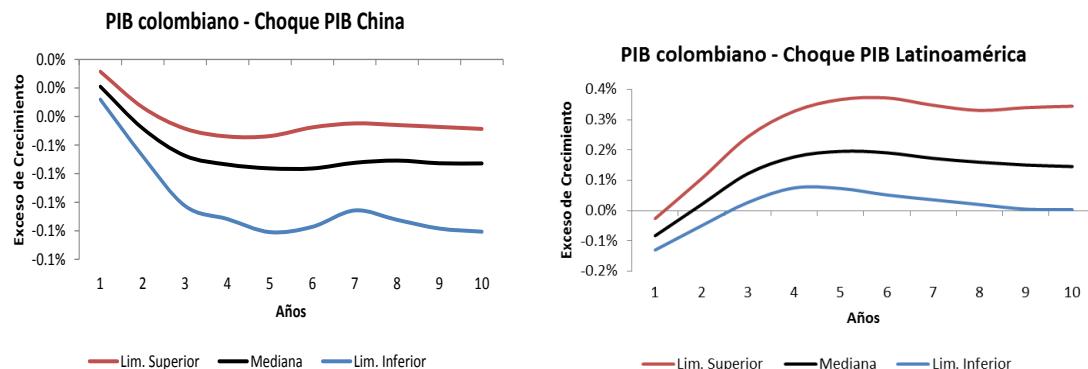
**Efecto de un choque de 0.25% en la tasa de interés y del crecimiento de Estados Unidos en la economía Colombiana**



Por otro lado, se encuentra que por cada punto porcentual (1 pp) que se desacelere la economía de China, el crecimiento del PIB colombiano se reduciría 0,02 pp, pero si fuera la economía latinoamericana la que se desacelerara en 1 pp, el crecimiento colombiano sería 0,08 pp menor.

**Figura 7.48**

**Efecto de un choque de 1% China y de América latina sobre la economía Colombiana**



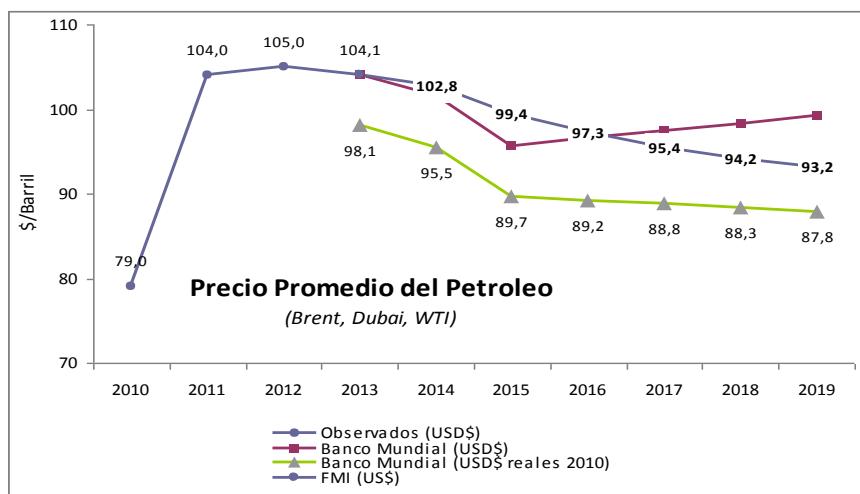
### 7.E.2. Menores precios del petróleo

El menor crecimiento de la demanda mundial, sumado al desarrollo de tecnologías para utilizar y explotar de manera más eficiente los recursos energéticos, como el petróleo y en general los hidrocarburos, ha terminado por inducir una caída en los precios del

petróleo<sup>33</sup>, que han bajado desde niveles promedio en el WTI de US\$102,1 por barril, a US\$81. Ello, tiene un efecto negativo en el crecimiento de la economía debido a la menor inversión privada que se generaría, especialmente en el sector de minería y petróleo, y por la disminución en la capacidad de inversión del Gobierno Nacional Central, que vería reducidos sus ingresos por cuenta del traslado de menores dividendos de Ecopetrol. El efecto de US\$1 en los ingresos del GNC es de \$433 mm, lo cual, en principio se traduce en menor inversión a cargo del presupuesto nacional. Sin embargo, en pesos, el precio del petróleo ha aumentado, lo cual ello mitiga el efecto inicial.

Las proyecciones de precio del petróleo recomendadas por el "Comité de Expertos de Minería Petróleo" para la regla fiscal y aplicadas para la construcción del Marco Fiscal de Mediano Plazo 2015–2025, fueron de US\$ 97. De acuerdo con la evolución de los precios en los últimos dos meses, las proyecciones del BRENT de acuerdo con el FMI estarían entre US\$97,3 en 2015 y US\$93,2 por barril, mientras que el Banco Mundial tiene una proyección de US\$89,7 en 2015, la cual se reduce a US\$87,2 para el año 2019. Como se mencionó anteriormente, si bien a primera vista una reducción en el precio del petróleo tiene un efecto negativo en las cuentas públicas, también tiene efectos compensatorios por cuenta de mayor devaluación, en el mismo componente fiscal y en otros sectores transables de la economía como son la agricultura y la industria.

**Figura 7.49**  
**Proyección del precio del petróleo – 2014–2015**



Fuente: Banco Mundial–FMI

En efecto, en un análisis de equilibrio general, el impacto que tendría sobre la economía colombiana, una caída del 20% en el precio internacional del petróleo, tendría que ser

<sup>33</sup> La oferta mundial no se ha visto hasta ahora afectada por los conflictos de los países del Medio Oriente.

analizado teniendo en cuenta dos canales de transmisión diferentes. En primer lugar está el efecto directo que tiene este precio sobre la producción del sector minero el cual, de acuerdo con nuestras estimaciones, reduciría el crecimiento del PIB del sector en cerca de 0,4 pp y afectaría negativamente la producción de sectores no transables como la construcción, el comercio y los servicios tradicionales. En segundo lugar está la reducción de las exportaciones petroleras que tendría un efecto por una devaluación sobre la tasa de cambio entre el 3% y el 4%, lo cual generaría un efecto positivo sobre las exportaciones y negativo sobre las importaciones, beneficiando a sectores altamente transables como café, frutas, textiles y confecciones y otros agrícolas. Aunque el efecto tasa de cambio incrementaría el crecimiento de las exportaciones totales en cerca de 0,3 pp., suavizando el impacto total, el efecto neto sobre el crecimiento del PIB total, debido a la importancia del efecto directo sobre el sector minero, sería negativo y equivalente a una reducción en 0,1 pp. de la tasa de crecimiento promedio de la economía.

## Citas bibliográficas

- Dietzenbacher, E. (1992). The measurement of interindustry linkages: Key sectors in the Netherlands, *Economic Modelling*, 9(4), 419 – 437.
- Dirección de Prestación de Servicios y Atención Primaria. (2014). Información de Hospitales Públicos, 2013. Cifras Sistema de Información de Hospitales SIHO, Bogotá D.C., Colombia: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Garbellini, N. y Wirkierman, A. (2014), Blocks and Circularity in Labor Requirements: An interplay between cluster and subsystems in the EU, *Structural Change and Economic Dynamics*, 28, 60 – 74.
- González, N. (2011, diciembre), “¿Otra vez? Una sencilla visión de la convergencia económica en los departamentos de Colombia: 1975–2005”, Documento Archivos de Economía 384, Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Harvey, A. (1989). Trends and cycles in macroeconomic time series. *Journal of Business and Economic statistics*, 3(3), 216 – 227.
- International Monetary Fund. (2014). World Economic Outlook, Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington D.C.: IMF Publication services.
- International Monetary Fund. (2014). World Economic Outlook, Legacies, Clouds, Uncertainties. Washington D.C.: IMF Publication services.
- Montenegro, A. y Rivas, R. (2005). “Las piezas del rompecabezas: desigualdad, pobreza y crecimiento”. Bogotá D. C.: Editorial Taurus.
- Naciones Unidas. (2013). “Objetivo 1, erradicar la pobreza extrema y el hambre”. En: Objetivos de desarrollo del milenio 2014. Nueva York.: Naciones Unidas, pp 6 – 13.
- Nuñez, J. y Cuesta, L. (2006). “Las Trampas de pobreza en Colombia: ¿qué hacer? Diseño de un programa contra la pobreza extrema”. Centro de Estudios de Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, 2006-19 (edición electrónica), 4 – 35.
- Nuñez, J. Ramirez, J y Cuesta, L. (2005). “Determinantes de la pobreza en Colombia 1996 – 2004”. Centro de Estudios de Desarrollo Económico, Universidad de los Andes, 2005-60 (edición electrónica), 3 – 45.
- OECD. (2014): Perspectives on Global Development 2014: Boosting Productivity to Meet the Middle-Income Challenge 2014. Paris. OECD Publishing.
- Rojas, N. y Piraquive, G. (2014), ”Productividad, Tamaño y Supervivencia de las Empresas colombianas: El Caso de la Industria Manufacturera”. [Documento no

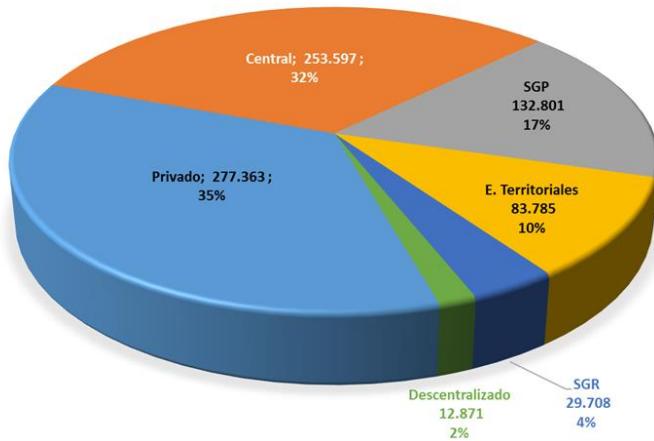
publicado]. Bogotá, D.C.: Departamento Nacional de Planeación – Dirección de Estudios Económicos.

Santamaría, M., Rojas, N. y Hernández, G. (2013, agosto), “Crecimiento económico y Conflicto Armado en Colombia”, Documento Archivos de Economía 400, Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

## 8. Plan Plurianual de Inversiones

El Plan Plurianual de Inversiones (PPI) para el período comprendido entre 2015 y 2018 recoge la estimación de los recursos para la implementación de los pilares, estrategias transversales, objetivos y metas descritos a lo largo de este Plan de Desarrollo. El PPI asciende a \$790 billones de pesos de 2014, resultado de una estimación de diversas fuentes.

Fuentes que financian el Plan Nacional de Desarrollo



Este Plan es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal. Las proyecciones de gasto incorporan, para cada sector, pilar, estrategia transversal y objetivo, el resultado del ejercicio de programación de recursos asociados al cumplimiento de las metas formuladas en el Plan de Desarrollo. En todo caso, la ejecución del PPI estará sujeta a las disponibilidades de recursos que se determinen en cada vigencia fiscal, de acuerdo con las fuentes de financiación y la generación de ingresos que se definen en cada una de las leyes anuales de presupuesto del periodo 2015 - 2018, las cuales deberán guardar consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

Las fuentes que financian el Plan Plurianual de Inversiones son las siguientes:

1. El presupuesto del sector central que asciende a \$253.6 billones (32.1% del PPI), conformado por los recursos de Inversión por \$166.1 billones (21.0% del PPI) y por los recursos de gastos de Funcionamiento (gastos de personal y generales) asociados a los sectores de Defensa y Seguridad y de Justicia (Rama Judicial, Fiscalía General de la Nación) por \$87.5 billones (11.1% de los recursos del PPI), hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos del Sistema General de Participaciones que también hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ascienden a \$132.8 (16.8% de PPI), que la nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los

servicios sociales de educación, salud, saneamiento y agua potable y primera infancia.

3. Los presupuestos del sector descentralizado nacional, que ascienden a \$12.9 billones (1.6% del PPI), en los que se destacan las inversiones en las Empresas Industriales y Comerciales del Estado - EICES de los sectores de Energía Eléctrica, Comunicaciones y las Entidades Prestadoras de Salud.
4. Recursos propios de las Entidades Territoriales, cofinanciadoras de las estrategias propuestas en este PND como Infraestructura y Competitividad Estratégica, Movilidad Social y Consolidación del Estado Social de Derecho, entre otras, con un monto de \$83.8 billones (10.6% del PPI).
5. Recursos del Sistema General de Regalías, que ascienden a \$29.7 billones (3.8% del PPI). Este Sistema, creado en la reforma Constitucional de 2011 (Acto Legislativo 05), es una fuente de recursos territorial que complementará las inversiones del Plan de Desarrollo, fortaleciendo su enfoque regional. Estos recursos están orientados a financiar proyectos de impacto para el desarrollo económico, social y ambiental de las Entidades Territoriales, para mejorar la ciencia, tecnología e innovación y, en general, para aumentar la competitividad de la economía, buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Las inversiones con estos recursos serán definidas entre los Gobiernos Territoriales y el Gobierno Nacional.
6. El sector privado con una inversión que asciende a \$277.4 billones (35.1% del PPI). Entre estas inversiones se destacan las correspondientes a las realizadas en:  
i) Minas y Energía: sobresaliendo los proyectos minero energéticos e inversiones en pozos de exploración y producción, ii) Transporte: Asociaciones Público Privadas – APP's y Sistemas Integrados de Transporte Masivos, iii) Vivienda: Las realizadas por las Cajas de Compensación Familiar y el sector financiero para soluciones de vivienda, además de inversiones en acueducto y alcantarillado, iv) Salud: los recursos de la Subcuenta Solidaridad y V) Agro: la cartera agropecuaria (Crédito, Riego y Certificado de Incentivo Forestal).

En términos de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2015–2018 “Todos por un Nuevo País”, los recursos del PPI se distribuyen en un 48.2% para la estrategia de Movilidad Social, un 30.7% para Infraestructura y Competitividad Estratégica, un 13.5% para Consolidación del Estado Social de Derecho, un 6.9% para Transformación del Campo y Crecimiento Verde y un 0.7% para Buen Gobierno.

El cuadro siguiente presenta en forma detallada el PPI, clasificado por estrategias trasversales y fuentes de financiación del Plan Nacional de Desarrollo.

**"Todo por un nuevo País"**

**Distribución por Estrategias Transversales y Fuentes  
PND-2015-2018**

Cifras en miles de millones de \$ 2014

<b>CONCEPTO</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>TOTAL</b>	<b>Part. %</b>
<b>BUEN GOBIERNO</b>	<b>1.395</b>	<b>1.403</b>	<b>1.331</b>	<b>1.329</b>	<b>5.459</b>	<b>0,7%</b>
Empresas Sector Público	48	48	48	48	192	
Central	1.332	1.341	1.270	1.269	5.212	
Propios Entidades Territoriales	5	5	5	5	19	
SGR	10	9	8	7	36	
<b>CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO</b>	<b>26.439</b>	<b>26.334</b>	<b>26.572</b>	<b>26.952</b>	<b>106.297</b>	<b>13,5%</b>
Empresas Sector Público	38	38	38	38	152	
Central	26.053	25.838	25.931	26.314	104.135	
Privado	-	106	257	250	613	
Propios Entidades Territoriales	93	91	90	89	363	
SGP	109	130	139	157	536	
SGR	146	130	117	104	497	
<b>INFRAESTRUCTURA Y COMPETITIVIDAD ESTRATÉGICA</b>	<b>58.892</b>	<b>61.537</b>	<b>60.707</b>	<b>61.777</b>	<b>242.913</b>	<b>30,7%</b>
Empresas Sector Público	3.385	2.776	2.916	3.294	12.371	
Central	14.396	12.509	12.443	11.914	51.263	
Privado	34.651	40.301	39.843	41.453	156.247	
Propios Entidades Territoriales	2.106	2.048	2.019	1.995	8.168	
SGR	4.353	3.902	3.486	3.122	14.864	
<b>MOVILIDAD SOCIAL</b>	<b>94.648</b>	<b>93.991</b>	<b>95.841</b>	<b>96.170</b>	<b>380.650</b>	<b>48,2%</b>
Empresas Sector Público	39	39	39	39	156	
Central	23.634	19.466	18.606	17.894	79.600	
Privado	20.484	21.718	22.050	20.494	84.747	
Propios Entidades Territoriales	17.646	18.121	18.575	19.028	73.371	
SGP	29.621	31.757	33.990	36.403	131.770	
SGR	3.224	2.890	2.582	2.312	11.007	
<b>TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO Y CRECIMIENTO VERDE</b>	<b>13.994</b>	<b>13.413</b>	<b>13.616</b>	<b>13.785</b>	<b>54.808</b>	<b>6,9%</b>
Central	3.989	3.245	3.138	3.017	13.388	
Privado	8.451	8.712	9.115	9.479	35.756	
Propios Entidades Territoriales	477	469	461	456	1.864	
SGP	109	119	128	139	495	
SGR	968	868	775	694	3.305	
<b>Total general</b>	<b>195.367</b>	<b>196.679</b>	<b>198.068</b>	<b>200.013</b>	<b>790.127</b>	<b>100%</b>

## 9. Seguimiento y Evaluación del PND 2014–2018

### A. Introducción

El seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) permite al Gobierno nacional, y a la ciudadanía en general, verificar el progreso de las políticas y programas para la consecución de los objetivos y metas priorizadas por el mismo.

En este sentido, el seguimiento y la evaluación, están dirigidos a retroalimentar y fortalecer cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas mediante el uso sistemático de información de desempeño gubernamental. Esto implica que la planeación, la asignación de recursos y la gestión estatal deben tener en cuenta criterios de productividad, eficiencia, eficacia y efectividad para la toma de decisiones de política pública; y así avanzar en la generación de valor público<sup>1</sup> para alcanzar los objetivos nacionales.

Para cumplir con lo anterior, se creó el Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados – Sinergia<sup>2</sup>, que está conformado por dos componentes: primero, el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (Sinergia Seguimiento), el cual verifica y elabora un análisis periódico del avance de metas de las entidades públicas. El seguimiento se entiende como un insumo para la toma de acciones correctivas en el corto y mediano plazo, en aras de alcanzar los objetivos del PND. Segundo, el Sistema Nacional de Evaluaciones (Sinergia Evaluaciones), el cual estudia puntualmente las intervenciones del Estado y sirve de insumo para los procesos de re-diseño y ajuste de las políticas priorizadas por el Gobierno nacional. La información producida por los dos componentes, se publica en la página web de Sinergia para consulta de la ciudadanía.

Bajo este sistema de evaluación y seguimiento Colombia cumple con los lineamientos de la OCDE dadas sus características estratégicas y técnicas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Según Benington y Moore (2011), el gobierno es un sector que crea valor al utilizar los derechos de propiedad colectiva sobre los activos estatales para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. (...) La creación de valor público depende del uso legítimo de los activos públicos, a través de las capacidades operativas que permiten gestionar públicamente la entrega de resultados.

<sup>2</sup> Sinergia se estableció en el artículo 343 de la Constitución Política y el artículo 29 de la Ley 152 de 1994 y se reglamentó a través del Decreto 1290 del 2014.

<sup>3</sup> OECD (2013), Colombia: Implementing Good Governance, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing

## **B. Diagnóstico**

Sinergia ha avanzado decididamente hacia la consolidación del enfoque de gestión pública orientada a resultados. Esto ha implicado la generación de un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión, que ha puesto énfasis en la generación de resultados y no sólo en los procesos. De esta forma, el seguimiento y la evaluación amplían el foco de análisis de la relación insumo–producto a la relación producto–resultado de las intervenciones públicas.

En este sentido, Sinergia Seguimiento se ha consolidado institucionalmente, generando una cultura del seguimiento en las entidades del orden nacional, que permite hacer un uso sistemático de información cuantitativa y cualitativa. El sistema cuenta con herramientas gerenciales, 24 tableros de control sectoriales y 8 tableros intersectoriales. Estos presentan información estratégica sobre el avance de las metas del PND, ayudando así a generar alertas tempranas y a mantener la coherencia de las acciones de los sectores para alcanzar los objetivos de gobierno. Otros productos que se han venido llevando a cabo basados en el sistema de seguimiento son: el Informe anual del Presidente al Congreso de la República y el Balance de Resultados del PND, este último incluye tanto un componente nacional como territorial desde el año 2012.

Por su parte, Sinergia Evaluaciones ha logrado implementar un proceso estándar y participativo como resultado de una mejora continua en el diseño, cobertura, desarrollo y socialización de las evaluaciones, que permitieron finalizar 69 evaluaciones en 16 sectores de la administración pública, entre 2010 a 2014. Recientemente se diseñó y se está probando un componente de la evaluación conocido como Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones –PTIR-. Este componente busca garantizar la rigurosidad técnica y efectividad en la formulación de las recomendaciones surgidas en las evaluaciones, así como el uso de las mismas por parte de la(s) entidad(es) responsable(s) de la ejecución de la política.

Así mismo, se ha fortalecido la cooperación y el acompañamiento internacional para el desarrollo de evaluaciones de impacto, al tiempo que se ha iniciado la documentación de los datos provenientes de las evaluaciones, bajo el Programa Acelerado de Datos, iniciativa impulsada por el Banco Mundial y la OCDE.

## **C. Seguimiento a las Metas de Gobierno**

El seguimiento a las metas de Gobierno es un proceso periódico y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas de acuerdo con las metas propuestas en el PND. El seguimiento se realiza a través de la construcción de indicadores de producto y resultado, en la

medida que estos eslabones de la cadena de valor<sup>4</sup> permiten comprobar la entrega de bienes y servicios y los efectos generados en la población.

La definición de indicadores es un proceso concertado entre la Presidencia de la República, el DNP y los sectores, de tal forma que las entidades ejecutoras puedan asignar las metas para cada uno de los años de gobierno, la territorialización y focalización poblacional, según la naturaleza misma de cada indicador y la política o el programa respectivo.

Para garantizar la sostenibilidad y consolidación del seguimiento territorial, se realizará un seguimiento y análisis periódico a las metas nacionales que han sido identificadas con incidencia territorial, así como aquellas definidas en el marco de las estrategias regionales del PND. Lo anterior implica reconocer a la región como una unidad de gestión para la definición e implementación de políticas públicas, las cuales contribuirán, entre otros propósitos, al cierre de las brechas existentes entre las diferentes regiones, a partir del cumplimiento de los resultados esperados<sup>5</sup>.

Dadas las dinámicas económicas y sociales que inciden en la gestión pública, se debe dar el espacio para ajustar las metas y alinear las estrategias para la consecución de los objetivos del Gobierno. De esta forma, las metas contenidas en las bases del PND estarán sujetas a revisión técnica al final de cada año por parte de los involucrados, y en el caso que exista la debida argumentación técnica y presupuestal, se permitirá el reajuste de la meta la cual será el resultado del nuevo análisis respecto a las situaciones cambiantes durante el periodo de Gobierno<sup>6</sup>.

Finalmente, el sistema continuará produciendo los tableros de control, como herramientas para fortalecer la gestión pública. La presentación y uso de los tableros de control dependerá del nivel de incidencia para la toma de decisiones, para lo cual existen tableros de control en tres niveles: en el primero, se establecen indicadores estratégicos, a través de los cuáles el Presidente de la República monitorea sus prioridades y verifica el avance del PND en su conjunto; en el segundo nivel se presentan indicadores de programas intersectoriales de tal forma que permitan alinear las acciones desde diferentes entidades para alcanzar resultados comunes; y en el tercer nivel se presentan indicadores a nivel sectorial que permiten monitorear el

---

<sup>4</sup> La cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

<sup>5</sup> Este enfoque territorial genera la necesidad de implementar esquemas de gobernanza multi-nivel, que permitan articular y coordinar acciones y recursos, tanto entre el Gobierno nacional y los Gobiernos territoriales como al interior de los mismos, con el fin de establecer compromisos alrededor de objetivos comunes de desarrollo.

<sup>6</sup> Ver DNP-DSEPP (2014), página 31.

progreso de sus entidades adscritas y su aporte a la consecución de las metas gubernamentales.

Aun cuando el sistema de seguimiento se encuentra consolidado, existe la posibilidad de seguir mejorando técnicamente la definición de indicadores a través del uso de la cadena de valor y abordando la definición del plan a través de una visión programática. Todo esto con el fin de articular el presupuesto al seguimiento a metas de gobierno, y garantizar la sostenibilidad y consolidación del seguimiento territorial, con base en la identificación de indicadores y metas nacionales, con impacto territorial, que están asociados a las estrategias regionales del PND 2014-2018.

A continuación, en la Tabla 9.1, se presentan los indicadores y metas a considerar en cada uno de los Pilares, Estrategias Transversales y Estrategias Regionales del PND. Estos indicadores se enfocarán en la definición de un grupo de productos (bienes y servicios) dirigidos a la generación de resultados comunes (Robinson 2013). El proceso descrito anteriormente, permitirá que se den las condiciones técnicas necesarias para articular el presupuesto al seguimiento a metas de gobierno de este Plan Nacional de Desarrollo.

**Tabla 9.1. Indicadores y Metas Estratégicas del Gobierno (*preliminar basado en trabajo conjunto con los sectores- Revisión de pilares y estrategias transversales.*)**

Capítulo	Subcapítulo	Indicadores		
		Resul.	Producto	Total
Colombia equitativa y sin pobreza	1) Erradicar la pobreza extrema, reducir la pobreza moderada y consolidar la clase media. 2 ) Reducir las brechas territoriales y poblacionales existentes en la provisión de servicios de calidad en salud, educación, servicios públicos, infraestructura y conectividad. 3 ) Promover el desarrollo económico incluyente del país y sus regiones	8	0	8
Colombia en paz	1 )Garantizar la igualdad de oportunidades en el goce efectivo de los derechos sociales fundamentales 2 ) Garantizar el bienestar de las comunidades rurales ( campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales ) 3 ) Promover los derechos a la verdad, justicia, reparación y las garantías de no repetición 4 ) Incrementar los esfuerzos en infraestructura física y digital.	3	0	3

<b>Colombia la más educada</b>	1 ) Cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales 2 ) Formar ciudadanos integrales para facilitar los procesos de transformación cultural, la innovación y el desarrollo tecnológico, y la adaptación de los colombianos a una sociedad en paz y a las dinámicas internacionales	5	0	5
<b>Estrategias Transversales</b>	Infraestructura y competitividad estratégicas	15	50	65
	Movilidad Social	48	143	191
	Transformación del campo y crecimiento verde	58	107	165
	Consolidación del Estado Social de Derecho	49	116	165
	Buen Gobierno	26	71	97
<b>Total de indicadores</b>		<b>212</b>	<b>487</b>	<b>699</b>

Fuente: DNP

Todos los indicadores, y su información asociada es de libre acceso a través de la página web de Sinergia, y se presentan al público en diferentes niveles de agregación.

#### **D. Evaluación de Políticas Públicas**

El componente de evaluaciones estratégicas se encarga de investigar o valorar de manera sistemática y detallada las políticas y programas más importantes del PND en cuanto a su pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad.

Para las evaluaciones los retos están en propagar la cultura del uso de las evaluaciones en todas las entidades del sector público; logrando una documentación generalizada de las metodologías y bases de datos, y así fomentar la investigación para retroalimentar los procesos, aprovechar la información generada, y consolidar los resultados de las evaluaciones de un mismo sector o que busquen solucionar una misma problemática para lograr una visión más integral de las intervenciones públicas.

Las evaluaciones se desarrollarán a través de las siguientes fases:

- Fase 0. Selección de la política a evaluar;
- Fase 1. Diseño de la evaluación;
- Fase 2. Contratación de la evaluación;
- Fase 3. Ejecución de la evaluación y
- Fase 4. Socialización de los resultados y recomendaciones para la toma de decisiones.

En todas las fases del proceso se contará con un comité técnico conformado por la DSEPP<sup>7</sup>, la o las Direcciones Técnicas relevantes dentro del DNP, y las entidades ejecutoras de la política o programa a evaluar.

La selección de las políticas y programas a evaluar se concretará en una agenda anual de evaluaciones, producto de un proceso de concertación con los sectores de la administración pública que participan en ellas y se realizará con base en los siguientes criterios:

- 1) Priorización de las políticas o programas estratégicos incluidos dentro de los tres pilares (equidad, paz y educación) y/o dentro de las cinco estrategias transversales del PND;
- 2) Políticas y programas identificados como críticos o exitosos tanto a través del sistema de seguimiento de Sinergia, como a través de la encuesta de percepción ciudadana y demás instrumentos de participación, rendición de cuentas y control social;
- 3) Políticas y programas que han sido o serán objeto de formulación de Conpes, reforma constitucional o legal en donde se evidencie la necesidad de una evaluación;
- 4) Políticas y programas que impliquen mayores inversiones en el presupuesto;
- 5) Políticas y programas con amplia cobertura en término de beneficiarios y
- 6) Políticas y programas con gran potencial de impacto en bienestar o productividad.

En todos los casos, las intervenciones deberán ser técnicamente viables, es decir, deberán contar con información estructurada y ordenada que asegure la posibilidad de la evaluación desde su propia concepción.

El portafolio de evaluaciones de Sinergia estará conformado por evaluaciones ex - ante, intermedias y ex - post, esto es, evaluaciones de procesos, institucionales, ejecutivas, de resultados e impacto. También se realizarán síntesis de evaluaciones que permitirán aprovechar las evaluaciones realizadas con anterioridad a intervenciones similares o complementarias, lo cual facilitará a los hacedores de política, una visión integral y agregada frente al funcionamiento de las mismas.

Así mismo, en respuesta a la demanda de información, se documentarán las evaluaciones y bases de datos bajo el protocolo de datos abiertos. Con esto se busca facilitar la consulta de evaluaciones sobre políticas públicas desarrolladas por la DSEPP

---

<sup>7</sup> Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

y contar con un repositorio de datos para el desarrollo de réplicas o de evaluaciones adicionales que contribuyan al conocimiento de la política.

Finalizadas las evaluaciones, los resultados y recomendaciones serán enviados a Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades sectoriales, Consejo de Ministros, Consejo Nacional de Planeación y Congreso de la República, con el fin de que sirvan como insumos para la toma de decisiones de política pública y presupuestales. De esta forma, la DSEPP continuará promoviendo la elaboración del Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR), con el objetivo de presentar a las entidades ejecutoras de las intervenciones evaluadas y al DNP, las recomendaciones de las evaluaciones y los factores a tener en cuenta para hacer uso de éstas en los procesos de toma de decisión. El plan de acción para la ejecución de las recomendaciones tendrá sus respectivos indicadores de seguimiento de la incorporación de las mismas.

Para el cuatrienio 2014–2018 se incluirán en la agenda de evaluaciones, las intervenciones más estratégicas dentro de cada uno de los pilares del plan, para lo cual se llevará a cabo un proceso de discusión, concertación y aprobación con los sectores respectivos, a partir de los criterios de priorización arriba mencionados. La Tabla 9.2 presenta algunas de las intervenciones que se priorizaron para considerar su evaluación en el período 2014–2018. La definición de las evaluaciones que se realizarán en este cuatrienio se hará a partir de los criterios ya mencionados.

**Tabla 9.2. Intervenciones priorizadas según pilar y eje estratégico PRELIMINAR**

No.	Intervención	Estrategia transversal	Sector
1	Programa Nacional de Lectura	Movilidad social	Educación
2	Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos	Movilidad social	Educación
3	Política de formación para el trabajo	Movilidad social	Educación
4	Programa de Alimentación Escolar	Movilidad social	Educación
5	Estrategia de Cero a Siempre – Primera Infancia	Movilidad social	Inclusión Social y Reconciliación
6	Ruta especial de atención para los niños, niñas y adolescentes víctimas del conflicto	Movilidad social	Inclusión Social y Reconciliación
7	Política de Generación de Ingresos	Movilidad social	Inclusión Social y Reconciliación
8	Política de inclusión social	Movilidad social	Inclusión Social y Reconciliación
9	Política para consolidar la interrelación entre Catastro y Registro (Conpes 3641 de 2010)	Movilidad social	Información Estadística

No.	Intervención	Estrategia transversal	Sector
10	Modelo Integral de Atención en Salud	Movilidad Social	Salud
11	Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural – SISPI	Movilidad Social	Salud
12	Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) 2012 – 2021	Movilidad Social	Salud
13	Modelo de vigilancia del estado nutricional en la población colombiana (SISVAN)	Movilidad Social	Salud
14	Plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y atención de consumo de sustancias psicoactivas (SP).	Movilidad Social	Salud
15	Estrategia Prevención Embarazo Adolescente	Movilidad social	Salud
16	Servicio Público de Empleo a nivel nacional y las ventanillas únicas de atención de servicios de empleo y emprendimiento.	Movilidad Social	Trabajo
17	Política integral de formalización y calidad del empleo.	Movilidad Social	Trabajo
18	Conpes Social 173 “Lineamientos para generación de oportunidades para los jóvenes”.	Movilidad Social	Trabajo
19	Estrategia EQUIPARES con las empresas para promover mejores y más igualitarias condiciones laborales para las mujeres.	Movilidad Social	Trabajo
20	Programa Colombia Mayor	Movilidad Social	Trabajo
21	Programa Nacional de Extensión Tecnológica	Infraestructura y competitividad estratégicas	Comercio, Industria y Turismo
22	Instrumentos para incentivar la inversión en Colombia: Zonas francas y contratos de estabilidad jurídica	Infraestructura y competitividad estratégicas	Comercio, Industria y Turismo
23	iNNpulsa	Infraestructura y competitividad estratégicas	Comercio, Industria y Turismo
24	Gobierno en Línea	Infraestructura y competitividad estratégicas	Tecnologías de la información y las comunicaciones
25	Sistemas Estratégico de Transporte Público	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
26	Sistemas Integrados de Transporte Regional	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura

No.	Intervención	Estrategia transversal	Sector
27	Programas de rehabilitación y mantenimiento	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
28	Plan de Expansión Vial	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
29	Programa de Aeropuertos Comunitarios	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
30	Planes de Movilidad Urbana	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
31	Política Nacional de Seguridad Vial	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
32	Programa Nacional de Conectividad de Alta Velocidad	Infraestructura y competitividad estratégicas	Transporte e infraestructura
33	Regulación de Servicios Públicos	Infraestructura y competitividad estratégicas	Vivienda / Minas y Energía / TIC
34	Esquema de precios de la gasolina	Infraestructura y competitividad estratégicas	Minas y Energía
35	Esquema del cargo por confiabilidad del sector eléctrico	Infraestructura y competitividad estratégicas	Minas y Energía
36	Política de formalización minera	Infraestructura y competitividad estratégicas	Minas y Energía
37	Política de ordenamiento social y productivo del territorio	Transformación del campo	Agricultura y Desarrollo Rural
38	Política de Habitabilidad Rural	Transformación del campo	Agricultura y Desarrollo Rural
39	Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural	Transformación del campo	Agricultura y Desarrollo Rural
40	Política activa de inclusión de los pequeños productores	Transformación del campo	Agricultura y Desarrollo Rural
41	Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial	Transformación del campo	Agropecuario

No.	Intervención	Estrategia transversal	Sector
42	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Consolidación del Estado Social de Derecho	Defensa
43	Documento Conpes 3805. Prosperidad para las Fronteras	Consolidación del Estado Social de Derecho	Defensa
44	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas	Consolidación del Estado Social de Derecho	Inclusión Social y Reconciliación
45	Métodos Alternativos de Solución de Conflictos	Consolidación del Estado Social de Derecho	Justicia
46	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Consolidación del Estado Social de Derecho	Presidencia
47	Política Nacional de Reintegración Social y Económica	Consolidación del Estado Social de Derecho	Presidencia
48	Estrategias de erosión costera	Crecimiento verde	Ambiente
49	Estrategia de compensación de las actividades mineras y de hidrocarburos	Crecimiento verde	Minas y Energía
50	Política Pública Integral Anticorrupción	Buen Gobierno	Presidencia
51	Contratos Plan	Buen Gobierno	Planeación

Adicionalmente será importante tener evaluaciones para los sectores de:

- Cultura, deporte y recreación: debido a su relación con el uso de tiempo de los jóvenes y las implicaciones que esto tiene con desarrollo no-cognitivo.
- Calidad y pertinencia de la educación (superior) para la incorporación al mercado laboral.

## Bibliografía

- Benington, J., y Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice*. Macmillan.
- Constitución Política de Colombia (1991). Disponible en:  
<http://www.secretariosenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas> [acceso: septiembre 29, 2014].
- Decreto 1290 de 2014: *Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA*. Disponible en:  
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/JULIO/10/DECRETO%201290%20DEL%2010%20DE%20JULIO%20DE%202014.pdf> [acceso: septiembre 29, 2014].
- DNP-DSEPP (2014), *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas*, Bogotá D.C.: DNP.
- Fernández, M.I. y Weason, M. (2012), *Gobernanza multinivel y traspaso de competencias para la descentralización y el desarrollo territorial*, Proyecto: Fortalecimiento de las coaliciones territoriales para el desarrollo y la descentralización del Estado en Perú, RIMISP – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- González-Díaz, J., García-Velasco, R., Ramírez-Hernández, J-J., y Castañeda, T. (2013), *La territorialización de la política pública en el proceso de gestión territorial como praxis para el desarrollo*, Cuadernos de Desarrollo Rural 10 (72), pp. 243–265.
- Ley 152 de 1994: *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Disponible en: <http://www.secretariosenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad> [acceso: septiembre 29, 2014].
- Robinson, M. (2013) Program Classification for Performance-Based Budgeting: How to Structure Budgets to enable the Use of Evidence.