

**Prosperidad
para todos**

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
2010-2014**

TOMO I

*Más empleo,
menos pobreza
y
más seguridad*



Liberad y Orden

República de Colombia



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



**Prosperidad
para todos**

Más empleo, menos
pobreza y más seguridad



Subdirección General

Juan Mauricio Ramírez Cortés

Secretaría General

Tatiana Milena Mendoza Lara

Coordinadores del PND

José Leibovich Goldenberg

Olga Lucía Acosta Navarro

Asesores de Dirección General

Juanita Parra Pulido

Daniel Mitchell Restrepo

Óscar Leonardo Cadena Plata

Juan Sebastián Tobón Bruggisser

Asesoras de Subdirección General

Johanna Castelblanco Muñoz

Maria Fernanda Téllez

Dirección de Regalías

Amparo García Montaña

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible

Oswaldo Aharón Porras Vallejo

Dirección de Estudios Económicos

Gabriel Armando Piraquive Galeano

Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas

Diana Margarita Quintero Cuello

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas

Diego Dorado Hernández

Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible

Jean Philippe Pening Gaviria

Dirección de Desarrollo Social

José Fernando Arias Duarte

Dirección de Desarrollo Rural Sostenible

Nicolás Pérez Marulanda

Dirección de Desarrollo Empresarial

Álvaro Édgar Balcázar Acero

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno

Sonia Juliana García Vargas

Dirección de Desarrollo Urbano

José Alejandro Bayona Chaparro

Jefe Grupo de Proyectos Especiales

Claudia Alejandra Gélvez Ramírez

Asesora Dirección General - Programa PRAP

Paola Gómez Campos

Asesor Programa PRAP

Juan Pablo Giraldo Ospino

Subdirector de Desarrollo Ambiental

Carolina Urrutia Vásquez

Subdirectora de Crédito

Natalia Bargans Ballesteros

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Leonardo Arturo Pazos Galindo

Jefe Oficina de Informática

Marcela Ramírez Vélez

Coordinación Visión 2019

Martha Beatriz Delgado Barrera

**Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:
Prosperidad para todos**

ISBN: 978-958-8340-70-8

Coordinación editorial

Departamento Nacional de Planeación

Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas

Giovanni Celis Sarmiento

Coordinador

Carmen Elisa Villamizar Camargo

Correctora de Estilo

Javier Romero Cárdenas

Diseño

Javier Romero Cárdenas

Clara Victoria Forero

Moisés Gaitán Bautista

Diagramación

Impresión

Imprenta Nacional de Colombia

© Departamento Nacional de Planeación, 2011

Calle 26 Núm. 13-19

PBX: 3815000

Bogotá D.C., Colombia

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: **Prosperidad para todos**

Presidente de la República
Juan Manuel Santos Calderón

Vicepresidente de la República
Angelino Garzón

Ministro de Hacienda y Crédito Público
Juan Carlos Echeverry Garzón

*Director General del
Departamento Nacional de Planeación*
Hernando José Gómez Restrepo



Libertad y Orden
República de Colombia



Libertad y Orden

Ministerio de Hacienda y Crédito Público
República de Colombia

Viceministro General

Bruce Mac Master

Viceministro Técnico

Rodrigo de Jesús Suescún Melo

Secretaría General

Diana Margarita Vivas Munar

Director General del Presupuesto Público Nacional

Fernando Jiménez Rodríguez

Director General de Crédito Público y del Tesoro Nacional

Germán Arce Zapata

Directora General de Regulación Financiera

Ana Fernanda Maiguashca O.

Directora General de Política Macroeconómica

Gloria Amparo Alonso Másmela

Jefe Oficina Asesora de Jurídica

Margarita María Escobar Pereira

CONTENIDO

TOMO I

I.	HACIA LA PROSPERIDAD DEMOCRÁTICA: VISIÓN 2010-2014	19
II.	CONVERGENCIA Y DESARROLLO REGIONAL CARACTERIZACIÓN, DINÁMICA Y DESAFÍOS	25
A.	Enfoque del desarrollo regional	27
B.	Caracterización del país por departamentos	28
C.	Lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas	40
D.	Retos del desarrollo regional	49
1.	Retos de corto y mediano plazo (cuatro años)	49
2.	Retos de largo plazo (más de cuatro años)	50
E.	Estrategia, ruta y esquema operativo para conformar Áreas de Desarrollo Territorial (ADT)	50
1.	Estrategia	50
2.	Ruta para promover áreas de desarrollo territorial	56
3.	Esquema operativo	59
4.	Metas de proceso	60
III.	CRECIMIENTO SOSTENIBLE Y COMPETITIVIDAD	61
A.	Innovación para la prosperidad	67
1.	Conocimiento e innovación	70
a.	Diagnóstico	71
b.	Lineamientos estratégicos	74
c.	Metas	81
2.	Emprendimiento empresarial	81
a.	Diagnóstico	81
b.	Lineamientos estratégicos	83
c.	Metas	88
3.	Propiedad intelectual, instrumento de innovación	88
a.	Diagnóstico	89
b.	Lineamientos estratégicos	93
c.	Metas	98
4.	Promoción y protección de la competencia en los mercados	99
a.	Diagnóstico	99
b.	Lineamientos estratégicos	102
B.	Competitividad y crecimiento de la productividad	105
1.	Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad	107
a.	Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias	107
b.	Formalización laboral y empresarial	127

2.	Infraestructura para la competitividad	140
a.	Servicios de transporte y logística	140
b.	Tecnologías de la información y las comunicaciones	151
3.	Apoyos transversales a la competitividad	166
a.	Acceso a servicios financieros	166
b.	Desarrollo del mercado de capitales	179
c.	Mejoramiento del entorno de negocios	187
d.	Participación privada en la oferta de bienes públicos	198
C.	Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo	204
1.	Nuevos sectores basados en la innovación	209
a.	Introducción	209
b.	Diagnóstico	211
c.	Lineamientos estratégicos	218
2.	Agropecuaria y desarrollo rural	227
a.	Diagnóstico	227
b.	Enfoque de política: sector agropecuario y desarrollo rural - Locomotora del crecimiento	234
c.	Lineamientos estratégicos	236
d.	Metas	247
3.	Infraestructura de transporte	248
a.	Visión sectorial y principios de buen gobierno	252
b.	Fortalecimiento institucional del sector transporte	254
c.	Política y regulación de servicios de transporte	256
d.	Infraestructura para la competitividad y la integración regional	261
e.	Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad	262
f.	Consolidación de nodos de transferencia y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria	268
g.	Estrategia sectorial para la atención de la Ola Invernal	271
h.	Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura	273
i.	Metas locomotora	274
4.	Desarrollo minero y expansión energética	275
a.	Fortalecimiento, consolidación y expansión del sector eléctrico	280
b.	Actividad exploratoria de hidrocarburos y confiabilidad en los sistemas, con aprovechamiento sostenible de los recursos	284
c.	Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible	289
d.	Interrelación con ejes transversales	291
e.	Metas	296
5.	Vivienda y ciudades amables	296
a.	Diagnóstico	297
b.	Objetivos	303
c.	Lineamientos y acciones estratégicas	304
d.	Articulación y encadenamiento con otros sectores	315
e.	Metas y financiación	316
IV.	IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL	319
A.	Política Integral de Desarrollo y Protección Social	327
1.	Primera infancia	327
a.	Diagnóstico	327
b.	Lineamientos, acciones y estrategias	330

2.	Niñez, adolescencia y juventud	337
a.	Diagnóstico	338
b.	Lineamientos, acciones y estrategias	340
c.	Metas	347
3.	Formación de capital humano	347
a.	Diagnóstico	348
b.	Lineamientos y acciones estratégicas	355
c.	Metas	369
4.	Acceso y calidad en salud: universal y sostenible	370
a.	Diagnóstico y problemática	371
b.	Estrategias	377
c.	Metas	388
5.	Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos	391
a.	Diagnóstico	391
b.	Líneas estratégicas	394
c.	Metas	400
6.	Promoción de la Cultura	400
a.	Diagnóstico	400
b.	Lineamientos y acciones estratégicas	403
c.	Metas	408
7.	Deporte y recreación	409
a.	Diagnóstico	409
b.	Lineamientos y acciones estratégicas	411
c.	Metas	414
B.	Promoción Social	415
1.	Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS)	415
a.	Diagnóstico y problemática	415
b.	Estrategia de reducción de la pobreza	423
c.	Mejorar la focalización del gasto social e implementar condiciones de salida a los programas sociales	424
d.	Consolidar la Red para la Superación de la Pobreza Extrema JUNTOS y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo	426
2.	Política para la Población Víctima del Desplazamiento	442
Forzado por la Violencia		
a.	Diagnóstico	443
b.	Lineamientos estratégicos	447
C.	Políticas diferenciadas para la Inclusión Social	415
1.	Grupos étnicos	463
a.	Lineamientos y objetivos	468
b.	Acciones generales para grupos étnicos	468
c.	Acciones específicas por grupo étnico	474
d.	Acciones adelantadas y rutas acordadas para adelantar la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos	478
e.	Metas	481
2.	Género	482
a.	Diagnóstico y problemática	483
b.	Estrategias	490
c.	Metas	494
3.	Discapacidad	495

V. CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	497
A. Seguridad - orden público y seguridad ciudadana	501
1. Diagnóstico	501
2. Lineamientos estratégicos - Orden público	504
a. Seguridad para la prosperidad	504
b. Consolidación de la seguridad y lucha contra los GAML	505
c. Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad	505
d. Capacidades estratégicas	506
e. Modernización del Sector Seguridad y Defensa	508
3. Introducción y principios - Seguridad y convivencia ciudadana	509
4. Ejes estratégicos - Seguridad y convivencia ciudadana	511
a. Prevención social y situacional	511
b. Presencia y control policial	512
c. Justicia y denuncia	513
d. Cultura de legalidad y convivencia	514
e. Ciudadanía activa y responsable	515
5. Componentes transversales de la PSCC	515
6. Metas de seguridad y defensa nacional	516
7. Metas de seguridad y convivencia ciudadana	517
B. Justicia	517
1. Diagnóstico	517
2. Lineamientos	519
a. Justicia formal, oralidad y descongestión	519
b. Tecnologías de la información (e-justice y sistemas de información judicial)	520
c. Optimización en la administración de Justicia	520
d. Participación público-privada en infraestructura	520
e. Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)	521
f. Acceso a la Justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	521
g. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso	521
h. Enfoque regional de la Justicia	522
i. Política criminal coherente y eficaz contra el crimen	522
j. Articulación del Estado y estructura institucional eficiente	524
k. Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica	525
l. Política Penitenciaria	526
3. Metas	527
C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional	528
1. Diagnóstico	528
2. Lineamientos estratégicos	530
a. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	530
b. Justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional	535
3. Metas	538

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACPEM	Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
ACTI	Actividades Científicas Tecnológicas y de Innovación
ADAM	Áreas de Desarrollo Alternativo Municipal - parte del Programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia
ADD	Áreas de Distribución
ADEL	Agencias de Desarrollo Económico y Local
ADT	Áreas de Desarrollo Territorial
ADT	Acuerdos de Doble Tributación
AEROCIVIL	Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil
AGRONET	Red de Información y Comunicación Estratégica del Sector Agropecuario
AHE	Atención Humanitaria de Emergencia
AI	Ayuda Inmediata
AICMA	Acción Integral contra Minas Antipersonal
AIEPI	Atención Integral a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia
AII	Acuerdos Internacionales de Inversión
AIPI	Atención Integral a la Primera Infancia
AIS	Agro Ingreso Seguro
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
APP	Asociaciones Público Privadas
APP	Alianzas Público-Privadas
APSICOS	Atención Psicosocial
ATI	Asistencia Técnica Integral
AVC	Ahorro Voluntario Contractual
AVISA	Años de Vida Saludable
BACRIM	Bandas Criminales
BANCÓLDEX	Banco de Comercio Exterior de Colombia
BdO	Programa Banca de las Oportunidades
BDUA	Base de Datos Única de Afiliados
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
BICN	Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIPM	Bureau Internacional de Pesas y Medidas
BPD	Bariles por día calendario
BPED	Bariles de Petróleo Equivalente Día
BPEDC	Producción de Petróleo y Gas
BPO&O	Business Process Outsourcing & Offshoring
BRIC	Brasil, Rusia, India y China
BSA	Business Software Alliance
CAF	Corporación Andina de Fomento
CALC	Cumbre de América Latina y del Caribe
CAN	Centro Administrativo Nacional
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CCAI	Centro de Coordinación de Acción Integral
CCE	Comisión Colombiana del Espacio
CCR	Centros de Coordinación Regionales
CDA	Centros de Diagnóstico Automotriz
CDB	Convenio de Diversidad Biológica

CDN	Content Delivery Network
CDT	Certificados de Depósito a Término
CEA	Centros de Enseñanza Automovilística
CEBAF	Centro Binacional de Atención de Frontera
CENAF	Centros Nacionales de Atención en Frontera
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centros Regionales de Educación Superior
CERLALC	Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y el Caribe
CGE	Equilibrio General Computable
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Centros Integrales de Atención
CIAT	Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas
CIF	Comisión Intersectorial para la Formalización
CIF	Climate Investment Funds
CIF	Certificado de Incentivo Forestal
CIGERH	Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano
CIIDEF	Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo
CIPÍ	Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual
CISA	Central de Inversiones S.A.
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CIVETS	Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Sudáfrica
CLOPAD	Comité Local para la Prevención y Atención de Desastre
CNA	Consejo Nacional de Acreditación
CNB	Corresponsales No Bancarios
CNC	Comisión Nacional de Competitividad
CNK	Corporación Nasa Kiwe
CNL	Comité Nacional de Logística de Transporte
CNO	Consejo Nacional de Operación de Gas
CNTV	Comisión Nacional de Televisión
CODECYT	Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología
COINFO	Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información de la Administración Pública
COLCIENCIAS	Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación
COLPENSIONES	Administradora Colombiana de Pensiones
CONCECOL	Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORPOICA	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
CPC	Consejo Privado de Competitividad
CPL	Coordinación Programática de Logística
CPNCyT	Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología
CRA	Comisión de Regulación de Agua potable y Saneamiento Básico
CRC	Comisiones Regionales de Competitividad
CRC	Centro de Reconocimiento de Conductores
CRC	Comisión de Regulación de Comunicaciones
CREG	Comisión de Regulación de Energía y Gas
CREPAD	Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastre
CTel	Ciencia Tecnología e Innovación
CTF	Clean Technology Fund
CUC	Costo de Uso del Capital
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DDE	Dirección de Desarrollo Empresarial
DDHH	Derechos Humanos
DDTS	Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible
DEPP	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
DGCPTN	Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional
DGR	Dirección de Gestión del Riesgo

DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIES	Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible
DIFP	Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNDA	Dirección Nacional de Derecho de Autor
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DNP- DDRS	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP-DDE	Departamento Nacional de Planeación - Dirección de Desarrollo Empresarial
DPI	Derechos de Propiedad Intelectual
ECI	Estado de Cosas Inconstitucional
ECM	Evitar-Cambiar-Mejorar
ECNT	Enfermedades Crónicas No Transmisibles
ECV	Encuesta de Calidad de Vida
EDA	Enfermedad Diarreica Aguda
EDA	Estructuras Integrales de Apoyo
EDIT-III	Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (Versión III)
EEVV	Estadísticas Vitales
EGERH	Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia
ELN	Ejército de Liberación Nacional
ENDE	Encuesta Nacional de Deserción Escolar
ENDS	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
ENETI	Estrategia Nacional para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008 -2015
ENS	Encuesta Nacional de Salud
ENSIN	Encuesta Nacional de la Situación Nutricional
EPS	Entidades Promotoras de Salud
EPS-S	Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado
ERC	Enfermedad Renal Crónica
FAER	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas
FAMI	Familia, Mujer e Infancia
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FASECOLDA	Federación de Aseguradores Colombianos
FAZNI	Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas
FDC	Fondo para el Desarrollo Cinematográfico
FE	Fondo Emprender
FECF	Fondo Especial de Cuota de Fomento
FEM	Foro Económico Mundial
FEM	Fondo de Fomento a la Educación Media
FEPIC	Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles
FF.MM.	Fuerzas Militares
FIC	Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción
FINAGRO	Fondo para el financiamiento del Sector Agropecuario
FINDETER	Financiera de Desarrollo Territorial
FNA	Fondo Nacional del Ahorro
FNCE	Fuentes No Convencionales de Energía
FNG	Fondo Nacional de Garantías
FOB	Free On Board (el precio de la mercancía no incluye flete, ni otros cargos)
FOES	Fondo de Energía Social
FOMIPYME	Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
FONEDE	Fondo de Fomento al Empleo y Protección al Desempleo
FONIÑEZ	Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria
FONSECON	Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FTIC	Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

GAML	Grupos Armados al Margen de la Ley
GCC	Consejo de Cooperación del Golfo (por sus siglas en inglés)
GED	Goce Efectivo de los Derechos
GEF	Global Environment Facility
GEI	Gases Efecto Invernadero
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
GLP	Gas Licuado de Petróleo
GN	Gas Natural
GNC	Gobierno Nacional Central
GNV	Gas Natural Vehicular
GPOR	Gestión Pública Orientada a Resultados
GSED	Grupo Social y Empresarial de la Defensa
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
HTA	Hipertensión Arterial
I+D	Investigación y desarrollo
IBC	Interés Bancario Corriente
ICA	Impuesto de Industria, Comercio y Avisos
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICETEX	Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
ICL	Índice de Costos Logísticos
ICR	Incentivo a la Capitalización Rural
ICTC	Índice de Costos de Transporte de Carga
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
IED	Inversión Extranjera Directa
IENDOG	Indicador de Capacidades de Desarrollo Endógeno
IES	Instituciones de Educación Superior
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IGED	Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos
IIRSA	Iniciativa para la integración de la Infraestructura Regional Suramericana
ILE	Infraestructuras Logísticas Especializadas
IMC	Índice de Masa Corporal
IMF	Instituciones Micro financieras
INCO	Instituto Nacional de Concesiones
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INM	Instituto Nacional de Metrología
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario
INS	Instituto Nacional de Salud
INT	Integridad
INTEGRA-SPA	Sistema de Atención Integral al Consumo de Sustancias Psicoactivas
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
INVIAS	Instituto Nacional de Vías
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
IOH	Índice de Oportunidad Humana
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
IPSE	Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas
ISEP	Iniciativas de inclusión social con enfoque psicosocial
ITS	Sistemas Inteligentes de Transporte
IVA	Impuesto al Valor Agregado
IVC	Inspección, Vigilancia y Control
JUNTOS	Red Juntos para la Superación de la Pobreza Extrema
LEC	Línea Especial de Crédito

LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
LP	Línea de Pobreza
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MBBL	Millones de Barriles
MBPE	Millones de Barriles de Petróleo Equivalentes
MC	Ministerio de Cultura
MCIT	Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MEM	Mercado de Energía Mayorista
MEN	Ministerio de Educación Nacional
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIB	Mejoramiento integral de barrios
MIDAS	Más Inversión para el Desarrollo Alternativo Sostenible - parte del Programa de USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) en Colombia
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
MISN	Macroproyectos de Interés Social Nacional
MIT	Ministerio de Infraestructura y Transporte
MME	Ministerio de Minas y Energía
MNC	Marco Nacional de Cualificaciones
MPCD	Millones de Pies Cúbicos al Día
MPS	Ministerio de la Protección Social
MT	Ministerio de Transporte
MUISCA	Modelo Único de Ingresos, Servicio y Control Automatizado
MYPES	Micro y pequeñas Empresas
MW	Mega Vátios
NAMA	National Appropriated Mitigation Actions
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NoNaA	Niños, niñas y adolescentes
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCYT	Observatorio de Ciencia y Tecnología
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEC	Organismos Evaluadores de la Conformidad
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
OIML	Organización Internacional de Metrología Legal
OLE	Observatorio Laboral para la Educación
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMPI	Organización Mundial de Propiedad Intelectual
ONAC	Organismo Nacional de Acreditación
ONLC	Observatorio Nacional de Logística de Cargas
OVOP	"One Village, One Product", lo cual traduce "Una villa, un producto"
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PAICMA	Programa Atención Integral contra Minas Antipersonal
PAIPI	Programa de Atención Integral a la Primera Infancia
PVDFV	Población Víctima del Desplazamiento Forzado
PDA	Planes Departamentales de Agua y Saneamiento
PDI	Programa de Desarrollo Institucional
PDP	Programas Regionales de Desarrollo y Paz
PEA	Población Económicamente Activa
PEC	Planes Educativos Comunitarios
PEER	Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional

PEI	Proyectos Educativos Institucionales
PET	Población en Edad de Trabajar
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional
PGI	Política de Generación de Ingresos
PGIRS	Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PGN	Presupuesto General de la Nación
PI	Propiedad Intelectual
PIB	Producto Interno Bruto
PIGA	Plan Institucional de Gestión Ambiental
PILA	Planilla Integrada de Liquidación de Aporte
PIU	Plan Integral Único
PLANEDH	Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos
PNA	Plan Nacional de Acción
PNA	Plan de Navegación Aérea
PNCT	Plan Nacional de Consolidación Territorial
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNL	Política Nacional Logística
PNTU	Política Nacional de Trasporte Urbano
POMCA	Planes de Ordenamiento y Manejo de Cuencas Hidrográficas
PONAL	Policia Nacional
POS	Plan Obligatorio de Salud
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PPED	Población Pobre Extrema y Desplazada
PPI	Plan Plurianual de Inversiones
PPSAM	Programa de Protección Social al Adulto Mayor
PRAP	Programa para la Renovación de la Administración Pública
PRC	Planes Regionales de Competitividad
PRONE	Programa de Normalización de Redes Eléctricas
PROURE	Programa para el Uso Eficiente de Energía
PSAP	Programa de Subsidio al Aporte en Pensión
PSCC	Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PTA	Proyecto de Transición de la Agricultura
PTB	Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt
PTF	Productividad total de los factores
PVPD	Política de Vivienda para Población en Situación de Desplazamiento
RAC	Reglamento Aeronáutico Colombiano
RC	Rentas Cedidas
RCM	Red Colombiana de Metrología
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degrado
RESA	Red de Seguridad Alimentaria
REUNIF	Reunificación Familiar
RIPS	Registros Individuales de Prestación de Servicios
RNDC	Registro Nacional de Despacho de Carga
RNE	Red Nacional de Emprendimiento
RNEC	Registraduría Nacional del Estado Civil
RRE	Redes Regionales de Emprendimiento
RS	Régimen Subsidiado
RU	Renovación Urbana
RUA	Registro Único Ambiental
RUAF	Registro Único de Afiliados
RUB	Registro Único de Beneficiarios
RUE	Registro Único Empresarial
RUNT	Registro Único Nacional de Tránsito
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
SACES	Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior

SAE	Sociedad de Activos Especiales
SAT	Sistema de Alertas Tempranas
SATB	Sistema Ambiental de Transporte Binacional
SCAFT	Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo
SECOP	Sistema Electrónico de Contratación Pública
SEG	Seguridad
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEIP	Sistema Educativo Indígena Propio
SEN	Sistema Estadístico Nacional
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SETP	Sistemas Estratégicos de Transporte Público
SFC	Superintendencia Financiera de Colombia
SFCH	Sistema de Formación de Capital Humano
SFM	Servicios Financieros Móviles
SFV	Subsidio Familiar de Vivienda
SGP	Sistema General de Participaciones
SGR	Sistema General de Regalías
SGSSS	Sistema General de Seguridad Social en Salud
SI MINERO	Sistema Nacional de Información Minero
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SIC	Superintendencia de Industria y Comercio
SICECOL	Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales
SICOM	Sistema de Información de la Cadena de Distribución de Combustibles Líquidos y Derivados del Petróleo
SIDEPAR	Sistema de Información para la Promoción de la Participación Ciudadana y Comunitaria
SIES	Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad
SIET	Sistema de Información de la Educación para el Trabajo
SIGA	Sistema de Gestión de Activos
SIGH	Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos
SIIF	Sistema Integrado de Información Financiera
SIMCI	Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos
SIMPADDE	Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
SINC	Sistema Integrado Nacional de Carreteras
SINEB	Sistema de Información Nacional de Educación Básica y Media
SIFI	Sistema de Información a la Primera Infancia
SIRH	Sistema de Información del Recurso Hídrico
SIRITI	Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil
SISBEN	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para los Programas Sociales
SISCONPES	Sistema de Seguimiento a Documentos CONPES
SISDEVAL	Sistema Nacional de Evaluaciones
SISIPEC	Sistematización Integral del Sistema Penitenciario y Carcelario
SISMEG	(antiguo SIGOB) Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno
SISTEMA MSF	Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
SIT	Sistemas Inteligentes de Transporte
SITM	Sistemas Integrados de Transporte Masivo
SITP	Sistema Integrado de Transporte Público
SITR	Sistema Integrado de Transporte Interregional
SIUST	Sistema de Información Unificado del Sector de las Telecomunicaciones
SIVIGILA	Sistema de Vigilancia en Salud Pública
SMLM	Salarios mínimos legales mensuales
SMN	Sistema Metrológico Nacional
SMS	Mensajes Cortos de Texto

SNAIPD	Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada
SNBF	Sistema Nacional de Bienestar Familiar
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SNCA	Subsistema Nacional de la Calidad
SNCTeI	Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SND	Sistema Nacional de Discapacidad
SND	Sistema Nacional del Deporte
SNFT	Sistema de Nacional de Formación para el Trabajo
SNIL	Sistema Nacional de Intermediación Laboral
SNPAD	Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres
SNS	Superintendencia Nacional de Salud
SOAT	Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito
SOGC	Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad
SPC	Sistema Penitenciario y Carcelario
SPE	Servicio Público de Empleo
SPI	Sistema Administrativo Nacional de Propiedad Intelectual
SPOA	Sistema Penal Oral Acusatorio
SPS	Sistema de Promoción Social
SPS	Sistema de Protección Social
SPT	Superintendencia de Puertos y Transporte
SRPA	Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
SSPD	Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios
SSR	Sistema Social de Riesgo
SUI	Sistema Único de Información de Servicios Públicos
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas
TD	Tasa de Desempleo
TDT	Televisión Digital Terrestre
TEAS	Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés (Technical Evaluation Agreement)
TEP	Territorios Étnicos Productivos
TGP	Tasa Global de Participación
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TIEM	Tasa Impositiva Efectiva Marginal
TLC	Tratado de Libre Comercio
TO	Tasa de Ocupación
TV	Televisión
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UGPP	Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
UMUS	Unidad de Movilidad Urbana Sostenible
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UN-HABITAT	Programa de Naciones para los Asentamientos Humanos
UPC	Unidad de Pago por Capitación
UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
UR	Universidad del Rosario
URE	Uso Racional de Energía
UTEL	Unidad Técnica de Ejecución Logística
VBG	Violencia Basada en Género
VIH	Virus de Inmunodeficiencia Humana
VIS	Vivienda de Interés Social
VISR	Vivienda de Interés Social Rural
VIV	Vivienda
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
ZAL	Zonas de Actividad Logística Portuaria
ZEIKY	Centro de Información y Asesoría en Comercio Exterior
ZIF	Zonas de Integración Fronteriza
ZNI	Zonas No Interconectadas

Prosperidad para todos

Capítulo | Hacia la prosperidad
democrática: Visión 2010-2014

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

El contexto histórico que enmarca este Plan Nacional de Desarrollo es diferente al de otras administraciones. Estamos frente a un optimismo auténtico en nuestro futuro, una confianza incomparable en las potencialidades del país y una imagen en el exterior que es claramente positiva. De ser percibidos en el mundo como un Estado fallido nos convertimos en una economía emergente, atractiva para la inversión y para el turismo. Pasamos además a formar parte, desde hace poco, de un selecto grupo de naciones, los CIVETS –Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía y Suráfrica–, percibidas en el planeta como economías con grandes expectativas de crecimiento para las próximas décadas. Adicionalmente, hemos iniciado el proceso para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); algo impensable hace tan sólo unos años.

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

En este camino hacia la prosperidad, es indiscutible que así como unas barreras se van superando, otros obstáculos van apareciendo. En este sentido, una barrera que su puso al frente del país y que obligó a modificar la visión de Gobierno y a adaptar, reformular y reforzar componentes esenciales del Plan Nacional de Desarrollo, es la fuerte ola invernal que azotó a gran parte del territorio desde la segunda mitad de 2010, y que ha dejado consecuencias devastadoras sobre la población y las actividades económicas.

Ahora bien, más que un desafío, la emergencia invernal representa una oportunidad. La oportunidad de mejorar las condiciones de vida de las familias afectadas, de generar empleo, inversión y crecimiento con las obras de rehabilitación y reconstrucción, y de adelantar los proyectos de inversión y ajustes institucionales y normativos necesarios para que las consecuencias del cambio climático, y el riesgo de desastres, en los próximos años y para las próximas generaciones se puedan prevenir, mitigar, o al menos reducir.

Dada esta coyuntura, es evidente que nos encontramos en un momento especial de nuestra historia que no podemos desaprovechar. Estamos ante la oportunidad de superar adversidades comunes y recientes, empinarnos por encima de la inercia, y proponer y encarrilar al país hacia la prosperidad democrática. Una circunstancia que nos permite soñar con dar ese gran salto que nos dé la entrada, en un futuro no muy lejano, al selecto club de los países desarrollados.

El sueño de un país seguro y en paz, con bajos índices de pobreza y con una población educada y trabajando.

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

Un país que confía y siente orgullo por las instituciones del Estado. Unas instituciones guiadas bajo los postulados del Buen Gobierno que cumplen a cabalidad compromisos ineludibles de gestión pública como la transparencia, la equidad, el pluralismo, la eficiencia, la eficacia, la austeridad, y la intolerancia absoluta con la corrupción. Un estado que procura la convergencia de las capacidades de desarrollo regional y abre y consolida espacios en que los ciudadanos participan en la construcción del bienestar de la sociedad.

En síntesis, el sueño de ser un país con prosperidad para todos: con más empleo, menor pobreza y más seguridad.

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

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, presentado a consideración de toda la sociedad colombiana y sus distintos estamentos, es el mapa y la brújula para abordar y resolver las necesidades apremiantes de la nación y aprovechar sus potencialidades, pero sobre todo para sentar las bases que nos permitan alcanzar las metas y garantizar el cumplimiento de la visión de país y los compromisos del programa de gobierno con el cual el pueblo colombiano eligió, con una votación histórica, al presidente Juan Manuel Santos.

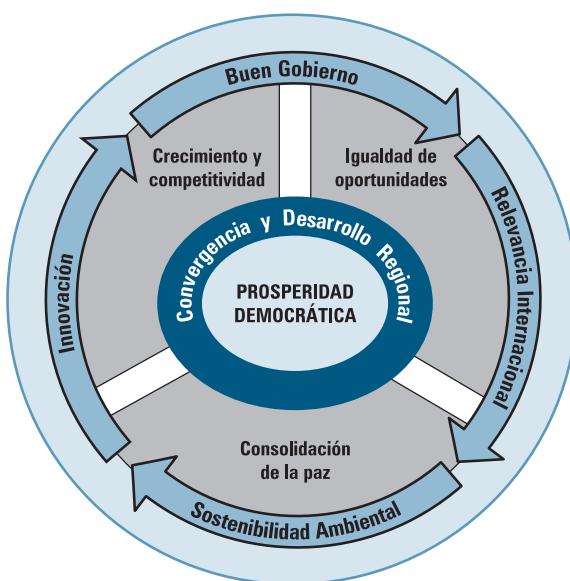
Para cumplir este objetivo, se han identificado ocho grandes ejes que se resumen en la figura 1. En primer lugar, unos *ejes transversales* que deben estar presentes en todas las esferas del quehacer nacional:

- Necesitamos **innovación** en las actividades productivas nuevas y existentes, en los procesos sociales de colaboración entre el sector público y el sector privado, en el diseño y el desarrollo institucional, en la adaptación al cambio climático y la gestión del desarrollo sostenible.
- Necesitamos **buen gobierno** como principio rector en la ejecución de las políticas públicas, en la ejecución de los programas sociales, y en la relación entre el Gobierno y el ciudadano.

- Necesitamos una mayor **relevancia internacional** de Colombia en los mercados internacionales, en las relaciones internacionales, y en la agenda multilateral del desarrollo y de la cooperación.
- Necesitamos una sociedad para la cual la **sostenibilidad ambiental** sea una prioridad y una práctica como elemento esencial del bienestar y como principio de equidad con las futuras generaciones. Así mismo, necesitamos un Estado que abogue por el desarrollo sostenible y que anteceda y prepare a la sociedad para enfrentar las consecuencias del cambio climático.

Figura I-1

Ejes del Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014



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

Un **crecimiento sostenido** basado en una economía más competitiva, más productiva y más innovadora, y con sectores dinámicos que jalonen el crecimiento.

Una estrategia de **igualdad de oportunidades** que nivele el terreno de juego, que garantice que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social o lugar de origen.

Una estrategia para **consolidar la paz** en todo el territorio, con la consolidación de la Seguridad, la plena vigencia de los Derechos Humanos y el funcionamiento eficaz de la Justicia.

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

El éxito de las estrategias incluidas en cada uno de los ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 dependerá de la efectividad de la ejecución de las entidades del Estado, pero también del papel crucial que jugará el sector privado y la sociedad civil. El Estado es quien despeja el camino -fija las reglas de juego y dirime los conflictos-, pero el sector privado y la sociedad en general son quienes lo construyen y lo recorren.

Como lo ha dicho el presidente Santos, el objetivo es establecer un gobierno de Tercera Vía que se resume en un principio fundamental: *el mercado hasta donde sea posible y el Estado hasta donde sea necesario*. Un gobierno que prioriza las políticas que maximizan el impacto social, independientemente de su origen ideológico. Políticas que conducen a una mayor cohesión social a través de la generación de empleo, la educación y la igualdad de oportunidades, y que también promueven la participación ciudadana y la responsabilidad social.

Prosperidad para todos

Capítulo
II | Convergencia y desarrollo
regional - Caracterización,
dinámica y desafíos

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014

A. Enfoque del desarrollo regional

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

Un plan nacional de desarrollo con enfoque regional parte de reconocer las diferencias regionales como marco de referencia para formular políticas públicas y programas acordes con las características y capacidades de cada región, teniendo en cuenta las particularidades de sus diversos grupos poblacionales¹. Desde el punto de vista de la diversidad regional, natural y medio ambiental, las particularidades geográficas, geológicas y los variados climas determinan la ocurrencia de diferentes eventos naturales que afectan la vida humana, el funcionamiento de la economía y el desarrollo regional. Importantes zonas del país están expuestas a erupciones volcánicas, terremotos, sequías, inundaciones, deslizamientos, etc. Los fenómenos naturales que afectan el desarrollo y amenazan la sustentabilidad tienden a ocurrir con mayor frecuencia e intensidad por efecto del cambio climático. Para lograr un desarrollo sustentable es necesario articular los planes de ordenamiento y gestión ambiental y en general incorporar la planificación y gestión de desarrollo territorial, de manera explícita e integral y con visión de largo plazo, previendo la atención del riesgo por fenómenos naturales, de manera que se reduzcan los impactos de las amenazas naturales y la magnitud de los desastres.

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

Así mismo, el enfoque regional facilita la articulación de éste y de futuros planes nacionales de desarrollo con los planes y procesos de planificación y gestión territorial, lo cual a su vez contribuye al fortalecimiento de las relaciones Nación-territorio

¹ En Colombia existen zonas con población étnica significativa, algunas de ellas con predominancia en la titularidad colectiva del territorio que habitan. Así mismo, existen particularidades poblacionales en las áreas rurales y urbanas así como especificidades de éstas en las diferentes regiones.

y al logro conjunto de los objetivos de crecimiento económico, ampliación de oportunidades sociales y buen gobierno.

Como marco de referencia para el análisis territorial se tomará como unidad de análisis el departamento, precisando que cada uno de ellos no es homogéneo en su interior y coexisten por lo tanto municipios con distintos grados de pobreza, condiciones sociales y en general de desarrollo. Así mismo, se tomará como variable de diferenciación territorial, el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, calculado por el DANE con información del Censo 2005. Este análisis se presenta como línea de base para identificar condiciones relativas de pobreza, y dinámicas de desarrollo local y regional que guíen y permitan articular las decisiones de política e inversiones en los territorios, orientadas a garantizar que las dinámicas de crecimiento económico se reflejen también en el mejoramiento de las condiciones de vida.

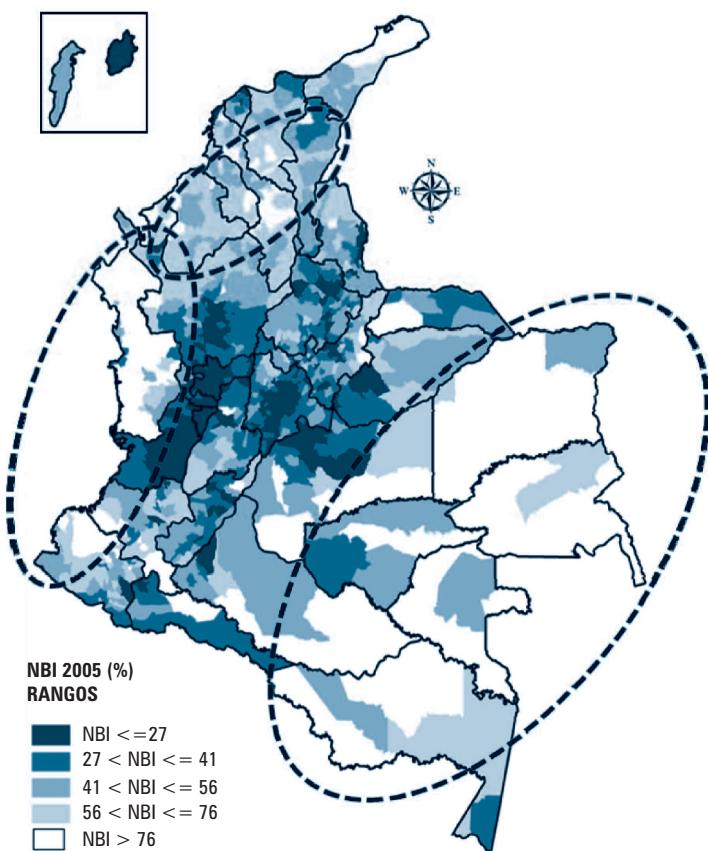
B. Caracterización del país por departamentos

Datos generales y comparativos entre departamentos

La figura II-1 representa en forma espacial el Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI. Según los datos, se identifican patrones diferenciados en los niveles de pobreza, tanto a nivel agregado como a nivel de cabeceras y áreas rurales. Las heterogeneidades entre departamentos son evidentes y también entre municipios de cada departamento. Los mayores rezagos en pobreza son evidentes en los departamentos de Chocó, Cauca, Nariño, Guajira, Córdoba, Sucre, Magdalena, Bolívar, Cesar, Amazonas, Vaupés, Vichada, Guaviare, Caquetá y Guainía.

A su vez, se observan conglomerados de municipios al interior de algunos departamentos con altos niveles de pobreza, tales como el Urabá Antioqueño, los municipios costaneros del Pacífico, los municipios de La Mojana, los municipios de la zona oriental de Boyacá, nororiente de Casanare, Sur de Bolívar, la región del Ariari en el Meta, el Sur del Tolima y parte del Huila.

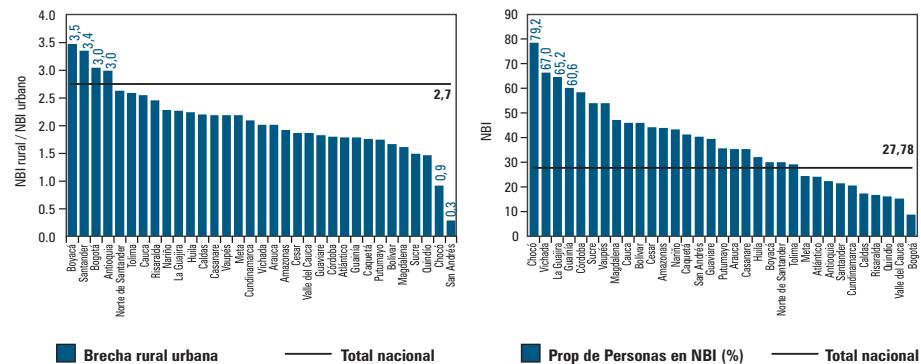
En la mayoría de los municipios de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Eje cafetero, Valle del Cauca, Antioquia, Meta, Santander y los petroleros del Piedemonte Llanero, están los porcentajes de pobreza más bajos, toda vez que allí se concentran importantes actividades industriales, comerciales y de servicios y se ubican los principales desarrollos minero energéticos.

Figura II-1**NBI, 2005**

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

De acuerdo con la figura II-2, la brecha de pobreza urbana rural es alta en la mayoría de departamentos, siendo los casos más críticos los de Boyacá, Santander y Antioquia, donde la pobreza rural es tres veces más alta que la urbana. Asimismo, la pobreza de 23 departamentos es superior a la pobreza nacional y los casos donde mayor pobreza hay corresponden a Chocó, Vichada, La Guajira, Guainía, Córdoba, Sucre y Vaupés, donde la población pobre supera la mitad de su población total.

Figura II-2
PIB departamental



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

De acuerdo con la tabla II-1, las brechas sociales entre departamentos y al interior de ellos, son altas y, además, evidentes entre cabeceras municipales y resto del territorio. Los indicadores de población, analfabetismo, ingreso, pobreza y capacidades institucionales así lo confirman.

Tabla II-1

Colombia. Indicadores clave por rangos de NBI

Departamento / Indicador	NBI <= 27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
AMAZONAS						
Número de municipios	-	1	-	1	-	2
NBI TOTAL	-	37.6	-	58.3	-	44.4
Analfabetismo (% de adultos)	-	10.1	-	22.9	-	11.0
Capacidad institucional municipal, 2009	-	59.79	-	11.99	-	35.89
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	10,056	-	1,201	-	8,645
ANTIOQUIA						
Número de municipios	35	47	21	18	4	125
NBI TOTAL	12.9	34.0	48.0	66.4	82.2	23.0
Analfabetismo (% de adultos)	7.5	15.7	20.6	25.3	26.0	9.2
Capacidad institucional municipal, 2009	70.92	65.54	63.53	58.87	48.74	65.21
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	15,563	4,057	3,977	3,288	1,807	12,022

Departamento / Indicador	NBI <= 27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
ARAUCA						
Número de municipios	-	3	2	-	2	7
NBI TOTAL	-	33.9	42.5	-	100.0	35.9
Analfabetismo (% de adultos)	-	14.8	37.4	-	11.9	12.9
Capacidad institucional municipal, 2009	-	54.11	48.92	-	59.71	54.23
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	16,281	25,058	-	10,755	16,146
ATLÁNTICO						
Número de municipios	4	9	6	4	-	23
NBI TOTAL	20.0	35.9	50.9	63.2	-	24.7
Analfabetismo (% de adultos)	5.5	11.7	20.8	23.0	-	6.3
Capacidad institucional municipal, 2009	75.00	66.84	65.19	47.97	-	64.55
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	11,313	1,722	980	449	-	9,137
BOGOTÁ						
Número de municipios	1	-	-	-	-	1
NBI TOTAL	9.2	-	-	-	-	9.2
Analfabetismo (% de adultos)	5.7	-	-	-	-	5.2
Capacidad institucional municipal, 2009	81.34	-	-	-	-	81.34
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	17,478	-	-	-	-	17,478
BOLÍVAR						
Número de municipios	1	-	9	24	12	46
NBI TOTAL	26.0	-	52.8	64.6	87.4	46.6
Analfabetismo (% de adultos)	8.3	-	19.2	27.2	30.5	13.9
Capacidad institucional municipal, 2009	55.95	-	38.26	36.20	39.11	37.79
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	17,454	-	3,395	1,840	918	9,428
BOYACÁ						
Número de municipios	16	39	48	16	4	123
NBI TOTAL	13.8	34.2	47.2	64.4	81.1	30.8
Analfabetismo (% de adultos)	6.5	14.8	17.6	22.6	24.7	10.9
Capacidad institucional municipal, 2009	72.06	67.56	67.20	67.18	73.11	68.14
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	15,635	9,944	4,226	3,483	2,899	10,727

32 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:
Prosperidad para todos

Departamento / Indicador	NBI<=27	27<NBI<=41	41<NBI<=56	56<NBI<=76	NBI>76	Total
CALDAS						
Número de municipios	21	6	-	-	-	27
NBI TOTAL	16.7	31.4	-	-	-	17.8
Analfabetismo (% de adultos)	7.6	14.7	-	-	-	7.1
Capacidad institucional municipal, 2009	62.79	62.04	-	-	-	62.62
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	9,932	3,639	-	-	-	9,379
CAQUETÁ						
Número de municipios	1	2	10	2	1	16
NBI TOTAL	26.8	37.0	49.9	63.8	100.0	41.7
Analfabetismo (% de adultos)	14.4	13.9	19.6	19.2	16.8	14.8
Capacidad institucional municipal, 2009	61.00	53.55	59.05	61.91	68.03	59.40
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	9,147	3,189	3,082	3,697	2,506	5,226
CASANARE						
Número de municipios	3	5	7	4	-	19
NBI TOTAL	25.0	32.2	49.0	63.3	-	35.6
Analfabetismo (% de adultos)	8.0	11.4	13.7	20.6	-	9.0
Capacidad institucional municipal, 2009	64.95	65.11	60.75	61.07	-	62.63
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	43,774	68,187	40,866	45,468	-	48,565
CAUCA						
Número de municipios	4	5	8	19	6	42
NBI TOTAL	18.6	34.7	50.8	65.4	90.1	46.6
Analfabetismo (% de adultos)	4.9	9.2	17.4	18.5	21.3	12.9
Capacidad institucional municipal, 2009	65.35	62.68	53.37	59.72	49.94	58.00
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	11,981	6,875	6,956	2,010	2,493	6,132
CESAR						
Número de municipios	-	3	15	6	1	25
NBI TOTAL	-	33.1	49.3	64.4	83.4	44.7
Analfabetismo (% de adultos)	-	11.8	23.8	24.8	40.7	15.5
Capacidad institucional municipal, 2009	-	64.71	59.19	51.49	66.36	58.29
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	9,637	8,576	6,012	1,598	8,625

Departamento / Indicador	NBI<=27	27<NBI<=41	41<NBI<=56	56<NBI<=76	NBI>76	Total
CHOCÓ						
Número de municipios	-	2	6	5	17	30
NBI TOTAL	-	31.1	48.9	63.2	89.5	79.2
Analfabetismo (% de adultos)	-	23.0	24.2	29.1	27.2	24.2
Capacidad institucional municipal, 2009	-	52.66	55.82	47.81	51.80	51.99
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	1,555	1,880	1,922	4,284	3,635
CÓRDOBA						
Número de municipios	-	-	6	17	6	29
NBI TOTAL	-	-	47.2	64.9	82.3	59.1
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	15.6	26.1	34.3	18.2
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	43.26	36.94	42.40	39.38
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	10,102	4,540	3,894	7,053
CUNDINAMARCA						
Número de municipios	51	45	16	4	-	116
NBI TOTAL	16.4	33.4	47.0	64.6	-	21.3
Analfabetismo (% de adultos)	6.7	13.7	17.9	29.9	-	7.7
Capacidad institucional municipal, 2009	78.94	73.29	69.92	68.63	-	75.15
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	12,549	7,424	3,133	1,753	-	11,182
GUAINÍA						
Número de municipios	-	-	-	1	-	1
NBI TOTAL	-	-	-	57.5	-	60.6
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	-	19.3	-	18.2
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	-	45.85	-	45.85
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	-	9,350	-	9,350
GUAVIARE						
Número de municipios	-	1	2	-	1	4
NBI TOTAL	-	28.5	42.8	-	100.0	39.9
Analfabetismo (% de adultos)	-	32.3	16.5	-	58.0	20.5
Capacidad institucional municipal, 2009	-	32.19	49.66	-	61.87	48.34
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	2,617	5,223	-	3,946	4,698

34 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:
Prosperidad para todos

Departamento / Indicador	NBI <= 27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
HUILA						
Número de municipios	4	15	15	2	1	37
NBI TOTAL	18.7	34.2	45.9	64.3	100.0	32.6
Analfabetismo (% de adultos)	7.8	13.9	14.9	16.6	17.4	10.2
Capacidad institucional municipal, 2009	70.46	67.16	60.63	61.54	66.87	64.56
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	14,351	6,658	2,892	2,314	5,380	8,244
LA GUAJIRA						
Número de municipios	-	-	5	8	2	15
NBI TOTAL	-	-	48.5	65.7	90.1	65.2
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	23.0	29.3	71.3	35.6
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	45.02	38.97	44.27	41.70
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	6,625	8,520	4,116	6,518
MAGDALENA						
Número de municipios	-	1	5	20	4	30
NBI TOTAL	-	29.0	44.8	64.0	81.6	47.7
Analfabetismo (% de adultos)	-	7.6	17.7	28.2	31.0	15.3
Capacidad institucional municipal, 2009	-	38.35	50.41	44.23	48.04	45.57
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	12,156	2,882	1,584	1,438	5,780
META						
Número de municipios	8	10	4	2	5	29
NBI TOTAL	18.4	32.6	50.3	63.4	100.0	25.0
Analfabetismo (% de adultos)	6.6	13.4	19.7	21.9	24.4	7.8
Capacidad institucional municipal, 2009	60.75	55.99	52.83	60.57	56.03	57.19
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	12,123	9,844	6,123	40,427	2,430	11,349
NORTE DE SANTANDER						
Número de municipios	6	8	16	9	1	40
NBI TOTAL	22.7	34.6	47.1	61.9	79.2	30.4
Analfabetismo (% de adultos)	9.1	11.9	21.8	33.0	42.9	10.6
Capacidad institucional municipal, 2009	73.79	68.53	70.26	64.69	53.90	68.78
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	7,804	4,307	2,216	4,459	697	6,487

Departamento / Indicador	NBI <=27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
NARIÑO						
Número de municipios	1	11	20	24	8	64
NBI TOTAL	16.2	34.7	47.8	64.3	87.0	43.8
Analfabetismo (% de adultos)	7.3	11.5	15.4	20.4	29.8	13.9
Capacidad institucional municipal, 2009	76.92	70.95	69.30	70.34	65.96	69.68
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	10,591	4,149	3,442	2,701	3,296	5,160
PUTUMAYO						
Número de municipios	3	7	2	-	1	13
NBI TOTAL	21.6	34.6	48.8	-	100.0	36.0
Analfabetismo (% de adultos)	9.3	11.7	12.5	-	14.5	11.4
Capacidad institucional municipal, 2009	46.06	40.20	43.93	-	49.50	42.84
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	4,985	4,365	5,401	-	2,708	4,492
QUINDÍO						
Número de municipios	12	-	-	-	-	12
NBI TOTAL	16.2	-	-	-	-	16.2
Analfabetismo (% de adultos)	7.4	-	-	-	-	6.1
Capacidad institucional municipal, 2009	72.27	-	-	-	-	72.27
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	7,759	-	-	-	-	7,759
RISARALDA						
Número de municipios	9	3	2	-	-	14
NBI TOTAL	15.4	31.0	48.5	-	-	17.5
Analfabetismo (% de adultos)	6.5	14.0	29.0	-	-	6.4
Capacidad institucional municipal, 2009	67.65	67.64	68.65	-	-	67.79
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	9,981	2,824	1,491	-	-	9,241
SAN ANDRÉS						
Número de municipios	1	-	1	-	-	2
NBI TOTAL	19.7	-	42.5	-	-	40.8
Analfabetismo (% de adultos)	5.0	-	1.7	-	-	1.5
Capacidad institucional municipal, 2009	39.16	-	69.41	-	-	54.29
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	9,043	-	13,634	-	-	13,318

36 Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014:
Prosperidad para todos

Departamento / Indicador	NBI <= 27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
SANTANDER						
Número de municipios	19	30	30	8	-	87
NBI TOTAL	14.3	35.0	47.2	60.6	-	21.9
Analfabetismo (% de adultos)	5.5	15.9	18.4	20.8	-	7.5
Capacidad institucional municipal, 2009	70.48	66.22	67.66	60.77	-	67.15
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	19,368	7,162	6,209	2,972	-	15,854
SUCRE						
Número de municipios	-	-	9	14	3	26
NBI TOTAL	-	-	45.9	65.1	79.2	54.9
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	17.1	30.7	29.4	19.1
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	43.19	38.76	47.71	41.32
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	6,697	2,388	864	4,797
TOLIMA						
Número de municipios	6	25	10	5	1	47
NBI TOTAL	17.0	31.6	47.5	65.5	100.0	29.9
Analfabetismo (% de adultos)	7.5	15.3	21.1	24.8	16.5	10.9
Capacidad institucional municipal, 2009	70.69	62.08	67.15	65.32	62.75	64.62
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	10,719	7,593	4,946	2,428	1,109	8,157
VALLE DEL CAUCA						
Número de municipios	34	8	-	-	-	42
NBI TOTAL	13.5	34.6	-	-	-	15.7
Analfabetismo (% de adultos)	5.3	15.5	-	-	-	5.4
Capacidad institucional municipal, 2009	65.37	61.74	-	-	-	64.68
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	12,949	9,984	-	-	-	12,642
VAUPÉS						
Número de municipios	-	-	1	-	2	3
NBI TOTAL	-	-	51.8	-	95.7	54.8
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	28.9	-	27.4	25.8
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	41.56	-	57.49	52.18
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	3,037	-	17,659	4,889

Departamento / Indicador	NBI <= 27	27 < NBI <= 41	41 < NBI <= 56	56 < NBI <= 76	NBI > 76	Total
VICHADA						
Número de municipios	-	-	1	1	2	4
NBI TOTAL	-	-	45.6	58.4	87.3	67.0
Analfabetismo (% de adultos)	-	-	15.1	24.4	32.8	24.2
Capacidad institucional municipal, 2009	-	-	39.37	37.37	35.00	36.68
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	-	-	16,913	9,078	6,573	9,096
TOTAL NACIONAL						
Número de municipios	240	286	277	214	84	1,101
NBI TOTAL	14.4	33.5	47.8	64.7	88.8	27.8
Analfabetismo (% de adultos)	6.5	13.3	18.3	25.2	34.5	9.6
Capacidad institucional municipal, 2009	70.25	65.52	61.77	52.85	51.86	62.10
Ingreso por habitante (miles de pesos, 2009)	14,524	7,985	6,091	3,827	3,393	11,239

Fuente: DANE Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales - Cuentas Departamentales Base 2005, DANE - Censo General 2005; MHCP - MFMP, 2008 y 2009. Cálculos por rangos de NBI por DNP - Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, con base en la participación de la recaudación tributaria municipal en el agregado departamental.

En términos de ingreso, las disparidades se hacen evidentes. En efecto, Bogotá, Antioquia, Valle del Cauca, Santander, Cundinamarca, Atlántico, Bolívar, Casanare, Boyacá, Tolima y Córdoba generan el 80% del ingreso nacional. Por su parte, los PIB per cápita de Casanare y Bogotá son 4,3 y 1,6 veces el de Chocó, cuyo ingreso per cápita es el más bajo en el país. Estas diferencias económicas indican que para lograr la convergencia en las condiciones básicas para el desarrollo es necesario impulsar más aceleradamente las potencialidades económicas de los departamentos rezagados. Las brechas más significativas entre departamentos se presentan en los procesos productivos, los departamentos más competitivos del país se concentran en el centro del país y ocupan los primeros lugares en el escalafón de competitividad, con excepción del departamento de Atlántico, en el Caribe, que se ubica en el quinto lugar².

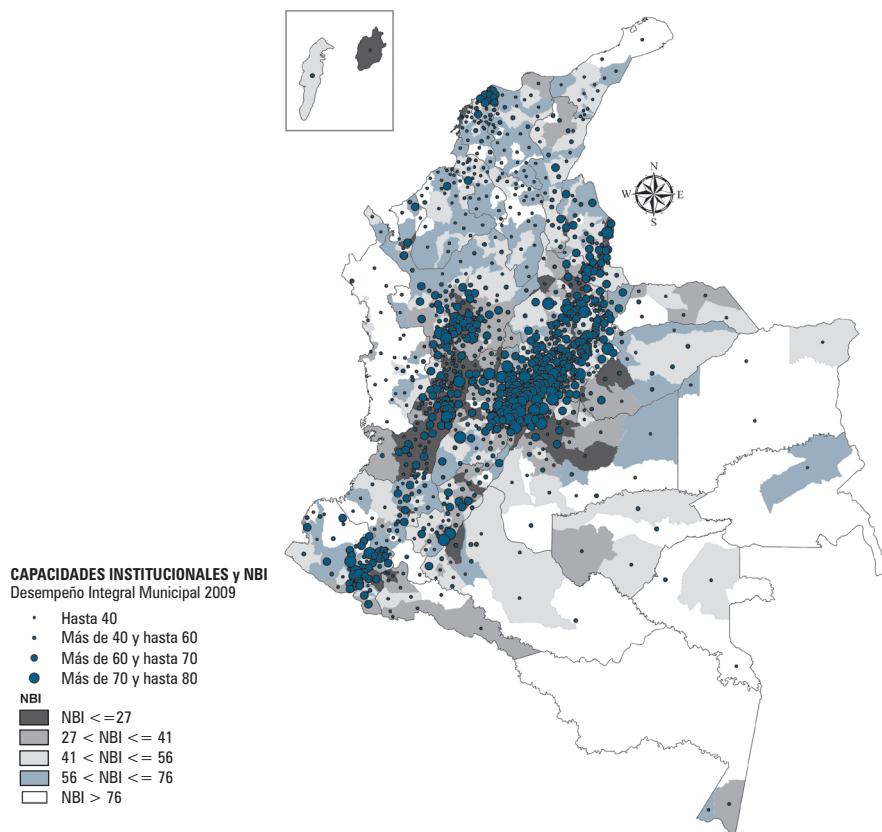
Las diferencias y similitudes anteriores pueden ser explicadas por razones diversas, pero principalmente porque las capacidades de desarrollo son desiguales entre territorios y el crecimiento ha sido desequilibrado entre zonas. En algunas áreas de la zona Andina y del Caribe se han desarrollado procesos de urbanización y economías de aglomeración y se cuenta con ventajas competitivas, mientras

² Escalafón de la competitividad de los departamentos en Colombia 2009, Juan Carlos Ramírez J. y Rafael Isidro Parra-Peña S. CEPAL.

que en otras las actividades económicas han sido más bien aisladas, con bajo valor agregado y con dificultades para la integración con el resto del territorio.

Las capacidades institucionales son variadas entre municipios y entre departamentos, siendo más elevadas en Bogotá y los municipios de Cundinamarca, Quindío, Nariño y otros 11 departamentos, donde las capacidades institucionales se encuentran por encima del promedio nacional. Los casos más preocupantes ocurren en Guaviare, Guainía, Magdalena, Putumayo, La Guajira, Sucre, Córdoba, Bolívar, Vichada y Amazonas, donde la calificación de las capacidades institucionales municipales están por debajo de 50 puntos de un máximo de 100, lo que indica la necesidad de fortalecerlos, para mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público y reducir las disparidades regionales.

Figura II-3
Capacidades institucionales y NBI, 2005



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

El análisis intra-departamental arroja evidencia sobre las disparidades en capacidades institucionales, según se presenta en la figura II-3. Comparados los niveles de pobreza y las capacidades institucionales a nivel nacional, se evidencia que los municipios más pobres presentan menores capacidades institucionales, lo que sugiere fortalecer la institucionalidad en estos municipios como condición para alcanzar los logros en convergencia social. Las mejores capacidades institucionales municipales se concentran en el centro del país especialmente en Bogotá, y el departamento de Cundinamarca, parte de Antioquia y el sur de Boyacá y en los departamentos que conforman el Eje Cafetero y el departamento del Valle. Igualmente con menor grado de concentración pero con capacidades institucionales altas se encuentran el distrito de Barranquilla y la zona de influencia que ejerce el municipio de Pasto en el departamento de Nariño. Estos territorios de mejores capacidades institucionales contrastan con el resto de entidades territoriales del país, donde el desempeño en el manejo de los planes de desarrollo, las inversiones públicas, la sostenibilidad financiera, el cumplimiento de los requisitos legales de presupuestación y ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) y las capacidades administrativas, se ven comprometidos.

La mayor parte de los departamentos presentan municipios con capacidades institucionales bajas relacionadas directamente con altos niveles de pobreza. Hay zonas del país en las cuales las tendencias en los niveles de capacidad institucional municipal son uniformes, caracterizando departamentos donde el común denominador son indicadores de pobreza preocupantes y niveles de capacidad institucional bajos. Este es el caso en Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada, a los cuales se les suma la mayoría de municipios de la costa pacífica, especialmente los del departamento del Chocó y algunos del Cauca y Nariño.

Así mismo, la mayor parte de los municipios del Caribe presentan bajos niveles de capacidad institucional igualmente relacionada con altos indicadores de pobreza, acentuándose esta condición en los municipios del departamento de la Guajira, Magdalena, Sucre, Córdoba, con excepción de las capitales de departamento que presentan mejores capacidades institucionales y del Distrito de Barranquilla cuya capacidad ya está en un nivel superior, similar al de las grandes ciudades del país.

El grado de importancia de municipios que tienen altos niveles de capacidad institucional tales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Pasto, Armenia, Pereira y Manizales se extiende a los municipios cercanos a su área de influencia haciendo que estos igualmente presenten niveles de capacidad institucional iguales o similares y que los demás indicadores de analfabetismo, e ingreso sean equivalentes generando condiciones de desarrollo similares gracias a su proximidad. Ello revela la importancia de aprovechar las relaciones de vecindad geográficas para irradiar mejores capacidades institucionales entre municipios cercanos.

Teniendo en cuenta las disparidades regionales del país, a continuación se plantean algunos lineamientos estratégicos, según los ejes del PND, como referente para diseñar políticas y estrategias de desarrollo regional, que contribuyan a lograr los objetivos de crecimiento sostenible, igualdad de oportunidades de desarrollo e instituciones que garanticen un *buen gobierno*.

Los lineamientos estratégicos identifican departamentos de influencia y buscan orientar el diseño de políticas subregionales y regionales por ser los ámbitos con mayor potencial para la integración de acciones transformadoras y la generación de sinergias entre políticas nacionales, concebidas en función de objetivos regionales y locales, y las dinámicas propias de cada territorio. Estos lineamientos estratégicos se complementan con la estructuración y/o consolidación de ejes y áreas de desarrollo territorial (ADT) que vinculan activamente las iniciativas y dinámicas de desarrollo local, buscando movilizar las capacidades de desarrollo endógeno territorial de conjuntos de municipios de uno o varios departamentos ubicados en las áreas de influencia de los ejes de articulación vial o macroproyectos de infraestructura con potencial de conformar áreas de desarrollo.

C. Lineamientos estratégicos para la formulación de políticas y estrategias regionales diferenciadas

A continuación se presentan de acuerdo a los rasgos y particularidades territoriales departamentales, lineamientos para la definición de políticas y estrategias regionales diferenciadas, de acuerdo con los ejes del PND: crecimiento sostenible, desarrollo social e igualdad de oportunidades e institucionalidad y buen gobierno. Además, se registran algunas dinámicas territoriales que reflejan procesos e iniciativas de articulación y de asociación de esfuerzos entre entidades territoriales y de estas con el sector privado, las cuales se constituyen en insumos fundamentales para el ordenamiento territorial y para alcanzar los objetivos de competitividad territorial, generación de oportunidades locales de desarrollo y gobernabilidad. Así mismo, se presentan algunos macroproyectos considerados estratégicos para lograr mayor convergencia y desarrollo regional.

1. Lineamientos estratégicos diferenciados

Tabla II-2

Eje	Lineamientos	Área de influencia
Crecimiento sostenible	Reactivación de macro proyectos urbanos de vivienda y gestión concertada Nación - Entidades Territoriales para generar empleo y oportunidades de acceso a la vivienda y servicios públicos, en el marco de la estrategia de vivienda y ciudades amables.	Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Cundinamarca, Huila, Nariño, Risaralda, Santander y Valle del Cauca
	Mejoramiento de la navegabilidad del río Magdalena y generación de incentivos al sector privado para que se constituya en corredor de transporte y comercio exterior y articulador de las zonas ribereñas.	Cauca, Huila, Tolima, Cundinamarca, Caldas, Boyacá, Antioquia, Santander, Bolívar, Magdalena, Atlántico
	Planificación y ordenamiento del uso productivo del suelo a través de la implementación de estrategias de reconversión del uso para aumentar la productividad regional y proteger y restaurar los ecosistemas, con especial atención al programa de desarrollo integral para La Mojana y de Zonificación y Ordenación de la Reserva Forestal Sierra Nevada de Santa Marta.	Bolívar, Sucre, Córdoba, Antioquia, Magdalena y Cesar
	Adopción de medidas de mitigación o reducción del riesgo a los efectos del cambio climático por aumento del nivel del mar y erosión costera.	Atlántico, La Guajira, Magdalena, Bolívar, Córdoba, Sucre, San Andrés y Providencia
	Consolidación de relaciones con Venezuela mejorando las condiciones de integración fronteriza, mediante la implementación de CEBAF ³ y fortaleciendo corredores de comercio exterior planteados en el marco del IIRSA ⁴ , así como propiciando mayores procesos de comercio interno.	La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Vichada
	Modernización de la infraestructura de transporte minero-energético, desarrollo de <i>cluster</i> minero-energético y diversificación de la estructura económica.	La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Casanare, Meta, Boyacá
	Promoción de eslabonamientos y desarrollo de <i>clusters</i> de alto valor agregado, para aprovechar las crecientes posibilidades de mayores ingresos, por cuenta de la expansión de la actividad minero-energética de la próxima década.	La Guajira, Norte de Santander, Arauca, Cesar, Casanare, Meta, Boyacá
	Creación de condiciones para la productividad y competitividad económica de la Altillanura a través del mejoramiento de la infraestructura vial, de comunicaciones y comercialización, promoción de la investigación y el impulso de estrategias para asegurar un desarrollo sostenible.	Meta y Vichada

³ Centros Binacionales de Asuntos Fronterizos.

⁴ Iniciativa para la Integración Regional Suramericana.

Eje	Lineamientos	Área de influencia
Crecimiento sostenible	Promoción de la construcción y/o mejoramiento de los proyectos de integración vial regional, nacional y suramericana, (eje Amazonas: Tumaco - Belem de Pará) garantizando el equilibrio ambiental y la formación de corredores de desarrollo regional, para fortalecer la integración económica fronteriza, facilitar la formación de encadenamientos productivos y clusters y elevar la competitividad.	Nariño, Putumayo, Amazonas
	Articulación subregional y regional de los planes de ordenamiento territorial municipal e incorporación de la gestión del riesgo natural en la planificación, para regular y orientar el aprovechamiento sostenible de la ecorregión Macizo Colombiano, preservando su potencial hídrico, controlando las presiones extractivas y propiciando el desarrollo eco turístico, considerando los derechos de los pueblos indígenas.	Cauca, Huila y Nariño
	Preservación y aprovechamiento sostenible del ecosistema amazónico, mediante la regulación y control de la expansión de la frontera agrícola, el impulso de la investigación e innovación para aprovechar económicamente la biodiversidad, y el conocimiento y prácticas culturales - étnicas.	Amazonas, Putumayo y Caquetá
	Fortalecimiento de la integración y el desarrollo fronterizo con Brasil y Perú (Eje Amazónico IIRSA), mejorando la conexión fluvial, y consolidación del municipio de Leticia y su área de influencia como centro comercial, destino turístico amazónico y principal centro del área trinacional Colombia - Brasil, Perú.	Amazonas y Putumayo
	Integración al interior de la zona, con el resto del país y con la cuenca del Pacífico a través del desarrollo de infraestructura y logística, aprovechamiento de las vías fluviales y marítimas, generando corredores de desarrollo, con el fin de promover encadenamientos productivos, iniciativas de etnodesarrollo local, aprovechando cultura y vocación ambiental, los recursos mineros y naturales y fortaleciendo las relaciones comerciales subregionales, regionales, nacionales e internacionales.	Nariño, Cauca, Chocó y Valle del Cauca
	Desarrollo de líneas de investigación y capacidad de innovación para generar competitividad y patentar productos propios de la biodiversidad regional, garantizando la protección al conocimiento tradicional asociado a la biodiversidad y los derechos de sus titulares, vinculando universidades y centros de investigación, especialmente los regionales.	Chocó, Amazonas, Putumayo, Caquetá
	Articulación armónica del desarrollo portuario de Buenaventura y Tumaco, con el entorno urbano y regional para generar crecimiento y equidad territorial.	Valle del Cauca y Nariño
	Ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de Buenaventura y Tumaco, e implementación de nuevas tecnologías para generar una mayor eficiencia portuaria.	Valle del Cauca y Nariño

Eje	Lineamientos	Área de influencia
Desarrollo social integral e igualdad de oportunidades	Consolidación de la zona del Catatumbo e implementación de programas de empleo, vivienda para la población desplazada, unido a vivienda saludable, titulación y restitución de tierras diferenciando en caso de población étnica.	Norte de Santander
	Fortalecimiento de las funciones urbanas para el desarrollo regional de Quibdó, Buenaventura y Tumaco como ciudades líderes regionales.	Chocó, Nariño y Valle del Cauca
Institucionalidad y buen gobierno	Implementación de un programa de desarrollo institucional regional y para el manejo del territorio fronterizo, marítimo, costero e insular.	La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Arauca, Boyacá, Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Putumayo, Nariño, Cauca, Valle del Cauca, Chocó, Antioquia, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y San Andrés
	Incremento del pie de fuerza en las bases militares encargadas del control fronterizo e incremento de la inteligencia y las operaciones de interdicción en las rutas del tráfico ilegal en el corredor Catatumbo -Bajo Cauca.	Norte de Santander, Vichada, Arauca

Fuente: DNP - DDTs.

2. Dinámicas para la planificación y gestión del territorio

En el país se han venido consolidando diversas iniciativas nacionales y territoriales de procesos de gestión del territorio de tipo económico, ambiental, cultural, étnico, que buscan sentar las bases para un adecuado ordenamiento, integración y desarrollo, atendiendo las particularidades territoriales.

Algunas de estas dinámicas han tenido cierta continuidad en el tiempo y otras han sido coyunturales de acuerdo con el liderazgo y voluntad de los actores participantes. No obstante, en ambos casos, dichas iniciativas han generado propuestas de política, planes, proyectos y visiones de desarrollo de largo plazo, que son insumo para el diseño de políticas públicas. Adicionalmente, han generado articulación de esfuerzos, empoderamiento de actores, y flexibilidad de esquemas de organización y gestión del territorio a diferente escala.

A continuación se relacionan, a manera de ejemplo, algunas de dichas iniciativas, teniendo en cuenta que es necesario adelantar una identificación de estas, más amplia y actualizada, con el fin de caracterizarlas, buscar su complementariedad y retroalimentar las políticas para promover el desarrollo regional.

Tabla II-3

Procesos y dinámicas regionales

Entidad Territorial (departamentos - municipios)	Proceso o iniciativa	Propósito
Sucre, Córdoba, Bolívar y Antioquia	Región de La Mojana	Trabajar conjuntamente en el ordenamiento ambiental y territorial Loba), Cauca y San Jorge.
San Andrés, La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Cesar, Sucre, Córdoba	Región Caribe	Articular y coordinar esfuerzos para la gestión conjunta del desarrollo regional, principalmente en los temas de competitividad, reducción de la pobreza y la integración de ocho departamentos del Caribe, con el fin de constituirse en Región
Cauca, Chocó, Nariño, Valle del Cauca	Región Pacífico	Articular y coordinar acciones de interés común, principalmente en temas de Biodiversidad, étnicos y manejo de recurso hídricos.
PRODEPAZ: 28 municipios de Antioquia; ASOPATIA: Municipios de Cauca y Nariño; VALLENPAZ: Valle del Cauca; CONSORNOC: Norte de Santander; PDPMC: Municipios de Caldas, Cundinamarca y Boyacá; El Alcaraván: Arauca; Montes de María: Municipios de Sucre, Bolívar, Magdalena; Cauca; HUIPAZ: Municipios de Huila, Caquetá; TOLIPAZ: Municipios de Tolima; Darién: municipios de Chocó; PROSIERRA: Municipios de Cesar, Magdalena, La Guajira; SEPAS: Municipios de Santander; Canal del Dique: municipios de Atlántico y Magdalena	Laboratorios de Paz I: Hacen parte de Redepaz la Corporación Programa Desarrollo para la Paz- PRODEPAZ; Asociación Supra Departamental de Municipios del Alto Patía-ASOPATIA; Corporación Desarrollo y Paz Magdalena Medio; Corporación Desarrollo y Paz VALLENPAZ; Corporación Nueva Sociedad Región Nororiental Colombiana- CONSORNOC; Corporación Programa Desarrollar Para la Paz- Magdalena Centro- PDPMC; Fundación El Alcaraván; Fundación Red Desarrollo y Paz de Los Montes de María; Universidad Autónoma de Manizales- Paz y Competitividad; Corporación de Desarrollo y Paz del Bajo Magdalena; Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC; Programa de Desarrollo y Paz del Huila y Piedemonte Amazónico - HUIPAZ; TOLIPAZ; Programa de Desarrollo Humano Sostenible del Darién Caribe colombiano; Fundación PROSIERRA; Secretariado Diocesano de Pastoral Social San Gil - SEPAS; Corporación Desarrollo y Paz del Canal del Dique y zona costera.	Promover procesos incluyentes de amplia participación ciudadana con el fin de generar condiciones de desarrollo y paz para la construcción conjunta de una nación en paz.

Entidad Territorial (departamentos - municipios)	Proceso o iniciativa	Propósito
Antioquia, Bolívar, Cauca, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Santander y Sucre	Laboratorios de Paz II: Proyecto Paz y Desarrollo	Generar condiciones sociales y económicas de mejoramiento de la calidad de vida de comunidades vulnerables y de estabilización socio-económica sostenible de familias desplazadas por la violencia, en cinco regiones críticas del país.
Departamento del Meta y los Montes de María en los departamentos de Bolívar y Sucre	Laboratorios de Paz III:	Fortalecer y apoyar iniciativas políticas de paz y acciones de desarrollo territorial y alternativo, como una contribución fundamental para la consolidación de un estado social de derecho más efectivo y la reducción de economías ilícitas, la violencia y el conflicto, así como la promoción de un mayor nivel de reconciliación. Sus acciones se orientan en iniciativas de paz y desarrollo lideradas por grupos étnicos (indígenas y afro colombianos), organizaciones de mujeres y jóvenes del nivel local y regional.
Bogotá y Cundinamarca	Región Capital (Bogotá-Cundinamarca)	Promover el desarrollo económico y social de su territorio y hacer más productiva y competitiva la región, a través de la formulación e implementación del Plan Estratégico Regional de Manejo del Territorio y el desarrollo de proyectos estratégicos con perspectiva regional. Esta iniciativa capitaliza los esfuerzos y logros de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.
Cundinamarca, Boyacá, Tolima, Meta, Bogotá, Tunja, Ibagué y Villavicencio	Región Central	Establecer alianzas de cooperación supra-departamental, encaminadas a fortalecer la economía, desarrollar el talento humano y propender por un desarrollo sostenible, desconcentrando el desarrollo y transfiriendo los beneficios de éste a toda la población.

Entidad Territorial (departamentos - municipios)	Proceso o iniciativa	Propósito
Caldas, Quindío y Risaralda	Ecorregión del Eje Cafetero	Construir un ordenamiento territorial y ambiental para la Ecorregión del Eje Cafetero, que permita orientar su crecimiento, uso y ocupación hacia un modelo de desarrollo sostenible, y contribuir a cohesionar y movilizar a sus actores en función de intereses y propósitos comunes.
Risaralda, Quindío y Valle	Proyecto Paisaje Cultural Cafetero	Impulsar, promocionar y beneficiar el turismo de la región, así como, entrar a la lista cultural de Patrimonios Mundiales de la Humanidad.
Antioquia, Medellín y municipios del Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Comisión tripartita entre el Departamento de Antioquia, el Municipio de Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá	Desarrollar líneas de acción conjuntas en diferentes áreas temáticas que permitan avanzar hacia un desarrollo humano integral, mayor equidad territorial y social y mejorar la competitividad regional. Cabe destacar la formulación de Lineamientos de Ordenamiento Territorial de Antioquia -LOTA, el cual busca, entre otros, orientar la organización espacial del territorio.
35 municipios de Cauca, Huila y Nariño	Asociación de municipios del macizo colombiano - ASOMAC	Desarrollar integral y sosteniblemente el Macizo colombiano.
Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima	Región Surcolombiana	Proceso de integración de los departamentos de Cauca, Caquetá, Huila, Nariño, Putumayo y Tolima.
Antioquia y Chocó	Programa de reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y del bajo y Medio Atrato	Impulsar el desarrollo integral de la región mediante la formulación y gestión de proyectos y procesos estratégicos de impacto regional.
Meta, Casanare, Arauca, Guaviare, Vaupés, Vichada y Guainía, Amazonas, Caquetá y Putumayo	Asociación de departamentos de la Región Orinoquia - Amazonia - Amazorinoquia	Consolidar nuevas perspectivas de desarrollo para la región como frontera de desarrollo y potencia de recursos naturales y biodiversidad.

Entidad Territorial (departamentos - municipios)	Proceso o iniciativa	Propósito
32 departamentos	Comisiones Regionales de Competitividad	Las CRC son mecanismos de articulación público- privada el marco del Sistema administrativo nacional de Competitividad con el propósito de discutir, validar y promover dinámicas que potencien el desarrollo productivo y generen entornos competitivos e innovadores mediante la implementación del Plan Regional de Competitividad en cada departamento. Su misión es coordinar ejercicios de planeación estratégica así como articular y hacer seguimiento a la implementación de proyectos en sus áreas geográficas de influencia.

Fuente: DNP - DDTS.

El 9 de febrero de 2011 se suscribió el Protocolo de constitución de la Región Pacífico de Colombia como un acuerdo de voluntades suscrito por los gobernadores de los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño, con el objeto de promover la integración para mejorar la calidad de vida de la población e impactar positivamente en los indicadores sociales y económicos de este territorio.

Esta iniciativa conocida como “Región Pacífico de Colombia: Tierra de Paz, Mar de Prosperidad” busca consolidar una mirada más integral del desarrollo regional, que consulte la experiencia adquirida desde 1985, para la construcción de una agenda una agenda articulada en temas de desarrollo rural, conectividad, energía, seguridad y servicios públicos. La consolidación de este propósito de cuatro departamentos, constituye el más reciente ejemplo del suroccidente colombiano sobre su aspiración de lograr un desarrollo equilibrado.

3. Algunos macroproyectos con impacto en el desarrollo regional y nacional

A continuación se relacionan algunos macroproyectos que se impulsarán en el cuatrienio, considerados estratégicos para la lograr mayor convergencia y desarrollo Regional, así como para contribuir a alcanzar los objetivos de mayor crecimiento, competitividad e igualdad de oportunidades. Algunos de estos macroproyectos son nuevos y otros, complementarios de programas y proyectos existentes y de largo plazo. A modo indicativo se señalan los siguientes:

- Ordenamiento ambiental y desarrollo territorial de La Mojana
- Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Orinoquía (Altillanura)
- Segundo túnel de la línea (Segundo Centenario)
- Tren del Carare
- Gestión Ambiental articulada del ecosistema Macizo Colombiano
- Navegabilidad de los ríos Magdalena, Caquetá, Putumayo, Guaviare y Meta
- Canales de acceso a puertos
- Gestión ambiental de los ecosistemas marinos e insulares
- Consolidación Red Férrea del Pacífico
- Consolidación de corredores viales Megaproyectos de Transporte
- Nuevos Macroproyectos de Vivienda
- Distrito de Ranchería Fase II
- Nuevo Puerto Agua Dulce
- Consolidación corredor Bogotá- Buenaventura
- Consolidación corredor Bogotá- Cúcuta
- Consolidación corredor Bogotá- Villavicencio
- Autopistas de la Montaña
- Transversal de las Américas
- Rutas del Sol
- Arterias del Llano
- Conexión Sur Colombia - Ecuador
- Programa Nacional de Observación de la Tierra
- Macroproyectos minero energético portuarios con impacto regional y nacional
- Macroproyectos de productos agroalimentarios no tradicionales

D. Retos del desarrollo regional

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

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

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

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

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

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

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

1. Estrategia

El país se caracteriza por un crecimiento y desarrollo desigual que espacialmente se concentra en los conglomerados urbanos de mayor tamaño poblacional y capacidad económica y en sus áreas de influencia inmediata; la mayoría de tales centralidades se localiza en el centro del país, sobre la zona Andina. La reducción de los desequilibrios en el desarrollo regional es posible en la medida que se promueva el desarrollo endógeno de las áreas de menor desarrollo relativo y que además éstas se articulen con los centros con mayores capacidades funcionales, formando redes y encadenamientos productivos y posibilitando la irradiación territorial amplia de los potenciales de nodos de desarrollo.

La Nueva Geografía Económica⁵ ofrece explicaciones sobre la formación de la gran variedad de aglomeraciones de las actividades económicas en el espacio

⁵ Informe sobre el desarrollo mundial 2009. *Una nueva geografía económica*. Banco Mundial. Washington, D.C. Un desarrollo más amplio de este tema puede verse en el capítulo VII del PND: *Soportes transversales de la prosperidad democrática*.

geográfico y sobre la tendencia a concentrarse en determinadas zonas estratégicas tomando en cuenta la accesibilidad con los mercados nacionales y globales. Con el propósito de lograr un crecimiento espacial más equilibrado, es estratégico consolidar las áreas de mayor desarrollo relativo, promover el desarrollo local de las áreas de menor desarrollo y articular dichas áreas, para aprovechar las capacidades funcionales y externalidades positivas de las primeras, de manera que irradiien crecimiento y desarrollo en su área de influencia. Esto significa reducir las distancias físicas entre los centros urbanos y entre estos y sus áreas de influencia y superar las deficiencias institucionales y barreras administrativas que impiden o que no favorecen la asociatividad y la unión de esfuerzos público-privados para emprender proyectos integrales de desarrollo territorial supramunicipales y supradepartamentales. Para el efecto, una estrategia territorial potente es el aprovechamiento de los ejes de integración físicas la constitución de ejes y áreas de desarrollo territorial alrededor de las infraestructuras viales y de comunicación, impulsando procesos de desarrollo regional en sus zonas de influencia.

La estructuración del sistema urbano regional a través de áreas de desarrollo territorial, se soporta en la articulación intra e interregional por medio de la infraestructura vial y de comunicaciones intermodal, buscando generar desarrollo regional y local alrededor de las zonas de influencia de dichas infraestructuras, e integrando las áreas de mayor y menor desarrollo relativo, con el propósito de reducir las elevadas disparidades de desarrollo regional que caracterizan al país.

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

En este contexto, y para estructurar las áreas de desarrollo, es necesario entender la infraestructura vial y de comunicaciones y los equipamientos regionales como ejes o nodos articuladores que movilizan y conectan los polos de desarrollo y facilitan la creación de entornos territoriales competitivos, vinculando activamente los territorios adyacentes de manera que aprovechen tales infraestructuras y eleven la accesibilidad a los diversos puntos situados en el área de influencia del eje. La articulación territorial al interior de los departamentos y entre departamentos, a través de los ejes de desarrollo, posibilitará que las zonas de mayor desarrollo relativo se integren y complementen con las de menor desarrollo, elevando en general la competitividad económica y la calidad de vida.

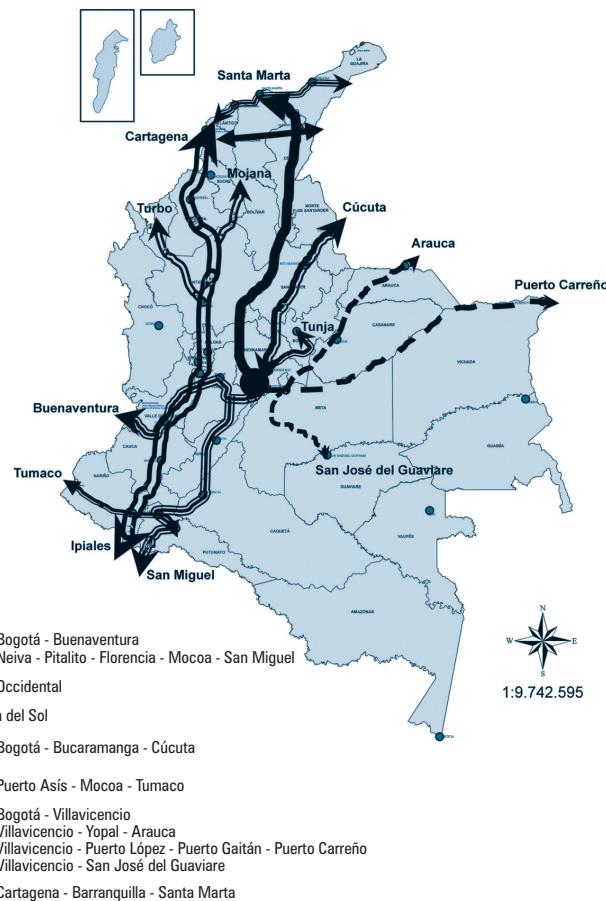
La consolidación y/o formación de estructuras territoriales regionales, tipo áreas de desarrollo requerirá adelantar procesos de planificación y gestión del desarrollo a través de programas y proyectos integrales que promuevan y articulen infraestructuras, equipamientos, encadenamientos productivos, clúster territoriales y red de ciudades. Estos procesos logran sus objetivos implementando acciones de corto, mediano y largo plazo, por lo tanto requieren acciones institucionales públicas y privadas continuas, durante más de un periodo de gobierno.

La caracterización departamental que presenta este capítulo, muestra la gran heterogeneidad existente con respecto a las condiciones territoriales, especialmente en las variables sociales. Los departamentos de mayor desarrollo relativo se ubican al interior del país y principalmente en la zona Andina. En efecto, Bogotá D.C., Cundinamarca, Antioquia, Valle del Cauca y los departamentos del Eje Cafetero concentran 62% de PIB y poseen un NBI de 17% inferior a la media nacional de 28%. Estos departamentos son los que se encuentran más integrados física y funcionalmente, poseen una mejor cobertura y calidad vial y de comunicaciones y en ellos se localizan las principales Áreas Metropolitanas y ciudades intermedias –el 50% de la población urbana–, por lo cual sus densidades urbanas tienen mayor potencial de crecimiento y desarrollo. Las zonas departamentales periféricas en la mayoría de departamentos, poseen niveles de desarrollo similares a las zonas más rezagadas del país.

El país ha venido mejorando gradualmente su sistema de vías y comunicaciones y actualmente se cuenta con una red vial troncal nacional donde se destacan importantes vías para la prosperidad que posibilitarán que las diversas zonas del país se articulen a su interior, con las áreas de mayor desarrollo relativo y con el exterior. Las áreas de desarrollo se estructurarán en zonas estratégicas alrededor de los principales ejes de comunicación.

Figura II-4

Mapa de ejes de integración y desarrollo potenciales para la conformación de Áreas de Desarrollo Territorial



Fuente: Cartografía SIGOT-IGAC. Elaboración: DNP-DDTS, 2011

El eje occidental que comunica el norte y sur del país, paralelo a la costa del Pacífico, presenta un eje de desarrollo en la zona intermedia en proceso de consolidación, entre Manizales, Pereira, Armenia, Cartago (Eje Cafetero), que permite articular las economías agrícola, industrial, comercial y el turismo de los departamentos de Caldas, Quindío y Risaralda. En la vía Cali - Buenaventura, se encuentran el eje de desarrollo: Cartago - Buga, que se bifurca hacia Popayán, vinculando la producción económica del noroccidente del departamento de Cauca.

El eje occidental se intercepta con el eje Bogotá - Buenaventura y allí convergen los principales flujos de importaciones y exportaciones del país, observándose la importancia de conformar un área de desarrollo alrededor del eje vial Buga - Buenaventura, que facilite la comunicación hacia la Cuenca del Pacífico y dinamice el desarrollo regional del Pacífico colombiano. Hacia el norte del país, el eje occidental articula los flujos económicos del departamento de Antioquia con el Eje Cafetero y con el Caribe colombiano, posibilitando el acceso a los puertos del océano Atlántico. Ese eje se abre hacia el golfo de Morrosquillo, conectando a Medellín con el puerto de Turbo y con la zona productiva de Urabá y permitiendo el acceso de Antioquia a la Cuenca del Caribe.

En la parte norte del eje vial de occidente que conecta a Antioquia con el Caribe, pasando por Caucasia y Montería, se destaca la región de La Mojana, ecosistema vital para la regulación hidrográfica de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena y con importante potencial productivo. Con el propósito de articular interna y externamente La Mojana y promover el desarrollo sustentable de esta región se promoverá la conformación de áreas de desarrollo alrededor de los ejes que comunican San Marcos, Majagual - Achí y Achí - Nechí y el dique multipropósito Achí - Nechí⁶.

Hacia el sur del país, el eje occidental posibilita integrar el desarrollo productivo del departamento de Cauca y Nariño y conectarse con el corredor Panamericano IIRSA⁷ que vincula al país con Ecuador, Perú y los países del Mercosur.

Por otra parte, la Ruta del Sol y el principal eje hídrico del país, el río Magdalena, permiten vincular el centro del país por el oriente, con las zonas portuarias y corredores logísticos central y del Caribe, posibilitando además la comercialización de los recursos marítimos hacia el interior del país, integrar las subregiones norte y sur del Caribe y fortalecer la red de ciudades de dichas zonas.

Bogotá D.C., los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cesar y Magdalena tienen como eje vertebral la Ruta del Sol y el eje vial Bogotá - Bucaramanga - Cúcuta; éste último facilita el intercambio comercial con Venezuela, constituyéndose también en uno de los tramos prioritarios del sistema andino de IIRSA. En esta vía se destaca la formación avanzada del eje de desarrollo económico Bogotá - Tunja - Sogamoso.

⁶ Para promover el desarrollo de esta región se cuenta con una propuesta de Plan de Acciones Prioritarias para el desarrollo sustentable de La Mojana, elaborado en 2008 con la participación de las administraciones departamentales y municipales de la región y en agosto de 2010. El Gobierno nacional creó una gerencia público-privada para adelantar las acciones que se impulsen para el desarrollo de dicha región.

⁷ La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) busca impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio Suramericano.

En general, la costa Caribe Colombiana está articulada alrededor del eje vial Barranquilla-Cartagena y Santa Marta y Riohacha⁸, lo cual posibilita un desarrollo económico destacado del norte de los departamentos de Atlántico, Magdalena, Bolívar y en alguna medida de las zonas de influencia inmediata de Sincelejo y Montería, en los departamentos de Sucre y Córdoba. Las principales centralidades urbanas se localizan al norte de la región Caribe y tienden a estructurar un eje de desarrollo costero junto con la formación de una región metropolitana a partir de las áreas metropolitanas de tres centros principales: Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

Alrededor del eje Bogotá - Buenaventura existen condiciones para la formación de un área de desarrollo que dinamice los flujos económicos entre Bogotá D.C. y los departamentos de Cundinamarca, Tolima, Huila, Eje cafetero y el Valle del Cauca. Esta área es estratégica para las exportaciones e importaciones del centro del país y de los departamentos que requieren acceder a los mercados de la Cuenca del Pacífico.

En los departamentos del centro del país, junto con Meta, Casanare, Arauca, Vichada y Guaviare es posible constituir áreas de desarrollo alrededor del eje Bogotá - Villavicencio (Principal centro regional de la Orinoquia colombiana) considerando tres ejes: Villavicencio - Yopal - Arauca; Villavicencio - Puerto López - Puerto Gaitán - Puerto Carreño y, Villavicencio - San José de Guaviare. El eje de integración Villavicencio - Puerto Gaitán - Río Meta - Río Orinoco permitiría articular los flujos económicos de Venezuela y Colombia y facilitará el acceso a la Cuenca del Pacífico, por Buenaventura⁹. Este eje además es importante porque posibilita crear las condiciones necesarias, desde el punto de vista de las infraestructuras, comunicaciones, acceso a tecnologías y manejo ambiental sostenible, para aprovechar los potenciales económicos de la Altillanura¹⁰.

En el eje Bogotá - Villavicencio - Arauca, en el trayecto Yopal - Villavicencio, está surgiendo una red de ciudades menores con funciones urbanas de apoyo al desarrollo rural y regional. Este eje económico está sustentado por una base económica petrolera y por el surgimiento de emprendimientos agroindustriales y pecuarios que están creando condiciones para el desarrollo local y la competitividad.

⁸ Alrededor de Barranquilla - Cartagena y Santa Marta y del eje vial que une estos centros se está estructurando un corredor de desarrollo costero junto con la formación de una región metropolitana.

⁹ Este eje hace parte de uno de los ejes Andinos de IIRSA.

¹⁰ La Altillanura abarca entre once a doce millones de hectáreas de los departamentos del Vichada y Meta. El propósito del Gobierno es transformar entre cinco a seis millones de hectáreas de esta zona en una especie del "Cerrado Brasileño" que contribuyó a convertir a ese país en una potencia agrícola mundial. Entre los productos que se buscan desarrollar se encuentra el cacao, maíz-soya, los correspondientes a la avicultura y porcicultura, la ganadería intensiva, el caucho forestal y la palma. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diciembre de 2010.

Por otra parte, la articulación entre Meta y Guaviare se proyecta a través del eje de integración Bogotá - Villavicencio - San José de Guaviare. Este eje tiene potencial para la formación de encadenamientos productivos agroindustriales y de rutas ecoturísticas, considerando las características de reserva ambiental de la zona de transición entre la Orinoquia y la Amazonía.

Hacia el sur del país, la articulación entre los departamentos de Cauca, Putumayo, Nariño, y entre éstos y el centro del país, se facilita a través del eje vial: Espinal - Neiva - Pitalito - Florencia - Mocoa - San Miguel. Este eje permite estructurar un sistema de centros urbanos en el área de influencia del Macizo Colombiano y afianza la integración con la frontera ecuatoriana, contribuyendo además a la consolidación de la gobernabilidad y creación de condiciones favorables para la competitividad regional. Adicionalmente, permite aprovechar los recursos minero-energéticos (petróleo - gas), la riqueza hídrica y biodiversidad, los potenciales agropecuarios y forestales, los atractivos turísticos y la cultura étnica.

La zona suroccidental del país, en los departamentos de Cauca y Nariño, se articula a través del eje Popayán - Pasto - Ipiales, facilitando la integración nacional de la economía andina del sur del país y consolidando el papel funcional de centros regionales y subregionales como Pasto e Ipiales, respectivamente. Desde el punto de vista de la articulación de Putumayo y Nariño es importante el eje Puerto Asís - Mocoa - Tumaco, como parte del Eje de Integración Amazónico IIRSA, que en el futuro conectará el Atlántico con el Pacífico, y contribuirá a fortalecer la integración y el desarrollo fronterizo con Perú y Ecuador.

2. Ruta para promover áreas de desarrollo territorial

La conformación de ejes y áreas de desarrollo territorial, como los descritos anteriormente, tienen el potencial para constituirse no sólo en ejes de integración espacial sino también en plataformas impulsoras de un mayor crecimiento regional y desarrollo equilibrado y sostenible, así será posible alcanzar los siguientes objetivos:

- Integración de las principales centralidades del país (Bogotá - Medellín y Cali), buscando complementariedades económicas competitivas, impulsando el desarrollo de subregiones alrededor de los ejes para reducir los desequilibrios.
- Integración del interior del país y la zona occidental con los puertos y zonas fronterizas de acceso a mercados internacionales como la Cuenca del Pacífico, Cuenca del Caribe y Suramérica.
- Articulación de regiones de mayor y menor desarrollo relativo para promover desarrollo más equilibrado y aprovechar complementariedades.

- Integrar la gran densidad urbana - regional del centro del país con las zonas periféricas, procurando dos objetivos complementarios: facilidades y reducción de los costos de exportación y, simultáneamente, el desarrollo de las zonas intermedias, propiciando encadenamientos productivos y el desarrollo endógeno territorial de las zonas aledañas.
- Articulación y aprovechamiento de zonas con gran potencial productivo (ejemplo: Altillanura)

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

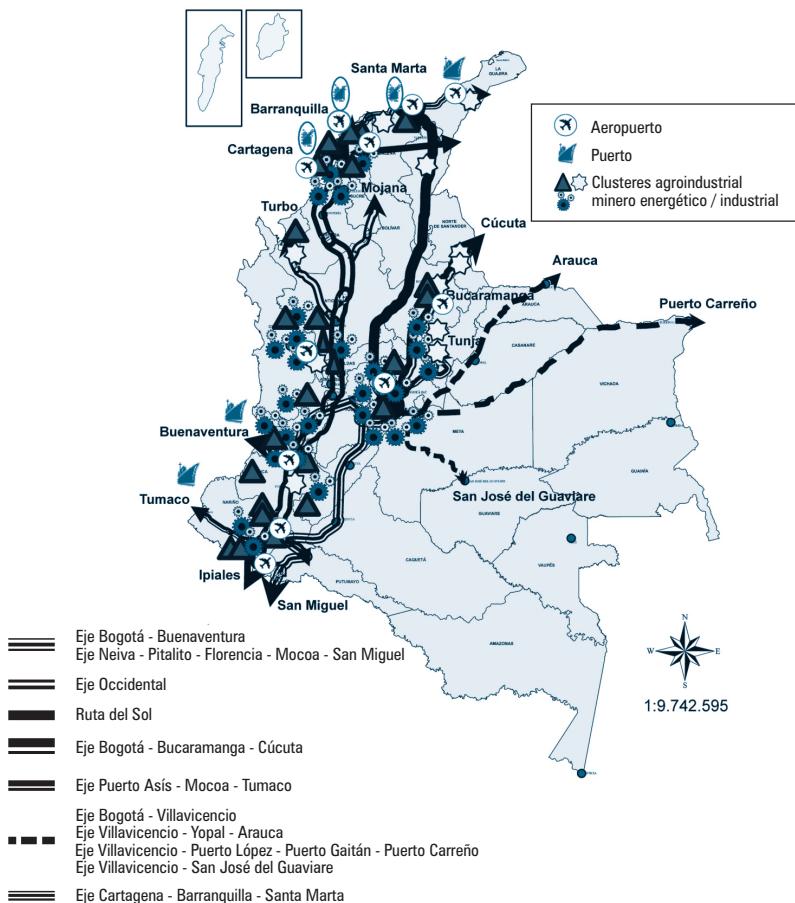
1. La existencia de macroproyectos de infraestructura y equipamientos con elevado impacto regional y que se podrán constituir en ejes de integración entre centros urbanos y zonas de interés económico, social y ambiental (redes viales, ferrovías, infraestructuras, transportes, comunicaciones, redes logísticas, hidrovías, etc.).
2. Las dinámicas de procesos urbano-regionales existentes y potenciales.
 - Procesos metropolitanos, institucionalizados y de hecho.
 - Iniciativas de ciudad región o regiones metropolitanas, entre ellos Eje Cafetero, Región Capital, Región Metropolitana Costa Caribe.
 - Procesos subregionales de desarrollo sustentable e integración regional, entre ellos, La Mojana¹¹, Montes de María, Magdalena Medio.
3. La red de conglomerados urbanos con capacidad funcional para proveer servicios y equipamientos en el área de influencia de los ejes de integración.
4. Las iniciativas de procesos productivos y encadenamientos económicos existentes y posibles de desarrollar en el área de influencia del eje.
5. Los programas y proyectos impulsados por las entidades territoriales, las comisiones regionales de competitividad, o las agencias de desarrollo local o regional que se localizan alrededor de los ejes de articulación.
6. La definición del área de influencia directa del eje de desarrollo para conformar el área de desarrollo territorial.

¹¹ Para atender los problemas estructurales de la Mojana y lograr su desarrollo sostenible la Gerencia pública-co-privada constituida por el Gobierno nacional promoverá el diseño e implementación de un proyecto estratégico territorial, vinculando a los gobernadores, alcaldes, organizaciones y pobladores de la zona.

En la figura II-5 se presentan los ejes de integración y desarrollo potenciales y su relación con algunos de los componentes enunciados: clusters, conglomerados urbanos y centros logísticos.

Figura II-5

Ejes de integración y desarrollo, cluster y centros logísticos



Fuente: Cartografía SIGOT-IGAC. Elaboración: DNP-DDTS, 2011.

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

organizaciones públicas y privadas, en función de propósitos de desarrollo, con visión de largo plazo. Así mismo, dicho proceso, se constituye en la base para generar acuerdos o contratos plan entre el gobierno nacional y las entidades territoriales.

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

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

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

3. Esquema operativo

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

4. Metas de proceso

Tabla II-4

1	Un documento con el diseño de un Programa de creación y fortalecimiento de ejes y áreas de desarrollo territorial
2	Tres documentos que consignen las acciones adelantadas para la estructuración de áreas de desarrollo en tres casos piloto: <ul style="list-style-type: none">• La Mojana: Áreas de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Caucasia - Nechí - Achí - Magangué y San Marcos - Achí - La Gloria.• La Altillanura: Áreas de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Villavicencio-Puerto López y del Río Meta.• Región El Pacífico: Área de desarrollo alrededor de la infraestructura vial: Cali - Buenaventura.

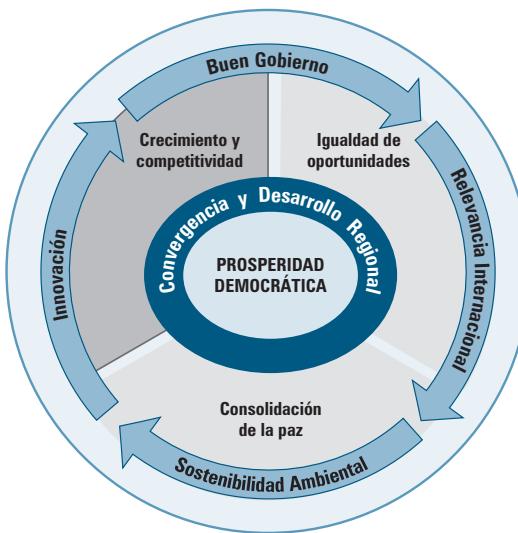
Prosperidad para todos



Capítulo | Crecimiento sostenible y
 III competitividad

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



Si bien el crecimiento económico no es garantía para alcanzar los objetivos de progreso social, o de reducción de pobreza e inequidad, sí es un requisito fundamental para alcanzarlos. Entre 2004 y 2007, la economía colombiana creció a las tasas más altas de las últimas tres décadas. Más importante aún, el crecimiento promedio entre 2000 y 2009 (4.01 por ciento por año) es el mayor desde la década de los setenta cuando la economía creció el 5,8% por año. En la pérdida de dinamismo económico de las últimas dos décadas del siglo pasado está, sin duda alguna, la presencia devastadora del narcotráfico y la consolidación de grupos armados ilegales y terroristas en extensas regiones del país. La falta de dinamismo económico también está asociada, como ya se indicó, a una economía poco innovadora, y que, a pesar de las reformas económicas de principios de los noventa, continuó siendo relativamente cerrada en comparación con otros países de la región.

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

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

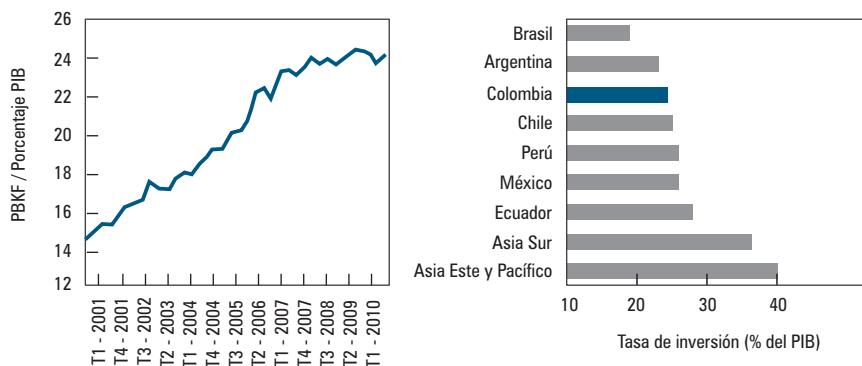
La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la competitividad de un país en el largo plazo y asegurar que el crecimiento económico sea sostenible. En un mundo altamente globalizado, la búsqueda permanente de alternativas para producir más y mejor con menos recursos es un factor crítico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

El segundo componente es una política integral de competitividad que permita a las empresas ser más competitivas en los mercados internacionales, y cuyo objetivo es aumentar la productividad e incrementar la tasa de inversión de la economía a cifras por encima del 30% (figura III-1).

Generar un entorno de competitividad para el desarrollo empresarial comienza por la formalización de los trabajadores y las empresas. Está demostrado que los trabajadores formales son entre cinco y siete veces más productivos que los trabajadores informales. Así mismo, se reconoce que el potencial de crecimiento de las empresas informales es prácticamente nulo por no tener acceso a crédito formal y al no contar, por lo general, con trabajadores bien calificados.

Figura III-1

**Evolución y comparación internacional de la tasa de inversión, 2008
(porcentajes del PIB)**



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

Adicional a la formalización, el crecimiento de la productividad de las empresas se multiplica en la medida en que exista un entorno de competitividad adecuado, reflejado en: un sistema financiero desarrollado, una regulación sencilla y un entorno de negocios que sea amigable a los negocios y que facilite los procesos de internacionalización de las empresas, una población educada según las

competencias laborales que demande el sector productivo, y un fácil y adecuado acceso a tecnologías locales y extranjeras, incluidas las tecnologías de la información y las comunicaciones. También es crucial para la competitividad de las empresas que los servicios de transporte y de logística sean de calidad y cumplan con los estándares internacionales.

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

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

Se estima que, en los próximos cuatro años, las cinco locomotoras incrementarán el crecimiento económico del país en 1,7 puntos porcentuales por año, reducirán la pobreza durante el cuatrienio en cerca de un 1,2% y la indigencia en cerca del 1,0%, y adicionalmente disminuirán la tasa de desempleo en 26 puntos básicos por año. Ahora bien, no todas las locomotoras tienen un impacto equivalente sobre estos indicadores. Unas locomotoras son más intensivas en empleo o en capital, otras impactan en mayor medida a la población más pobre, y otras son más susceptibles de crecer a grandes velocidades por causa, por ejemplo, de cambios de coyuntura en el panorama internacional. Por lo tanto, sin desconocer los demás efectos económicos y sociales que estos sectores generan, cada locomotora cumplirá un propósito especial en el desarrollo económico y social del país de los próximos años.

- Los sectores basados en la innovación son símbolo de nuestra visión de futuro, nuestra apuesta hacia un mayor desarrollo, y nuestra firme ambición de competir a la par con países de mayores ingresos en los mercados internacionales, tanto con bienes y servicios de alto valor agregado, como a través de la generación de nuevas tecnologías y conocimiento. Los países con empresas, sectores, y cadenas productivas con mayor capacidad de innovación son precisamente los que alcanzan un mayor crecimiento económico sostenido y potencial hacia el futuro.
- El sector agropecuario refleja nuestro deseo y compromiso de aprovechar la riqueza y el enorme potencial del campo colombiano para dar un verdadero

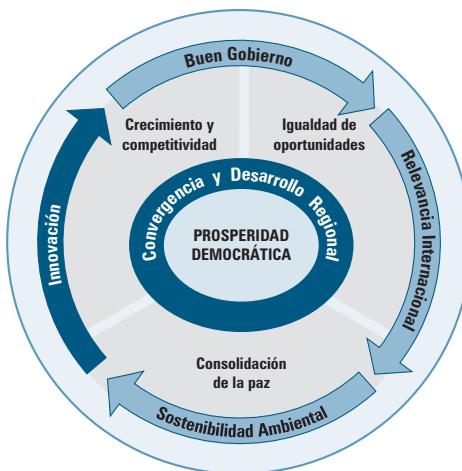
salto económico y social en las zonas rurales del país a través de la generación de empleo formal y el desarrollo de emprendimientos exitosos. Considerando el incremento previsto de la demanda mundial de alimentos y las perspectivas de precios altos de *commodities* para las próximas décadas, sumado a las ventajas comparativas que tiene Colombia en este sector, es indudable que nos encontramos ante una oportunidad que no podemos desaprovechar. El paso siguiente será convertir estas ventajas comparativas del campo colombiano en ventajas competitivas, y de esta manera transitar hacia un sector agropecuario de talla mundial que conduzca a más empleo y menor pobreza para la población rural.

- La construcción constituye nuestra gran apuesta de aprovechar el incremento en la demanda de vivienda que se genera con el mayor dinamismo económico, para impulsar la generación de empleo, especialmente en las zonas urbanas del país. Así mismo, el sector de vivienda, dados sus eslabonamientos con múltiples y diversas actividades económicas, tiene el potencial de dinamizar la economía e impulsar el crecimiento y la generación de empleo de manera casi transversal. Lo anterior, sin dejar de mencionar el impacto social que implica para los hogares colombianos contar con más y mejores condiciones de habitabilidad.
- La identificación de la infraestructura de transporte como locomotora estratégica de crecimiento es un reflejo de nuestra obligación y deuda con la población y el sector productivo de unir el territorio y llevar, con mayor seguridad, prontitud y a menores costos, los productos y las ideas de los colombianos al resto del país y al mundo. El impulso a la locomotora de transporte no sólo genera empleo, dinamiza la economía y fortalece la competitividad del sector productivo en los mercados internacionales, sino también mejora la disponibilidad, calidad, y precio de los bienes y servicios que consume la población. Al disminuir los costos de transporte, se reducen los precios de los alimentos y bienes básicos, generando de esta manera un impacto social y regional de gran importancia.
- El sector minero-energético representa la oportunidad que tenemos de aprovechar de manera responsable nuestra riqueza de recursos naturales para generar crecimiento sostenible y mayor equidad social, regional e inter-generacional. Las elevadas proyecciones de producción de petróleo y carbón para los próximos años, las estimaciones al alza de los precios internacionales de la canasta minero-energética y la creciente actividad de exploración en el territorio nacional, muestran claramente el papel crucial que tendrá este sector en la economía colombiana en los próximos años. Ahora bien, con el desarrollo de los sectores minero-energéticos, viene atada una enorme responsabilidad de gestión ambiental. El desarrollo de esta locomotora no puede ir en contravía del desarrollo sostenible del país y de su conservación para las próximas generaciones.

Para que las cinco locomotoras realmente lideren el crecimiento económico de Colombia en los próximos años y produzcan impactos significativos en el empleo, será necesario consolidar los eslabonamientos de estos sectores con “los vagones del tren”. En especial, con los sectores de servicios –comercio, transporte, sector financiero, entre otros-, que concentran el 60% del empleo total del país. A modo de ejemplo, para demostrar el potencial impacto que pueden generar estos eslabonamientos, se encuentra que el sector de vivienda se interrelaciona con 32 actividades económicas, y en la cadena de petróleo se identifican hasta 38 bienes y servicios conexos¹².

Finalmente, el crecimiento económico de Colombia debe ser sostenido y también sostenible: debe ser un crecimiento fundamentado en la sostenibilidad ambiental. Es necesario, para nuestro bienestar y como responsabilidad con las futuras generaciones, hacer compatibles la agenda productiva y la agenda ambiental, y armonizar el desarrollo productivo con la preservación del medio ambiente.

A. Innovación para la prosperidad



Más que desarrollar estrategias para generar innovación en el aparato productivo, se requiere fomentar una cultura de innovación en todas las esferas del Estado incluyendo, por supuesto, el sector empresarial, las universidades, y la sociedad civil.

¹² Fuente: CRU Strategies, Agencia Nacional de Hidrocarburos, ANDI. (2009). *Oportunidades de la cadena de hidrocarburos para la industria nacional 2009-2020*.

La innovación constituye el mecanismo óptimo para garantizar la sostenibilidad del crecimiento y la competitividad del país en el largo plazo. A modo de ejemplo, en Estados Unidos, durante la segunda mitad del siglo XX, la innovación dio cuenta de una tercera parte del crecimiento de la productividad.

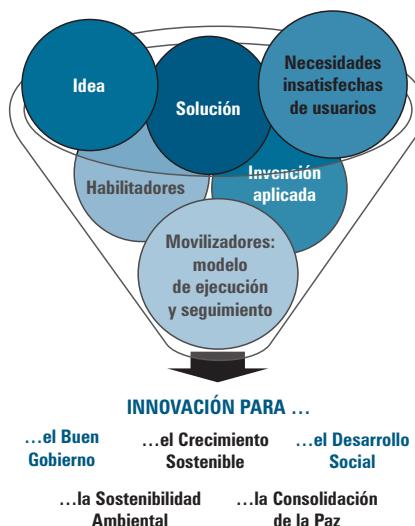
Innovar no sólo significa desarrollar nuevos productos y transformar los productos existentes. Consiste en crear nuevas formas de organizar, gestionar, producir, entregar, comercializar, vender y relacionarse con clientes y proveedores; logrando, en última instancia, generar valor agregado a través de toda la cadena productiva. Es por esto que la innovación y la inversión en investigación y desarrollo no son exclusivas a los sectores de alta tecnología. Por lo contrario, deben ser parte vital de todos los sectores económicos y hacerse extensivos a todos sus eslabonamientos.

En la actualidad, Colombia evidencia un rezago considerable frente a países de características similares en el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación. A modo ilustrativo, la inversión total en investigación y desarrollo en Colombia es del 0,2% del PIB; un nivel muy bajo en comparación con países como Argentina, que invierte el 0,5%; Chile el 0,7%; Brasil el 0,8%; o Corea del Sur el 3,2%.

Ahora bien, la innovación no sólo es pieza central en el desarrollo de las actividades productivas. Es, por lo contrario, parte fundamental de todas las esferas del desarrollo, incluyendo el progreso social, el Buen Gobierno, la consolidación de la paz y la sostenibilidad ambiental. Por tanto, el primer paso para realmente generar impactos económicos y sociales de largo alcance a través de la innovación, es consolidando una cultura de innovación en las organizaciones sociales, en las instituciones públicas y territoriales, en las fuerzas militares, entre los niños y jóvenes, en las zonas rurales, y en general, en todas las esferas de la sociedad.

Para alcanzar este propósito, se requiere, como primera medida, promover la innovación y el emprendimiento en todas las etapas de formación; desde la educación primaria, hasta la educación superior. En esta última, no solo fomentar la innovación y el emprendimiento empresarial entre estudiantes, sino también entre profesores e investigadores. Muchas grandes ideas nacen y mueren en las universidades, debido a la inadecuada alineación de incentivos, la falta de habilidades empresariales y de gestión de los propios profesores o investigadores universitarios, o la debilidad en las alianzas de las universidades con las empresas o con el sector público.

Figura III-2

La innovación para la prosperidad

Un paso fundamental para avanzar hacia una cultura de innovación, es potenciando los habilitadores de la innovación, es decir los mecanismos que la facilitan y la promueven. Mecanismos como: (1) el fortalecimiento de los esquemas de protección a la propiedad intelectual, (2) la disponibilidad y diversidad de instrumentos financieros, (3) el mayor y mejor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (4) el establecimiento de un sistema de educación superior de calidad y con pertinencia, (5) la promoción de esquemas de asociatividad empresarial en torno al desarrollo de *clusters* basados en la innovación, y (6) la consolidación de alianzas productivas regionales y locales entre empresas, universidades y entidades del Estado.

Uno de los habilitadores centrales para la generación de la innovación es la transferencia tecnológica. Facilitar y fomentar el uso y adaptación de tecnología son requisitos fundamentales para que la innovación en el país evolucione hacia la frontera del conocimiento. Lo anterior implica que, paralelamente a la generación de nuevo conocimiento e innovación dentro del país, se deben establecer mecanismos para transferir y adaptar los desarrollos científicos e innovadores que se están generando. Es decir, aprovechar el inmenso desarrollo de nuevo conocimiento que día a día se está dando en todo el planeta, y lentamente y de forma paralela, ir aumentando el aporte propio de Colombia a esta generación de nuevo conocimiento.

El emprendimiento es otro de esos habilitadores fundamentales para avanzar hacia una cultura de innovación. Es la manera de transformar la cultura de innovación en desarrollo basado en innovación. En este sentido, promover el emprendimiento implica establecer un ambiente regulatorio a favor de la libre competencia en todos los mercados. Un ambiente que incentive la creación de empresas, pero que también facilite el cierre de las mismas. Un ambiente en el cual las empresas productivas e innovadoras permanecen en el mercado y las improductivas salen del mismo o se desplazan hacia otras actividades. Un entorno que no castiga los fracasos sino que promueva el aprendizaje de los mismos. Y no solo el aprendizaje por medio de la generación de nuevas empresas, sino también de la generación de nuevos negocios. Es decir, que también apoya los emprendimientos innovadores que realizan empresas ya establecidas o consolidadas.

La innovación es, en definitiva, una piedra angular del Plan Nacional de Desarrollo y será, en gran medida, la que determine el éxito de su implementación, y el verdadero impacto que tendrá en el largo plazo. La novedad del enfoque de innovación en el Plan no está en sus herramientas, sino en su enfoque. El enfoque de avanzar hacia una cultura de innovación y emprendimiento, que se impregne en empresas nuevas y consolidadas, en el sector público, privado y académico, y en general, en todas las esferas de la sociedad.

1. Conocimiento e innovación

El conocimiento y la innovación¹³ es un apoyo transversal que soportará las locomotoras de Nuevos sectores basados en la innovación, Agricultura y desarrollo rural, Infraestructura de transporte, Desarrollo minero y expansión energética y Vivienda y ciudades amables, permitiendo resolver problemas técnicos, reducir costos, ampliar coberturas y competir en mercados globalizados con una oferta diversificada y sofisticada. De la misma manera, la innovación es la estrategia para lograr transformar y dinamizar los sectores en que tradicionalmente se ha concentrado la economía.

El objetivo de la política contenida en este capítulo es identificar, producir, difundir, usar e integrar el conocimiento para apoyar la transformación productiva

¹³ La innovación es la “introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar del trabajo o las relaciones exteriores” (OECD, 2005). La investigación y el desarrollo experimental (I+D) comprenden el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones (OECD, 2005).

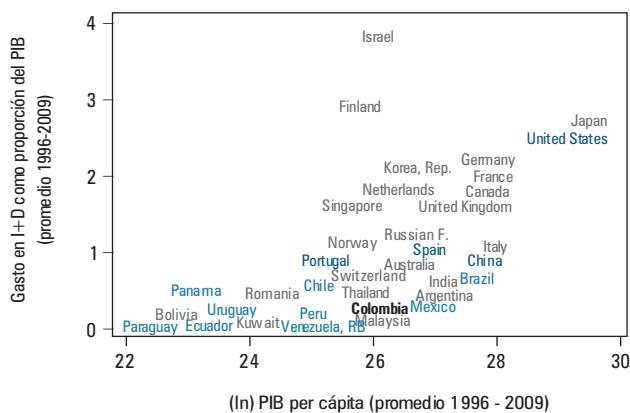
y social del país. Este objetivo busca atender problemas de (1) bajos niveles de inversión en innovación de las empresas; (2) insuficiente recurso humano para la investigación y la innovación; (3) débil institucionalidad en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI); (4) ausencia de focalización en áreas estratégicas de largo plazo, y (5) disparidades regionales en capacidades científicas y tecnológicas.

a. Diagnóstico

Fomentar la innovación y el uso del conocimiento, en primer lugar, requiere de financiación adaptada a las características de los proyectos de investigación e innovación así como de la estructura productiva y las necesidades regionales. En segundo lugar, demanda la formación de capital altamente calificado que pueda transformar ideas y conocimiento en innovaciones. Y finalmente, necesita de una institucionalidad que organice, asesore, acompañe y vigile los procesos de identificación, producción, difusión, uso e integración del conocimiento en la transformación productiva y social del país.

Figura III-3

PIB per cápita y gastos en I+D, 1996-2009



Fuente: Banco Mundial y Unesco.

El conocimiento y la innovación son factores que han demostrado impactos positivos sobre el crecimiento económico; particularmente, los países que registran mayores niveles de inversión en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, I+D, presentan altos niveles de crecimiento (figura III-3).

En Colombia, la inversión en actividades relacionadas con la innovación es baja si se compara con otros países y se ha mantenido estancada durante los últimos años. En 2010, el país registró una inversión en I+D como proporción del PIB del 0,16% y en Actividades Científicas Tecnológicas y de Innovación (ACTI) del 0,41%, un nivel bajo en comparación con estándares internacionales; Israel, Suecia, Brasil, Chile, Estados Unidos y Canadá destinaron entre el 1% y el 4,8% del PIB en I+D (BM, 2010).

El sector público invierte una mayor proporción recursos para I+D y ACTI que el sector privado. El primero participó con el 53% de la inversión en ACTI y el 58,1% en I+D en el periodo 2000-2010, mientras que el sector privado participó con el 43,6% y el 36,4% respectivamente (OCYT, 2010)¹⁴.

La asignación de recursos públicos en I+D y en ACTI se ha promocionado a través de proyectos de ciencia y tecnología, y de innovación. Sin embargo, la asignación de recursos para este tipo de proyectos es dispersa, de modo que no logra un impacto en términos de transformación productiva para una región o sector. Entre 2004 y 2009 se financiaron aproximadamente 1.778 proyectos de investigación e innovación que no dan cuenta de una acción coordinada que responda a una política de CTel (Colciencias, 2010).

Por su parte, la inversión privada en I+D y ACTI se ha fomentado a través de incentivos tributarios; no obstante, el impacto de este tipo de incentivos ha sido limitado debido a su baja cobertura, a su complejidad en el trámite y a que su aplicación solo tiene en cuenta un número restringido de actividades relacionadas con la innovación (Mercer-Blackman, 2008) (Fedesarrollo, 2005).

En términos regionales la inversión en ACTI tiene una alta concentración, en particular Bogotá y Antioquia en conjunto participan con más del 70% de la inversión nacional en ACTI, siendo así las entidades territoriales con mayor desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación. En contraste, regiones como la Orinoquia o el Pacífico tienen una participación mínima dentro de la inversión nacional en ACTI; por ejemplo, el departamento del Chocó lo hace con apenas el 0,01% (OCyT, 2010). Parte de la baja inversión en ACTI en los municipios y departamentos del país, se ve reflejada en la falta de innovaciones sociales que permitan evitar y responder oportunamente a desastres naturales como el que vivió el país durante 2010 y 2011.

La estructura actual de la oferta de educación superior aún no responde adecuadamente a las necesidades del sector productivo. Respecto a la formación del capital humano altamente calificado, se ha demostrado que ante una mayor dotación

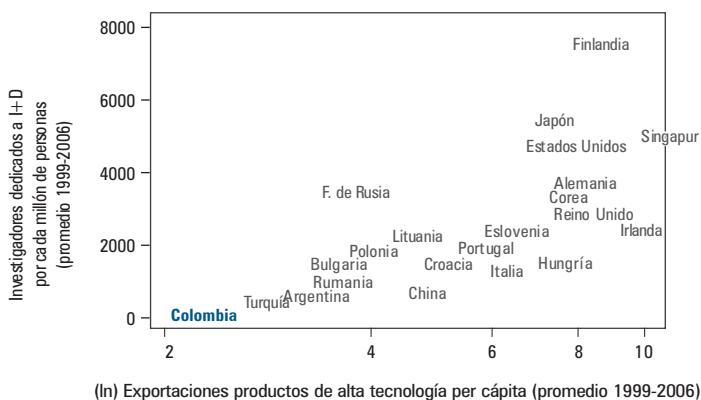
¹⁴ El porcentaje restante corresponde a la inversión realizada con recursos de cooperación proveniente de otros países.

y conocimiento de capital humano se puede acelerar el progreso tecnológico de los países (Nelson & Phepls, 1966). Así, la mayoría de los países desarrollados con exportaciones de alto nivel tecnológico dedican un mayor número de investigadores a I+D (figura III-4). Sin embargo, para que ocurra este tipo de contribución, los recursos humanos deben estar ubicados dentro de las empresas o vinculados a sus operaciones (BID, 2010).

En Colombia, el esfuerzo por innovar y el capital humano altamente calificado está concentrado en las grandes y medianas empresas de la industria manufacturera; el 83% del gasto en innovación y desarrollo empresarial se concentra en ellas. La mitad del personal ocupado en la industria manufacturera tiene formación secundaria, el 16,2% primaria, el 9% formación técnica, el 12,2% educación profesional y el 0,3% formación de maestría y doctorado. Lo anterior se debe, en parte, a que la oferta del país en capital humano altamente calificado es limitada. En 2008 Colombia contó con 3,7 doctores por cada millón de habitantes; mientras que este indicador fue de 327 en Estados Unidos. Además, el país sólo cuenta con 33 programas certificados de doctorado y 614 de maestría (MEN, 2010).

Figura III-4

Exportaciones con alto nivel tecnológico e investigadores dedicados a I+D, 1999-2006



Fuente: Banco Mundial y Unesco.

Un sector productivo que emplea capital humano con este nivel de formación está lejos de alcanzar mayores niveles de conocimiento e innovación.

En materia de institucionalidad en CTeI se han obtenido avances significativos, entre los cuales está la aprobación de la *Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación*

(Ley 1286, 2009) que permite la consolidación del Sistema de CTeI, transforma a Colciencias como Departamento Administrativo de CTeI, con lo cual se crea el sector administrativo correspondiente y el Fondo Francisco José de Caldas. A pesar de los avances, es necesario fortalecer la capacidad del sector de CTeI para formular política y para ejecutar los recursos, e incrementar su institucionalidad pues hasta ahora es uno de los más pequeños de la Administración Pública.

En los Consejos de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología (CPNCyT) es necesaria una participación más dinámica del sector público y del productivo. Además, sólo algunos Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología (Codecyt) son operativos y participan en el desarrollo de las agendas departamentales de CTeI; razón por la cual es necesario empoderar a las autoridades y empresarios locales en su papel de promoción de la CTeI.

b. Lineamientos estratégicos

Para incrementar la baja capacidad de innovación en el sector productivo se propone una estrategia a través del uso del conocimiento y la innovación que está sustentada en tres lineamientos: financiar, formar y organizar. Financiar implica incrementar las inversiones públicas y privadas en CTeI como porcentaje del PIB, formar permite contar con personal con capacidad de llevar innovaciones al sector productivo y organizar permite especializar la institucionalidad para atender las distintas etapas del proceso de generación y uso del conocimiento. El trabajo conjunto y coordinado de estos tres lineamientos y la definición de áreas estratégicas establecida en la sección III.C.1: *Nuevos sectores basados en la innovación* permitirán el desarrollo de la transformación productiva, bienestar social y mayor crecimiento económico.

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), como una de las áreas estratégicas, son el medio a través del cual la información y el conocimiento fluyen sectorial y regionalmente. Las TIC permiten que, por ejemplo, problemas locales puedan ser abordados por investigadores, consultores tecnológicos y gestores empresariales ubicados en cualquier parte de Colombia o del mundo, quienes, a su vez, pueden interactuar con sus pares y beneficiarse de la infraestructura existente en otras regiones o países.

1. Financiar

Los fondos de CTeI serán dirigidos a la financiación de proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, la creación y fortalecimiento de unidades de investigación, desarrollo, y apropiación del conocimiento y la formación de investigadores y gestores de ciencia, tecnología e innovación, y beneficiarán a los

sectores científico, tecnológico y productivo. Su asignación se realizará en el marco de los planes de mediano y largo plazo en áreas estratégicas y, preferiblemente, por convocatoria pública con evaluación basada en criterios de calidad y pertinencia. El Gobierno nacional apoyará el desarrollo y la estructuración de proyectos que atiendan las áreas estratégicas.

Los recursos que se destinen al Fondo de Investigación en Salud, se asignarán a actividades de ciencia, tecnología e innovación a través del Ministerio de la Protección Social y de Colciencias.

En el caso de los recursos de regalías asignados a CTel, éstos se destinarán a la financiación de megaproyectos que deberán ser coherentes con la vocación productiva y sostenible de las regiones, e involucrarán la coordinación de esfuerzos interinstitucionales. Su ejecución será a través de alianzas entre el sector productivo y/o investigador teniendo en cuenta las capacidades presentes y las necesidades de fortalecimiento.

Los incentivos tributarios para promover la inversión privada en actividades relacionadas con la innovación buscan estimular emprendimiento de alto contenido tecnológico y las innovaciones derivadas de proyectos de investigación. Por esta razón, se fortalecerán los incentivos actuales y se crearán nuevos, de modo que atiendan a cada uno de los eslabones de la cadena de valor del conocimiento.

El fortalecimiento de los incentivos tendrá en cuenta la agilización y la ampliación de los rubros objeto de la deducción en la base gravable del impuesto de renta por inversiones o donaciones en proyectos de carácter científico, tecnológico o de innovación. La ampliación de la cobertura incluirá la formación dentro del país de capital humano altamente calificado, así como la vinculación a unidades de investigación y desarrollo de personal calificado y acreditado de nivel técnico y tecnológico, profesional, magíster o doctorado. Así mismo, se implementarán mecanismos para que los contribuyentes apliquen a los beneficios aún en períodos posteriores.

Además, se implementarán medidas como:

- Incentivar la participación privada en proyectos de CTel calificados por Colciencias y ejecutados por medio de la banca de desarrollo y las entidades financieras del Estado, incluido el Fondo Francisco José de Caldas, para lo cual se utilizará el beneficio tributario del 125%.
- Excluir de la definición de ingreso constitutivo de renta y ganancia ocasional a los recursos percibidos por los contribuyentes cuando éstos sean asignados a proyectos de CTel, así como la remuneración de personas naturales cuando realicen actividades de CTel en dichos proyectos.

- Beneficiar de la exención de IVA por la importación de equipos y elementos que estén destinados al desarrollo de proyectos de carácter científico o tecnológico a las entidades de educación.
- Velar por la aplicación de estos incentivos tributarios basados en principios de celeridad, agilidad y efectividad.

El sector productivo e investigador será beneficiario de una agenda de cooperación con sus pares de países prioritarios, de modo que permita la movilidad de investigadores, la transferencia de tecnología y la realización de proyectos conjuntos de investigación e innovación en áreas estratégicas.

2. Formar

Este lineamiento promoverá la formación de personal altamente calificado, mecanismos que favorezcan la pertinencia y articulación entre el sector productivo y académico, el aprendizaje por indagación en niños y jóvenes y la apropiación social de la CTel. Estas estrategias permitirán mejor empleo para los colombianos. Las estrategias encaminadas a buscar la pertinencia de la educación media, técnica y profesional, y focalizadas al uso del conocimiento y la innovación, se encuentran relacionadas en la sección III.B.1.a: *Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias*.

Un número creciente de programas de formación de maestría y doctorado permitirá la realización de investigaciones que lleven al país a la frontera del conocimiento en áreas estratégicas para su desarrollo. Ello será posible a través del incremento de recursos para el Programa de Generación del Bicentenario que permitirá otorgar 1.000 becas doctorales al año, de las cuales al menos la mitad serán nacionales.

Las entidades públicas implementarán proyectos de inversión para la financiación de becas para maestría, doctorado y posdoctorado de sus empleados, con lo cual se evidenciará el compromiso del Estado por estos niveles de formación. El ICETEX será una de las opciones que podrán utilizar las entidades para la administración de esos recursos y la coordinación de la inversión se realizará utilizando sistemas de información del SNCTel.

Las instituciones de educación superior, en el marco de su autonomía, trabajarán en:

- Una mayor pertinencia y énfasis en el emprendimiento innovador a través del aprendizaje en y con la empresa desde los primeros años de estudio.
- La mejora en la calidad de la educación mediante la vinculación de un mayor porcentaje de docentes e investigadores con altos niveles de formación a las instituciones de educación superior.

- La ampliación de los acuerdos Universidad-Empresa para el fortalecimiento de la relación entre investigadores y empresas.
- La vinculación laboral de doctores graduados a través de proyectos de investigación e innovación de las empresas y sector investigador.
- La promoción de las ciencias básicas, la ingeniería y, en general, de todas las ciencias para incrementar el interés de los jóvenes por el conocimiento.

Para fortalecer las capacidades de investigación científica y tecnológica en áreas que respondan a los intereses estratégicos del país, se establecerán mecanismos de internacionalización de la educación superior.

El Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores ampliará su cobertura a 10.000 jóvenes al año financiado en forma conjunta con recursos públicos y privados, siguiendo criterios de progresividad. Los Contratos de Aprendizaje serán un instrumento que permitirá a los estudiantes de formación técnica, tecnológica y profesional acceder a las empresas para lograr experiencia y promover procesos de innovación. La vinculación de estudiantes de maestría y doctorado en el sector productivo estará dirigida a la promoción del conocimiento y la innovación a través de mecanismos como: (1) herramientas que permitan visibilizar la demanda tecnológica de las empresas (portal web), y (2) pasantías y trabajos de grado que puedan aplicarse a las necesidades de las empresas con financiación compartida entre sector público y privado.

Se pondrá en marcha un programa de pasantías e intercambios laborales de colombianos y extranjeros que permita la atracción de personal altamente calificado no residente en el país y llevar capital humano a las regiones de menor desarrollo en Colombia. En el primer caso, se apoyará la financiación de pasantías de no residentes por un período de al menos seis meses en Colombia. En el ámbito regional habrá pasantías de técnicos, tecnólogos y profesionales de las instituciones de educación superior y centros de investigación y desarrollo tecnológico del centro del país a las demás regiones de menor desarrollo usando apoyos de las entidades territoriales para el sostenimiento de los pasantes. El intercambio de personal altamente calificado se apoyará a través de acuerdos de país a país, de modo que se favorezca el ingreso de extranjeros altamente calificados, en el caso de nacionales, se implementarán mecanismos de intercambios de información que permitan identificar la oferta y la demanda de personal por áreas estratégicas.

Se adelantará un programa para generar un proceso de transformación cultural que permita a los niños y los jóvenes vincularse a actividades de CTeI a través de la educación por indagación o por proyectos. Esta será la base para lograr la disponibilidad de personal calificado profesional, técnico y tecnológico con capacidad

para transformar ideas y conocimiento en nuevos o significativamente mejorados productos, servicios o nuevos procesos en el mercado.

Las competencias básicas en investigación en todos los estudiantes será un objetivo a largo plazo, de modo que se incluirán de manera progresiva modelos pedagógicos por indagación. El aprendizaje por proyectos será una estrategia que permitirá adquirir destrezas para observar, indagar y buscar soluciones a los problemas productivos y sociales. En el corto plazo, se aprovechará la experiencia en la formación de las Tecno-Academias del SENA para implementar modelos que articulen los procesos de educación básica y media con temas de CTel y emprendimiento. Así mismo, se incrementará la cobertura del Programa Ondas para niños y jóvenes, destinando un porcentaje de sus recursos a la población en situación de pobreza extrema, beneficiaria del Programa Red JUNTOS y el otro porcentaje para la formación de formadores.

La apropiación social del conocimiento incluirá la divulgación de los impactos de la investigación y la innovación entre la población colombiana a través de medios impresos, Internet, radio y televisión. Se ampliará la cobertura hacia un mayor número de departamentos y municipios de la Semana de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, y se seguirán apoyando iniciativas de exposiciones, foros, museos y centros interactivos, buscando construir lenguajes comunes y divulgar casos exitosos sobre la capacidad del conocimiento para generar valor y bienestar social.

3. Organizar

El fortalecimiento de la institucionalidad para la generación y uso del conocimiento y para el fomento de la innovación involucra estrategias dirigidas a la especialización de las entidades del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI) y a la generación de nueva oferta institucional.

Se fortalecerá el sector CTel de modo que cuente con recursos humanos e institucionales para formular la política en la materia y cuente con mecanismos diferenciados y especializados de ejecución de recursos. Colciencias como entidad rectora del sector y de la formulación de la política nacional de CTel se apoyará en el modelo tripartito Estado-Sector privado-Academia de los Consejos de Programa Nacionales para la elaboración de los planes de mediano y largo plazo en las áreas estratégicas.

Se implementará la elaboración anual del Plan de CTel como mecanismo de articulación de los objetivos y prioridades nacionales de investigación e innovación y la puesta en marcha de estrategias de ejecución articuladas, dentro de las cuales podrán incluirse la financiación y el fortalecimiento de centros de investigación y desarrollo tecnológico para cada sector o región.

Así, en el sector agropecuario, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá mecanismos para la ejecución de las Agendas de Innovación por cadenas productivas. De igual manera, se promoverá el fortalecimiento institucional del ICA y el INVIMA y su articulación al Sistema Nacional de Competitividad, con el fin de promover la entrada de innovaciones en el mercado y propiciar un mayor desarrollo de la sanidad y la inocuidad como factor de la competitividad y de la calidad de los alimentos y medicamentos.

Se podrán canalizar recursos públicos y privados para financiar proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el marco de los planes de mediano y largo plazo por áreas estratégicas haciendo uso de la banca de desarrollo y las entidades financieras del Estado, incluido el Fondo Francisco José de Caldas como instrumento financiero, para lo cual se utilizarán mecanismos que permitan el seguimiento de la ejecución. Así mismo, se establecerán alianzas público-privadas para fomentar el desarrollo de innovaciones sociales en concordancia con lo dispuesto en la sección III.C.1: *Nuevos sectores basados en la innovación*.

El sector defensa formulará planes y programas y priorizará recursos en CTel, definiendo unos objetivos sectoriales en aras de alcanzar la autosuficiencia y la independencia tecnológica en asuntos de seguridad nacional y favorecer el desarrollo económico e industrial del país. Para ello, deberá enmarcarse en las áreas estratégicas que le sean aplicables, además de articularse con los otros actores involucrados y promover la alianza universidad-empresa-Estado.

En el sector vivienda se promoverá la formulación de planes de mediano y largo plazo con la participación del sector público y privado, enfocado en temas de diseño y optimización de procesos de construcción. Con ello se busca que la locomotora de vivienda fortalezca los procesos de innovación, un objetivo acorde a lo establecido en la sección III.1.C: *Nuevos sectores basados en la innovación*.

El SENA focalizará sus esfuerzos en ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la formación técnica y tecnológica teniendo en cuenta para ello alianzas con el sector privado y académico. El SENA continuará con los programas que permitan al sector CTel apoyarse en la estructura del SENA para su relacionamiento con las empresas y tras evaluar el programa de creación de unidades de investigación e innovación en las empresas, se establecerán las condiciones para su continuidad.

Se implementará una política de *overhead* en la financiación pública de actividades de CTel, la creación y cofinanciación de oficinas de transferencia tecnológica y la formación en competencias en gestión de la innovación y la investigación. La financiación se realizará a través de la presentación de proyectos por medio de convocatorias públicas o por financiación directa.

La nueva oferta institucional incluirá la creación de una institucionalidad específica para promover el desarrollo de la biotecnología, el aprovechamiento comercial de la biodiversidad y los recursos genéticos.

4. Fomentar el uso de TIC

Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) son herramientas que apoyan la productividad y la competitividad del país. Las TIC permiten a los usuarios jugar un papel central en la innovación, promover la generación de conocimiento y nuevos negocios.

El acceso y uso de las TIC, el despliegue y uso eficiente de la infraestructura, el desarrollo de contenidos y aplicaciones, la protección a los usuarios, la formación de capital humano en estas tecnologías son pilares para la consolidación de las sociedades de la información y del conocimiento.

La transformación de la información en conocimiento se promoverá a través de la construcción de infraestructura y la masificación de terminales en el territorio nacional; sobre todo, se trabajará en la masificación de banda ancha y el acceso a Internet a través de redes móviles. El Gobierno nacional trabajará de forma coordinada para promover el uso de las TIC en el sector productivo del país.

Se estimulará el uso eficiente de la infraestructura y la oferta de servicios de TIC para aumentar la penetración y el uso de servicios en la población y los diversos sectores, especialmente aquellos basados en la innovación.

Se asegurará la continuidad del programa de *Gobierno en Línea* liderado por el Ministerio de TIC y se buscará que las herramientas del programa lleguen a todo el territorio nacional, ofreciendo servicios que agilicen los trámites para las empresas y los ciudadanos del país.

Se fortalecerán las capacidades en el uso y la adopción de las TIC por medio de la formación del capital humano para desarrollar servicios e investigar en el campo de las TIC.

Se consolidará a las TIC como plataforma tecnológica de los procesos educativos mejorando con ello la cobertura, la calidad, la pertinencia y la generación de contenidos educativos, con lo cual se fortalecerá la fuerza laboral en el uso de las TIC.

Se mejorarán las capacidades de los profesores de educación básica y media en TIC y se promoverá la incorporación del uso de estas tecnologías como herramientas académicas y educativas.

Se incentivará la innovación pedagógica y el uso de nuevas TIC para la formación de competencias laborales y se buscará que las TIC se integren al proceso pedagógico de los docentes y estudiantes en las instituciones educativas.

Se articularán las iniciativas existentes en torno al desarrollo de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en TIC siguiendo para ello el plan para el área estratégica TIC definido por el Ministerio TIC, en conjunto con Colciencias, y se priorizarán recursos otorgando especial relevancia al impacto en el sector productivo.

Las políticas nacionales de investigación, desarrollo tecnológico e innovación en el campo de las ciencias y las tecnologías espaciales serán formuladas por miembros de la Comisión Colombiana del Espacio (CCE) con su participación en la formulación de los planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), con lo cual se promoverá la toma de decisiones en la gestión ambiental, el cambio climático y la gestión del riesgo en materia de desastres.

c. Metas

Las metas esperadas para este Plan Nacional de Desarrollo en materia de conocimiento e innovación se pueden observar en la tabla III-1.

Tabla III-1

Metas esperadas para el Plan Nacional de Desarrollo en materia de conocimiento e innovación, 2011-2014

Nombre indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Meta 2019
Nuevos beneficiarios de formación doctoral	Personas	Resultado	1.632	3.000	55.000
Pymes beneficiadas por el incentivo tributario a la inversión en Ciencia, Tecnología e Innovación	Empresas	Resultado	100	300	
Planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas	Planes	Producto	0	7	

2. Emprendimiento empresarial

a. Diagnóstico

Cuando el emprendimiento se entiende solamente como un mecanismo para la creación de empleo o de autoempleo se está ignorando su papel en una economía que busca estar conducida por la innovación. El emprendimiento por oportunidad

provee a las economías la posibilidad de convertir ideas en productos y servicios y a su vez en empresas¹⁵. Adicionalmente, el surgimiento de este tipo de empresas promueve la productividad debido a que presiona a las empresas ya establecidas a realizar cambios que les permitan responder a la competencia de nuevos participantes en el mercado.

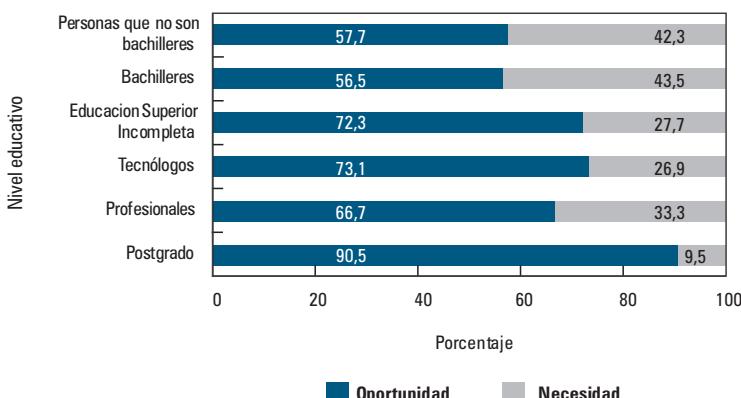
Según el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM) el 10% de los emprendedores colombianos utilizan tecnologías con menos de un año de existencia; menos del 10% de emprendimientos cuentan con posibilidades de penetración significativa en los mercados; y el 30% consideran que su producto es nuevo y no tiene muchos competidores¹⁶. Respecto a las características de la población involucrada en el proceso emprendedor, por edad se observa que la población entre los 25 y 44 años tiene mayor propensión a involucrarse en el proceso de creación de una nueva empresa, mientras por nivel educativo los bachilleres son quienes reportan el mayor número de emprendimientos. Sin embargo, los estudiantes de posgrado son quienes realizan emprendimientos de mejor calidad, pues la mayoría de éstos están motivados por oportunidad (90,5%) y no por necesidad (figura III-5).

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

La política para los emprendimientos por oportunidad está conformada por dos lineamientos: (1) fomento de fuentes alternativas de financiación para las nuevas empresas por oportunidad, y (2) fortalecimiento institucional de la industria de soporte. En su adecuada coordinación jugará un rol fundamental el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

¹⁵ Éste se diferencia del emprendimiento por necesidad que surge cuando una persona o un grupo de personas inician una nueva actividad empresarial como mecanismo de autoempleo. En este tipo de emprendimiento no hay una identificación de un nuevo producto o servicio.

¹⁶ Este nivel es bajo en comparación con otros países de la región como Chile (47%), Uruguay (43%) y Argentina (40%).

Figura III-5**Motivación para la creación de empresas según nivel educativo**

Fuente: GEM Colombia, 2009.

b. Lineamientos estratégicos

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

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

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

a realizar inversiones de recursos sólo en empresas en etapas de crecimiento y consolidación¹⁷.

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

Incentivar el financiamiento de emprendimientos a través de Ángeles Inversionistas

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

Con este objetivo, el Gobierno a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo: (1) impulsará un programa que financie el diseño y puesta en marcha de redes de Ángeles Inversionistas; (2) establecerá un marco normativo con incentivos tributarios para esta figura de inversión; y (3) proporcionará directrices relacionadas con la organización de las redes para promover buenas prácticas y contribuir con su buen funcionamiento. Estas iniciativas permitirán: (1) reducir los costos de transacción para la construcción de las redes, (2) aumentar la formalización de estos mecanismos de inversión, y (3) crear espacios especializados para la evaluación y seguimiento de las inversiones que se realizan.

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

La industria de fondos de capital privado ha mostrado avances importantes en los últimos años con las iniciativas públicas de fomento a través del MCIT y la regulación de la administración y gestión de carteras colectivas¹⁸. No obstante, el

¹⁷ Del año 2005 al 2010 creció de 2 a 11 el número de fondos de capital privado en operación y durante 2010 se han identificado 19 iniciativas de capital privado en proceso de conseguir aportes.

¹⁸ El programa Bancoldex Capital que fue creado en el año 2009, tiene por objeto incentivar la creación de fondos de capital privado que en su mayoría tienen como política realizar inversiones superiores a los \$1.000 millones. Además, el Decreto 2555 de 2010 en su parte 3 establece la administración y gestión de las carteras colectivas.

avance en este objetivo es aún incipiente frente a los requerimientos de capital y necesidades de inversión en etapas tempranas.

El Gobierno promoverá a través de la Unidad de Desarrollo de Bancóldex la profundización de los fondos de capital privado. En el marco de esta Unidad se diseñará una iniciativa para el financiamiento de emprendimientos en etapa temprana que cuente con las siguientes características: (1) asignación de recursos de coinversión; (2) participación conjunta de capital nacional y extranjero; y (3) estructuración de una prima de éxito para los inversionistas privados a través de los mecanismos de salida de la inversión pública. De otra parte, a través del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme) se coordinará la participación de la inversión pública en fondos de capital semilla.

Adicionalmente, el MCIT analizará las condiciones e incentivos adecuados para promover el acceso a financiación (crédito e inversión) en etapa temprana y revisará las prácticas internacionales para el desarrollo de mecanismos de financiación, que permitan la participación adecuada de gobiernos locales, personas naturales e inversionistas institucionales.

Fortalecer el Fondo Emprender (FE)

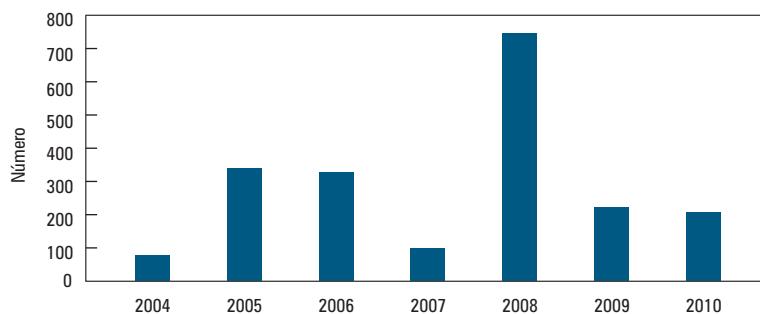
La principal fuente de recursos públicos de capital semilla es el Fondo Emprender, el cual financia la creación de empresas procedentes y desarrolladas por aprendices, practicantes universitarios o profesionales. Actualmente, el reglamento del FE está orientado a estudiantes y egresados de los programas impartidos por el SENA, técnicos, tecnólogos y universitarios que hayan obtenido el título en un período menor a dos años, y de maestría y especialización que hayan obtenido el título en un período menor a un año¹⁹. De esta manera, se restringe la participación de población con amplia experiencia en el sector productivo o con conocimientos adquiridos en un período superior al mencionado.

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

¹⁹ El reglamento vigente del FE está establecido por el Acuerdo 0004 de 2009 y la Resolución 2510 de 2009 del SENA.

Figura III-6

Empresas creadas por el Fondo Emprender



Fuente: SIGOB con corte a 31 de agosto de 2010.

La tasa de mortalidad de los emprendimientos financiados por el FE es del 16,6% y los recursos otorgados se distribuyen de la siguiente forma²⁰:

- 770 microempresas de subsistencia²¹ que generan menos de 2 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a \$33 millones por empresa.
- 610 microempresas de acumulación simple²² que generan entre 3 y 6 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a \$55 millones por empresa.
- 158 microempresas de acumulación ampliada²³ que generan entre 7 y 10 empleos con inversiones promedio del FE correspondientes a \$65 millones por empresa.
- 82 empresas con potencial de crecimiento²⁴ que generan entre 11 y 50 empleos con inversiones promedio del fondo emprender correspondientes a \$69 millones por empresa.

²⁰ Información hasta 2008 para 1620 proyectos.

²¹ Microempresas de subsistencia: unidades productivas que no generan excedentes económicos, emplean principalmente mano de obra familiar, no tienen una estructura formal, ni capacidad para capitalizarse, poseen tecnologías simples y producen bienes o servicios de baja calidad.

²² Microempresas de acumulación simple: unidades productivas que venden productos en mercados locales, usando tecnologías simples, mano de obra familiar o no y generan excedentes económicos insuficientes.

²³ Microempresas de acumulación ampliada: unidades productivas que venden productos en mercados locales, usando tecnologías mejoradas y mano de obra capacitada que les permiten obtener excedentes suficientes pero reducidos.

²⁴ Empresas con potencial de crecimiento: unidades productivas que generan excedentes en montos suficientes para constituir la principal fuente de ingresos del microempresarios, algunas de estas microempresas cuentan con tecnología moderna.

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

De acuerdo con lo anterior, es necesario revisar el alcance del FE como fuente principal de recursos públicos para la puesta en marcha de iniciativas empresariales incentivadas por oportunidad con el fin de aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los planes de negocio que apoya. Como parte de esta estrategia es conveniente revisar los reglamentos en relación con la focalización actual del programa y los montos máximos de cofinanciación de los proyectos.

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

2. Fortalecimiento institucional de la industria de soporte

La infraestructura actual de apoyo al emprendimiento no cuenta con instrumentos adecuados para la creación de empresas con carácter innovador. El instrumento más representativo es el Programa de Apoyo y Fortalecimiento a las Incubadoras de Empresas de Base Tecnológica del SENA²⁵, el cual ha destinado recursos a la asociación y fortalecimiento de incubadoras y a la financiación de emprendimientos presentados por éstas. No obstante, este esquema no ha tenido los resultados esperados en la formulación de proyectos innovadores y en los últimos años, el nivel de ventas de las empresas creadas se ha reducido significativamente, debido en gran parte a que no se cuenta con asesoría calificada ni con un entorno que favorezca el desarrollo de mecanismos especializados.

Experiencias internacionales muestran que los esquemas de aglomeración como los *cluster*, los centros de asesoría y acompañamiento especializados y la cercanía con las unidades de investigación académica facilita la creación de empresas con carácter innovador. De acuerdo con lo abordado en la locomotora de nuevos sectores basados en innovación, el Gobierno buscará dinamizar la creación de empresas de carácter innovador a través del otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos para que gocen de los mismos beneficios permanentes de las zonas francas y cuenten con requisitos más flexi-

²⁵ Este programa se creó en 1999 en cumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996 cuyo objetivo es implementar programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

bles de inversión y empleo. El programa será complementado con acciones en materia de financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades de investigación.

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

c. Metas

Tabla III-2

Nombre indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Nuevas redes de ángeles inversionistas conformadas	Número de redes	Resultado	2	12
Nuevas empresas motivadas por oportunidad creadas por el Fondo Emprender	Número de empresas	Resultado	240	2.350

3. Propiedad intelectual, instrumento de innovación

En la economía actual los sectores basados en la creatividad y la innovación son los responsables de generar altas tasas de crecimiento en virtud de la generación y uso del conocimiento. Se calcula que en 2007 las empresas basadas principalmente en conocimientos y tecnología fueron responsables del 30% de la producción mundial (OMPI, 2010). En Colombia, se calcula que las industrias protegidas por el derecho de autor representaron en 2005 un 3,3% del PIB (Castañeda, Cubillos, Sarmiento y Vallecilla, 2008: 10), mientras que para Estados Unidos este indicador fue del 11,12% (Siwek, 2006: 2).

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

a. Diagnóstico

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

Sin embargo, las funciones relacionadas con el registro de propiedad industrial y derecho de autor, la protección de los derechos de los obtentores de variedades vegetales y el apoyo y protección de los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afrodescendientes, *Rrom* (gitanos) y campesinas sobre sus conocimientos tradicionales, son ejercidas por un aparato institucional con limitados recursos financieros y humanos. En el caso del sistema de acceso a los recursos genéticos y la distribución justa y equitativa de beneficios derivados de su utilización existen altos costos de transacción que dificultan su uso por parte de los solicitantes.

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

1. Protección, uso y aprovechamiento

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

Entre los principales impedimentos identificados para la utilización efectiva del SPI se encuentran: (1) dificultades en la respuesta oportuna de solicitudes para la protección de la propiedad industrial, (2) bajo nivel de solicitudes de patentes por millón de habitantes, (3) brecha entre el número de publicaciones en revistas académicas y el número de investigaciones protegidas a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183), (4) incipiente aprovechamiento del potencial del país para el uso de indicaciones geográficas, (5) limitada promoción y aprovechamiento comercial de las creaciones protegidas por el derecho de autor

y las industrias culturales, (6) necesidad de modernización de los sistemas de información y la adecuación de la legislación a los retos del entorno digital y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, (7) normativa de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales poco competitiva, y (8) bajo uso del mecanismo de protección de variedades vegetales nacionales y desconocimiento de esta forma de protección.

Propiedad industrial

En esta materia, las solicitudes de patentes de residentes evidencian el bajo uso del SPI en Colombia: entre 2000 y 2007 se solicitaron tan sólo 2 patentes de residentes por millón de habitantes al año, mientras que países como México, Chile y Brasil solicitaron 6, 20 y 21, respectivamente. Países líderes en el uso de los mecanismos de protección de la propiedad industrial como China y Estados Unidos solicitaron 116 y 800 patentes por millón de habitantes, en su orden²⁶.

La investigación académica no está dando lugar a innovaciones de aplicabilidad industrial y, por consiguiente, a bienes protegidos a través del sistema de propiedad intelectual (CPC, 2009: 183). Así, la relación entre el número de patentes que se otorgan a residentes en Colombia y el número de publicaciones académicas²⁷ fue de 0,09 entre 2005-2008, en Brasil fue de 0,17, mientras que en Estados Unidos fue de 0,58²⁸.

Respecto a indicaciones geográficas se está desaprovechando el potencial del país en la materia. Europa posee 6.021, y es la región con mayor trayectoria en el uso de este tipo de protección, seguida por Estados Unidos con 910. En América Latina, Chile es el país con mayor número con 82 registros, en especial de productos agroalimentarios, vinos y bebidas espirituosas (Giovannucci, Josling, Kerr, O'Connor, y Yeung, 2009: 12). En Colombia sólo se han concedido 4 indicaciones geográficas: *Café de Colombia*, *Chulupa del Huila*, *Cestería en rollo de Guacamayas* y *Cerámica artesanal de Ráquira Colombia*.

Recursos genéticos y conocimientos tradicionales

Colombia, como uno de los países más ricos en biodiversidad del mundo, tiene regiones estratégicas como la Amazonía, los Andes, la Orinoquia, el Caribe y el Chocó biogeográfico, centros de origen y dispersión de especies los cuales pueden

²⁶ Estas estadísticas fueron obtenidas con base en la información de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), Banco Mundial y Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

²⁷ Las publicaciones académicas de acuerdo con Science Citation Index.

²⁸ Cálculos basados en la información disponible a 2010 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, y de la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología Iberoamericana e Interamericana.

ser utilizados a través del régimen de acceso a los recursos genéticos y por tanto generar beneficios a distribuir. A su vez, posee alta diversidad étnica y cultural con 102 pueblos indígenas, 64 lenguas y 5 millones de personas identificadas como pertenecientes a comunidades negras, palenqueras y raizales, y la protección de sus conocimientos tradicionales provee alternativas de conservación y uso de la biodiversidad (MAVDT, 2010: 3).

Sin embargo, en catorce años de la *Decisión Andina 391 de 1996: Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos*, el país sólo ha concedido 39 contratos y se encuentran en estudio 23 solicitudes (MAVDT, 2010(b): 1-11). Estas cifras son bajas si se tiene en cuenta que en 2009 el 13,7% de los 957 grupos de investigación vinculados a los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología que se relacionan con *Biología y afines*, podían requerir dentro de sus investigaciones acceso a recursos genéticos (Universidad Nacional de Colombia, 2009: 9).

Derecho de autor

Colombia en 2006 fue el tercer país de América Latina hispanohablante en la producción de novedades y reediciones de libros y el cuarto en la producción de títulos por cada 100.000 habitantes con 23,7, superada por Uruguay con 70,3, Costa Rica con 53,1 y Argentina con 47,7 (CERLALC-GIE, 2008: 58-60). Asimismo, Colombia fue el país latinoamericano que más exportó libros en el año 2007 por USD\$186.866.153 (CERLALC, 2009: 7). Los colombianos asisten cada vez más a cine, no sólo para ver películas extranjeras, sino también para ver cine nacional. En efecto, de las 20.669.664 personas que asistieron a cine en 2007, 2.404.998 lo hicieron para ver las películas colombianas de estreno (MC, 2008: 1).

Obtenciones vegetales

La competitividad de sectores como el floricultor está asociada al uso de variedades protegidas por derechos de obtentor. A ese sector, con el 12,5% del PIB agropecuario no cafetero (AGRonet, 2009: 2), corresponde el 87% de las 1.402 solicitudes de obtenciones en Colombia ante el ICA hasta 2009, procedentes en su mayoría de Holanda, Alemania y Francia. Sólo el 8,4% de las solicitudes de obtenciones vegetales son de colombianos, especialmente de arroz y caña de azúcar (ICA, 2010).

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

Así mismo, existe un desconocimiento por parte de los usuarios sobre la importancia y los beneficios que ofrece la propiedad intelectual. Por ejemplo, en un conjunto de 6.080 empresas manufactureras colombianas, tan sólo se solicitaron 89 patentes y 11 modelos de utilidad en el período 2005-2006 (EDIT-III, 2007). En el caso de las Mipymes, entre los aspectos más relevantes para que éstas no utilicen efectivamente el SPI se encuentra que desconocen la legislación sobre propiedad intelectual (DNP, 2008).

2. Educación y fomento de una cultura de la propiedad intelectual

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

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

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

3. Observancia

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

En cuanto a las medidas de observancia, en 2008 la Policía Nacional registró 17.184 delitos contra los derechos de autor (Policía Nacional, 2010: 26), aunque a la Unidad Nacional de Fiscalías Especializada en Delitos contra la

Propiedad Intelectual y las Telecomunicaciones de la Fiscalía General ingresaron únicamente 37 procesos en 2008 y la Unidad sólo tenía dos fiscales a cargo (Fiscalía General de la Nación, 2008: 77). Esa situación muestra la escasez de los elementos con los que cuentan la Fiscalía y la policía judicial para realizar las investigaciones.

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

b. Lineamientos estratégicos

El SPI tiene la función de proveer incentivos para la generación y uso del conocimiento a través de la protección de la innovación y del trabajo creativo (Besen y Leo, 1991: 3-6). La propiedad intelectual se constituye en un apoyo transversal a las locomotoras de nuevos sectores basados en la innovación, agricultura y desarrollo rural, infraestructura de transporte, desarrollo minero y expansión energética, y vivienda y ciudades amables, en virtud de la generación y aplicación del conocimiento.

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

El objetivo de la política de propiedad intelectual es impulsar el bienestar de la población a través del desarrollo económico, a partir de la promoción y fortalecimiento de los incentivos para la innovación y la creatividad derivados de la protección de la propiedad intelectual. Para este fin se han establecido tres lineamientos estratégicos asociados a la generación de conocimiento y su uso en el aparato productivo: (1) protección, uso y aprovechamiento, (2) educación y fomento de una cultura de la propiedad intelectual y (3) observancia. Estos lineamientos guardan relación con las secciones de *Conocimiento e innovación, Emprendimiento empresarial y Mejoramiento de la calidad de la educación y desarrollo de competencias*.

1. Protección, uso y aprovechamiento

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

- La SIC fortalecerá su capacidad en materia de propiedad industrial, para ello incrementará paulatinamente el porcentaje del presupuesto que destina a propiedad industrial hasta alcanzar el 100% de los recursos generados por ese concepto. Además, se evaluará de manera independiente la labor de la SIC con el objeto de analizar si, en el marco de sus funciones de supervisión y control en materia de competencia y protección del consumidor, se limitan esfuerzos o eficiencia en materia de propiedad industrial, en especial en promoción y fomento de la protección y del cambio técnico en el aparato productivo a partir del uso de las tecnologías disponibles en los bancos de patentes.
- Se pondrán en marcha arreglos institucionales acordes con la normativa en materia de acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales asociados, que garanticen celeridad en los procedimientos y un efectivo ejercicio de seguimiento y control y que aseguren una distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del aprovechamiento de estos recursos y conocimientos.
- Se fortalecerá la Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA) para el buen ejercicio de sus funciones misionales, especialmente para generar mecanismos que le permitan garantizar la eficacia y transparencia de las sociedades de gestión colectiva.
- Se consolidará la capacidad técnica y financiera del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) con el fin de agilizar la realización de las pruebas técnicas, e incrementar promoción y divulgación de la protección de nuevas variedades vegetales.
- Se promoverá la simplificación de trámites ante el ICA y el INVIMA para la entrada al mercado de insumos agrícolas, medicamentos y productos alimenticios protegidos a través de las distintas formas de la propiedad intelectual.

Así mismo, se fortalecerán los espacios de coordinación y articulación de políticas de las distintas entidades a través de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), cuya secretaría técnica suministrará información continua y pública para el seguimiento de la política de propiedad intelectual. Además, se trabajará en la coordinación de políticas del SPI con otros sistemas en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad.

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

- Con miras a promover el desarrollo de las industrias culturales, creativas y del conocimiento, se ajustará la legislación tributaria de derechos de propiedad intelectual, e intangibles en general, incluidos los aspectos que afectan tanto a residentes como a no residentes y a la circulación de los activos intangibles. Así mismo, se promoverá la negociación y adecuada aplicación de convenios para evitar la doble imposición internacional en esta materia.
- Se aprovechará y potenciará la experiencia e interés de las cámaras de comercio en materia de difusión de la propiedad intelectual como estrategia de negocios, así como de las redes y consultorios jurídicos de las universidades, para incorporar la gestión de activos intangibles en el desarrollo empresarial de las regiones.
- Se le dará mayor relevancia a la obtención y uso de nuevas creaciones protegidas por la propiedad industrial, las obtenciones vegetales, el régimen de acceso a los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales en la calificación de actores del SNCTeI (investigadores, grupos de investigación o instituciones) realizada por Colciencias, así como en la acreditación de los programas y las instituciones de educación superior y en la determinación de la remuneración docente.
- La financiación pública de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación incluirá los costos de protección de los resultados generados, a través de la propiedad intelectual.
- Se promoverá la adopción de protocolos dentro de las instituciones de educación superior y centros de investigación e innovación para determinar la participación de los investigadores en las regalías obtenidas por la explotación de los DPI.
- Se creará un programa para las Mipymes y emprendedores innovadores orientado a la protección de sus creaciones, innovaciones y signos distintivos, que incluya incentivos y promoción.
- Para generar seguridad jurídica sobre la propiedad intelectual derivada de contratos de servicios o laborales, se establecerán mecanismos de cesión de los derechos de propiedad intelectual a favor del contratante o del empleador.

Con el objetivo de incrementar las capacidades de investigación del sector productivo, el Estado cederá los derechos de propiedad intelectual que le puedan corresponder sobre los resultados de proyectos de ciencia, tecnología e innovación

financiados con recursos del presupuesto nacional cuando éstos sean ejecutados por micro, pequeñas y medianas empresas, centros de investigación o desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias, así como por instituciones de educación básica primaria, secundaria, media o superior.

Así mismo, se implementarán acciones diferenciales para cada uno de los tipos de protección de la propiedad intelectual, con el objetivo de incentivar su uso y aprovechamiento.

En *propiedad industrial*:

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

En *recursos genéticos*:

- Se reglamentará y/o modificará la legislación vigente para contar con un sistema de acceso a los recursos genéticos que reduzca los costos de transacción existentes y que contemple trámites ágiles, de tal manera que se incentive su uso, en especial por parte de centros de investigación nacionales y de universidades colombianas. La certeza jurídica, unida a procesos ágiles, el uso de contratos marco de acceso y una apropiada legislación para la liberación comercial de productos resultado del aprovechamiento de los recursos genéticos y sus derivados, incentivarán los programas y proyectos de investigación, la explotación comercial de la biodiversidad, la salvaguardia de los ecosistemas a través de registros para su protección y la distribución de beneficios derivados de la utilización de dichos recursos.
- Se promoverá la definición de un marco normativo y el fortalecimiento de las autoridades nacionales y regionales con el fin de proteger los derechos colectivos de las comunidades indígenas, afro y campesinas sobre sus conocimientos

tradicionales asociados a los recursos genéticos, especialmente en temas relacionados con el acceso a tales conocimientos y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso. Así mismo, se promoverá la aplicación de estos conocimientos, los cuales son fuente para procesos innovadores en sectores como el agrícola y el industrial, reconociendo siempre el papel importante que juegan esas comunidades en la conservación de la biodiversidad.

En derecho de autor:

- Se adecuará la normatividad vigente en materia de derecho de autor y derechos conexos a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), de modo que dicha protección sea un incentivo al emprendimiento por oportunidad en las industrias creativas y culturales que desarrollan contenidos y aplicaciones en el entorno digital. De igual forma, se fomentará la oferta y el consumo lícito de bienes protegidos por el derecho de autor y derechos conexos en Internet.
- Se incentivará la protección de obras y software con alto contenido creativo producido en el marco de proyectos académicos y de innovación desarrollados por estudiantes del SENA y de las instituciones de educación superior, además de emprendedores por oportunidad.
- Para promover la generación de empleo y riqueza a partir de la creatividad, especialmente en sectores como software, industrias audiovisuales, de la música y editorial, y demás protegidos por el derecho de autor, se facilitará la transabilidad de los derechos patrimoniales sobre las obras realizadas bajo la relación laboral y en el marco de contratos de prestación de servicios, de modo que se brinde seguridad jurídica a autores y empresarios.

En obtenciones vegetales:

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

2. Educación y fomento de una cultura de la propiedad intelectual

El conocimiento de los instrumentos del SPI es un elemento transversal esencial para el fortalecimiento del uso y protección de las creaciones e invenciones. Se requieren acciones para la divulgación de las ventajas y oportunidades para las instituciones educativas y empresarios, por lo que se implementarán programas diferenciados de educación y divulgación de acuerdo a las necesidades y el perfil del público al cual están dirigidos. Por ejemplo:

- Se implementará un programa de competencias ciudadanas en respeto del derecho de autor, la propiedad industrial y las demás formas de protección y aprovechamiento del conocimiento y la creatividad. El fomento de una cultura de utilización y respeto de los derechos de propiedad intelectual a través del sistema educativo en sus diferentes niveles de enseñanza estará orientado a la consolidación de acciones para incrementar la oferta y el consumo lícito de bienes culturales, especialmente en los entornos digitales (Internet).
- Se fomentarán en los programas de educación superior las prácticas en propiedad intelectual con empresas basadas en innovación o trabajo creativo y en las mismas entidades educativas.
- Se incentivará la cultura del respeto a los derechos de propiedad intelectual a través de campañas realizadas en forma conjunta entre el sector público y privado (Convenio Antipiratería) dirigidas al sector empresarial, las universidades y centros de investigación, así como la inclusión del tema en escenarios de formulación de política regional y sectorial, como las comisiones regionales de competitividad.

3. Observancia

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

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

c. Metas

Las metas esperadas para este Plan Nacional de Desarrollo en materia de propiedad intelectual se presentan en la tabla III-3.

Tabla III-3**Metas esperadas para el PND en materia de propiedad intelectual, 2011-2014**

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Contratos de acceso a recursos genéticos	Número	Resultado	39	200
Grupos de investigación reconocidos por Colciencias con patentes, modelos de utilidad u obtenciones vegetales otorgados	Número	Resultado	30	100
Porcentaje del PIB de regalías y tarifas de licencia recibidos (balanza de pagos)	Porcentaje	Resultado	0,004	0,016

4. Promoción y protección de la competencia en los mercados

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

a. Diagnóstico

1. Arreglos institucionales

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

Las limitaciones de recurso humano no le permiten dar la cobertura que requiere la protección de la competencia en todos los sectores de la economía nacional y, en consecuencia, restringen su capacidad para promover los niveles de competencia

que incentiven la innovación y garanticen la disputa de los mercados. Así, en promedio entre 2007 y 2009 el porcentaje de denuncias atendidas fue de un 40,3% en prácticas comerciales restrictivas y del 60,1% en competencia desleal; trámites que durante 2008 se resolvieron con 20 personas, número equivalente al 5,4% de los empleados de la entidad (OECD y BID, 2009).

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

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

Respecto a los recursos presupuestales las escasas fuentes de financiamiento, que en términos relativos a sus funciones posee la entidad, hacen que los recursos deban redistribuirse en funciones diferentes a las relacionadas con la defensa de la competencia, por ejemplo, las derivadas de metrología legal. Actualmente los recursos con que cuenta la SIC se generan principalmente del registro de propiedad industrial y la imposición de multas. El mecanismo de financiamiento a través de multas podría representar un incentivo inapropiado para la entidad en la medida en que se convierta en una fuente muy importante de financiación ante la limitación de recursos provenientes de otras fuentes.

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

Finalmente, se ha señalado por algunos observadores que la SIC no tiene la suficiente independencia para tomar decisiones sobre las prácticas e integraciones potencialmente restrictivas de la competencia. A pesar de que la entidad cuenta con autonomía e independencia administrativa y financiera, y que sus funciones son las delegadas por el Presidente de la República, esta independencia encuentra

un límite en el hecho de que los cargos de Superintendente de Industria y Comercio y Superintendente Delegado de Protección de la Competencia son de libre nombramiento y remoción.

2. Aspectos regulatorios

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

De acuerdo con la OECD y el BID (óp. cit.), las disposiciones de la legislación nacional en relación con la prohibición del abuso de posición dominante y el control de integraciones empresariales están acordes con las prácticas internacionales. No obstante, por considerarse de especial interés para la economía, la facultad para la evaluación y aprobación de proyectos de integración o reorganización empresarial está delegada en la Superintendencia Financiera de Colombia (Ley 1340 de 2009, artículo 8 parágrafo y artículo 9), para las operaciones en las que participen exclusivamente empresas vigiladas por esta entidad. Así mismo la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil está facultada para autorizar aquellas operaciones comerciales taxativamente señaladas en la norma, como los contratos de código compartido, explotación conjunta, utilización de aeronaves en fletamiento, intercambio y bloqueo de espacio en aeronaves. Puesto que las facultades para el control de integraciones empresariales no están centralizadas en una única entidad, es necesario garantizar el eficiente funcionamiento de los mecanismos de interlocución de estas entidades, con el fin de asegurar una evaluación oportuna e integral de los casos que puedan afectar la competencia.

De otra parte, resulta preciso garantizar que la información relacionada con el análisis económico que realiza la Superintendencia en desarrollo del control de integraciones sea conocida por la comunidad empresarial, guardando la reserva legal. Actualmente, cuando la SIC se pronuncia sobre proyectos de integración empresarial, no publica versiones no confidenciales de los informes que sustentan dichas decisiones (OECD y BID, óp. cit.). La publicación de esa información, así como la correspondiente a la normativa vigente y los conceptos y recomendaciones de la SIC, dan mayor seguridad a quienes presentan notificaciones de operaciones de integración empresarial y pueden facilitar los correspondientes procedimientos de control por parte de la Autoridad. El DNP ha formulado una

serie de recomendaciones bajo el *Marco conceptual para reformar y consolidar el esquema institucional de la regulación y control de la actividad empresarial* (DNP, 2003) que deben ser consideradas para abordar esta problemática.

Las excepciones al régimen de competencia (Ley 155 de 1959, artículo 1 y párrafo; Decreto 1302 de 1964, artículo 1; Decreto 2153 de 1992, artículo 49; y Ley 1340 de 2009, artículo 5) no han sido reglamentadas en su totalidad en cuanto a su alcance y modo de aplicación. Esto podría constituir un problema para la SIC y su interlocución con las entidades sectoriales.

Finalmente el artículo 7 de la Ley 1340 de 2009 faculta a la SIC para abogar por la competencia mediante la emisión de conceptos no vinculantes sobre los proyectos de regulación estatal que se pretendan expedir bajo la figura de actos administrativos. Dada la importancia de esta nueva facultad asignada a la Autoridad Nacional de Competencia, es necesario que tal facultad no esté limitada a los actos administrativos de carácter general sino que sea extensiva a otros actos administrativos, acuerdos y contratos en los cuales el Gobierno tenga participación y que puedan ir en detrimento de la competencia.

b. Lineamientos estratégicos

Con base en los problemas encontrados en la estructura institucional y el régimen normativo actual para la protección de la competencia, a continuación se presentan los lineamientos estratégicos de esta política: (1) fortalecer la capacidad de la Autoridad Nacional de Competencia para cumplir con sus funciones; (2) rediseñar el alcance del régimen para hacer más comprensiva y eficiente la representación de prácticas restrictivas de la competencia; e, (3) implementar una estructura institucional que otorgue mayor independencia a la Autoridad y mejore su comunicación con otras entidades.

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

Para cumplir con el objetivo de fortalecimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio se dotará a esta entidad con los recursos suficientes del Presupuesto General de la Nación que le permitan asumir las funciones asignadas por la Ley de Competencia.

A nivel de recurso humano, es necesario que la SIC disponga de una Unidad de Estudios Económicos que le permita monitorear y delinejar métodos y estrategias en el seguimiento del funcionamiento de los mercados más sensibles de la economía y de esta forma detectar de manera oportuna aquellos problemas que puedan afectar la competencia.

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

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

Con el fin de lograr un efectivo y eficiente cumplimiento de las funciones de protección de la competencia se expedirán lineamientos para el ejercicio de funciones administrativas en materia de competencia desleal y prácticas restrictivas de la competencia, definiendo principalmente los criterios para determinar la significatividad de una conducta.

Con el objetivo de aclarar los vacíos existentes respecto a las excepciones del régimen, particularmente las derivadas del artículo 49 del Decreto 2153 de 1992, la SIC continuará el proceso de reglamentación de las mismas mediante la publicación de guías en las que se establezca el procedimiento para que dichas excepciones sean aplicables.

De otro lado, para fortalecer la facultad de abogacía de la competencia de la SIC y evitar restricciones innecesarias al libre funcionamiento de los mercados es necesario que la Superintendencia de Industria y Comercio también conozca previamente sobre los proyectos de regulación, contratos y convenios de la Administración Pública que impliquen ayudas otorgadas por el Estado o mediante fondos estatales, y favorezcan a un sector específico o un agente económico en particular. Lo anterior, en la medida que dichos proyectos puedan distorsionar o amenazar con distorsionar la competencia.

Para solucionar el problema de dispersión de la normativa jurídica sobre competencia, se promoverá la elaboración de un código de competencia que integre las diferentes disposiciones legales que existen en la Ley 155 de 1959, el Decreto 1302 de 1964, el Decreto 1900 de 1990, los Decretos 2122 y 2153 de 1992, el Decreto 663 de 1993, la Leyes 142 y 143 de 1994, la Ley 182 de 1995, la Ley 256 de 1996, la Ley 590 de 2000, las Leyes 1328 y 1340 de 2009, el Decreto 3523 de 2009 y los Decretos 1687 y 2897 de 2010, entre otras normas.

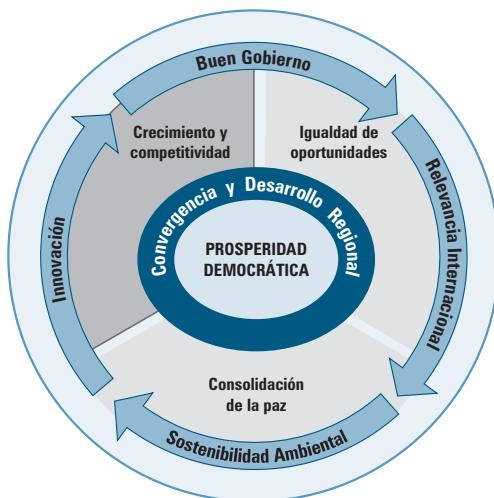
Por otro lado, la adecuación y mejoramiento de los mecanismos para el cumplimiento de las normas sobre promoción y protección de la competencia

requiere de la suficiente divulgación de la normativa y el alcance de la vigilancia de la SIC. Con este fin se realizarán foros y eventos de carácter informativo sobre la importancia de la protección y la promoción de la competencia y la inclusión de un capítulo de competencia en la negociación de acuerdos comerciales.

3. Implementar una estructura institucional que otorgue mayor independencia a la Autoridad y mejore su interlocución con otras entidades

Para garantizar el análisis integral de las decisiones que puedan afectar la competencia, se fortalecerán los mecanismos de coordinación, cooperación e intercambio de información de la Autoridad Nacional de Competencia con las autoridades sectoriales para el control de integraciones empresariales en todos los sectores de la economía.

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



B. Competitividad y crecimiento de la productividad

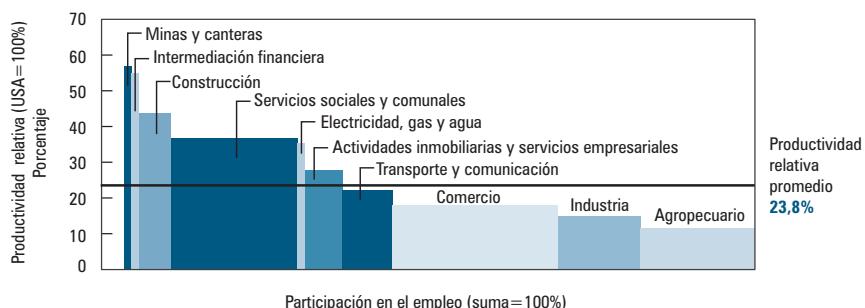
Un país competitivo es un país con empresas productivas y pujantes que generan riqueza y empleo de calidad. Es un país con condiciones económicas y sociales favorables al crecimiento sistemático y sostenido de la productividad de los sectores económicos. Es decir, un país con un entorno propicio para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

“La productividad no lo es todo, pero, en el largo plazo, es casi todo. La habilidad de un país de mejorar su nivel de vida en el tiempo depende, casi exclusivamente, de su habilidad de aumentar su producto por trabajador” (Krugman 1997)²⁹ En términos de productividad, Colombia presenta un rezago considerable en todos los sectores económicos. Frente a Estados Unidos, la productividad laboral promedio es cercana al 24%, y ésta es inferior al 20% en sectores que son grandes generadores de empleo como el comercio, la industria y el sector agropecuario (figura III-5).

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

Figura III-7

Productividad relativa de Colombia frente a Estados Unidos (EE. UU. = 100%), por sector económico agregado, 2008



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

²⁹ Krugman, P. (1997). “The Age of Diminished Expectations, 3rd Edition: U.S. Economic Policy in the 1990s,” MIT Press Books, The MIT Press, edition 1, volume 1, number 0262611341, December.

La ruta hacia la formalización pasa por el desarrollo de competencias laborales que aumenten la productividad de los trabajadores y los capacite para el desempeño de un empleo formal. Esto es tanto más importante en un país como Colombia donde el salario mínimo es relativamente alto en comparación con otros países³⁰, y donde los costos laborales no salariales representan cerca del 58% del salario. Esto implica que los trabajadores que no tengan niveles suficientemente altos de productividad van a enfrentar dificultades para conseguir un empleo formal y se verán abocados al desempleo o la informalidad.

En el proceso de desarrollar competencias laborales, la formación para el trabajo y de la educación superior, son fundamentales. En este frente, es clave aumentar la cobertura de la educación superior –actualmente cercana al 35%–, promover una mayor participación en la educación técnica y tecnológica, y fortalecer la pertinencia de la educación y la enseñanza de competencias laborales específicas, tales como el conocimiento sobre el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones o los idiomas.

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

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

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

³⁰ El salario mínimo representa el 58% del PIB per cápita en Colombia, mientras que dicha proporción es 37% en Brasil y Chile, y 11% en México.

1. Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad

a. Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias³¹

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

Es usualmente reconocido que el capital humano es un factor decisivo para lograr altos niveles de crecimiento económico. Así, resulta crucial para producir cambios tecnológicos de carácter exógeno y también como factor endógeno del crecimiento³². En este sentido, se realza la necesidad de que los países adquieran altos niveles de habilidad para que realicen una apropiada inserción en lo que se ha llamado la economía del conocimiento. Las sociedades que han alcanzado altos niveles de crecimiento económico basado en la producción de alto valor agregado, cuentan con un sistema de formación más adecuado a los requerimientos de la economía³³. Adicionalmente, los que han favorecido el aprendizaje basado en la práctica han logrado hacer un uso efectivo de tecnologías de alto valor agregado³⁴.

Un elemento esencial en el proceso de formación de capital humano es la pertinencia, no sólo en cuanto a su capacidad para desarrollar las competencias laborales –específicas y profesionales– sino en otras fundamentales que las soportan, como lo son las competencias básicas –matemáticas, comunicativas, científicas y ciudadanas–, que incluyen el uso y apropiación de los medios y las tecnologías de la información y la comunicación y el manejo de una lengua extranjera, que

³¹ Este capítulo, junto con los capítulos Primera Infancia y Niñez, (IV.A.1) y Formación de Capital Humano (IV.A.2) conforman la política educativa del Plan de Desarrollo 2010-2014.

³² Documentos referenciados en la bibliografía revisada: Nelson, R. R. y E. Phelps (1966). “Investment in humans, technological diffusion and economic growth”, *American Economic Review*, 56 (2), 69-75; Becker, G. S. (1964). *Human Capital, a theoretical and empirical analysis with special reference to education*. The University of Chicago Press y Mincer, J. (1974). *Schooling, Experience, and Earnings*

³³ Ashton, D. y F. Green (1997). “Human Capital and Economic Growth” *Options Politiques, Julio/Agosto*, [en línea], disponible en: <http://www.irpp.org/po/archive/jul97/ashton.pdf>. Recuperado el 16 de abril de 2010.

³⁴ Traducción al castellano de la expresión *Work-based learning*.

en conjunto, le permiten a los ciudadanos enfrentar los retos y la competitividad propias del siglo xxi.

Buscar que el Sistema de Formación de Capital Humano (SFCH) responda de manera pertinente a las necesidades de la sociedad del conocimiento, las diferencias del contexto y los retos actuales, demanda una formación que considere los estudiantes como sujetos activos y el centro de la acción educativa. Una educación de calidad centrada en el desarrollo de competencias exige incidir en la transformación de las prácticas pedagógicas de los docentes con el fin de que los estudiantes mejoren sus conocimientos sobre la forma de tratar una situación de aprendizaje; es una educación rigurosa en el planteamiento de los problemas pedagógicos; que potencia las capacidades de los estudiantes para relacionar datos, fuentes de información, transferir sus aprendizajes a situaciones nuevas; que estructura los contenidos de la educación de acuerdo con las características de la población que se educa, es decir, que hace propuestas educativas flexibles y lo suficientemente retadoras en relación con las problemáticas globales.

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

Por lo tanto, una formación de capital humano soportada en la pertinencia, que apunte al desarrollo continuo de las competencias y que genere espacios de articulación, coordinación y diálogo permanente entre el sector educativo y el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional. De acuerdo con lo anterior, el país profundizará el proceso de fortalecimiento del enfoque de competencias con el fin de: (1) fortalecer procesos y programas diferenciados y contextualizados para el desarrollo de competencias básicas y ciudadanas, de tal manera que los estudiantes estén en la capacidad de resolver problemas, buscar alternativas, crear nuevas ideas, y de integrarse a la sociedad, conviviendo de manera pacífica, respetando y valorando la pluralidad; (2) fortalecer y expandir

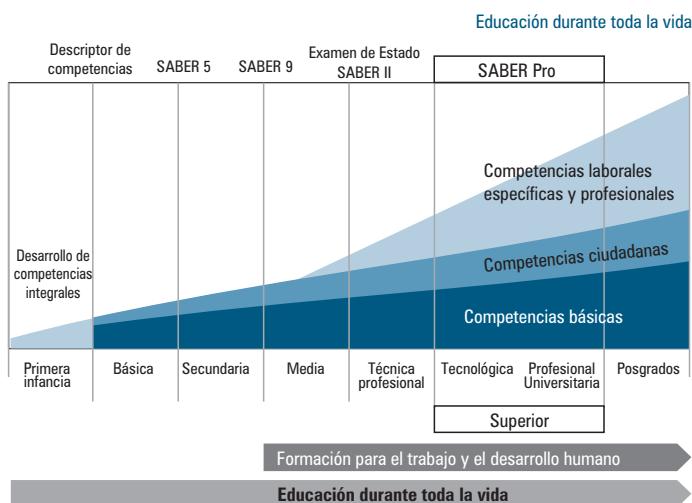
los programas transversales: educación para la sexualidad y construcción de ciudadanía, educación ambiental y educación para el ejercicio de los derechos humanos; (3) garantizar y fortalecer el desarrollo de competencias afectivas, cognitivas, físicas y sociales para la primera infancia; (4) fortalecer el desarrollo de competencias genéricas en educación superior y formación para el trabajo y desarrollo humano; (5) consolidar el Sistema Nacional de Evaluación en la medición por competencias; (6) fomentar la acumulación de capital humano calificado con una mayor capacidad productiva, acorde con los objetivos trazados en materia de desarrollo económico; (7) fortalecer el uso y apropiación de las TIC y del bilingüismo; (8) fortalecer y expandir los programas transversales; y (9) consolidar la estrategia de gestión de recurso humano en Colombia.

1. Diagnóstico

Conceptualmente, el sistema de formación debe crear tres tipos de competencias: *competencias esenciales* –habilidades básicas, comunicativas, aritméticas, uso de tecnologías, dominio de una segunda lengua–; *competencias genéricas* –comunes a un conjunto de sectores– y; *competencias específicas* –conocimientos, destrezas y actitudes para el desempeño de una actividad profesional concreta³⁵.

Figura III-8

Esquema de competencias, por niveles de formación



³⁵ Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional, Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *Boletín 152*.

El SFCH ha adoptado el enfoque de competencias de manera reciente. Dado nuestro contexto, las competencias *esenciales* se han dividido en competencias básicas y competencias ciudadanas mientras las competencias *genéricas* y *específicas* se han agrupado en competencias laborales específicas y profesionales (figura III-8).

Aunque existen diversas aproximaciones al concepto de competencias laborales, la mayoría de los enfoques las asocian a la capacidad de las personas para realizar tareas o al conocimiento, destrezas y aptitudes necesarias para desarrollar un oficio³⁶. El desarrollo de las competencias laborales (específicas y profesionales) se intensifica en la educación postsecundaria; por lo tanto, son las personas que completan estos niveles las que pueden potenciar el desarrollo económico del país por su mayor productividad. Sin embargo, trascienden el sistema de formación, debido a que éstas pueden ser adquiridas en el sector productivo a través de la combinación de conocimiento y experiencias.

Un componente fundamental de la política de calidad del país ha sido la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación³⁷, mediante el cual se valora el desempeño de las competencias de cada uno de los actores que intervienen en la prestación del servicio educativo: estudiantes, educadores y establecimientos educativos. Igualmente, se establecieron políticas para el aseguramiento de la calidad en educación superior a través del registro calificado para la totalidad de los programas.

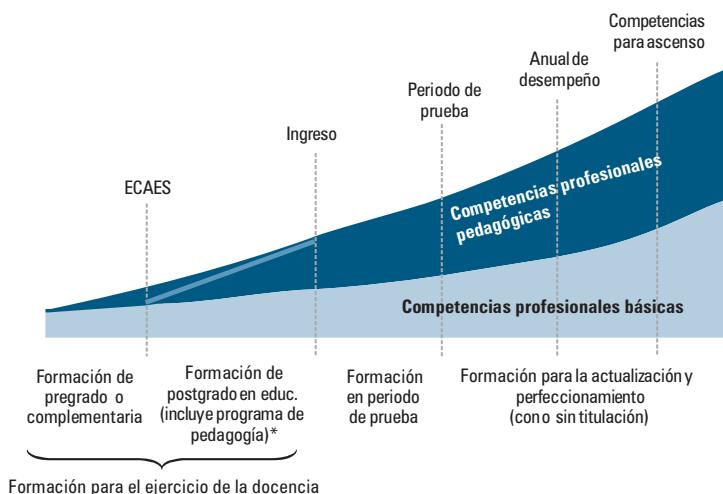
Los resultados las pruebas SABER 2009, que evaluaron el desempeño por competencias de los estudiantes de los grados 5.^º y 9.^º, muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente en lenguaje, matemáticas y ciencias naturales, con porcentajes en el grado 5.^º del 18%, el 35% y el 18%, y en el 9.^º del 15%, el 20% y el 14%, respectivamente. Por su parte, SABER 11 (Examen de Estado) muestra que los mejores desempeños de los

³⁶ Las competencias laborales generales se refieren a competencias requeridas en cualquier sector económico y se desarrollan, generalmente, a partir de la educación secundaria. Las competencias laborales específicas, hacen referencia a la aplicación de las competencias en tipos de conocimiento especializado, y son desarrolladas principalmente en niveles superiores de educación y en la formación para el trabajo y el desarrollo humano.

³⁷ Este sistema se entiende como el conjunto de componentes, procesos, estrategias y actores que en una dinámica coordinada permiten avanzar cualitativa y cuantitativamente en el fomento de la calidad de la educación. La apropiación del sistema de evaluación en el sector educativo posibilita que en el nivel institucional se consolide una cultura basada en la valoración, orientada al mejoramiento continuo de los procesos y, por ende, de los resultados. Este sistema contempla en cuanto al proceso de formación integral de los estudiantes, una educación de calidad que apunte a que todos los niños, niñas y jóvenes del país –independientemente de su procedencia, situación social, económica o cultural–, aprendan lo que deben aprender y lo sepan aplicar y aprovechar, esto es que los estudiantes desarrollen las competencias que les permita enfrentarse exitosamente a las diferentes situaciones que se les presentan a lo largo de la vida.

estudiantes se encuentran en el área de lenguaje con 46,47 puntos como promedio nacional, mientras áreas como filosofía y física no alcanzan los 44 puntos. En las pruebas internacionales los logros de los estudiantes aún distan de los alcanzados por países con mayores niveles de desarrollo³⁸. De acuerdo la OECD³⁹, las pruebas PISA indican que más de la mitad de los jóvenes colombianos de 15 años de edad no tienen la capacidad de utilizar su conocimiento y habilidades para enfrentar los retos convencionales de la vida real y el sistema se comporta pobremente en formar estudiantes altamente competitivos⁴⁰.

Figura III-9
Desarrollo de competencias de los educadores



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

³⁸ Sin embargo, el mejoramiento ha sido significativo; por ejemplo en TIMSS, entre 1995 y 2007, el promedio de los estudiantes de octavo grado pasó de 360 a 380 puntos en matemáticas y de 393 a 417 puntos en ciencias. Estos incrementos son importantes debido a que Colombia, después de Lituania, es el que presenta los mayores avances entre los países participantes.

³⁹ OECD 2010. *Colombia Economic Assessment*.

⁴⁰ En la prueba PISA, entre 57 países, Colombia ocupó el lugar 51 en las pruebas de lenguaje, el lugar 53 en las pruebas de ciencias y el lugar 54 en las pruebas de matemáticas.

En este contexto, la formación docente está planteada en diferentes momentos de un continuo de vida profesional, verificados por procesos de evaluación orientada al mejoramiento, como se observa en la figura III–9⁴¹.

En educación superior, el Sistema de Aseguramiento de la Calidad para la Educación Superior (SACES) revela que el país cuenta con 5.481 programas de pregrado y 3.815 de posgrado con registro calificado; 20 instituciones (12 privadas y 8 públicas) y 724 programas, con acreditación de Alta Calidad –el 7,3% del total-. A su vez, el Sistema de Calidad de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano (SCAFT), logró avanzar en la reglamentación básica para el aseguramiento de la calidad de instituciones y programas, asignándole al MEN y, en particular, a las secretarías de Educación, la competencia de registrar instituciones que ofrecen formación para el trabajo y sus programas⁴². Así mismo, se avanzó en el registro de las instituciones de formación para el trabajo, a través del reporte que éstas hacen al Sistema de Información de la Educación para el Trabajo (SIET). A 30 de junio de 2010 han sido otorgadas 2.392 licencias de funcionamiento en todo el país –el 86% del total de las instituciones que la han solicitado–, y 4.565 programas ya cuentan con registro –el 53% del total–; y se avanza en la recolección de los datos de matrícula. Con esto, el país aún enfrenta grandes retos para el aseguramiento y mejoramiento de la calidad de la formación en todo el sistema de formación de capital humano.

En cuanto a la evaluación de los estudiantes de Educación Superior, los ECAES, a partir de la aprobación de la Ley 1324 de 2009, la prueba se hizo obligatoria y se avanza hacia la construcción de una prueba genérica en educación superior y pruebas específicas para grupos de programas o áreas de conocimiento⁴³.

Frente a las competencias laborales, el 36% de la población en edad de trabajar tiene al menos 11 años de educación, es decir, cerca de 12 millones de colombianos cuentan con diferentes capacidades laborales⁴⁴. Sin embargo, de este grupo, sólo el 67% están ocupados, y el resto corresponde a desempleados (11%)

⁴¹ Es así como en la primera convocatoria de concurso de méritos para el ingreso, realizada en 2004, se inscribieron 184.000 personas que aspiraban a obtener una de las 50.000 vacantes, mientras en la última, realizada en 2009, los inscritos fueron 240.000 para 25.000 vacantes. De la misma forma, la evaluación de competencias que se realiza a través de la prueba SABER PRO, para el ascenso y la reubicación en el escalafón docente, fue acogida por 33.490 que se inscribieron y que equivalen al 94,6% de la población total que cumplía con los requisitos.

⁴² Normatividad vigente: Decreto 2566 de 2003, Decreto 2020 de 2006 y Ley 1188 de 2008.

⁴³ Los ECAES se aplicaron en 2009 a partir de las pruebas existentes para los 55 núcleos de conocimiento, junto con pruebas genéricas a 57.448 estudiantes del total de 223.502 que se presentaron, para los cuales no existía un examen específico; adicionalmente, se aplicaron pruebas de inglés y pruebas de competencias de lectura y escritura a todos los estudiantes.

⁴⁴ Sólo existe posibilidad de acercarse a su diagnóstico a través de la cantidad de población disponible en cada nivel de educación.

y población inactiva (22%). En competencias laborales específicas, el mapa del recurso humano⁴⁵, muestra que la concentración de títulos de pregrado se encuentra en la formación universitaria (62,5%) frente a un 17,9% en formación técnica y tecnológica; que los títulos otorgados desde 2001 se concentran en el área de Economía, Administración, Contaduría y afines (31,3%) y que entre 2001 y 2008 se graduaron 517 personas del nivel de doctorado⁴⁶. Por su parte, en cuanto a condiciones laborales, se observa que actualmente tanto el porcentaje de graduados vinculados al sector formal como los salarios de los empleados, son mayores para los graduados universitarios.

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

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

En general, se puede establecer que los principales elementos por atender durante los próximos cuatro años son: (1) bajo nivel de desarrollo de competencias de la población colombiana, lo que impide acompañar de manera dinámica la apuestas productivas y de desarrollo del país; (2) bajo nivel de penetración, apropiación y gestión del modelo de competencias en todo el SFCH, con el que se podría estandarizar y establecer los mínimos requeridos para su desarrollo en cada uno de los niveles y tipos de formación; (3) la no existencia de mecanismos que faciliten el reconocimiento y certificación de las competencias, habilidades y conocimientos del capital humano que permitan al sector productivo dar las señales sobre qué necesita para sus requerimientos ocupacionales y se promueva la movilidad dentro del sistema; (4) baja capacidad del sistema de formación, para proporcionar las herramientas que le permitan a los niños, jóvenes y adultos

⁴⁵ Elaborado a partir de la información reportada en el Observatorio Laboral de Egresados (OLE) del MEN (Diciembre, 2009).

⁴⁶ Lo cual contrasta con los niveles de países como México, Argentina y Chile que en el mismo periodo graduaron 19.326, 2.840 y 1.780 doctores respectivamente, según la Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología, www.ricty.org

el desarrollo de las competencias básicas, ciudadanas y laborales; (5) reducida articulación del sector productivo y el de formación, como mecanismo a través del cual podría aumentar la pertinencia de la formación; y (6) baja capacidad del Estado para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas que permitan fomentar la formación de competencias en la población colombiana, establecer los requerimientos de recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, y generar los incentivos pertinentes para lograr que el sector privado participe activamente en la determinación de las necesidades de formación y la oferta de la misma.

2. Lineamientos y acciones estratégicas

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

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

- Población en edad de trabajar calificada –con más de 11 años de educación–, superior en un 20% al nivel actual, concentrado en las áreas de formación que requiera el sector productivo en una prospectiva de 5 años y más.

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

Fortalecimiento de un sistema de evaluación en todos los niveles educativos

Se fortalecerá el Sistema de Evaluación Nacional, en el diseño, aplicación y evaluación de la evolución de las pruebas SABER, mediante las estrategias descritas en los párrafos siguientes.

Consolidación del sistema de evaluación de los estudiantes

Se fortalecerá el Sistema Nacional de Evaluación, mediante la alineación de las tres grandes evaluaciones nacionales de educación básica (SABER 5.^º y 9.^º), educación media (SABER 11.^º) y superior (SABER PRO), diseñadas con referencia a los estándares de competencias definidos por el Ministerio de Educación Nacional. Para esto, se realizarán acciones, entre ellas:

- *Fortalecimiento de los instrumentos de evaluación.* Se desarrollarán nuevos modelos y mecanismos de aplicación de las evaluaciones, desde el momento de la inscripción y registro, garantizando la inducción a los estudiantes con los contenidos, fines y medios de las pruebas.
- *Difusión y uso de los resultados de las evaluaciones.* Se entregarán los resultados de las evaluaciones a las instituciones, establecimientos educativos y secretarías de educación como insumo para la autoevaluación y la formulación y desarrollo de planes de mejoramiento y estarán a disposición del público para usos de información.
- *Desarrollo de nuevos instrumentos de evaluación:* (1) Se ajustará el examen de Estado de Educación Media (SABER 11.^º) de manera que permita establecer indicadores de calidad de las instituciones educativas y medir el grado de preparación de los estudiantes para ingresar a la educación superior. (2) Se reestructurará la oferta de exámenes de educación superior, con el propósito de evaluar las

competencias genéricas comunes a todos los egresados y las competencias específicas comunes a conjuntos definidos de programas en una o más áreas del conocimiento. (3) se diseñarán las aplicaciones en los grados que no han sido evaluados –transición, y formación para el trabajo y desarrollo humano–, homogeneizándolos con los otros niveles de formación, y contemplando el levantamiento de información de factores asociados al logro educativo. (4) Articular los resultados de las investigaciones del campo pedagógico y educativo, los distintos niveles y ámbitos en los cuales se lleva a cabo el sistema educativo, quienes se educan y quienes ofrecen educación, así como la experiencia educativa acumulada en el sector. De esta forma, se espera contar con una mirada integral y complementaria de las evaluaciones aplicadas en los diferentes niveles y ámbitos: institucional, nacional e internacional.

Consolidación del sistema de evaluación de los docentes

Dado que uno de los factores que mayor importancia tiene en el proceso de enseñanza y aprendizaje son los docentes, se integrarán las distintas evaluaciones de selección y ascenso que se realizan actualmente a los docentes en la selección⁴⁷ para dar cuenta de la evolución de sus competencias. Se premiará a través de distinciones públicas a los docentes que hayan obtenido mejores resultados en las pruebas desarrolladas en cada región. El 68% de los docentes que hacen parte del antiguo estatuto docente podrán hacer parte de este proceso. En educación superior, se incentivarán mecanismos para que la evaluación de los docentes tenga un efecto en los procesos continuos de mejoramiento de la calidad.

Consolidación del sistema de evaluación de todos los programas e instituciones de Educación Superior y de formación para el trabajo y desarrollo humano

El sistema de aseguramiento de la calidad de educación superior ha evaluado el 100% de los programas de pregrado y posgrado, y fomentado la cultura de la autoevaluación. Para consolidar este sistema en los niveles aquí referidos, se destacan las siguientes acciones en concordancia con las referidas para el efecto en el capítulo de *Formación de Capital Humano*, a partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta y sobre parámetros de calidad transparentes: (1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; (2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; (3) consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano; (4) se crearán los incentivos necesarios para que las instituciones

⁴⁷ Decreto 1278 de 2002.

de educación superior –técnicas y tecnológicas principalmente– se acojan no sólo al proceso de registro calificado, también al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución.

Evaluación integral de los resultados del sistema educativo

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

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

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

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

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

los proyectos pedagógicos, mejoren el desarrollo de competencias ciudadanas y básicas en aspectos fundamentales de la formación de cualquier ser humano, desde su dimensión humana, socioeconómica⁴⁸, cultural, natural y biológica, con sus implicaciones demográficas, técnicas, tecnológicas, y políticas. (4) Producir material virtual para el desarrollo de competencias y procesos de autoformación de los estudiantes de educación preescolar, básica y media. (5) Gestionar un proceso intersectorial que lleve a la formulación de un documento CONPES para la promoción de la convivencia escolar y la ciudadanía donde se establezcan las corresponsabilidades de los distintos sectores y actores del Estado. (6) En el marco del desarrollo de competencias ciudadanas, promover la educación para el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito escolar, fortaleciendo alianzas con la Vicepresidencia de la República, la OACNUDH y otras entidades. (7) Adelantar un plan nacional de competencias lectoras, que eleve los niveles de lectura y escritura de los estudiantes y que mejore su comprensión y producción textual. (8) Fortalecer el desarrollo de las competencias genéricas y específicas en la educación superior.

Competencias para fortalecer el uso y apropiación de las TIC y bilingüismo

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

En cuanto al fortalecimiento del bilingüismo se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) complementar el trabajo de aula para estudiantes de educación media con el desarrollo de un programa de inglés masivo⁴⁹; (2) incluir en las pruebas SABER en grados 5.^º y 9.^º la evaluación de competencias en inglés, (3) promover en las instituciones de educación superior proyectos que permitan que los

⁴⁸ Incluido el respeto y uso de las distintas formas de protección de la propiedad intelectual, en especial, el derecho de autor y la propiedad industrial.

⁴⁹ Esto permita que a 2014 el 40% de los estudiantes de grado 11 estén en el nivel pre-intermedio B1.

estudiantes alcancen al menos el nivel B1 en las pruebas de competencias de inglés (ECAES-PRO); (4) acompañar los procesos de mejoramiento de programa de licenciatura que formen maestros para la enseñanza del inglés; (5) fomentar la certificación de calidad de las instituciones y programas de formación para el trabajo y desarrollo humano orientada a la enseñanza del inglés; (6) impulsar el desarrollo y la operación de proyectos masivos de enseñanza de un segundo idioma, que tenga por objeto incorporar enfoques educativos que desarrollen la capacidad de los estudiantes de aprender a lo largo de sus estudios y consideren la utilización de nuevas tecnologías; (7) promover la implementación de soluciones de enseñanza a distancia con modalidad tutoriada, para alumnos de bachillerato que permita ampliar la cobertura educativa de un segundo idioma.

A su vez, para fortalecer las competencias científicas, la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior, apoyar la formación avanzada de investigadores, incentivar la investigación aplicada y articulada con el sector productivo y generar alternativas de intercambio tecno-científico se requieren las siguientes acciones: (1) realizar un diagnóstico inicial de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de desarrollo regional y establecer estrategias de actualización continua; (2) generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones; (3) fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno-científico; (4) apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a la formación de alto nivel en concordancia con lo previsto en el capítulo de *Conocimiento e Innovación*; (5) implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades, los centros de investigación y el sector productivo⁵⁰.

Fomentar la actualización y el fortalecimiento de competencias de los docentes

Se adelantará un plan nacional de formación docente, para fortalecer las competencias básicas y laborales. El plan utilizará para su diseño la información que brindan las evaluaciones, tanto de docentes como de estudiantes y las experiencias significativas de formación adelantadas en el país. De manera puntual se desarrollarán las siguientes estrategias para el desarrollo de competencias específicas: (1) se formará a los directivos, docentes y agentes educativos en el desarrollo de competencias digitales y en el diseño de ambientes virtuales de aprendizaje; (2) fortalecer y extender la estrategia de formación presencial y virtual en compe-

⁵⁰ El número de doctores en Colombia es aún incipiente; la mayor parte del recurso lo absorbe la academia; el 82% de los trabajos de investigación de candidatos a doctor se concentran en este sector.

tencias comunicativas y pedagógicas a los docentes de inglés⁵¹; y (3) desarrollar una estrategia de formación y capacitación docente en competencias científicas y capacidad investigativa, en especial en las zonas rurales y urbanas marginales en áreas que respondan a las necesidades del contexto. El desarrollo de las anteriores estrategias se soportará en los procesos que, en conjunto con las demás entidades responsables, serán considerados y orientarán la certificación de competencias laborales en la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado, según áreas de conocimiento; así como en modalidades virtuales, presenciales o bimodales. Contará con el apoyo de las facultades de educación del país aprovechando, entre otras, instituciones como el SENA, bajo la orientación y seguimiento del MEN.

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

Consolidación de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH)

Consolidación del enfoque por competencias para fomentar la articulación entre la oferta de formación y el sector productivo

Se implementarán las siguientes acciones:

Diseño e implementación de un Marco Nacional de Cualificaciones (MNC). El MNC será un instrumento para: (1) mejorar la comparabilidad de las cualificaciones⁵², al establecer equivalencias entre las obtenidas en el SFCH y las requeridas en cualquier tipo de ocupación, precisando lo que una persona sabe y puede hacer; (b) ser un medio de traducción de las cualificaciones y de comunicación entre los servicios ofrecidos por el SFCH, promoviendo la validación de las competencias adquiridas y facilitando a la población continuar con ciclos superiores de formación; (c) mejorar la pertinencia de los distintos programas de formación relacionando los contenidos curriculares con las competencias laborales y las ocupaciones; y (d) facilitar el cambio de actividad de las personas, el tránsito entre los sistemas de educación y de formación hacia el mercado laboral y viceversa, así como los procesos de reentrenamiento laboral.

El Ministerio de la Protección Social (MPS), será encargado de liderar y coordinar las acciones a realizar por el Ministerio de Educación (MEN), el Ministerio de

⁵¹ Se trata de que a 2014 el 40% esté en el nivel ideal Intermedio B2 y que un 60% logre el nivel preintermedio B1. La estrategia deberá asegurar que las metodologías de enseñanza de inglés sean comunicativas y que tengan un alto y efectivo impacto en los estudiantes

⁵² Entendidas como un conjunto de competencias que permite el desarrollo de una acción o conjunto de acciones específicas en el campo laboral.

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

Fomento de la gestión del recurso humano a través de un modelo de competencias laborales en el sector productivo y el diálogo con el sector de formación. Aumentar la penetración del enfoque de competencias en el mercado laboral implicará iniciar una estrategia agresiva para que los empleadores públicos y privados ajusten sus esquemas de gestión del recurso humano de manera compatible con el MNC. El MPS, a partir de las experiencias más destacadas, iniciará un proceso de apoyo para la transformación, principalmente en Mipymes. El MPS y el MEN, establecerán los canales a través de los cuales el SFCH y el sector productivo podrán: (1) exponer las necesidades de recurso humano en cada uno de los sectores, y (2) encontrar información acerca de la oferta de formación y el stock de recurso humano formado en las áreas de su interés. Se evaluará la efectividad de los espacios creados para tal propósito –mesas sectoriales del SENA, alianzas regionales, observatorios–, con el fin de definir, en el primer año de ejecución de este plan, los mecanismos oficiales para su implementación. En particular, se avanzará de manera prioritaria en el desarrollo de la formación y exigibilidad de las competencias laborales para los docentes en el sistema educativo en todos los niveles. El MCIT establecerá los estándares bajo los cuales los diferentes sectores identificarán a los representantes más idóneos para establecer la mencionada interlocución, y realizará la evaluación de la viabilidad de considerar las Comisiones Regionales de Competitividad, los espacios más aptos para realizar el vínculo formación-empresa a escala regional. De lo contrario establecerá con alta prioridad la institucionalidad que puede conformarse para este fin.

Fomento de la pertinencia de la formación de capital humano bajo el enfoque de competencias, teniendo en cuenta las necesidades del sector productivo. El MEN implementará una estrategia de incentivos en el sector de formación para realizar transformaciones en su oferta, ajustándola adecuadamente a los requerimientos de todos los agentes demandantes; mediante estímulos a través de los créditos del ICETEX, los recursos proporcionados a las universidades públicas e institutos de formación técnica y/o tecnológica públicos, los recursos otorgados

en los programas de fomento a la formación de educación técnica y tecnológica, y la formación para el trabajo y el desarrollo humano, los mecanismos de aseguramiento de la calidad y los convenios de ampliación de cobertura del SENA. En especial, dará el énfasis y prioridad requeridos en la formación de competencias de los docentes en el sistema educativo en todos los niveles.

Creación del Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales.

Para promover un mayor acceso a mecanismos que permitan la certificación y el reconocimiento de las competencias laborales como requisito idóneo para acceder a oportunidades laborales, tanto para la población ocupada como para los desempleados que han adquirido los conocimientos, aptitudes y destrezas a través del SFCH o por fuera de los mecanismos formales de aprendizaje, se creará el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales (SICECOL). El sistema articulará las acciones que en materia de certificación se desprendan del programa Colombia Certifica, del programa de certificación de desempleados del SENA y organismos internacionales, entre otras. Además, establecerá estándares en torno a las metodologías y procedimientos para realizar la evaluación de las competencias laborales en cada área, teniendo en cuenta los lineamientos de los organismos internacionales de certificación y los avances normativos de la Comisión Intersectorial de Calidad. A su vez, establecerá lineamientos de política sobre las prioridades de certificación de competencias sectoriales, teniendo en cuenta las del desarrollo productivo del país, la calidad y seguridad en procedimientos de alto riesgo y el grado de vulnerabilidad de la población demandante, priorizando a la más vulnerable. Así mismo, dará prelación a la formación, actualización, cualificación y fortalecimiento de las competencias de los docentes en todos los niveles del sistema educativo.

La coordinación del SICECOL se hará en el marco de la Comisión Nacional de Certificación de Competencias Laborales (CONCECOL) de la cual harán parte los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio, Industria y Turismo y Colciencias. La Comisión tendrá participación de representantes del sector educativo en sus diferentes niveles, de los sectores de formación para el trabajo y desarrollo humano; de los sectores productivos, de los trabajadores y desempleados.

Desarrollo de sistemas de información y capacidad de análisis para establecer el mapa del recurso humano en Colombia y las necesidades del sector empresarial

Como los requerimientos de información de la EGERH deberán ser construidos gradualmente por las entidades competentes, el Gobierno nacional concentrará las acciones así:

Construcción e implementación de un plan estadístico, que transformará el sistema de encuestas de demanda laboral y económicas desarrolladas por el DANE, que permitan el desarrollo de mapas de demanda del recurso humano, indagar al sector productivo sobre sus necesidades de competencias laborales y llevar a cabo pronósticos acertados de las necesidades de recurso humano. Así mismo, ajustarán e incorporarán módulos en la Encuesta de Hogares con el fin de indagar sobre las áreas de formación y capacitación recibidas por los miembros en edad de trabajar.

Diseño e implementación de metodologías para el seguimiento a las necesidades actuales y futuras de recurso humano, que incorporen elementos dinámicos que permitan detectar cambios tecnológicos y su relación con las tendencias de necesidades de recurso humano, las cuales deberán ser homologables y seguir parámetros internacionales en términos de competencias y ocupaciones emergentes. El DNP apoyará a la Secretaría Técnica de la EGERH en el diseño e implementación de las metodologías, así como en la elaboración del seguimiento y reporte sistemático de los resultados.

Desarrollo de la red de observatorios y evaluación y ajuste de las estrategias existentes para el seguimiento al mercado laboral, en el se involucre el observatorio laboral del SENA, el OLE del MEN y la plataforma ScienTI de Colciencias, Observatorios Regionales, encuestas de egresados y encuestas a empresarios, entre otros, bajo la coordinación del MPS y el MEN.

Publicación de resultados de pronóstico de necesidades de recurso humano a 2015 y 2020. Los resultados de la implementación de la EGERH deberán ser presentados anualmente por las entidades competentes. Los lineamientos generales en materia de gestión y formación del recurso humano en el corto, mediano y largo plazo, serán aprobados por el CONPES periódicamente.

Conformación del esquema institucional para el desarrollo de la EGERH

Será necesario establecer la institucionalidad y las competencias de cada una de las entidades que tendrán responsabilidades en la EGERH, de conformidad con el Documento CONPES 3674 de 2010, y destacar que ésta deberá ser desarrollada en todo el territorio nacional. Así se impulsará la creación de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano (CIGERH), su comité ejecutivo y subgrupos de trabajo. La CIGERH estará conformada por los ministerios de la Protección Social, Educación Nacional, Comercio Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias y la participación del sector privado. Tendrán el apoyo ejecutivo de un Comité con funciones de secretaría técnica y de subgrupos de trabajo en temas como: (1) el desarrollo del sistema de información del mercado laboral y de demanda del recurso humano; (2) el desarrollo del MNC; (3) el fomento del modelo de gestión del recurso humano por competencias

laborales dentro del sector productivo y la determinación de sus necesidades; y (4) el fomento de la oferta de formación basada en competencias laborales. En la programación estratégica de cada uno de los ministerios e instituciones la Comisión tendrá la competencia de recomendar las acciones para conocer y analizar la estructura del recurso humano de los sectores a su cargo; recomendar las acciones de política necesarias para contribuir al desarrollo de la competitividad, la productividad y el crecimiento, teniendo en cuenta los lineamientos de la EGERH; determinar la participación de otras entidades del Gobierno nacional, Gobiernos territoriales y representantes del sector privado.

Diseño e implementación de lineamientos de Política en materia de migración laboral

Como complemento a todos los esfuerzos en materia de ajuste y seguimiento a la dinámica del recurso humano se deberá avanzar, conjuntamente entre los ministerios de la Protección Social y el de Relaciones Exteriores, en la adecuación de los lineamientos de la política en materia de migración laboral, de tal manera que se compatibilice la oferta y la demanda de recurso humano, el crecimiento de la inversión extranjera y en nuevas tecnologías y la salida y entrada al país de trabajadores calificados. Esto deberá soportarse en mecanismos de control migratorio eficientes, que sean sensibles a los cambios de la oferta de formación para el trabajo y que permitan a mediano plazo que el país cuente con el personal calificado suficiente en las áreas donde hoy se evidencian las grandes brechas de formación.

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

- Diseño y concertación de los lineamientos generales de la Política Migratoria laboral.
- Fortalecimiento de la Comisión Intersectorial de Migraciones.
- Desarrollo de herramientas estadísticas y de análisis que permitan cuantificar y caracterizar la población migrante interna, fronteriza e internacional. Entre otros, la concertación y coordinación interinstitucional para el diseño e implementación de un sistema de información estadístico que permita obtener y disponer en línea de información sobre población migrante laboral internacional.
- Implementación de programas y proyectos para la adecuada gestión migratoria y control del flujo de la población migrante interna, fronteriza e internacional, que permitan, entre otros: el desarrollo de migración selectiva de personal

extranjero altamente calificado y políticas de empleo que faciliten la inclusión laboral de los ciudadanos colombianos que retornan al país.

- El establecimiento de alianzas estratégicas para el mejoramiento de la gestión migratoria laboral y la promoción de negociaciones encaminadas a la suscripción de convenios y/o acuerdos migratorios laborales.
- Adecuación de la legislación en materia de control migratorio, a los lineamientos que se establecerán en la Política Migratoria Laboral, guardando consistencia respecto del “Principio de Trato Nacional” contenido en los acuerdos internacionales de integración económica y todos los acuerdos que el país establezca con la comunidad internacional respecto a la migración laboral.

Implementación de plan de choque para la formación, en el corto plazo, de competencias laborales que permitan el avance en el nivel de productividad de los sectores locomotora

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

3. Metas

Tabla III-4

Desarrollo de competencias para la prosperidad			
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014	
Número promedio de estudiantes por computador conectado	20	12	
Porcentaje de estudiantes con conexión a Internet de banda ancha las 24 horas desde la sede educativa.	87%	90%	
Porcentaje de estudiantes de media articulados con la educación superior y la educación para el trabajo	38%	50%	

Desarrollo de competencias para la prosperidad			
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014	
Porcentaje de estudiantes con dominio del inglés a nivel B1	11%	40%	
Porcentaje de docentes de inglés con dominio del inglés en nivel B2	15%	100%	
Porcentaje de estudiantes de licenciatura en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	42%	80%	
Porcentaje de estudiantes universitarios de otras carreras diferentes a las licenciaturas en inglés que alcanzan el nivel B2 de competencia	18% B1 4% B2	40% B1 20% B2	
Programas académicos de pregrado y postgrado a distancia con más del 80% de virtualidad (acumulado)	194	300	
Incremento del nivel de desempeño de la población evaluada en las Pruebas SABER 5. ^º y 9. ^º , respecto a los resultados de 2009	0%	25%	

Tabla III-5

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

b. Formalización laboral y empresarial

1. Diagnóstico

La informalidad, tanto laboral como empresarial, ha sido identificada como una de las principales barreras para alcanzar mayores niveles de crecimiento económico debido a sus efectos negativos sobre las condiciones de trabajo y su organización, la productividad, y la financiación del Sistema de Protección Social (SPS).

En la informalidad laboral se concentra la población con una calidad del empleo deficiente, en cuanto a ingresos, jornada laboral, estabilidad, negociación laboral y vinculación a la seguridad social. En Colombia, para el año 2009, los trabajadores informales representaron el 61,1% de los ocupados (11.259.134 personas), concentrados en los sectores de comercio (33%), agricultura (20%) y servicios (18,8%). Por años de educación, el 27% tenía primaria incompleta, el 19% alcanzó primaria completa, el 22% tenía secundaria incompleta y el mismo porcentaje secundaria completa. Del total, el 41% son mujeres, con un ingreso promedio de \$328.554, en tanto que, los hombres tienen un ingreso promedio de \$671.897, cifras que muestran que la brecha entre ambos llega al 51,1% (tabla III-6).

Tabla III-6

Marco conceptual: empleo informal

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

Fuente: OIT. (2003). Informe de la Conferencia.

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

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

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

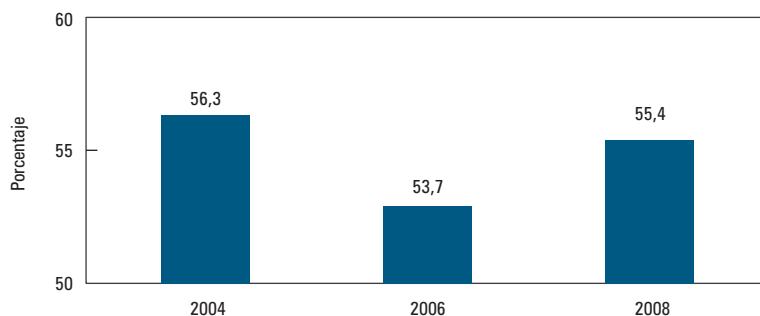
La informalidad obstaculiza el mejoramiento de la productividad de las empresas, puesto que los trabajadores informales no tienen compromisos vinculantes con sus puestos de trabajo, y su alto nivel de rotación no permite acumular conocimientos que estimulen el aumento del valor agregado. Además, crea distorsiones en el mercado, entre las que se encuentran: (1) bajo recaudo tributario que crea una mayor carga tributaria sobre las empresas formales; (2) mercados caracterizados por información asimétrica, en los cuales compiten productos de mala calidad que no cumplen las normas con los que sí las cumplen; (3) incumplimiento de los derechos de propiedad; y (4) debilidad institucional debido a que crea incentivos para la corrupción.

La informalidad empresarial en Colombia en los últimos cinco años, medida como el porcentaje de microestablecimientos que no tienen o que no renovaron el registro mercantil⁵³, ha estado en promedio en un 55% y no ha logrado reducciones sustanciales (figura III-10).

Figura III-10

Tasa de informalidad empresarial, 2004 - 2008

(Porcentaje de microestablecimientos que no tiene o no renovó el registro mercantil)



Fuente: DANE - Encuesta de Microestablecimientos, IV trimestre. Cálculos DNP - DDE.

En cuanto a los efectos de la informalidad sobre el Sistema de Protección Social (SPS), la evasión y elusión en las cotizaciones afecta la sostenibilidad financiera del régimen contributivo y los recursos que la Nación debe destinar para financiar el régimen subsidiado. De hecho, con base en la Encuesta de Calidad de Vida de 2008, se encuentra que de los 7.124.733 ocupados que reportan estar afiliados al régimen subsidiado, el 14,5% (1.027.229) tienen ingresos entre un salario

⁵³ Esta medición se sustenta en la observación empírica de que la informalidad es un fenómeno que caracteriza principalmente a las microempresas y por ello se usa como un indicador de referencia para describir la informalidad empresarial de toda la economía.

mínimo y un millón de pesos y, por lo tanto, podrían ser sujetos de estar afiliados al régimen contributivo⁵⁴. Esta problemática también ocurre en el sistema de pensiones y riesgos profesionales.

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

En cuanto a la formalización empresarial el objetivo es promover reformas al sistema tributario, y establecer y consolidar programas encaminados a la formalización empresarial, que promuevan la competitividad y la sostenibilidad de las empresas, la incorporación de nuevas tecnologías, y la consolidación de una cultura de formalización empresarial y generación de empleo formal. Esta estrategia será complementada con una de simplificación de trámites que se encuentra en la sección III.B.3.c: *Mejoramiento del entorno de los negocios*.

2. Lineamientos estratégicos

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

Política Salarial y Comisión Intersectorial para la Formalización

El Gobierno nacional diseñará una política salarial que corresponda a los objetivos de creación de empleo formal, fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo y de preservación y mejoramiento de los niveles de productividad y las metas de generación de empleos del país. Con el objeto de coordinar la política de formalización del país, en la cual confluyen la política macroeconómica, la productiva, la de protección social y la fiscal, se creará bajo direccionamiento del Ministerio de la Protección Social (MPS) la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), la cual integrará a los ministerios y entidades del Gobierno nacional que tengan injerencia en la formalización laboral, la generación de empleo y el funcionamiento del mercado de trabajo. El propósito principal de la CIF será el de articular y armonizar las políticas sectoriales que impactan la formalización

⁵⁴ El 8% de los ocupados que reportan estar afiliados al régimen subsidiado tienen un ingreso superior a 1,5 smlmv.

laboral, buscando que se ajusten a los lineamientos que sobre formalización dicte el Ministerio de la Protección Social (MPS) o quien haga sus veces.

Formas de vinculación laboral

El Ministerio de la Protección Social (MPS) fomentará las reformas institucionales necesarias para que en el mercado laboral se creen incentivos para la generación de empleo, al tiempo que se propicie la construcción de relaciones laborales formales de largo plazo que incidan en el aumento de la productividad, la reducción de los estímulos para la rotación de empleados y la promoción de una estructura eficiente del mercado de trabajo consistente con las nuevas formas de producción y la dinámica de transformación tecnológica. Así, desarrollará las reformas a los esquemas de contratación del país de acuerdo con los objetivos de la política de empleo y mercado de trabajo; desarrollará un esquema de financiamiento armonizado y corresponsable de los aportes a la seguridad social para diferentes formas de vinculación laboral regidas por el Código Sustantivo del Trabajo y las de prestación de servicios, cooperativas de trabajo asociado o los nuevos esquemas de relaciones de trabajo. Además, propondrá la armonización entre los costos de vinculación y de desvinculación, y los incentivos de utilizar cada una de las diferentes modalidades de contratación.

Código Sustantivo de Trabajo

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

Simplificación tributaria para la formalización empresarial

En Colombia la política tributaria se ha considerado más desde el principio de capacidad contributiva que desde el principio de beneficio⁵⁵; en ese mismo sentido

⁵⁵ “De acuerdo con el principio del beneficio, cada ciudadano debe contribuir al financiamiento de las cargas públicas en función de los bienes y servicios que el Estado le proporciona. En cambio, el principio de capacidad contributiva, la contribución al financiamiento del gasto público se debe realizar en función de las posibilidades económicas de cada uno” (Hernández, 2009).

el régimen tributario se ha desarrollado más desde un enfoque fiscal que desde un enfoque dinamizador del desarrollo empresarial. Los diagnósticos y estudios han evidenciado que el régimen tributario colombiano es ineficiente dado que: (1) distorsiona la asignación de recursos entre actividades; (2) promueve la informalidad; (3) es inequitativo debido a que contribuyentes similares pagan tasas efectivas diferentes; y (4) es poco progresivo por cuanto el gravamen efectivo al ingreso y la riqueza de las personas naturales es muy bajo (Perry, 2010).

Las problemáticas anteriormente relacionadas resaltan la necesidad de diseñar un esquema tributario simplificado que reduzca la complejidad del sistema. En el ámbito internacional, los países con mayor grado de tributación como Chile y España han generado esquemas simplificados para incrementar el nivel de recaudo tributario y facilitar el desarrollo de las empresas. De este modo, con el propósito de incentivar la formalización empresarial el Gobierno nacional diseñará un esquema de simplificación tributaria que considere entre otros aspectos los siguientes elementos: (1) reducción de la complejidad del sistema; (2) automatización y virtualización de los trámites, procesos y procedimientos; (3) diseño de mecanismos para incentivar el cumplimiento voluntario; y (4) reducción de las exenciones.

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

Mecanismos y estímulos para la formalización laboral y empresarial

Instituciones del mercado de trabajo y servicios de protección social

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

Primer empleo

La regulación del mercado de trabajo y la armonización de las normas y costos que lo rigen, permitirá consolidar las reglas de juego de los actores que intervienen

en éste, reduciendo los costos de transacción en las relaciones que se establecen entre trabajadores, empresarios y Gobierno. Adicional a la introducción de reformas estructurales, en el corto y mediano plazo es necesario desarrollar mecanismos y estímulos que promuevan la formalización laboral y empresarial y la creación de empleo. Se deberá avanzar en el diseño de alternativas para reducir la tasa de desempleo de la población joven. En particular, se promoverá una política activa para el acceso al primer empleo de los trabajadores entre 18 y 28 años, permitiendo a las empresas descontar del impuesto de renta los aportes parafiscales de estos nuevos empleados.

Programas para la formalización

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

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

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

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo estará encargado de coordinar con las entidades relacionadas el diseño e implementación de la estrategia nacional de formalización. Bajo esta estrategia diseñará y promoverá programas para fomentar la formalización empresarial y laboral de acuerdo con lo establecido en

el artículo 3 de la Ley 1429 de 2010, dará continuidad al programa Rutas para la Formalización⁵⁶ y desarrollará Brigadas Empresariales.

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

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

Focalización de servicios e incentivos a la formalización

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

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

Intervenciones en el mercado laboral en períodos de crisis para evitar la informalidad

Para fortalecer la capacidad de respuesta tanto de los hogares como de las empresas para enfrentar los períodos de crisis derivados de choques internos o externos, el Gobierno nacional deberá avanzar en medidas reglamentarias que

⁵⁶ El Programa Rutas para la Formalización tiene como propósito llevar a las unidades informales a la formalidad mediante un proceso de sensibilización, acompañamiento y apoyo a las empresas para que obtengan el registro mercantil y desarrollen su potencial productivo. Actualmente, se han vinculado 19 cámaras de comercio y se ha transferido la metodología a otras 33.

fomenten la flexibilidad en el mercado de trabajo, la expansión de políticas activas y pasivas de empleo, y la disponibilidad de herramientas formales y de mercado para hacer frente a este fenómeno. Dichas medidas incluirán mecanismos que permitan a las empresas dirigir a los trabajadores a procesos de reentrenamiento laboral sin necesidad de desvinculación laboral. La activación de estas medidas excepcionales y su vigencia dependerán exclusivamente de la duración de la crisis y deben actuar coordinadamente con la institucionalidad y normativa vigente.

En el mismo sentido, se deberá avanzar en el diseño de alternativas que fomenten la estabilidad del empleo y que controlen la expansión de la informalidad en épocas de crisis globales o sectoriales. En particular, se propone la creación de un mecanismo que provea herramientas contracíclicas para prevenir y mitigar los efectos no deseados en el mercado laboral en estos períodos, que cuente con aportes del Gobierno nacional, los empleadores y los trabajadores. El Gobierno nacional definirá el alcance de este mecanismo, así como la articulación con la Política de Generación de Ingresos contenida en el presente plan y con otras líneas de acción orientadas a promover la formalización laboral y empresarial. Así mismo, el Gobierno nacional podrá crear mecanismos de contratación flexible para responder a los efectos de emergencias naturales, sociales o económicas de manera que se dinamice el mercado laboral y se protejan las condiciones de vida de la población vulnerable.

Sistema de Protección al Cesante

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

Así mismo, se debe avanzar en definir la factibilidad de contar con un pilar subsidiado de desempleo (subsidiado al desempleo) para ciertos grupos poblacionales que estarían por fuera del esquema anteriormente propuesto, o, como opción,

definir políticas activas de mercado de trabajo como alternativa de protección de los ingresos de los trabajadores.

Sistema General de Pensiones y Beneficios Económicos Periódicos

Es necesario garantizar la disponibilidad de mecanismos de protección a la población en edad adulta mayor vulnerable y la población económicamente activa reconociendo la heterogeneidad de la población ocupada en Colombia, y su capacidad de ahorro al sistema (e.g. BEP, cotización por días). Estas acciones van en paralelo con el proceso de formalización de la economía y de sostenibilidad financiera del Sistema General de Pensiones, para lo que es necesario ajustar el diseño normativo del Sistema (traslado entre regímenes) y optimizar el recaudo de los recursos.

Adicionalmente, se busca que los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional sean administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública o privada, con el fin de favorecer la libertad económica y darle una mayor eficiencia a la administración de estos recursos.

En cuanto a los Beneficios Económicos Periódicos (BEP), conforme a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009, se definirá vía CONPES los lineamientos del funcionamiento del mecanismo de BEPs para el país. Al seguir las recomendaciones del CONPES, se deberá definir quién será el operador del mecanismo, la entidad responsable de su funcionamiento, las condiciones de entrada y salida, el esquema de incentivos y el mecanismo de propaganda y masificación. Así mismo, se deberán dar facultades a la Superintendencia Financiera para que haga la inspección, vigilancia y control de este instrumento. Finalmente, se deberá adelantar una evaluación operativa de su implementación.

Con la entrada en funcionamiento del mecanismo de BEP, se hace necesario redefinir la estructura del Sistema General de Pensiones del país; en particular, se deben definir con claridad los pilares solidario y subsidiado. Esto implica, por un lado, evaluar la conveniencia de continuar con la cuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad Pensional en virtud del desarrollo de los BEP; y, por el otro, establecer una sola gerencia operativa para los programas de protección de los ingresos para el adulto mayor.

Mecanismos de protección a la vejez

En la ejecución de la política de equidad, es necesario continuar con el desarrollo de los mecanismos de protección frente a las contingencias que afectan a los individuos en su vejez. Por ello deben revisarse ciertos aspectos puntuales de los regímenes del sistema que están limitando o impidiendo el acceso a beneficios

de mejor calidad, y que afectan en algunos casos la solidaridad del Sistema y su sostenibilidad.

Estos mecanismos deben buscar hacer efectivas las reglas y los principios previstos en el artículo 48 de la Constitución y en el Acto Legislativo 01 de 2005, en términos de universalidad, equidad, sostenibilidad y solidaridad.

En cuanto a la universalidad y equidad, debe mencionarse que la reforma constitucional de 2005, en concordancia con la Ley 100 de 1993 en esta materia, previó la finalización de los regímenes especiales el 31 de julio de 2010 y de los regímenes de transición pensional hasta el año 2014. A partir de esta última fecha, salvo las excepciones previstas expresamente en la Constitución Política, los colombianos estarán sujetos integralmente al Sistema General de Pensiones. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá garantizar el pago de las obligaciones adquiridas bajo los regímenes anteriores, de acuerdo con los mecanismos de normalización pensional.

Cobran en este contexto mayor importancia las reglas que propendan por una mejor calidad de los beneficios pensionales que reciban las personas a la finalización de su vida laboral, tratando de asegurar una relación razonable entre los salarios y la pensión final, partiendo del supuesto de que la pensión tiene por finalidad sustituir el ingreso de las personas en la vejez. Para ello se establecerán reglas que traten de garantizar una mayor densidad de cotizaciones y a su vez, que garanticen una mayor proporcionalidad entre el salario devengado y la pensión recibida. Estos mecanismos se definirán en coherencia con los principios constitucionales de sostenibilidad y solidaridad.

Debe tenerse en cuenta además que los cambios demográficos indican que las personas son ahora más longevas, lo que implica que requieren de ingresos adicionales y de servicios específicos para su bienestar en esta etapa de la vida.

Para las personas que no alcancen a pertenecer al Régimen General de Pensiones, deberá continuarse en la definición y desarrollo reglamentario de los beneficios económicos periódicos, en la forma prevista en la Ley 1328 de 2009. Esta opción para las personas de escasos recursos y que no alcanzan a conformar una pensión, será viable con la concurrencia con los recursos que se acumulen en el Fondo de Solidaridad Pensional. Para ello, es necesario fortalecer la administración de dicho Fondo en condiciones de eficiencia y en un marco de la libertad económica y de competencia. Esta alternativa de ahorro para la vejez complementa los incentivos a la bancarización de las personas que no tienen acceso por razones de su ingreso al sistema general de pensiones y al sistema financiero en general. Por ello, será vital que la administración del ahorro de estas personas en particular se haga teniendo en cuenta las opciones de mínimo costo.

En el ámbito del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad, se deben fortalecer algunos aspectos que afectan el monto de la pensión y deben revisarse disposiciones que afecten los costos de administración del Sistema. En el caso de la garantía de Fogafin a las administradoras del régimen de ahorro individual con solidaridad, se considera procedente eliminar esta garantía, pues el sistema cuenta ya con las seguridades y mecanismos de protección regulatorios y de supervisión que aseguran un adecuado manejo de este riesgo. En todo caso, de acuerdo con la ley, la garantía general a favor de los afiliados queda en cabeza de la Nación.

Adicionalmente, el Gobierno nacional definirá el régimen de organización y administración del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, en concordancia con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 797 de 2003.

Intermediación Laboral y Gestión del Empleo

El Ministerio de la Protección Social (MPS) avanzará en el diseño e implementación de un Sistema que articule los procesos de intermediación laboral y gestión del empleo, involucrando a actores públicos y privados, así como la permanente participación de interlocutores como los sindicatos y organizaciones comunitarias que desarrollen directamente temas de empleo. Este Sistema vinculará en su estrategia a las agencias de colocación o empleo y las empresas de servicios temporales y otros agentes como las universidades, medios escritos y electrónicos. De esta manera, se considerarán alternativas de prestación de servicios de intermediación laboral tanto pública como privada, bajo un esquema de certificación que incluya requisitos mínimos en términos de cobertura, servicios prestados y población atendida, entre otros.

Sistema de Riesgos Profesionales

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

Fortalecimiento de la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo

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

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

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

Para esto se implementará un Sistema de Información de Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo que permita caracterizar el perfil de la problemática sociolaboral del país y que genere los insumos requeridos para la vigilancia de la normativa laboral y de seguridad social integral con énfasis en el control de la evasión y la elusión.

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

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

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

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

El Gobierno nacional promoverá el diálogo social con y entre los trabajadores y empresarios. Se dará una mayor relevancia a la *Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales*, en la cual se dialogará y concertará la

política de mercado de trabajo del país y las iniciativas de formalización laboral y empresarial que se deriven de la CIF. Así mismo, esta Comisión contará con una secretaría técnica independiente. Se ampliarán las subcomisiones de concertación estimulando los acuerdos sectoriales de empleo, los cuales promoverán la construcción de relaciones laborales de largo plazo en los sectores dinámicos de la economía, especialmente en los que presenten grados elevados de informalidad o déficit en calidad del empleo. El Ministerio de la Protección Social (MPS) desarrollará un diálogo fluido con los actores intermedios de los gremios empresariales y los sindicatos, y diseñará mecanismos para la asociación de los trabajadores y empresarios del sector informal e impulsará estrategias mediante programas de actualización dirigidos a los trabajadores afiliados a los sindicatos que hagan parte de las confederaciones de trabajadores que tengan representación en la Comisión Nacional de Concertación, en el marco de la Ley 278 de 1996. Finalmente, el MPS elaborará un censo sindical y promoverá un nuevo diálogo sobre derecho del trabajo y productividad, en el cual se estimule el fortalecimiento institucional del país necesario para promover la formalización laboral y empresarial.

3. Metas

Tabla III-7

Formalización laboral y empresarial		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Informalidad Empresarial. (Número de empresas formalizadas a través de programas de cooperación público-privada)	3.408	70.000
Informalidad Laboral. Total nacional (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	61,1%	54,4%
Informalidad Laboral. Total 13 áreas (Porcentaje informales sobre el total de ocupados)	52,3%	46,0%
Brecha de Informalidad. Total 13 áreas (Ciudad con mayor informalidad/Ciudad con menor informalidad)	1,50	1,39
Afiliados al Sistema de Pensiones. Porcentaje	32,0%	42,0%
Sistema de Riesgos Profesionales. Número de afiliados	6.766.192	8.766.192
Porcentaje de los ocupados con algún tipo de mecanismo de protección a los ingresos	30,0%	40,0%
Porcentaje desempleados que han sido ubicados laboralmente en el marco del Sistema Nacional de Intermediación Laboral	4,0%	15,0%

2. Infraestructura para la competitividad

a. Servicios de transporte y logística

1. Desarrollo logístico

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

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

Marco institucional e información logística

Se fortalecerá el marco institucional del sector logístico, creando al interior del Comité Nacional de Logística de Transporte (CNL)⁵⁷, la Coordinación Programática de Logística (CPL) y la Unidad Técnica de Ejecución Logística (UTEL). Esta estructura le permitirá al Comité aumentar su operatividad, desarrollar nuevas herramientas de actuación para la implementación de la PNL, y mejorar la coordinación de los sectores público y privado responsables de la política.

La CPL estará compuesta por representantes de las mismas entidades que conforman el Comité⁵⁸ y dará orientaciones operativas y seguimiento a las actividades asociadas a los lineamientos de política. Esta Coordinación se deberá articular y estará en continua comunicación con las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), acompañando y apoyando los ejercicios de planeación estratégica para la competitividad. Lo anterior, también implicará un fortalecimiento institucional y técnico de las CRC en temas específicos de soluciones de infraestructura y logística, bajo los lineamientos del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).

⁵⁷ Antes COMIFAL: Comité para la Facilitación del Comercio y la Logística.

⁵⁸ Sector privado: sector productivo, gremios y transportistas; sector público: Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones, Ministerio de Infraestructura y Transporte, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, DIAN, Proexport y DNP.

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

El equipo de la UTEL servirá para conformar las gerencias de corredores logísticos integrales, quienes se encargarán de articular a los actores públicos y privados en la gestión de todas las acciones que se realicen sobre un corredor estratégico en el que convergen múltiples flujos comerciales. El MIT con el apoyo del DNP conformará la primera gerencia de corredores logísticos articulada con el desarrollo de infraestructura logística especializada.

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

Transporte intermodal, plataformas y logística urbana

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

Además, se continuará con los estudios de factibilidad para la construcción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE) que tengan un impacto en las dinámicas de comercio, y enfocadas a la generación de valor agregado en las cadenas logísticas. Los estudios incluirán el análisis del modelo de gestión para su desarrollo.

Con base en parámetros generales de competitividad y generación de valor agregado en procesos logísticos, el Gobierno nacional trabajará en la reglamentación específica de las ILE, definiéndolas como infraestructura estratégica de interés público y nacional, e incluyendo mecanismos de promoción a los puertos secos, zonas de actividad logística portuaria (ZAL), áreas de apoyo logístico en frontera, centros de carga aérea, zonas de consolidación y distribución urbana, plataformas logísticas multimodales⁵⁹. En ese sentido, esta nueva concepción de tipología de infraestructura, implicará la revisión y ajustes normativos y operativos en temas de facilitación del comercio exterior.

⁵⁹ Política Nacional Logística, Documento CONPES 3547 de 2008.

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

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

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

Promoción de Infraestructuras Logísticas Especializadas (ILE)

La articulación del sector público y privado se estimulará a partir de la conformación de los espacios adecuados de diálogo y concertación en los que se integren los esfuerzos de ambas partes para apalancar grandes proyectos. El desarrollo de ILE estará a cargo del sector privado y será promocionado por el Gobierno nacional. Así mismo, se estudiarán las siguientes alternativas de fomento de estos proyectos: (1) adquisición y concesión de los terrenos identificados como aptos para la construcción de ILE; (2) declaración de las ILE dentro del régimen de zonas francas; (3) declaración de los terrenos aptos para el desarrollo de ILE como de interés nacional y utilidad pública; (4) cofinanciación de la inversión necesaria para adelantar el proyecto; (5) participación pública dentro del modelo de gestión de la ILE; entre otras.

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

Servicios logísticos de valor agregado

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

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

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

La UTEL gestionará y facilitará la firma de acuerdos y convenios académicos entre el Gobierno nacional y entidades nacionales e internacionales, en aras de crear el Programa Nacional de Investigación en Transporte y Logística. En el marco del ONLC, se estructurará un plan para integrar al país con la comunidad logística regional de América Latina y el Caribe, que incentive el intercambio de conocimiento y experiencias en temáticas específicas del sector. Así mismo, la UTEL, con apoyo de las autoridades locales, gremios, sector productivo y academia, fomentará la organización y desarrollo de foros, congresos y talleres temáticos periódicos, que presenten avances en desarrollos tecnológicos y expongan estrategias para el desarrollo del sector.

A fin de articular los sistemas de información y telecomunicaciones a procesos e infraestructuras logísticas, se llevarán a cabo los estudios que permitan determinar el nivel de penetración de TIC e SIT, y la definición de acciones requeridas para su uso, masificación y aprovechamiento, en aras de mejorar la operatividad

logística y generar beneficios derivados del posicionamiento, trazabilidad y confiabilidad. El MIT incorporará las mejores prácticas en sistemas de información y telecomunicaciones para procesos logísticos en el diseño y desarrollo del ICL e implementación del RNDC.

Control y facilitación del comercio exterior

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

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

De manera complementaria, para dar continuidad a la prestación de los servicios logísticos asociados a la distribución de la carga de importación y exportación, las empresas privadas involucradas y las entidades gubernamentales encargadas de la inspección y control aduanero, antinarcóticos, sanitario, fitosanitario podrán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar el servicio a los usuarios de la carga durante las veinticuatro (24) horas del día de los siete (7) días de la semana en los diferentes puertos marítimos y otros centros de concentración de carga exterior, que serán definidos por el MIT. La medida buscará equilibrar la demanda a lo largo de todas las horas del día para lograr una distribución más eficiente del uso los diferentes nodos logísticos.

Por otro lado, la creación de la figura de los correderos logísticos, será complementaria al desarrollo de las gerencias de los correderos, con el fin de brindar una adecuada articulación entre la infraestructura y los servicios sobre los cuales se presta el transporte. En esencia se buscará al menos desarrollar tres correderos que garanticen una adecuada conectividad y competitividad del país.

Gestión y control del tránsito y transporte

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

Para lograr este objetivo, el MIT pondrá en marcha el *RUNT en Movimiento*. Esta estrategia consistirá en visitas programadas a cada departamento del país donde se encuentren operando actores del RUNT. Las visitas serán coordinadas por el MIT, y participarán el concesionario e interventor del RUNT, la SIIT y otros organismos de control. Como resultado de cada visita, las entidades participantes del RUNT en Movimiento definirán un plan de mejora y estandarización de requisitos de obligatorio cumplimiento para los agentes del RUNT en cada departamento, incluidos los Organismos de Tránsito, los Centros de Diagnóstico Automotriz (CDA), Centros de Enseñanza Automovilística (CEA), Centro de Reconocimiento de Conductores (CRC), Centros Integrales de Atención (CIA), entre otros.

Se espera que con la entrada en funcionamiento de los registros de tránsito y transporte del RUNT y la refrendación de las licencias de conducción con el nuevo formato que deberá definir el MIT estos sistemas de información se consoliden. En este sentido se facilitará al ciudadano la obtención de la licencia de conducción en el nuevo formato, eliminando requisitos que para el propósito del cambio no arrojen nueva información o que simplemente se puedan cumplir mediante otro trámite.

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

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

Los beneficios mencionados, podrán ser realizables en la medida en que se desarrolle una ley que permita: (1) circunscribir la jurisdicción de los CEA y CRC al del Organismo de Tránsito; (2) acreditar prueba de domicilio en la jurisdicción del Organismo de Tránsito donde se realice el registro de vehículos particulares; (3) refrendar las licencias de conducción de servicio particular cada tres años y sancionar de la misma forma como la no re-

novación de las mismas; y (4) ampliar la figura de solidaridad para la efectividad en la detección de infracciones de tránsito y transporte por medios técnicos y tecnológicos asegurando el cumplimiento del debido proceso.

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

El Gobierno nacional, dictará las normas técnicas, desarrollará y adoptará estándares y protocolos de tecnología relacionados con componentes técnicos de los proyectos SIT para Colombia. Los entes territoriales expedirán los actos administrativos correspondientes para garantizar el funcionamiento de los sistemas de gestión de tránsito y transporte de proyectos SIT en sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con el marco normativo que establezca para tal fin el Gobierno nacional.

Sostenibilidad ambiental y estrategias de mitigación al cambio climático

El Gobierno nacional desarrollará una propuesta de transporte sostenible para el *Global Environment Facility* (GEF). El GEF de transporte sostenible busca asistir al MIT en la estructuración y ejecución de estrategias y acciones que promuevan la sostenibilidad ambiental y contribuyan a mitigar los efectos del cambio climático, a través de la reducción de emisiones contaminantes y de gases efecto invernadero en los diferentes sistemas de transporte.

En particular, se definirán estrategias para los SITM, SETP, transporte terrestre automotor de carga y de pasajeros, ILE, y modos logísticos complementarios como el transporte fluvial y férreo. Aunque con el GEF se analizarán diversas estrategias, desde la administración y gestión de la demanda y el fortalecimiento institucional, el énfasis de la propuesta consistirá en el desarrollo de estrategias para promover el uso de combustibles limpios y en la reglamentación de las condiciones y los aspectos que conlleven a la reducción de gases contaminantes producidos por fuentes móviles buscando tener vehículos de tecnologías limpias que generen menor contaminación (vehículos híbridos, a gas o eléctricos), así como la utilización de modos más eficientes en términos de emisiones, como el modo férreo y fluvial. El GEF se complementará con un programa de cooperación técnica con la banca multilateral para desarrollar una propuesta de *National Appropriated Mitigation Actions* (NAMA) en el sector transporte así como por estudios específicos por modo de transporte en donde se puedan identificar las acciones encaminadas a reducir las emisiones de efecto invernadero (GEI).

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

Seguridad vial

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

Se estima que para 2020 el país incrementará su parque de vehículos particulares en un 54% y el de motos en un 152% reflejando la necesidad de aunar esfuerzos en materia de política de seguridad vial en el país. En la actualidad la accidentalidad vial es la primera causa de muerte en niños entre los 5 y 14 años, por encima de cualquier enfermedad; y la segunda causa de muerte en adultos entre los 15 y 44 años de edad. Es particularmente crítico el incremento en los últimos años de la mortalidad de los usuarios de las vías más vulnerables,

como son peatones, ciclistas y motociclistas. Los pagos en siniestros del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) por accidentes en motocicletas representan más del 70% del total de pagos de siniestros del SOAT en todo tipo de vehículos. Se estima que los costos asociados a la accidentalidad vial, en un país de ingresos medios como Colombia, pueden ser equivalente al 3% del PIB.

Ante la problemática actual de la accidentalidad vial en el país, y el llamado de toda la comunidad internacional –Naciones Unidas, Organización Mundial de la Salud, ONG, entidades multilaterales, etc.–, en declarar ésta la década de acción en seguridad vial, el Gobierno nacional declara la seguridad vial como una política de Estado que trascienda los planes y programas de un período de gobierno. La política es consecuente con el mandato constitucional y legal que tiene el Estado en garantizar la prestación del servicio de transporte en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad y será liderada por el MIT a través de su Viceministerio especializado en temas de transporte y tránsito, e implicará una articulación institucional a nivel público y privado.

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

Infraestructura para proteger la integridad de los usuarios

El MIT buscará que tanto la infraestructura que se desarrolle a partir del presente Plan de Desarrollo como la que se encuentre en diseño y/o construcción cumpla con criterios mínimos de seguridad vial, tales como sistemas de contención modernos y adecuados, consistencia en los límites de velocidad, vías pensadas en los usuarios y en la población discapacitada. Una infraestructura más humana deberá preservar la seguridad de todos los usuarios, privilegiando a los modos no motorizados como la bicicleta y el peatón, así como garantizar la accesibilidad de personas con movilidad reducida. Así mismo, el MIT realizará un diagnóstico, establecerá el inventario de intervenciones en la infraestructura actual y formulará un plan de trabajo para lograr su modernización y el cumplimiento de estándares mínimos de calidad. En el mismo sentido, impartirá las directrices requeridas para que los demás niveles de gobierno hagan lo propio en sus respectivas competencias, tanto a nivel rural como urbano en coordinación con otras dependencias del Gobierno como el MAVDT y los ministerios de la Protección Social, de Educación Nacional y de Defensa Nacional.

Por último y con el propósito de contribuir a la seguridad vial y al control en el cumplimiento de las normas de tránsito y transporte, el MIT estructurará el Centro Inteligente de Control de Tránsito y Transporte (CICTT), como una plataforma tecnológica robusta de administración y gestión, operado por la Dirección de tránsito y transporte de la Policía Nacional en coordinación con la SPT.

Equipo y vehículos para una movilidad segura

El Gobierno nacional promoverá la existencia de alternativas de transporte público y particular seguro en todo el territorio nacional. Así mismo, establecerá mecanismos para que los vehículos y los elementos de seguridad que los complementan, cumplan con estándares de seguridad internacionalmente aceptados. El MIT definirá la normatividad y regulación del transporte en motocicleta, a partir de un análisis integral del impacto socio-económico de esta modalidad, y de los principios de la política de Estado en seguridad vial.

Comportamiento de los usuarios

El Gobierno nacional diseñará esquemas de control que incrementen sustancialmente la capacidad para detectar infracciones y sancionarlas de acuerdo con la normativa vigente. En este contexto, el MIT liderará esquemas de coordinación interinstitucional entre los diferentes niveles de gobierno a partir de la plataforma RUNT y los esquemas de SIT complementarios.

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

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

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

Particularmente a través del Plan Nacional de Seguridad Vial 2011- 2015, se abordará con especial interés la problemática de violencia vial, conducción agresiva y las víctimas de dichas acciones, de manera que se establezcan por parte de todas las autoridades de tránsito y transporte, mecanismos que garanticen la

atención de las personas que se afecten directamente por estos fenómenos. Para ello deberán facilitar y apoyar a dichas víctimas para que obtengan una adecuada justicia y reparación de las pérdidas y daños que se les ocasionen. Para esto se podrán generar acciones conjuntas con organizaciones de carácter privado que busquen este mismo fin.

El MIT liderará la implementación de este plan, coordinará las acciones de los distintos niveles de Gobierno, y evaluará la creación de una Agencia Nacional de Seguridad Vial, que lidere la puesta en marcha del Observatorio Nacional de Seguridad Vial. Este esquema servirá de soporte interinstitucional para la generación, seguimiento y control de las políticas establecidas, así como el fortalecimiento en la planeación y gestión de la seguridad vial en el país. La información que alimente los análisis del observatorio deberá provenir principalmente del RUNT, y del Instituto de Medicina Legal o de todos los organismos de tránsito, para ello el Departamento Nacional de Estadística DANE la consolidará, permitiendo su consulta. En este sentido el desarrollo de medios tecnológicos que impliquen un mejor control de infractores o que permitan la identificación de los mismos serán promovidos como estrategias para el desarrollo del presente plan. Así mismo se promoverá el uso responsable del vehículo privado, de tal manera que el propietario del mismo se comprometa con su buen uso ayudando así a una reducción en la accidentalidad.

En desarrollo del Plan, el MIT desarrollará y adoptará las políticas y estrategias tendientes a la prevención de la accidentalidad vial, y propondrá los cambios al Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) que se requieran para salvaguardar los principios de la política con relación a las condiciones de seguridad para los usuarios en las diferentes modalidades de transporte y en cualquier de los modelos de gestión en que esta se desarrolle.

2. Metas

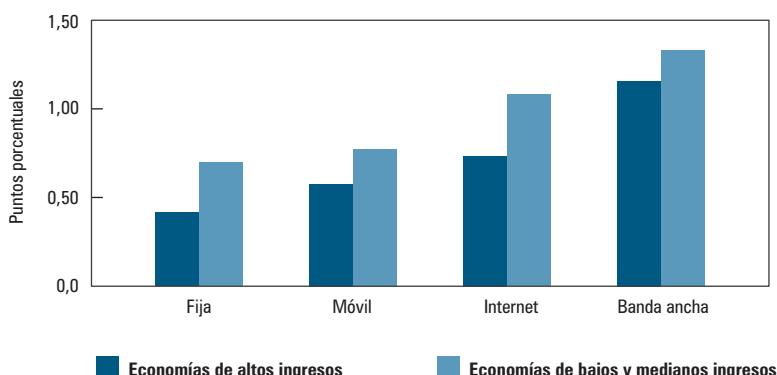
Tabla III-8

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
	Número de infraestructuras logísticas especializadas en desarrollo (Fase estudios o construcción)	Número	4	6
	Desarrollo de corredores logísticos	Número	0	3
	Reducción de costos logísticos	Porcentaje	0	25%

b. Tecnologías de la información y las comunicaciones

Las TIC son herramientas indispensables para la transformación productiva del país, pues constituyen un apoyo transversal a las locomotoras que jalonarán la economía para generar dinámica e innovación en diversos sectores, para aumentar la productividad y para mejorar en competitividad. Así mismo las TIC contribuyen a generar, transmitir y potenciar la creación de conocimiento –en particular ciencia y tecnología–, de otra parte apoyan la gestión de desastres y las labores de reconstrucción en el largo plazo. El Banco Mundial (2009a) estima que por cada 10% de incremento en la penetración fija o de incremento en la penetración móvil se genera un incremento del 0,73% o del 0,81% respectivamente en el Producto Interno Bruto (PIB) de un país en vía de desarrollo. También se estima que el desarrollo de la banda ancha generaría un impacto relativo más alto que aquel generado por la telefonía fija o la telefonía móvil tanto para países en vía de desarrollo como para países desarrollados, alcanzando niveles similares y superiores al 1,2% de incremento en el PIB por un 10% de incremento en la penetración. De igual forma, las TIC apoyan en situaciones de emergencia como los desastres naturales, por ejemplo, en alarmas tempranas para la gestión de desastres, articulación de los sistemas de emergencias, localización de personas, información al ciudadano, la evaluación de daños, entre otros.

Figura III-11
Impacto Económico del Crecimiento de las TIC

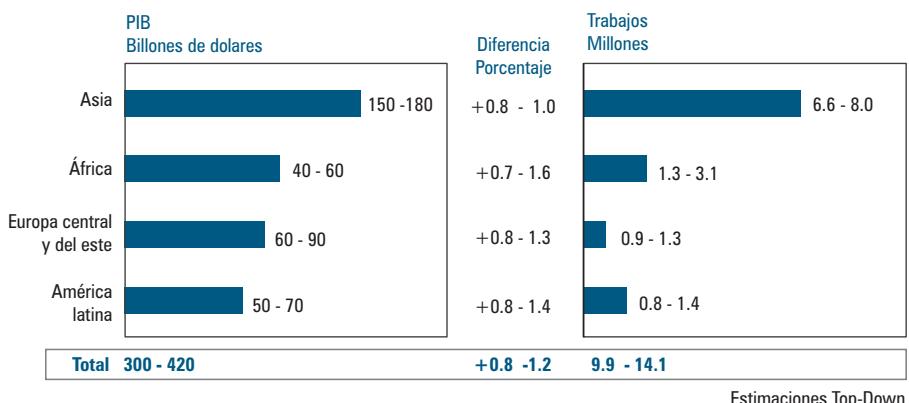


Fuente: Banco Mundial (2009a).

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

Figura III-12

Impacto económico del incremento de penetración de la Banda Ancha Móvil



Fuente: McKinsey&Company, Inc. (2009)

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

Por su parte, McKinsey&Company, Inc. (2009) estima que la penetración de la banda ancha sobre redes móviles en economías en vía de desarrollo puede producir enormes beneficios económicos, entre ellos potenciales incrementos en el PIB y generación de empleo. Por ejemplo, se estima que el desarrollo de la banda ancha móvil en Latinoamérica puede generar incrementos en el PIB regional en aproximadamente USD\$60 billones. Adicionalmente, se estima que un incremento del 10% en la penetración de banda ancha móvil generaría incrementos hasta del 1,4% del PIB en un país típico de la región. De esta manera, la banda ancha se convertiría en un mecanismo clave de crecimiento económico y de competitividad de las naciones y puede ser considerada como una solución costo-efectiva para áreas grandes y rurales en países en vía de desarrollo.

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

Tabla III-9**Principales indicadores del sector de TIC en Colombia**

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

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

Este panorama permite presentar lineamientos de política para el sector TIC que permitan la inclusión de toda la población; personas con discapacidad, tercera edad, etnias y demás grupos sociales; dichos lineamientos se enmarcan en una serie de principios de promoción encabezados por la fórmula: “El mercado hasta donde sea posible, el Estado hasta donde sea necesario” dirigidos todos a la superación de brechas, tanto en el nivel de infraestructura, como en los de disponibilidad de dispositivos y terminales; y a la generación de aplicaciones y contenidos, buscando la apropiación generalizada de las TIC, mediante la consolidación de un marco normativo, institucional y regulatorio convergente.

De esta manera, el Gobierno nacional implementará el Plan Vive Digital Colombia formulado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuyo objeto es impulsar la masificación y el uso de Internet a través del desarrollo y uso eficiente de infraestructura y la promoción y apropiación de los servicios TIC.

Se trata de desarrollar un Ecosistema Digital (infraestructura, servicios, aplicaciones y usuarios) e incentivar de forma integral la oferta y la demanda de servicios digitales para la inclusión social y la disminución de la brecha digital, así como para la innovación, la productividad, la competitividad y el control social.

1. Desarrollo y uso eficiente de infraestructura

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de TIC, fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios. Se buscará la expansión, y cobertura para zonas de difícil acceso, en especial beneficiando a poblaciones vulnerables, y se incluirá en la fase de planeación la evaluación de los posibles riesgos naturales que puedan afectar la infraestructura crítica de TIC con el objeto de ser minimizados en su diseño, instalación y operación. También garantizará la neutralidad tecnológica entendida como la libre adopción de tecnologías que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios, contenidos y aplicaciones que usen TIC.

Conectividad internacional

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

Redes de fibra óptica

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

También buscará incrementar su participación en los recursos del Presupuesto General de la Nación, bajo el entendido que las TIC son factor vital de desarrollo de los sectores productivos del país e impactan directamente en la competitividad.

Redes de televisión y radio

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

Acceso universal

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

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

Uso y mejora de la infraestructura del operador postal

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

2. Desarrollo de contenidos y aplicaciones

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

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

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

La radio pública fortalecerá su parrilla de programación para satisfacer la demanda de contenidos sociales que no cubre la radio comercial y se implementarán acciones de formación y fortalecimiento del servicio de Radiodifusión Sonora Comunitaria, promoviendo la generación de contenidos propios y pertinentes. La promoción de la comunicación comunitaria y ciudadana, en sus aspectos de gestión, programación, legislación, protección y estímulo, así como en los aspectos de apoyo y actualización tecnológica, se constituirá en una forma de impulsar la participación democrática informada.

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

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

Normatividad

El Ministerio de TIC y la CRC, en lo que competía a cada entidad, reglamentarán e implementarán la Ley 1341 de 2009 (Ley TIC) y la Ley 1369 de 2009 (Ley Postal), las cuales determinan el marco general para la formulación de las políticas públicas que rigen el sector TIC e incluirá las obligaciones en materia de provisión de los servicios y usos de infraestructura por razones de atención y prevención de situaciones de emergencia y seguridad pública. De igual forma, en el marco de sus competencias, el Ministerio de TIC apoyará al Ministerio de la Protección Social en la reglamentación del Teletrabajo.

Institucionalidad

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

Regulación

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

Fomento de Seguridad informática y ciberseguridad

Reconociendo que la seguridad informática es un factor primordial para la apropiación de las TIC, el Ministerio de TIC, en conjunto con las demás entidades competentes como el Ministerio de Defensa, e involucrando al sector privado, adelantará la reglamentación de la seguridad informática, la cual contemplará los parámetros técnicos y procedimentales para garantizar el manejo de la información. Por su parte, la CRC expedirá la regulación para el sector TIC, relacionada con los parámetros técnicos mínimos que deben cumplir los proveedores de servicios y redes para la ciberseguridad.

Protección al usuario de redes convergentes

Teniendo en cuenta la función del Gobierno nacional en relación con la protección del usuario, el Ministerio de TIC adelantará la reglamentación para el control social de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, en cuanto a participación, funciones y financiación de las actividades relacionadas con los usuarios de las TIC. De la misma forma, la CRC expedirá un régimen de protección al usuario de TIC y de calidad en la prestación de los servicios, los cuales tendrán en cuenta la oferta convergente de los servicios, contenidos y aplicaciones.

Infraestructura de TIC e impacto en salud y ambiente

Teniendo en cuenta los efectos de la construcción, operación y mantenimiento de las infraestructuras de TIC, la protección del medio ambiente y la salud pública, el Gobierno nacional propenderá por la reglamentación de la instalación de infraestructuras que considere pertinente, definiendo parámetros técnicos y procedimientos que minimicen los impactos mencionados. Así mismo, se reglamentarán las condiciones técnicas y económicas para la instalación de infraestructura de TIC (antenas, torres, cableado) y se brindarán lineamientos para que exista

concordancia con los planes de ordenamiento territorial y demás reglamentación relacionada, con el objeto, entre otros, que no se establezcan barreras o limitaciones a la instalación y el despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios TIC, en beneficio de la competencia y los usuarios.

Promoción de la competencia y la inversión

La CRC adelantará la revisión de la lista de mercados relevantes susceptibles de regulación ex-ante y las medidas regulatorias asociadas a los mismos y en el mercado de “voz saliente móvil”, incentivará los operadores móviles virtuales a partir del marco legal ya establecido en la Ley 1341 de 2009. Finalmente, buscando apoyar la masificación de banda ancha, la CRC, entre otras líneas de acción, definirá regímenes en materia de acceso, uso e interconexión de redes, de protección a los usuarios y de calidad en la prestación de servicios de telecomunicaciones, en ambiente de convergencia, tomando especial consideración a la evolución tecnológica y del mercado.

Instalación y utilización de infraestructura para las TIC

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial desarrollará un reglamento técnico mediante el cual se regule la infraestructura de obra civil de tal manera que permita el aprovechamiento de la misma para el acceso a las telecomunicaciones por parte de los residentes en viviendas, con el fin de que éstos se beneficien de la oferta de servicios por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, para lo cual contará con el acompañamiento técnico del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la CRC. Las disposiciones normativas sobre la materia propenderán por la disminución de los trámites administrativos necesarios para que un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones pueda ofrecer sus servicios al interior de las viviendas, de acuerdo con la libre elección del usuario final incentivando de esta manera la competencia efectiva entre los proveedores.

Sector postal

El Gobierno nacional adelantará el proceso de estudio de la alternativa más adecuada para garantizar la continuidad en la prestación del Servicio Postal Universal por quien ostente la calidad de operador postal oficial o concesionario de correo. Se garantizarán las condiciones para la prestación de los servicios postales de manera eficiente, particularmente en el caso del Servicio Postal Universal, así como la continuidad, actualización y el mejoramiento de los servicios postales en el país. La CRC adelantará la regulación postal bajo un ambiente de convergencia tecnológica y de acuerdo con los requerimientos del mercado postal, en el marco de la Ley 1369 de 2009.

Planificación y gestión eficiente del espectro

La demanda de nuevos servicios inalámbricos de datos tales como acceso a Internet a través de redes móviles, han incrementado el tráfico de datos y en consecuencia el uso del espectro. Con el fin de que Colombia pueda dar un salto en conectividad y pueda cerrar la brecha digital mediante la masificación de banda ancha, la política de espectro de Colombia debe mantener facultades para permitir a la industria ofrecer nuevos servicios soportados en el desarrollo de tecnologías inalámbricas. Para ello la autoridad en materia de administración del espectro radioeléctrico debe definir procedimientos particulares para el otorgamiento de permisos para su uso, teniendo en cuenta las necesidades actuales y futuras de continuidad del servicio, disponibilidad del espectro, eliminación de fallas intempestivas o interferencias perjudiciales, operación de una parte de la red considerada estratégica que afecte o pueda afectar la prestación de un servicio de radiocomunicaciones o cuando, como resultado de nuevas atribuciones de espectro resulte necesaria la migración de operadores a otras bandas de frecuencias para que continúen prestando sus servicios en frecuencias diferentes.

Gestión eficiente de servicios en línea del Gobierno

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

4. Apropiación de las TIC por parte de los usuarios

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

La puesta en marcha de incentivos fiscales como la exención del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el pago de la suscripción al servicio de Internet,

representa un mecanismo importante de estímulo al crecimiento del número de conexiones. En este marco, y tomando en cuenta las repercusiones en una mayor penetración, la masificación de dispositivos y servicios adicionales, la recuperación en el recaudo de impuestos y el efecto positivo en la contribución al crecimiento del PIB por cuenta de una mayor productividad, aceleramiento de la innovación y atracción de empleo en otras regiones del país, el Gobierno nacional evaluará la reducción o eliminación del IVA en el servicio de acceso a Internet a escala nacional.

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

5. Adopción de las TIC en otros sectores

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

Educación

El Gobierno nacional consolidará a las TIC como plataforma tecnológica para mejorar la cobertura, la calidad y la pertinencia de los procesos educativos, fortalecer la fuerza laboral en el uso de las TIC y promover la generación y uso de contenidos educativos. En este marco, se promoverá el acceso a las TIC con una estrategia de continuidad en la conectividad de las sedes educativas oficiales, contenidos, reposición de equipos, así como de soporte y mantenimiento de los mismos. También promoverá la innovación pedagógica y el uso de nuevas TIC para la formación de competencias laborales generales y buscará que las TIC se integren al proceso pedagógico de los docentes y estudiantes, a los procesos de mejoramiento de las instituciones educativas, y en general, a la vida cotidiana de la comunidad. Además, en busca del fortalecimiento del capital humano, y con el objeto que las TIC sean aprovechadas de manera efectiva por el sector productivo, el Gobierno nacional promocionará políticas para fortalecer las capacidades de TIC desde los currículos de la educación técnica y superior en competencias del sector TIC.

Salud

El Gobierno nacional buscará altos niveles de calidad y cubrimiento de los servicios de salud, brindando información relevante a sus usuarios en línea, y fortaleciendo el sector a nivel institucional, a partir de la instalación de infraestructura tecnológica y la apropiación y uso eficaz de las TIC en el mismo. De esta manera, se fortalecerán los Sistemas de Información del sector salud en el país, facilitando la atención a los ciudadanos, brindando transparencia en el manejo de recursos de este sector, y buscando mejorar el monitoreo y control de amenazas de salud a través de las TIC. Adicionalmente, las instituciones del Sistema de Protección Social mejorarán sus sistemas de información, promoviendo la interoperabilidad en los mismos, y brindando una mejor atención al ciudadano. De otra parte, se promoverá el uso, apropiación y generación de contenidos de TIC en los currículos del sector salud y también la investigación aplicada a desarrollo de contenidos de TIC para el mismo.

Financiero

Los servicios financieros móviles, entendidos como aquellos ofrecidos a través de dispositivos móviles, tienen un impacto a nivel social, al disminuir los costos mediante el aprovechamiento de la tecnología móvil asociados a la banca, siendo un potencializador de la promoción de bancarización. En este sentido, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de TIC, el DNP y Banca de las Oportunidades, promoverán alianzas entre las entidades bancarias y los proveedores de redes y servicios móviles, con el objeto de aprovechar la experiencia de estos últimos en la identificación y gestión de clientes de bajos recursos a escala nacional. Así mismo, los entes reguladores sectoriales definirán una regulación articulada que precise los mecanismos para promover la competencia en este tipo de servicios y su interoperabilidad.

Justicia

El Gobierno nacional optimizará la gestión judicial y administrativa, incorporando modernos sistemas tecnológicos y telemáticos que faciliten el acceso ágil y oportuno a la información de la Rama Judicial, haciendo más eficientes sus procesos e incentivando, la interacción con los ciudadanos por medios electrónicos. Como parte de esta estrategia, se pondrán a disposición de los ciudadanos contenidos relacionados con las normas, las entidades del orden nacional ingresarán sus procesos en línea y se desarrollarán expedientes digitales.

Productividad empresarial

El Gobierno nacional fomentará el uso y aprovechamiento de las TIC en el sector empresarial, como base para promover la inversión, mejorar la productividad, consolidar empresas más competitivas, haciendo especial énfasis en las Mipymes y

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

Comercio electrónico

Considerando el potencial de expansión de mercados de este tipo de comercio, el Gobierno nacional actualizará de manera integral la Ley 527 de 1999, tomando en cuenta los lineamientos internacionales en materia de firmas electrónicas, la facturación electrónica como título valor, el régimen de protección al usuario de este tipo de comercio, la responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet con el consumidor, y la promoción de mayor competencia en la actividad de certificación abierta, entre otros. Así mismo, reconociendo el factor dinamizador del programa Gobierno en Línea, el Ministerio de TIC impulsará a los entes públicos en especial los entes territoriales para que tengan una buena oferta transaccional en sus sitios web y realizará una campaña nacional de difusión de los principales beneficios de este tipo de comercio. Por otro lado, alineado con el Documento CONPES 3620: *Lineamientos de política para el desarrollo e impulso del comercio electrónico en Colombia*, el Ministerio de TIC a través de 4-72 Servicios Postales Nacionales, implementará una estrategia comercial dirigida a prestar los servicios logísticos para el desarrollo de comercio electrónico.

Transporte

Tomando en cuenta la eficiencia que incorporan las TIC en los trámites y el acceso a la información al ciudadano, el Gobierno nacional ofrecerá la totalidad de los trámites para el sector transportador en línea, brindará una política de uso de peajes electrónicos, y ofrecerá la información al ciudadano sobre el estado de las carreteras. Lo anterior, en concordancia con el Plan Maestro ITS (Sistemas Inteligentes de Transporte), que formulará el Gobierno nacional como soporte de los servicios de transporte y logística. Así mismo, y en el marco de compartición de infraestructura sectorial, se desarrollará la priorización del desarrollo conjunto de carreteras y redes de fibra óptica.

Vivienda

El aprovechamiento de las TIC en este sector buscará mejorar la conectividad en los hogares y la eficiencia en trámites sectoriales. Tomando en cuenta lo anterior, el Gobierno nacional ejecutará una estrategia que incluirá el mejoramiento

de la conectividad en los hogares beneficiados por vivienda de interés social en zonas urbanas y la oferta de información en línea relacionada con los trámites de asignación y entrega de subsidio de vivienda.

Ambiente

En este sector, las TIC apoyarán el manejo y la divulgación de información ambiental del SINA, priorizando en la captura, procesamiento y divulgación de la información ambiental y en el Registro Único Ambiental (RUA) en cabeza de los institutos de investigación ambiental, así como en la gestión de trámites de las autoridades ambientales. En este marco, el Gobierno nacional desarrollará una estrategia que permitirá aprovechar estas tecnologías con el fin de facilitar la gestión de las autoridades ambientales para el apoyo en la toma de decisiones.

Relaciones exteriores

Las TIC son una herramienta para vincular los colombianos en el exterior y fortalecer la presencia del Estado a nivel internacional. En este marco, el Gobierno nacional fortalecerá la oferta de información y servicios al ciudadano en el exterior, los trámites en línea incluyendo la fase transaccional, así como a nivel institucional implementará mecanismos de educación y ambiente de trabajo virtuales para sus funcionarios.

Defensa

Las TIC han mostrado ser un instrumento fundamental para la defensa y la seguridad. Por ello, el Ministerio de Defensa Nacional quiere enmarcarse en el Plan Vive Digital con tres iniciativas de impacto. La primera de ellas buscará, a través de la Telesalud, una intervención oportuna y más precisa para los heridos en el teatro de operaciones y durante su evacuación, así como un mejor servicio para los usuarios del sistema de salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. La segunda –de Ciberseguridad y Ciberdefensa– tiene como objetivo proteger las infraestructuras críticas nacionales de los ataques cibernéticos, así como generar capacidades de prevención, detección y respuesta temprana ante este tipo de incidentes. Finalmente, la tercera iniciativa pretende contribuir a la capacitación del personal de oficiales, suboficiales y civiles mediante la implementación de educación virtual en zonas de difícil acceso.

Cultura

Con el objeto del aprovechamiento de las TIC para la comunidad y las entidades, en este sector, el Gobierno nacional continuará brindando conectividad en bibliotecas públicas, contenidos relacionados con el patrimonio bibliográfico y documental a sus usuarios, y fortalecerá la gestión de documentos electrónicos en el Estado.

Agricultura

Las TIC serán aprovechadas con el objeto de ampliar la base de los usuarios del sector y de que estos puedan acceder a trámites en línea, oferta de información oportuna, inteligencia de mercados y capacitaciones para sus actividades productivas, entre otros. En este marco, la tecnología móvil será aprovechada para que los productores reciban información agropecuaria por mensajes cortos de texto (SMS) y acceso a servicios de FINAGRO, y en general las TIC permitirán la trazabilidad del cabezas de ganado, la capacitación de productores para el fortalecimiento de su actividad, su acceso a servicios financieros, y postulaciones y consultas del trámite de subsidio de vivienda en el sector rural.

Minas y energía

La estrategia de aprovechamiento de las TIC para el sector minero energético promoverá la oferta de servicios, trámites en línea y sistemas de información confiable y actualizada.

Prevención y atención de desastres

Las TIC, por su carácter transversal y permanente, apoyan la gestión de todas las entidades parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres (SNPAD). En este sentido, el Ministerio de TIC, en conjunto con las entidades competentes, fortalecerá el apoyo a dicho sistema, permitiendo la optimización de captura y consolidación de información oportuna, la activación de alarmas tempranas y envío de información relevante al ciudadano por dispositivos móviles, así como la optimización del servicio de emergencias ciudadanas (Línea 123) para todo el país. Adicionalmente diseñará estrategias para el aprovechamiento de las TIC y las redes sociales para recolección de recursos humanitarios.

Gobierno en Línea

Todas las entidades de Administración Pública de que trata el artículo 39 de la Ley 489 de 1998, deberán adelantar las acciones para avanzar en la implementación de la estrategia del Gobierno en Línea, sujetándose a los lineamientos y estándares que para el efecto disponga el Gobierno nacional a través del Programa de Gobierno en Línea del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

6. Metas

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

Tabla III-10

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Conexiones de Internet de banda ancha (millones)	2,2	8,8
Número de municipios conectados a través de redes de fibra óptica	200	700
Hogares conectados a Internet (porcentaje del total de hogares)	27%	50%
Mipymes conectadas a Internet porcentaje del total de Mipymes	7%	50%
Número de tecnocentros autosostenibles en operación (espacios que integran comunidad en acceso, capacitación, entretenimiento y servicios TIC)	0	800

3. Apoyos transversales a la competitividad

a. Acceso a servicios financieros

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

Entre 2006 y 2009, la profundización financiera aumentó del 23,5% al 29,9%, y el nivel de bancarización de la población adulta pasó del 47,1% al 57,3%⁶⁰. A pesar de esos avances, persisten factores que distorsionan y dificultan la prestación eficiente de servicios financieros a toda la población y condiciones que afectan la permanencia de oferta financiera formal en todo el país. Además, desde la demanda existen elementos que desincentivan el acceso a servicios financieros por parte de la población de bajos ingresos, los receptores de remesas, los colombianos en el exterior y los empresarios.

Por lo tanto, se propone implementar estrategias dirigidas a: (1) garantizar la permanencia de oferta financiera formal en aquellos lugares donde se ha logrado ampliar la cobertura; (2) apoyar el acceso al sistema financiero por parte de la población actualmente no bancarizada; (3) profundizar el uso de servicios financieros con la diversificación de productos financieros adecuados para la atención de diferentes segmentos poblacionales; e (4) implementar acciones que garanticen educación económica y financiera de calidad para toda la población.

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

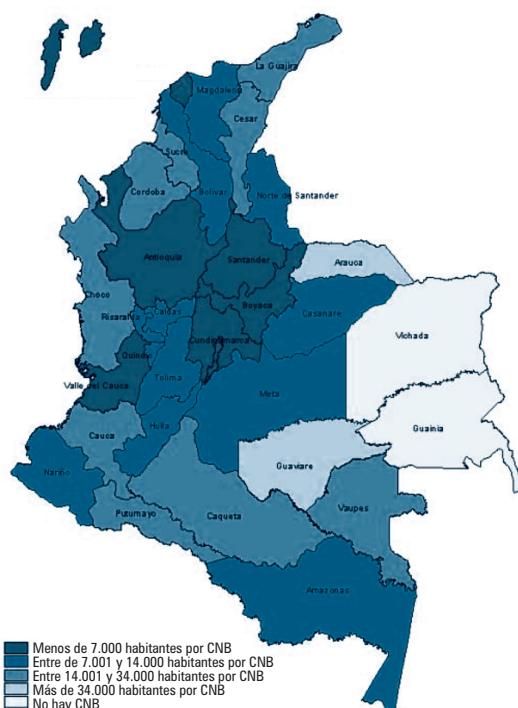
1. Lineamientos estratégicos

Garantizar la cobertura del sistema financiero

Garantizar que el sistema financiero tenga cobertura suficiente para atender a toda la población es un requisito fundamental para facilitar el acceso y profundizar el uso de servicios financieros formales. La creación y la reglamentación de Corresponsales No Bancarios (CNB) para la atención de zonas alejadas y sin oferta financiera formal permitió, en agosto de 2010, ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero al 99% de los municipios de Colombia⁶¹. Si bien la mayoría de los CNB se ubican en la zona central del país, en correspondencia con los mayores centros de actividad económica, su presencia respecto al número de habitantes adquiere importancia en departamentos de la zona periférica sur y la Amazonia que se encontraban desatendidos por el sistema financiero formal (figura III-13).

Figura III-13

Departamentos, según CNB por número de habitantes



Fuente: Banca de las Oportunidades - Cálculos DDE-DNP

⁶¹ Al mes de agosto de 2010 se encontraban instalados 8 315 CNB en 31 departamentos del país.

Entre julio de 2007 y septiembre de 2010 los CNB realizaron más de 44 millones de transacciones, las cuales ascendieron a más de \$8,5 billones. Aunque la reglamentación actual permite a los CNB adelantar trámites de crédito y gestiones para la apertura de cuentas de ahorro, corrientes o certificados de depósito a término (CDT), hasta ahora este canal financiero ha sido utilizado principalmente con carácter transaccional. De acuerdo con la información reportada por Banca de las Oportunidades (BdO), los recaudos, transferencias, pagos, depósitos y retiros de dinero en conjunto corresponden al 99% del total de las transacciones realizadas a través de los CNB y actualmente solamente dos de las once entidades que cuentan con CNB ofrecen servicios de apertura de cuenta de ahorros y trámites de crédito.

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

De otro lado, experiencias internacionales han demostrado que la aplicación de TIC para la prestación de Servicios Financieros Móviles (SFM) es una herramienta clave para ampliar la cobertura del sistema financiero y los niveles de inclusión financiera⁶², por cuanto permiten reducir los costos de la prestación de los servicios de la banca en zonas apartadas, con lo cual se reportan impactos positivos en el nivel de bienestar socioeconómico de la población (BID, 2009).

En Colombia, la implementación de SFM tiene un gran potencial como instrumento para aumentar el acceso de la población a los servicios financieros formales si se considera la amplia cobertura de la telefonía móvil celular⁶³. En este sentido, se hace necesario avanzar en la implementación de SFM, para lo cual el programa Banca de las Oportunidades, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), con apoyo de la Superintendencia Financiera, y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) promoverán los ajustes normativos y regulatorios

⁶² Los SFM se entienden como el canal para la prestación de servicios financieros que incluye, entre otros, la administración de productos financieros como cuentas corrientes y de ahorro, la transferencia de recursos, la obtención de créditos, el envío y recepción de giros y remesas a través del teléfono celular, lo cual favorece la inclusión de nuevos clientes al sistema financiero.

⁶³ Según el MTIC a diciembre de 2009 los abonados móviles llegaron a ser 42,2 millones.

que permitan la implementación de productos financieros de rápida masificación por el canal móvil.

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

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

Actualmente el 30% de las cooperativas financieras y de ahorro y crédito se encuentran en municipios con menos de 50.000 habitantes, que representan el 90% del total de los municipios del país. Como las cooperativas son un intermediario financiero importante para apoyar la cobertura física del sistema financiero en ese tipo de municipios, el programa Banca de las Oportunidades continuará apoyando su fortalecimiento estructural con actividad financiera⁶⁴ y la ampliación de cobertura del sector cooperativo a través de la cofinanciación de la instalación de sucursales o corresponsales⁶⁵. También se brindará asistencia técnica para la diseño de productos de microcrédito y microahorro adecuados para atender familias de bajos ingresos.

Ampliar el acceso y el uso de servicios financieros formales

Ahorro

Aunque los costos de tenencia de las cuentas de ahorros son la principal barrera para el acceso de la población de menores ingresos y en situación de desplazamiento, éstas son el producto financiero con mayor penetración entre la población colombiana⁶⁶. Con el fin de disminuir los costos que tiene este producto para la

⁶⁴ El Programa BdO contrató en 2008 al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU por sus siglas en inglés) para implementar programas de fortalecimiento estructural a cooperativas con actividad financiera, a través del robustecimiento de sus esquemas de gobernabilidad, desempeño financiero, gestión, operación, administración de riesgo y estrategia comercial.

⁶⁵ En 2007 y 2009, el Programa BdO hizo dos convocatorias que permitieron establecer oficinas de cooperativas en 18 municipios de menos de 50.000 habitantes. A septiembre de 2010 habían sido instalados los cuatro primeros CNB del sector cooperativo.

⁶⁶ En julio de 2010, el 34,8% del total de personas mayores de edad bancarizadas en Colombia (17.787.962) se ha vinculado al sistema financiero exclusivamente a través de la tenencia de una cuenta de ahorros (Reporte de Bancarización Marzo de 2010, Asobancaria).

población de menores ingresos, el programa BdO impulsó una cuenta de ahorro con condiciones especiales⁶⁷ y ha buscado fortalecer la cultura de ahorro formal de las familias pobres, mediante el diseño y la aplicación de un programa piloto de promoción de ahorro dirigido a madres titulares del Programa Familias en Acción y la implementación de la metodología para la creación de Grupos de Ahorro y Crédito Local⁶⁸. El programa BdO, con el apoyo del DNP, continuará respaldando la formación de Grupos de Ahorro y Crédito Local y emprenderá las acciones necesarias para atender población Red JUNTOS promoviendo su inclusión futura al sistema financiero formal.

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

Adicionalmente, para que el sistema financiero pueda continuar ofreciendo la apertura de cuentas de trámite simplificado de forma masiva e incrementar sustancialmente el acceso a productos financieros de ahorro para la población en general⁶⁹, es indispensable que cuente con mecanismos eficientes de verificación de la identidad de los clientes. Para ello, es necesario que la Registraduría General de la Nación logre implementar estrategias de validación de la información pública de identificación de los ciudadanos que sean ágiles y de bajo costo.

⁶⁷ En el artículo 25 del Decreto 2555 de 2010 se reglamentan las “Cuentas de Ahorro Electrónicas” para la promoción del acceso a los servicios financieros de las personas de menores ingresos y población desplazada. Según BdO al mes de agosto de 2010 existían 2,34 millones de cuentas de ahorro electrónicas activas, la mayoría abiertas en el Banco Agrario por Familias en Acción para la entrega de subsidios condicionados.

⁶⁸ El programa piloto de ahorro es producto del convenio suscrito en el año 2008 por Acción Social, DNP y el programa Banca de las Oportunidades con la Fundación Capital, para el diseño de un proyecto para la movilización del ahorro formal de las familias pobres extremas en Colombia. En el año 2010 inició la implementación de un programa piloto de dos años de duración en 12 municipios.

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

⁶⁹ El trámite simplificado no es una modalidad de cuenta o producto de ahorro sino una diligencia abreviada para su apertura. Siguiendo las medidas en materia de administración del riesgo del lavado de activos y de financiación del terrorismo los productos de ahorro adquiridos a través de trámite simplificado suelen contar con límites en el nivel de operaciones de débito y de saldo permitido.

Transacciones

Con el incremento en la utilización de cuentas de ahorro es viable la promoción de medios de pago que desestimulen el uso del efectivo y que permitan eficiencias para todos los agentes económicos involucrados en el ciclo de transacciones. Para ello, el Gobierno nacional promoverá los pagos y recaudos a través de mecanismos electrónicos, al tiempo que revisará la existencia de obstáculos para la masificación de este tipo de mecanismos de movilización de recursos.

También emprenderá las acciones necesarias para que todos los titulares de cuentas de ahorro y/o corrientes puedan realizar el pago de servicios e impuestos mediante órdenes de débito automático de sus cuentas. Para este fin, se definirán los mecanismos adecuados, y los derechos y deberes de cada una de las partes que intervienen en este modelo, de manera que se genere un esquema de pagos confiable y masivo que beneficie al mayor número de usuarios posible.

Seguros

El fenómeno de *la Niña* 2010-2011 hizo evidente la necesidad de que el país cuente con una estrategia integral de protección contra eventos catastróficos que incluya la promoción del acceso a productos financieros contingentes, en particular seguros. A pesar de que los seguros son un instrumento para la transferencia de riesgos y la mitigación del impacto de los mismos en el bienestar y las finanzas personales, la población Colombia ha mantenido bajos niveles de aseguramiento⁷⁰.

En este sentido, el Gobierno nacional identificará las medidas necesarias para la promoción del diseño de nuevos productos de seguro dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población ante todo tipo de riesgos, y especialmente los asociados al cambio climático. Al mismo tiempo se implementarán estrategias, como la educación al consumidor financiero, para promover la cultura del aseguramiento y estimular a la población a buscar su protección a través de los mecanismos que ofrece el mercado.

Adicionalmente, se buscará el diseño de otro tipo de coberturas como instrumentos derivados o la creación de fondos o reservas que operen como anillos de seguridad para la adecuada atención de riesgos. Por lo tanto, se buscará el desarrollo del mercado de derivados.

Microseguros

La población de menores ingresos tiene una mayor probabilidad de verse afectada por situaciones tales como enfermedades, accidentes y desastres naturales

⁷⁰ De acuerdo con la información reportada por Swiss Re (Sigma No.2 2010) para el año 2009 la penetración de los seguros en Colombia, medida como la relación entre el valor de las primas emitidas y el PIB, fue del 2,3%. Para el mismo año, el nivel promedio de penetración de seguros de América Latina y el Caribe fue de 2,8%, mientras para Norte América y Europa fue de 8%.

que la población con mayores niveles de ingreso. En consecuencia, el acceso limitado a servicios financieros formales los obliga a recurrir a mecanismos informales de financiamiento que se caracterizan por tener altos costos y/o generar pérdida o disminución de activos (Documento CONPES 3616 de 2009).

Según información de línea base de Red JUNTOS, sólo el 5,2% de las familias en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento declaran contar con algún tipo de seguro⁷¹. La alta exposición al riesgo y el uso de mecanismos informales incrementa la vulnerabilidad de esta población y disminuye sus oportunidades de superar la pobreza. Por lo tanto, a partir de la identificación de sus necesidades, el Programa BdO y Acción Social con el acompañamiento del DNP, avanzarán en el desarrollo e implementación de productos financieros que permitan a las familias Red JUNTOS asegurarse para afrontar los principales riesgos que enfrentan.

Adicionalmente, el Gobierno nacional a través de BdO trabajará en la identificación de las medidas necesarias para la promoción del diseño de nuevos productos de seguro dirigidos a reducir la vulnerabilidad de la población, especialmente ante los riesgos asociados a eventos climáticos.

Remesas

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

Tabla III-11

Gasto recurrente total financiado con remesas. AMCO*, julio de 2004

Tipo de hogar	Porcentaje hogares que usan remesas en gasto recurrente	Tasa de dependencia (Gasto recurrente financiado con remesas/Gasto recurrente total)
Hogares AMCO	11,9%	6,5%
Hogares que reciben remesas	65,5%	34,3%
Hogares que financian su gasto recurrente con remesas	100,0%	85,9%

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

⁷¹ Al mes de agosto de 2010 InfoJUNTOS contiene información de 599.315 familias.

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

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

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

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

Para ello es necesario que: (1) los colombianos en el exterior puedan tener cuentas en Colombia cuyos depósitos puedan ser utilizados para ahorro, pagos de seguridad social, educación, salud, vivienda e inversiones productivas, entre

otros; (2) los costos de transacción de cobro de las remesas y otros giros para los receptores y para los prestadores de bienes y servicios sean menores; (3) nuevos canales de distribución puedan ser utilizados para el pago de remesas (ej. banca móvil); y (4) la reglamentación de apertura de cuentas y prestación de servicios financieros sea aplicable, reconociendo las diferencias, tanto para residentes como para colombianos en el exterior.

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

Impulsar la provisión de información de costos y canales de envío de remesas y otros giros de migrantes. A pesar de la reducción de costos de envío de remesas y otros giros, éstos aún son altos si se comparan con otros países de la región. Además, el emigrante no cuenta con instrumentos que le permitan comparar información sobre costos a través de diferentes operadores. Por ello, se impulsará la provisión de información integral y transparente de los costos de envío a través de diferentes pagadores de remesas y otros giros, de tal forma que los emisores dispongan de la información necesaria para que tomen decisiones informadas en el momento de seleccionar el medio de envío y de pago de los recursos.

Crédito

Revisar el régimen de garantías inmobiliarias y mobiliarias. Aunque el Fondo Nacional de Garantías (FNG) ha contribuido a la superación de las barreras de acceso a crédito de personas naturales y de Mipymes⁷², actualmente el conjunto de garantías está regulado de manera dispersa, limita el uso de diversos bienes muebles e inmuebles como respaldo de obligaciones y dificulta la recuperación de activos en caso de incumplimiento, lo que incrementa el riesgo de las operaciones de crédito⁷³ y sus costos. Mejorar el sistema actual de garantías tendrá efectos positivos sobre la movilización de recursos financieros al ofrecer mayores opciones para respaldar obligaciones de crédito y reducir los costos de acceso, una vez

⁷² Durante el año 2009, la línea de garantía empresarial del FNG respaldó 192.512 operaciones de crédito de Mipymes por \$4,8 billones; mientras la línea educativa y de vivienda ofreció garantías para 12.970 operaciones por un valor cercano a \$158.000 millones. (FNG, 2009: 6).

⁷³ Para Colombia, el Índice de Protección de los Derechos de los Acreedores del estudio Doing Business 2010 del Banco Mundial se ubicó en 5 en una escala de 0 a 10, por debajo del promedio general de América Latina y el Caribe (Banco Mundial, 2010; 114).

los intermediarios financieros perciban la disminución de los riesgos asociados al otorgamiento de recursos.

Este régimen será promovido por el Gobierno nacional y deberá: (1) generar nuevos tipos de garantías admisibles, (2) crear mecanismos ágiles y seguros para la recuperación de recursos en caso de incumplimiento, y (3) establecer un sistema de información que facilite el conocimiento de todas las obligaciones que recaen sobre un bien. Estos elementos favorecerán principalmente la participación de los microempresarios y las personas de bajos ingresos en la demanda de recursos financieros del mercado formal, considerando que son ellos quienes suelen enfrentar las mayores dificultades para calificar como sujetos de crédito.

Adicionalmente, para respaldar la expansión del crédito es necesario que la Nación fortalezca patrimonialmente el FNG y se encuentren mecanismos complementarios para su fondeo. Al considerar que la capacidad del FNG para respaldar obligaciones financieras está directamente relacionada con su nivel de capital, esta acción permitirá apoyar un mayor volumen de solicitudes de crédito para Mipymes, el acceso a educación y la adquisición de Vivienda de Interés Social ante los intermediarios financieros.

Facilitar la construcción de historiales de crédito garantizando el registro de los clientes de todas las entidades financieras y de las empresas del sector real. La existencia tanto de un marco legal sólido para la protección de los acreedores como de sistemas de información sobre clientes compartidos por todas las instituciones financieras, se asocia con mayores niveles de profundización financiera en los países (Djankov, 2006). Favorecer el poblamiento de las bases de datos de las centrales de riesgo de crédito con información positiva y negativa proveniente de todas las entidades que ofrecen algún tipo de servicio de crédito como instituciones microfinancieras (IMF), cooperativas y empresas del sector real, permitirá: (1) facilitar la identificación de clientes potenciales; (2) favorecer los procesos de inclusión financiera de la población con historiales financieros y comerciales, que servirán a futuro de referencia ante otras entidades y eventualmente podrían ayudar a compensar la carencia de garantías; y (3) fortalecer al ente supervisor en el monitoreo del nivel de riesgo general del sistema financiero.

Por lo tanto, desde el Programa BdO se promoverá la vinculación entre las centrales de riesgo de crédito y las diferentes entidades financieras y comerciales que ofrecen crédito, con el objetivo de garantizar el registro de toda la información de sus clientes, incrementando las posibilidades que tendrán éstos de acceder a servicios financieros adicionales. Para ello, y para prevenir y reducir los niveles de sobreendeudamiento, la información que reporten las diferentes entidades a las centrales de riesgo, no incluirá la identificación de los acreedores de cada cliente.

Revisión de aspectos regulatorios relacionados con el crédito

- *Tasa de interés de usura.* Con el objetivo de eliminar las restricciones de acceso de los microempresarios al crédito formal, la Ley 795 de 2003 introdujo la posibilidad de certificar las tasas de Interés Bancario Corriente (IBC) correspondientes a las distintas modalidades de crédito. Mediante el Decreto 519 de 2007 expedido por el MHCP se definieron dos modalidades: (1) microcrédito; y (2) crédito consumo y ordinario, para los cuales la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) debe certificar tasas de interés de referencia con periodicidad trimestral y anual, respectivamente.

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

- *Régimen y práctica de supervisión de las Instituciones Microfinancieras (IMF) vigiladas.* En Colombia las IMF han contribuido de manera importante al acceso a crédito formal por parte de la población de bajos ingresos⁷⁴. La evolución que ha tenido este tipo de entidades ha llevado a su existencia con diversos niveles de formalización y parámetros de regulación, estándares y prácticas muy variados. Adicionalmente, la competencia que enfrentan por el interés de las entidades financieras vigiladas en desarrollar productos financieros dirigidos a segmentos de población tradicionalmente atendidos por las IMF, las ha llevado convertirse en establecimientos de crédito vigilados y con posibilidad de ofrecer servicios adicionales al crédito. Las IMF que se han fusionado y se han convertido en bancos o que están en el proceso de conversión constituyen más del 90% del mercado de microcrédito lo que indica que en el corto plazo este sector estaría predominantemente conformado por entidades vigiladas por la SFC.

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

⁷⁴ Según Banca de las Oportunidades, al cierre de 2009, las entidades que desarrollaron actividades microfinancieras registraron \$7,9 billones de saldo de cartera de crédito a la microempresa, que corresponde al 5,9% de la cartera total intermediada por los establecimientos de crédito vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia, con un crecimiento del 127,5% desde 2006.

- *Supervisión basada en riesgos.* Como parte de su misión institucional de preservar la estabilidad del sistema financiero, la SFC avanzará en la aplicación de un esquema eficiente de supervisión basada en riesgos. Para el logro de este objetivo, se optimizará el uso de herramientas tecnológicas y se capacitará el recurso humano para ejercer una supervisión eficiente de todas las entidades de su competencia contribuyendo a mejorar la protección de los recursos del público.
- *Factoring.* Se estudiarán las limitaciones que enfrentan las empresas cuyo objeto social sea la compra o descuento de cartera, y que estén bajo la vigilancia de la Superintendencia de Sociedades.

Educación económica y financiera

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

En la actualidad la mayoría de la población colombiana desconoce o cuenta con poca información sobre conceptos y servicios financieros lo que le impide tomar decisiones adecuadas relacionadas con el manejo de sus recursos y su nivel de endeudamiento. Los resultados del módulo de educación financiera incluido por el Banco de la República en la Encuesta Continua de Hogares del DANE evidencian que más del 55% de la población encuestada desconoce el funcionamiento del mercado de capitales y sus diferentes instrumentos⁷⁵.

Adicionalmente, en Colombia existen múltiples esfuerzos públicos y privados para promover la educación en temas económicos y financieros⁷⁶, pero los programas ofrecidos suelen tener una cobertura limitada y objetivos, contenidos, metodologías y audiencias muy variadas debido a la ausencia de lineamientos que sirvan para garantizar la calidad de las ofertas. Esto se debe a que no existe un marco institucional que provea estándares o guías de mejores prácticas para el desarrollo de los programas y evalúe su verdadera capacidad para lograr que los

⁷⁵ Este módulo se aplicó en Bogotá durante los primeros meses de 2010. Se encuestaron 2.577 hogares bancarizados que expandidos a la población de la ciudad representan información de 814.890 familias con representatividad por niveles económicos (DANE - Banco de la República, 2010).

⁷⁶ Acción Social y BdO han desarrollado programas de educación financiera individualmente y de manera conjunta en una alianza pública-privada con la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda). El Banco de la República ha identificado la existencia de al menos 23 entidades públicas y privadas que cuentan con ofertas de educación económica y financiera con contenidos básicos y avanzados.

agentes sean capaces de manejar su dinero, demandar productos que se adecuen a sus necesidades y reducir los riesgos de manera eficiente.

Por lo anterior, el Gobierno y el Banco de la República con la participación del sector privado crearán una estrategia nacional para brindar educación económica y financiera de calidad a la población colombiana de todos los estratos socioeconómicos y niveles de bancarización con los siguientes objetivos: (1) desarrollar competencias para mejorar el comportamiento financiero de los hogares a lo largo de su ciclo de vida; (2) potenciar los esfuerzos para incrementar el acceso a servicios financieros y el desarrollo del mercado de capitales con mayor movilización de ahorro y crédito hacia actividades productivas; (3) educar sobre oportunidades de inversión y de aseguramiento; (4) brindar educación que permita a los hogares tomar decisiones sobre la elección del esquema de ahorro de pensiones y cesantías de cara al nuevo sistema de multifondos; (5) desarrollar programas de educación financiera para receptores de remesas con el fin de promover el direccionamiento de los recursos hacia fines productivos; y (6) desarrollar el artículo 31 de la Ley 115 de 1994 que postula como obligatorio y fundamental la enseñanza de Ciencias Económicas para el logro de los objetivos de la educación media académica, y el artículo 2 numeral f de la Ley 1328 de 2009 que establece la necesidad de procurar una educación adecuada de los consumidores financieros dentro del régimen creado para su protección.

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

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

2. Meta

Tabla III-12

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta cuatrienio
Bancarización de la población adulta	Porcentaje	Resultado	57,3%	68,0%

b. Desarrollo del mercado de capitales

El mercado de capitales es una fuente de financiamiento para el sector productivo, que puede complementar o sustituir el crédito bancario al generar alternativas que incluyen no sólo instrumentos de deuda sino otros mecanismos de participación del capital. Su desarrollo brinda un apoyo financiero eficiente a sectores con niveles importantes de productividad e innovación y a proyectos de gran envergadura. Así mismo se constituye en una alternativa de inversión rentable para el ahorro colombiano.

1. Diagnóstico

Actualmente la oferta de productos del mercado de capitales está en expansión, con una industria creciente de fondos de capital privado y la llegada paulatina de nuevos emisores en el mercado de renta variable; no obstante, el país aún no cuenta con una oferta suficiente de vehículos financieros que se ajusten a las necesidades de financiación del sector productivo, o los existentes pueden resultar aún muy costosos, impidiendo que se conviertan en una alternativa eficiente para la estructura de capital requerida por las empresas.

El mercado de capitales cuenta aún con niveles de competencia muy bajos. En los últimos 10 años se han realizado esfuerzos regulatorios para dinamizar segmentos del mercado, en particular a partir de la expedición de la Ley 964 de 2005 y sus decretos reglamentarios, tales como los decretos del mercado monetario, de proveeduría de precios y el de arquitectura del mercado de capitales. En algunos casos la industria no ha desarrollado los productos con la dinámica que se esperaba y en algunos otros faltan aún cambios regulatorios o de otra índole que permitan dicho dinamismo.

El mercado bursátil de renta variable se encuentra limitado a pocas empresas. En comparación con algunos países latinoamericanos, Colombia presenta una menor actividad en el número de sociedades listadas (figura III-14). Una proporción importante de los posibles emisores aún no cuenta con los requisitos que se exigen de una entidad que quiera transar sus acciones públicamente, por lo que es necesario evaluar otros mecanismos de financiación para potencializar el crecimiento

y desarrollo de las empresas. La industria de fondos de capital privado se constituyó en una de las respuestas para esta necesidad, pero es importante validar si su diseño es el más adecuado, si el marco regulatorio actual se está utilizando correctamente y si existen otro tipo de vehículos alternativos para la financiación del sector productivo que deban ser impulsados.

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

Figura III-14
Sociedades listadas (RV)

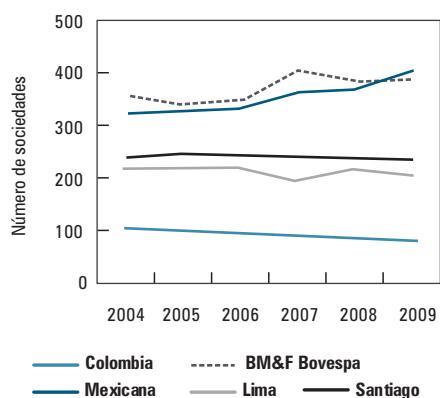
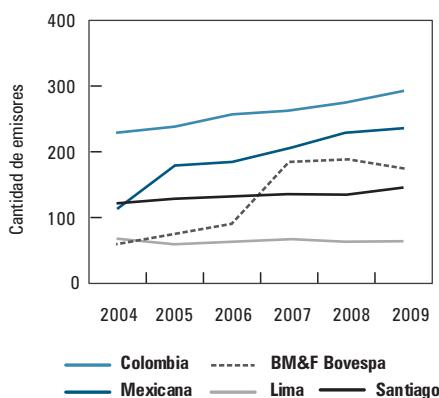


Figura III-15
Emisores de bonos



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

Por su parte, las empresas carecen de la información y la formación necesaria para optimizar sus estructuras de capital. Hay elementos culturales arraigados que impiden que muchas empresas optimicen sus estructuras de capital, por lo que se requiere brindar elementos de asesoría que les permitan valorar los beneficios de alternativas de financiación y los costos de no evaluarlas. Esto es particularmente importante en un ámbito en el que habrá más competencia por los recursos locales proveniente de otros países de la región, consecuencia del acuerdo de integración de las bolsas de Chile, Perú y Colombia.

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

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

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

Por el lado de la demanda la creación de nuevos o más eficientes vehículos de financiación será insuficiente si no se crean condiciones atractivas para canalizar el ahorro hacia dichos vehículos. En esa medida se deben identificar las restricciones que hoy puedan estar impidiendo que el ahorro participe más activamente de la financiación de la actividad productiva.

Finalmente, a nivel institucional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) han hecho grandes esfuerzos para emitir la regulación y mantener la supervisión de los agentes del mercado al ritmo en que éste último se desarrolla. Sin embargo, el diseño institucional actual puede no ser el que mejor se adapte a las necesidades de un mercado financiero. Tener la regulación inmersa en el MHCP puede tener dos efectos indeseables: (1) limitar los recursos asignados a dicha actividad, que requiere de gran dinamismo y sofisticación; y (2) generar algunos conflictos de interés, relacionados con el establecimiento de regulaciones financieras que pueden afectar la financiación del Gobierno.

Por otro lado, la estructura institucional de la SFC debe ser sujeta de revisión para evaluar si cuenta con un adecuado gobierno corporativo e independencia, dado que dicho Superintendente no es nombrado por un período fijo, ni existe una estructura de protección de riesgo legal a los supervisores, con lo cual pueden existir sesgos en la actividad que realizan. La ausencia de protección legal y de un

manejo eficiente de sus recursos son algunas de las trabas que pueden llevar al Supervisor a un esquema de incentivos que sesgue sus decisiones e impida que su rol apoye visiones más innovadoras del mercado para adelantar una estrategia integral de desarrollo del mercado de capitales y de inclusión financiera. El Supervisor financiero que acompañe un mercado dinámico e innovador, en el que los agentes profesionales tengan muchas más responsabilidades por su gestión al igual que libertades para realizarla, debe necesariamente contar con los recursos para lograr la sofisticación de su personal y el balance en sus decisiones.

2. Lineamientos estratégicos

El mercado de capitales es una herramienta fundamental para el financiamiento del sector productivo, pero aún no se encuentra suficientemente desarrollado para ofrecer productos y servicios adaptados a las necesidades de diferentes sectores ni parece haber optimizado el acceso que podrían tener los hogares a nuevas alternativas de inversión.

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

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

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

El mercado de capitales que requiere el país debe ser una fuente alternativa de financiación para el sector productivo. Debe proveer recursos que permitan a las empresas incrementar su competitividad. Así mismo, debe permitir el aprovechamiento de los modelos de alianzas público-privadas reduciendo la necesidad de invertir recursos públicos, e incentivando al sector privado a acudir al mercado de capitales⁷⁷.

⁷⁷ Un ejemplo es el caso de la infraestructura, en donde el financiamiento es fundamental mientras los usuarios pagan el usufructo de las obras vía concesiones.

Adicionalmente, deben buscarse mecanismos flexibles que faciliten el acceso al mercado de capitales de las empresas de todos los tamaños, tales como el segundo mercado que permitirá crear un segmento ágil y eficiente y con menores costos de transacción. Si bien algunas empresas han acudido a este segmento del mercado, la experiencia demuestra que no se está logrando el cometido principal de incentivar el ingreso masivo de nuevas compañías. Es fundamental identificar las trabas que aun existan para el desarrollo del segundo mercado y de otro tipo de formas innovadoras de proveer financiación en el mercado de renta fija, que puedan ser fondeadas con recursos de inversionistas sofisticados con la capacidad para asumir los riesgos que ellas conlleven.

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido se debe revisar el modelo que hoy existe para evaluar si, por ejemplo, hay eficiencias en la distribución de los vehículos de inversión que no se estén explotando y revisar si se podría especializar algunas de las actividades del proceso de originación y distribución⁷⁸. Ello permitiría que cada agente se concentre en una etapa del proceso, elevando sus estándares y mejorando la protección de los inversionistas. Si se discriminan las actividades se puede ser más preciso en las

⁷⁸ Una posibilidad es un modelo en el que se especialicen las actividades de gestión de activos, de administración y de distribución, permitiendo estándares de gestión más elevados en cada una de las actividades, pero sólo para los riesgos propios de la actividad en cuestión.

exigencias a cada miembro de la cadena respecto de los riesgos que enfrenta y que debe mitigar. La especialización permitiría también regímenes de autorización generales en los que se permita que ciertas competencias sean evaluadas una vez y luego se pueda proceder a la autorización automática, haciendo más ácida la supervisión de las actividades novedosas con requerimientos particulares de gestión del riesgo y más expedita la autorización de réplicas de los modelos ya montados.

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

Es fundamental también revisar el modelo de otros inversionistas institucionales, que son en última instancia quienes canalizan buena parte de los recursos de ahorro al mercado. Los esquemas de protección para dichos inversionistas deben ser revisados para determinar si los estándares que se les exigen hoy son los adecuados y si es posible migrar a un esquema de mayor libertad y mayor responsabilidad frente al Supervisor. Es importante evaluar si en la regulación colombiana se cuenta con una adecuada segmentación para los inversionistas y la consecuente definición de las características que cada segmento debe tener, para luego determinar los requerimientos de acceso a los diferentes tipos de mercados e instrumentos según su nivel de sofisticación. Dentro de esta revisión se debe incorporar el rol de los inversionistas institucionales que administran recursos públicos, como los del FONPET, y de las entidades públicas mismas, los cuales son agentes fundamentales del mercado colombiano a considerar para determinar los objetivos de política pública y optimizar el manejo de dichos recursos.

Finalmente, para avanzar en los niveles de eficiencia en el mercado de valores es necesario que se revise la infraestructura actual del mercado incluyendo aspectos de estructura tecnológica, sus actores, los aspectos sistémicos relacionados, los planes de contingencia y la normatividad que rige su organización y funcionamiento.

Consolidar el proceso de convergencia a estándares contables internacionalmente aceptados

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

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

- Desarrollar el marco y los mecanismos para que las autoridades de regulación y normalización, de supervisión y de asesoría técnica, faciliten y promuevan el proceso de convergencia a estándares contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, a través de un accionar coordinado. Estas entidades deben seguir principios de eficiencia, eficacia, participación, publicidad y transparencia, y sus actividades, recomendaciones y regulaciones deben estar alineadas con los objetivos de política del Gobierno nacional.
- Divulgar la Ley Contable y sus implicaciones con el sector productivo y establecer herramientas e instrumentos que permitan a los empresarios avanzar en el proceso de preparación para la convergencia contable.
- Promover un marco en el cual la profesión contable actúe en seguimiento de principios de calidad, publicidad, transparencia, responsabilidad y ética de tal forma que ésta responda a las nuevas necesidades del entorno.

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

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

Dentro de este proceso se evaluarán propuestas encaminadas a reducir tiempos y costos de transacción de la mano con la revisión del modelo de protección al inversionista.

Fortalecer el esquema institucional del mercado de capitales

Regulación y supervisión

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

Se debe impulsar la discusión sobre la institucionalidad de regulación y supervisión de los agentes del mercado de capitales evaluando la pertinencia de implementar una nueva instancia reguladora por fuera del MHCP que cuente con los recursos y dinamismo necesario para promover las reformas regulatorias de manera ágil y con estudios profundos y especializados. Dicha instancia es fundamental para la adecuada promoción del mercado de capitales y debe contar con gran independencia técnica y con las herramientas para ejercerla. Es, sin embargo, importante capitalizar las sinergias ganadas con el modelo de regulación integral que se creó en la Ley 964 de 2005 y que ha permitido contar con una visión integral del mercado financiero y reducir arbitrajes regulatorios.

De la misma forma se estudiará la pertinencia de reformar el esquema de toma de decisiones de la SFC para dar mayor estabilidad e independencia al Supervisor, y un mejor gobierno corporativo por medio del establecimiento de un cuerpo colegiado que actúe como mecanismo de pesos y contrapesos en la toma de decisiones. La protección legal de este Supervisor y la agilidad con la que cuente para la administración de sus recursos serán elementos fundamentales para lograr alcanzar los niveles de sofisticación deseados y la capacidad de acompañar a la industria financiera en su proceso de desarrollo, velando por su estabilidad y sostenibilidad. En particular, en la transición que se inició años atrás, hacia una supervisión basada en riesgos es necesario tener la capacidad de interpretar las normas propendiendo por el cumplimiento de sus principios.

Promoción

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

c. Mejoramiento del entorno de negocios

1. Diagnóstico

Para promover un entorno más competitivo, se requiere de esquemas regulatorios efectivos, eficientes y equilibrados para que las empresas⁷⁹ entren, operen y salgan del mercado de forma que se reasignen los recursos a las actividades más rentables. Aunque en Colombia se han realizado importantes avances en este sentido, persisten esquemas de regulación complejos y redundantes que encarecen los costos de transacción de las actividades y dejan descubiertos aspectos determinantes para la productividad y competitividad de las empresas.

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

⁷⁹ Por empresa se enciende cualquier forma jurídica relacionada con el código de comercio y las formas jurídicas que hacen parte del sector de la economía solidaria.

Regulación para facilitar la inversión privada

La calidad del entorno de negocios depende de cómo se diseña y se aplica la regulación, en particular aquella relacionada con los procesos de creación y formalización de empresas, y los procedimientos para cumplir con ciertas obligaciones propias de la actividad empresarial. En Colombia, la implementación de la estrategia de simplificación de trámites y regulaciones relacionadas con el ciclo de vida de la empresa⁸⁰, se refleja en los avances del país en el escalafón Doing Business del Banco Mundial, en donde Colombia pasó del puesto 76 entre 155 países en 2005 al 39 entre 183 en 2010. Sin embargo, los grandes esfuerzos realizados con el objeto de simplificar los trámites que aplican a las empresas son insuficientes para proveer al sector privado de una regulación empresarial eficaz pero simple.

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

En igual sentido, los empresarios deben incurrir en altos costos para formalizarse pero también para mantenerse formales; la afiliación a las distintas administradoras del sistema de la protección social es dispendiosa; la liquidación, declaración y el pago de los impuestos es complejo y las tarifas son altas si se comparan con países de condiciones similares; las tarifas de transporte también son elevadas y la coordinación interinstitucional para el comercio transfronterizo es dispendiosa; existen limitaciones para usar bienes muebles como garantía; no hay incentivos positivos para acceder a la justicia⁸¹; y, en los procesos de insolvencia aún subsisten barreras para que éstos funcionen eficientemente.

En aspectos tan determinantes para la dinámica empresarial como la apertura de empresa, el registro de propiedades, el pago de impuestos (nacionales y locales), y la obtención de permisos de construcción, las empresas perciben una proliferación de trámites a nivel nacional, regional y sectorial⁸². Lo anterior se evidencia en el estudio Doing Business en Colombia 2010 que muestra la heterogeneidad en la forma como opera la regulación empresarial a nivel regional⁸³.

⁸⁰ Se han implementado acciones en los trámites relacionados con los procesos de apertura de empresas, el registro de la propiedad inmueble, el comercio exterior y el pago de impuestos.

⁸¹ De acuerdo con el estudio *Doing Business* 2010, en Colombia se requieren más de tres años para solucionar una disputa comercial simple.

⁸² Particularmente, sectores como alimentos, medicamentos, productos de aseo y transporte.

⁸³ Realizar todos los trámites para que una empresa pueda iniciar su operación en Armenia requiere 8 trámites y 12 días, mientras que en Tunja se necesitan 15 trámites y 43 días.

Como complemento a este diagnóstico, el uso del comercio electrónico no es generalizado debido a la falencia de la normativa general para impulsarlo como un instrumento adicional que estimule la dinámica empresarial. Si bien el país cuenta con un marco legal para su desarrollo⁸⁴, y una amplia normativa en los temas relacionados⁸⁵, es necesario avanzar en el desarrollo de aspectos tanto transversales como particulares. En el primer grupo se encuentran aspectos como la responsabilidad de intermediarios de información o proveedores de infraestructura, la protección del consumidor por medios electrónicos y los mecanismos de solución de conflictos. En el segundo se incluye la reglamentación de instrumentos como la firma digital y la factura electrónica como título valor.

Finalmente, la reglamentación vigente para clasificar las empresas según su tamaño no responde a la estructura empresarial del país⁸⁶. Por un lado, los rangos señalados para el parámetro de activos totales dejan segmentos del intervalo sin definir, lo que hace que algunas empresas no puedan ser clasificadas mediante este criterio (tabla III-13). De otra parte, la Ley establece que los parámetros (activos totales y trabajadores) se deben aplicar de manera conjunta, generando que buena parte de las empresas queden por fuera de la clasificación al manejar una intensidad diferente en la relación capital-trabajo. Se debe resaltar además que existe incertidumbre acerca de la información suministrada por las empresas al no contar con fuentes de verificación confiables.

Tabla III-13

Clasificación por tamaño de las empresas

Tamaño	Activos totales		Número de empleados
	Unidades	Miles de pesos 2010	
Micro	Igual 0	0	0
	Menor 500 smlmv	257.500	10
Pequeña	Igual 501 smlmv	258.015	11
	Menor 5.000 smlmv	2.575.000	50
Mediana	Igual 100.000 UVT	2.455.500	51
	Igual 610.000 UVT	14.978.550	200

Fuente: Ley 590 de 2000 y sus modificaciones.

⁸⁴ Ley 527 de 1999.

⁸⁵ Decreto 1929 de 2007(factura electrónica), Ley 1221 de 2008 (teletrabajo), Ley 1266 de 2008 (bases de datos personales), Ley 1273 de 2009 (Protección de la información y los datos de las personas que usan un sistema informático o una red de telecomunicaciones).

⁸⁶ Ley Mipymes (590 de 2000) modificada por la Ley 905 de 2004 y la Ley 1151 de 2007.

Calidad, metrología y derechos del consumidor

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

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

En el área de reglamentación técnica las entidades competentes trabajan aisladamente y no notifican de forma oportuna al MCIT. Por esta razón, el inventario de reglamentos técnicos nacionales no es oportunamente actualizado, lo que limita el cumplimiento de los acuerdos internacionales⁸⁷. El sistema de notificaciones con que cuenta actualmente el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁸⁸ (MCIT) no recoge toda la información sobre los reglamentos técnicos vigentes en el país, a pesar de que el Decreto 1112 de 1996 lo exige.

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

En materia de la evaluación de la conformidad de las competencias laborales, se identificó que actualmente el SENA está facultado para regular, diseñar, normalizar y certificar las competencias laborales⁸⁹, y además participar en el proceso de formación, lo cual puede generar un conflicto de intereses al interior de la organización. Esto puede ir en detrimento de la calidad de los servicios de formación técnica.

⁸⁷ Según el acuerdo Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, los organismos públicos y privados con actividades de reglamentación deben notificar a la OMC los proyectos de reglamentos.

⁸⁸ Sistema Nacional de Información sobre Medidas de Normalización y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad, creado en el Decreto 1112 de 1996.

⁸⁹ Decreto 933 de 2003. En 2007 el SENA expidió 85.543 certificaciones de competencia laboral y actualmente cuenta con 69 Mesas sectoriales y 2.716 normas de competencia laboral.

En el área de metrología⁹⁰, se observa desarticulación de la infraestructura de la metrología científica e industrial y debilidad en la institucionalidad para custodiar y desarrollar patrones nacionales de medición y articularse con las instancias internacionales. Estos problemas afectan la homologación y trazabilidad de los métodos nacionales⁹¹, la provisión de ciertos servicios metrológicos de importancia para el país y el ejercicio de la metrología legal. En lo referente a esta última, el marco regulatorio no es consistente con las regulaciones internacionales ni satisface los criterios técnicos para ejercer el control metrológico. Adicionalmente, las Oficinas de Pesas y Medidas que realizan la supervisión a nivel local y regional no operan de forma coordinada con el sistema de metrología del país.

Finalmente, con respecto a la protección del consumidor, se evidencia que el actual esquema de protección no responde a las condiciones de la economía del país. De un lado, el Estatuto de Protección vigente⁹² no resulta suficiente para enfrentar dichas condiciones. Este no comprende las nuevas formas de venta de bienes y servicios por canales no presenciales, no establece garantías de protección claras, ni está actualizado en aspectos de protección contractual tales como los contratos de adhesión, las cláusulas abusivas y la resolución de conflictos, entre otros aspectos. De igual forma, se requiere de la incorporación de las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados –de reglamentos técnicos, metrología legal y regulaciones administrativas, entre otros–. De otro lado, la estructura institucional actual de protección al consumidor se encuentra centralizada, lo cual dificulta la atención eficiente y oportuna de las solicitudes de los consumidores que se encuentran en las regiones.

Coordinación institucional de la supervisión empresarial

En Colombia, la actividad de supervisión realizada por el Estado presenta problemas de coordinación entre las agencias que la ejercen, lo cual genera altos costos de transacción para los empresarios. La falta de articulación entre ellas multiplica los costos de entrega de la información, archivo, liquidación y cobro de sanciones. Además, estas entidades desempeñan funciones que no están directamente relacionadas con la supervisión, generando una carga adicional⁹³, restando recursos para su funcionamiento y ocasionando congestión. Adicionalmente, la ausencia de una red de supervisión en las regiones y la falta de infraestructura no han permitido adelantar de forma satisfactoria la funciones de vigilancia y control a este nivel.

⁹⁰ Ciencia que estudia las mediciones y la credibilidad de las mismas.

⁹¹ El país no participa en foros internacionales como el BIPM (Bureau Internacional de Pesas y Medidas) y la OIML (Organización Internacional de Metrología Legal), por lo que los métodos y los procesos de medición nacionales no tienen trazabilidad directa sino indirecta a través del PTB de Alemania (Physikalisch-Technische Bundesanstalt).

⁹² Decreto 3466 de 1982.

⁹³ Es el caso de las actividades de metrología científica e industrial que adelanta la SIC.

2. Lineamientos estratégicos

Con el objetivo de promover un mejor entorno para los negocios, en el que se facilite la entrada, operación y salida de las empresas del mercado, a través de unos costos de transacción bajos y una regulación eficiente y sencilla, se adelantarán las siguientes estrategias: (1) implementar una nueva generación de reformas a la regulación de procedimientos administrativos; (2) impulsar el comercio electrónico; (3) modificar la clasificación de empresas según tamaño; (4) consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad; (5) fortalecer el Sistema Nacional de Metrología; (6) fortalecer el esquema de control y vigilancia de protección de los derechos del consumidor; y, (7) proponer un esquema de facilidades comunes para la institucionalidad de supervisión empresarial.

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

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

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

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

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

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

El éxito de las reformas dependerá de la realización de un trabajo interinstitucional en el que participen tanto el sector privado como las diferentes ramas del poder público y los diferentes niveles de Gobierno, lideradas por el Departamento Administrativo de la Función Pública.

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

Impulsar al comercio electrónico para la reducción de costos de transacción

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

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

Modificar la clasificación de empresas según tamaño

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

Consolidar el Subsistema Nacional de la Calidad

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

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

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

Es necesario además, que de conformidad con el Decreto 1112 de 1996, se exija a los reguladores que todos los proyectos de reglamentos técnicos y los vigentes se notifiquen ante el MCIT y de esta forma se mantenga actualizado el inventario de normas y reglamentos técnicos con el que actualmente cuenta esta entidad⁹⁴ para que funcione como un medio de información confiable y se cumpla con los compromisos de información y notificación ante la OMC.

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

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

Fortalecer el Sistema Nacional de Metroología

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

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

Además este nuevo marco normativo exigirá el control de los instrumentos de medición (de producción nacional o extranjera), propenderá por el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de calidad y permitirá formalizar

⁹⁴ Sistema de notificación que surgió como recomendación del CONPES 3446 y que en principio se denominó de alerta exportadora y que opera como mecanismo de notificación para reglamentos técnicos.

las relaciones entre las entidades, creando una Red Colombiana de Metrología (RCM), que coordine los laboratorios nacionales, privados y públicos, para concretar y decretar obligaciones y compromisos.

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

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

Adicionalmente, para garantizar el aprovechamiento y expansión de la infraestructura metrológica, se promoverán convenios entre diferentes entidades públicas y entre éstas y organizaciones internacionales en el marco de acuerdos de cooperación.

Por último, se buscará la suscripción y ratificación a las convenciones de metrología con organismos internacionales (BIPM y/o OIML) que son necesarias para obtener el registro de capacidades científicas de medición de los laboratorios de metrología; así como lograr permanente cooperación internacional científica y tecnológica en estas materias y el adecuado desarrollo e implementación de la metrología legal en las regiones.

Fortalecer el esquema de Control y Vigilancia de los derechos del consumidor

En materia de protección al consumidor se hace necesario el desarrollo de sus derechos, consagrados en el artículo 78 de la Constitución Política de Colombia y en el Estatuto del Consumidor. Para ello se fortalecerá la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) con presencia en el territorio nacional, tanto para mejorar la vigilancia del cumplimiento de los reglamentos técnicos como para evitar los abusos contra el consumidor. Esto, mediante el impulso de un proyecto de Ley que actualice el Estatuto de Protección al Consumidor vigente (Decreto 3466 de

1982). El proyecto de ley deberá incorporar las nuevas tendencias de supervisión y control de los mercados en materia de protección al consumidor, regular las nuevas formas de venta de bienes y servicios, especialmente por canales electrónicos y no presenciales, evitar los abusos contractuales e implementar procedimientos más ágiles, expeditos y económicos para hacer efectivos los derechos de los consumidores en cualquier parte del territorio nacional.

Igualmente, se unificará en la SIC la protección de los derechos de los usuarios de todos los servicios de telecomunicaciones mediante la adecuación de su estructura organizacional y el incremento de la planta de personal. La financiación de esta actividad estará a cargo del Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FTIC).

Para promover el desarrollo económico y social se apoyará, con recursos técnicos y financieros, la creación de las asociaciones y ligas de consumidores, el fortalecimiento del Consejo Nacional de Protección al Consumidor y la creación de los Consejos departamentales y municipales de protección al consumidor; se garantizarán los derechos a la representación, a la protección, a la educación, a informar en sus medios de comunicación y ser informados, a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos, preservando los espacios consagrados en la Constitución y las leyes en defensa de los consumidores. De igual forma, las entidades del Estado propenderán por la aplicación de la Ley 1086 de 2006.

Las entidades estatales del orden departamental, distrital y municipal podrán celebrar convenios con las asociaciones y ligas de consumidores para el desarrollo de las acciones requeridas tendientes al cumplimiento de la estrategia de protección al consumidor consagrada en el presente documento.

También se fomentará la creación de la Red Nacional de Protección al Consumidor, la cual estará conformada por las alcaldías y los comités municipales de protección al consumidor donde existan las autoridades administrativas del orden nacional que tengan asignadas funciones de protección al consumidor y las ligas y asociaciones de consumidores, con la coordinación de la SIC. La Red estará encargada de difundir los derechos de los consumidores en todas las regiones del país, recibir y dar traslado a la autoridad competente de todas las reclamaciones administrativas que en materia de protección al consumidor se presenten, y brindar apoyo y asesoría a los empresarios, consumidores y autoridades locales para el cumplimiento de sus obligaciones.

En este sentido, se buscará adaptar el marco institucional de la Superintendencia de Industria y Comercio para tener una mayor eficiencia del control de la protección de los derechos del consumidor, fortaleciendo la capacidad instalada disponible y apoyando la financiación de los programas que se adelanten en esta

materia con la asignación de los recursos necesarios a través del Presupuesto General de la Nación.

3. Metas

Tabla III-14

Nombre indicador	Unidad medida	Línea base	Meta cuatrienio
Posición relativa en el escalafón Doing Business	Porcentaje	79%	85%
Porcentaje de operaciones monetarias a través de Internet, banca móvil, débito automático y ACH	Porcentaje	14%	20%
Participación nacional en foros internacionales del área metrológica	Número	0	1

d. Participación privada en la oferta de bienes públicos

El Gobierno nacional reconoce la importancia de vincular de manera activa al sector privado, no sólo en materia de inversión, sino también en el proceso de conceptualización y socialización de las necesidades que avocan los distintos sectores de infraestructura tanto productiva⁹⁵ como social⁹⁶, para alcanzar las ambiciosas metas que se plantean en materia de su desarrollo. Con el fin de dar el impulso a los sectores locomotora de la economía nacional y al sector social, es necesario implementar estrategias que permitan optimizar el uso de los recursos públicos; por lo que resulta esencial desarrollar esquemas de Asociaciones Público Privadas (APP) y explorar mecanismos alternativos para canalizar inversión y gestión privada eficientes en la modernización, construcción, operación y/o mantenimiento de infraestructura pública.

La vinculación del sector privado permitirá entre otros -como lo ha hecho hasta ahora en algunos sectores-, mantener un elevado ritmo de desarrollo de infraestructura sin impactar la deuda pública en el corto plazo; ahorrar recursos públicos en un horizonte de largo plazo vía una eficiente transferencia de riesgos; responder a las necesidades de las comunidades y de los distintos niveles de la administración pública, tanto del orden nacional como del orden departamental y municipal, en términos de financiamiento alternativo para la construcción, modernización, operación y mantenimiento de la infraestructura, así como de la prestación de

⁹⁵ Entendida como la infraestructura conformada por todas aquellas obras físicas que permiten elevar los niveles de producción y eficiencia de los sectores que componen la oferta productiva de un país y que contribuyen al crecimiento de la economía.

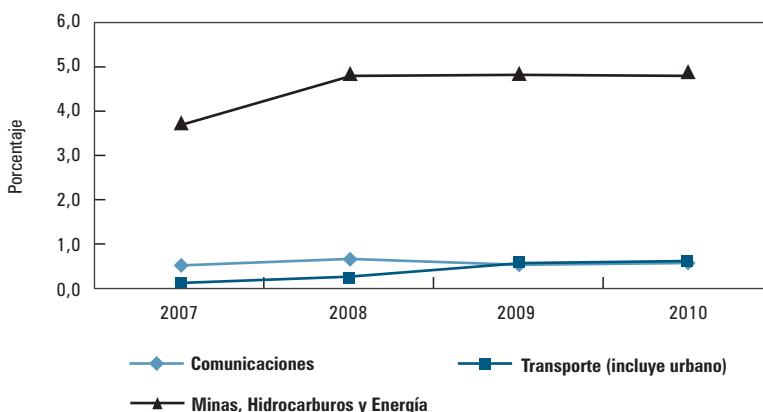
⁹⁶ Entendida como la infraestructura conformada por las obras y servicios relacionados que permiten incrementar el capital social de una comunidad y su posibilidad de acceder a mayores servicios y/o de mejor calidad.

servicios complementarios; contribuir con el desarrollo del mercado de capitales colombiano; y alcanzar una mayor dinámica en los procesos de innovación tanto en la construcción, como en la operación y mantenimiento de la infraestructura y sus servicios relacionados, generando bienestar económico y social a la población a través de una mejor y más amplia dotación de infraestructura pública y sus servicios asociados.

Fuertes sumas de inversión privada se han destinado al desarrollo de infraestructura pública (figura III-16). Sin embargo, pese a los logros alcanzados a través de estas inversiones, se requiere trabajar sobre una mejor estructuración de proyectos; desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de participación privada en el desarrollo de infraestructura; establecer criterios de selección de alternativas de provisión de infraestructura; profundizar en el diseño de esquemas de financiamiento que promuevan el uso del mercado de capitales por parte del sector privado para la financiación de proyectos; ampliar el espectro de esquemas de participación privada para el desarrollo de infraestructura en sectores sociales y para la modernización de infraestructura pública de uso institucional.

Figura III-16

**Inversión privada en infraestructura como porcentaje del PIB
(Comunicaciones, Transporte, Minas, Hidrocarburos y Energía)**



Fuente: Cálculos DNP. Datos estimados para 2009 y proyectados para 2010.

En este contexto, el Gobierno se plantea tres ejes de acción, que se detallan en los numerales siguientes.

1. Facilitación y promoción de inversión privada en infraestructura

Un elemento central para la atracción de inversión privada es la adecuada estructuración de proyectos. Con el fin de fortalecer la estructuración técnica, legal y financiera de los proyectos a ser ejecutados a través del sector privado, el Gobierno adelantará los estudios y análisis necesarios para dimensionar su alcance y asegurar la adecuada valoración de los riesgos asociados a cada proyecto, de manera que además de facilitar la transferencia de aquellos riesgos que esté en mejor capacidad de administrar el inversionista privado, se puedan generar ahorros en los costos de preparación de propuestas a potenciales oferentes en procesos de licitación. Dichos estudios permitirán establecer entre otros la factibilidad técnica, económica, financiera y legal de los proyectos; estimar adecuadamente su potencial demanda; evaluar los beneficios socioeconómicos esperados; establecer posibles contingencias y planes de acción en materia ambiental y predial; e implantar planes óptimos de inversiones públicas y privadas. Para la estructuración de transacciones complejas o de gran tamaño, se contratarán asesores especializados, que orienten al Gobierno en el diseño de las transacciones y en la promoción de los proyectos con inversionistas, financieros e interesados en general, para asegurar procesos competitivos que determinen el costo de las obras a precios de mercado.

La infraestructura desarrollada a través del sector privado, es además un potenciador de los mercados de capitales, por cuanto gran parte de las inversiones involucradas requieren de apalancamiento financiero de largo plazo. En Colombia sin embargo, es necesario trabajar en el fortalecimiento del marco de inversión, en la creación de un marco normativo que genere las condiciones adecuadas para desarrollar proyectos que vinculen capital privado y en la adecuada estructuración de los proyectos, de manera que se generen los incentivos correctos para que los inversionistas privados empleen el mercado de capitales como fuente primaria de financiamiento. Sobre esta temática será definitivo el trabajo adelantado en materia de asignación de riesgos en los procesos de estructuración; pero así mismo será importante propender por generar los incentivos adecuados a través de mecanismos de pago asociados a la disponibilidad de la infraestructura, a la prestación de los servicios y al cumplimiento de estándares de calidad en las distintas etapas del proyecto.

Del mismo modo, se mejorarán los mecanismos de interacción con el sector privado, a través de procesos de socialización interactivos, en los cuales se exponga a consideración de los actores involucrados en el desarrollo y financiamiento de infraestructura, la conceptualización de los proyectos y la información relevante de los mismos, de tal forma que el sector privado tenga la oportunidad de retroalimentar al Estado sobre el desarrollo de los proyectos para asegurar la competitividad de los procesos y la equidad y transparencia en la distribución de la información. Este esfuerzo del Gobierno, en la socialización de los proyectos,

debe generar conciencia sobre los deberes y derechos de los inversionistas privados, quienes por la vía de la adjudicación de un proyecto, se convertirán en socios del Estado y responsables directos de asegurar que el fin último de generar competitividad y bienestar social a la población colombiana se cumpla.

En complemento de lo anterior, se reforzará el trabajo que se viene desarrollando en la actualidad a través de Proexport y de la oficina de Relaciones con inversores del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en materia de promoción de inversión extranjera para el sector de infraestructura, buscando aprovechar la metodología y experiencia de promoción ya existente en ambas entidades para generar sinergias con las entidades públicas que promoverán y ejecutarán proyectos de infraestructura con participación privada, con el fin de atraer inversionistas extranjeros de talla mundial que refuercen y complementen la competencia en la financiación, oferta de construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública y sus servicios conexos.

2. Asociaciones público-privadas como mecanismo para el desarrollo de infraestructura pública

Las Asociaciones Público-Privadas (APP) son esquemas eficientes de colaboración entre el sector público y el sector privado que permiten la financiación y provisión en el largo plazo, por parte del sector privado, de infraestructura y/o equipamientos públicos y servicios conexos a éstos, a cambio de una remuneración que se fija de acuerdo con la disponibilidad y el nivel del servicio de la infraestructura y/o servicio; lo que desde luego implica una transferencia total o parcial de riesgos al sector privado, que deberá darse en términos eficientes, de acuerdo con su capacidad de administración de riesgos, velando siempre por la satisfacción efectiva de las necesidades públicas.

Ante las restricciones de orden fiscal existentes y la necesidad imperiosa de activar las locomotoras para el crecimiento, el Gobierno impulsará el uso de un nuevo esquema de gestión de proyectos en el marco de las Asociaciones Público Privadas, que propenda por el desarrollo de infraestructura, mediante el uso de mejores prácticas internacionales, no sólo en los sectores que tradicionalmente se han beneficiado de la vinculación del sector privado, sino en la construcción y desarrollo de infraestructura social y de uso institucional, que permita prestar un mejor servicio a todos los ciudadanos, donde las eficiencias que genere el sector privado repercutan directamente en beneficios para la sociedad.

Dentro del nuevo enfoque de Asociaciones Público Privadas se busca: (1) estructurar los mecanismos de pago del gobierno y evaluar la infraestructura en función del servicio que se ofrece a los beneficiarios, medido en términos de

desempeño, calidad y disponibilidad; (2) optimizar la transferencia y distribución de riesgos de los proyectos, con base en una valoración rigurosa de éstos y un cuidadoso análisis en términos de eficiencia en la asignación de los mismos; (3) explorar fuentes complementarias de ingresos para el inversionista privado, que faciliten el financiamiento de la infraestructura pública –por explotación comercial, inmobiliaria, etc.–, y (4) alinear los incentivos del inversionista privado y de los distintos actores involucrados en todas las etapas de desarrollo del proyecto, propendiendo por la culminación oportuna de las obras, la ejecución de la mejor construcción posible de cara a la optimización de los costos de mantenimiento a cargo del privado, y la financiación de largo plazo de los proyectos; aspectos que sin duda incentivarán la búsqueda de recursos a través del mercado de capitales por parte de los inversionistas privados.

Como elemento fundamental del proceso de evaluación previa a la ejecución de los proyectos con participación privada que requieran aportes públicos, se introducirá una evaluación cuantitativa y cualitativa de los beneficios que generaría el desarrollo de un proyecto bajo un esquema APP en relación con su ejecución bajo un esquema tradicional de obra pública, incorporando un cálculo adecuado de costos del proyecto ajustados por riesgos en ambas alternativas.

Lo anterior, le permitirá al Estado seleccionar la modalidad de ejecución de cada proyecto y la provisión de infraestructura más apropiada, contribuyendo con la eficiencia en la asignación del gasto público, y procurando generar valor para la sociedad con los recursos invertidos y controlar el gasto dentro de un riguroso marco de disciplina fiscal.

Para guiar a las entidades públicas en la implementación exitosa de proyectos para el desarrollo y/o modernización y operación de la infraestructura a su cargo a través de esquemas APP, el Gobierno, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación, continuará trabajando en el desarrollo de procesos y procedimientos, que bajo lineamientos estándares pre establecidos y guías técnicas, orienten a las entidades públicas en la evaluación, preparación y seguimiento de sus proyectos bajo estos esquemas y faciliten el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Así mismo, como apoyo a las entidades en la ejecución efectiva de los procedimientos descritos, el Gobierno, conformará una institucionalidad basada en las áreas de participación privada en infraestructura del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para dar soporte de manera permanente a las entidades, lo que facilitará el flujo constante de conocimiento y de información sobre APP, que servirá para impulsar y dar continuidad a las iniciativas de modernización de infraestructura pública bajo estos esquemas.

3. Continuación y fortalecimiento de programas de participación privada en infraestructura

Desde principios de la década del 90, el Gobierno nacional, con el apoyo de la Banca Multilateral, ha venido trabajando en potencializar el desarrollo de la infraestructura del país con la participación del sector privado. En este contexto, fueron desarrollados varios programas de participación privada en infraestructura tendientes a la estructuración de proyectos y al diseño de políticas orientadas al fortalecimiento institucional y regulatorio de diversos sectores de infraestructura que han permitido crear y mantener un marco propicio para la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura física del país.

Estos programas han contribuido al cumplimiento de las metas trazadas en los Planes de Desarrollo, han servido de insumo para la formulación de políticas en materia de desarrollo de infraestructura a través del sector privado y han permitido dar asistencia a entidades públicas en el desarrollo de proyectos estratégicos para Colombia. Gracias al trabajo desarrollado a través de ellos, ha sido posible atraer fuertes sumas de inversión privada al desarrollo de la infraestructura, con los consecuentes beneficios de desarrollo para el país, haciendo congruentes los objetivos sociales del Estado con los objetivos económicos del sector privado.

Con el objetivo de continuar y robustecer la dinámica de participación privada en el desarrollo de infraestructura, el Gobierno fortalecerá los programas de participación privada existentes mediante acciones tendientes a lograr los siguientes objetivos:

- Trasladar las enseñanzas derivadas de la experiencia en vinculación del sector privado al desarrollo de infraestructura productiva, a los sectores sociales y a instituciones públicas, que presentan grandes necesidades en materia de instalaciones físicas e infraestructura y que pueden beneficiarse del desarrollo de esquemas de participación privada.
- Promover nuevos esquemas de participación privada y optimizar los mecanismos existentes para la provisión de servicios de infraestructura productiva y social en diferentes sectores, como: (1) infraestructura, mantenimiento de equipos y desarrollo de capacidades estratégicas en el sector defensa; (2) distritos de riego y adecuación de tierras; (3) infraestructura social en educación, salud y atención integral a la primera infancia; (4) infraestructura física de entidades públicas; (5) rehabilitación y mantenimiento vial; y (6) desarrollo de infraestructura logística, entre otros.
- Apoyar el desarrollo de las capacidades institucionales específicas, necesarias para el análisis, orientación y evaluación de alternativas de desarrollo de proyectos de infraestructura mediante mecanismos APP en los distintos sectores.
- Dar asistencia técnica a entes territoriales en la preparación de proyectos de infraestructura con participación privada y prever herramientas institucionales tendientes a generar proyectos exitosos a nivel local.

- Apoyar la consolidación de un modelo de Asociaciones Público-Privadas que recoja las mejores prácticas en el ámbito internacional y facilite el desarrollo de proyectos de infraestructura atractivos para el sector privado.
- Propiciar condiciones de auto sostenibilidad financiera de los programas, para lo cual se explorarán nuevas fuentes o esquemas de financiación, tales como fondos rotatorios alimentados por los mismos proyectos estructurados y adjudicados.
- Fomentar las iniciativas privadas para la ejecución de proyectos de infraestructura con participación privada, a través del fortalecimiento del marco normativo que reglamenta tales iniciativas.

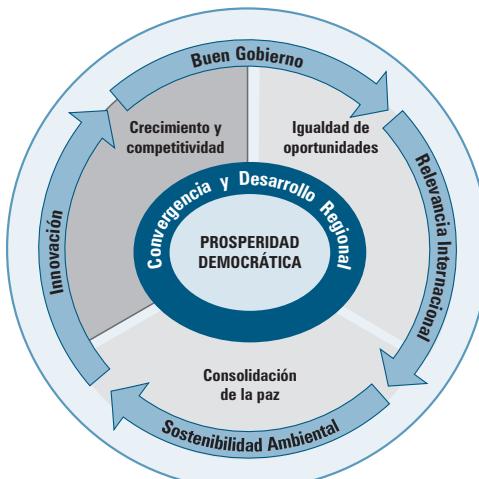
4. Metas

Tabla III-15

Metas Participación Privada en Infraestructura

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Número de manuales y guías técnicas para la implementación de proyectos de Asociación Público Privada	0	1
Billones de pesos en inversión privada en infraestructura (transporte, telecomunicaciones y minas y energía) 2010 - 2014	112,7	126,7

C. Locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo



Las locomotoras de crecimiento son los sectores o actividades económicas que van a definir el rumbo que tome la economía colombiana en los próximos años. Sectores con el potencial de mejorar continuamente el uso y la combinación eficiente de factores como el capital, el trabajo o los recursos naturales. Sectores no sólo con la capacidad de generar aumentos continuos y permanentes de productividad, sino con el potencial de arrastrar el crecimiento y la generación de empleo en los demás sectores de la economía, especialmente a través de sus encadenamientos productivos con actividades conexas.

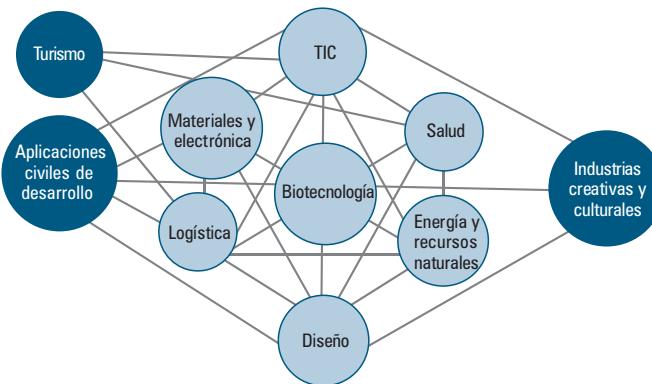
Las cinco locomotoras de crecimiento identificadas por el gobierno e incluidas en esta sección del Plan Nacional de Desarrollo son: (1) nuevos sectores basados en la innovación, (2) agricultura y desarrollo rural (3) vivienda y ciudades amables, (4) desarrollo minero y expansión energética y (5) infraestructura de transporte. Amerita resaltar, sin embargo, que estos cinco sectores estratégicos, identificados con base en nuestras aptitudes, destrezas, habilidades, riqueza natural y visión productiva hacia el futuro, si bien se espera que sean grandes impulsores del crecimiento económico en los próximos años, no serán los únicos motores de la economía colombiana. Los demás sectores productivos también jugarán un papel central en el crecimiento económico del país en los próximos años, ya sea con base a su propia dinámica, o producto de los encadenamientos con otras locomotoras.

Los nuevos sectores basados en innovación constituyen la primera locomotora, y son los llamados a mantener el impulso cuando las otras locomotoras, más tradicionales, lo pierdan. Estos nuevos sectores hacen parte del pilar de innovación que se ha señalado como una de las piedras angulares del presente Plan de Desarrollo. Para incrementar el valor agregado del aparato productivo colombiano es necesario fortalecer la innovación en los sectores más tradicionales, y promover el desarrollo de sectores emergentes basados en la innovación. En este último segmento, cabe resaltar la importancia de sectores estratégicos para el país como son los servicios tercerizados a distancia con alto valor agregado, las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología, las industrias creativas y culturales, y la salud, entre otros (figura III-5). También cabe resaltar la importancia de consolidar iniciativas como el Programa de Transformación Productiva, cuyo propósito es transformar sectores estratégicos⁹⁷ nuevos y consolidados en sectores de talla mundial.

⁹⁷ Los sectores hasta el momento incluidos en el Programa de Transformación Productiva son: (1) Tercerización de Procesos de Negocios (BPO&O), (2) Software y tecnologías de la información, (3) Cosméticos y artículos de aseo, (4) Turismo de salud, (5) Industria de la comunicación gráfica, (6) Textiles, confecciones, diseño y moda, (7) Energía eléctrica y sus bienes y servicios conexos, (8) Industria de autopartes y vehículos, (9) Chocolatería, confitería y sus materias primas, (10) Carne bovina, (11) Palma, aceites y grasas vegetales, y (12) Camaronicultura.

Figura III-17

Áreas estratégicas e innovadoras identificadas hacia las cuales se puede mover el país



Fuente: [Ministerio de Comercio, Industria y Turismo](#).

El sector agropecuario –la segunda locomotora–, tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia debido a su participación en el PIB, su incidencia en las condiciones de vida de la población rural, y por su importancia como proveedor de alimentos para la población e insumos para la industria. Así mismo, es un sector clave para el éxito de las políticas e iniciativas del gobierno relacionadas con la restitución de tierras y la reparación a las víctimas del desplazamiento forzado por causa de la violencia. Así como el retorno de los campesinos a sus tierras fomentará el crecimiento y desarrollo del sector agropecuario, las estrategias para promover el crecimiento de este sector también facilitarán la implementación y el éxito de las políticas de restitución y reparación.

En las próximas décadas se abre una ventana de oportunidad para el sector agropecuario colombiano como resultado del crecimiento esperado de la demanda de alimentos en todo el mundo, especialmente por parte de países altamente poblados y con fuerte dinamismo económico como China e India.

El campo colombiano tiene la oportunidad de convertirse en una despensa productiva para el mundo. Para tal fin, el sector agropecuario deberá transformarse en un sector más competitivo, productivo e innovador. Lo anterior implica, entre otros, hacer un mejor uso del suelo. A modo ilustrativo, se encuentra que de 21,5 millones de hectáreas de vocación agrícola y silvo-agrícola, tan sólo 4,9 millones efectivamente se utilizan para este fin. El sector también enfrenta desafíos en aspectos como: (1) la restitución de tierras quienes les fue usurpada, (2) la extinción de dominio quienes la obtuvieron ilícitamente, (3) la posibilidad

de desarrollar proyectos a gran escala, (4) el acceso a crédito y a nuevas tecnologías a través de la investigación y transferencia a los productores, (5) la ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos, y (6) la educación y apoyo a los emprendedores del campo. Así mismo, uno de los grandes retos del sector agropecuario para el próximo cuatrienio será atender los impactos de la reciente emergencia invernal e implementar estrategias para reducir la vulnerabilidad ante futuros eventos climáticos. Para todo lo anterior se requerirá, entre otros, fortalecer la institucionalidad en el sector.

El sector de vivienda –la tercera locomotora–, cuenta con el gran compromiso de asegurar que cada vez más colombianos tengan derecho a condiciones de habitabilidad dignas. En los últimos años, el sector de vivienda se ha dinamizado, especialmente a través de la construcción de proyectos de vivienda de interés social. Sin embargo, existe todavía un déficit habitacional considerable y unos retos importantes por mejorar las condiciones de habitabilidad en muchas zonas del país. A modo de ejemplo, aunque entre 2006 y 2010 se iniciaron en promedio cerca de 140.000 viviendas por año en el mercado formal, este avance tan sólo alcanzó a cubrir el 60% de la formación anual de hogares urbanos durante este período.

Así mismo, si bien el país ha recibido reconocimiento internacional por la reducción de los asentamientos en condiciones precarias en las zonas periféricas de las ciudades, todavía cerca de un millón cuatrocientas mil personas viven en estas condiciones. Las consecuencias de la reciente ola invernal sobre muchos de estos asentamientos ubicados en zonas de las ciudades con alto riesgo de derrumbe, son una demostración de la gran importancia de adoptar estrategias de reubicación de viviendas, reasentamiento preventivo, y mitigación del riesgo en asentamientos actuales.

Además de los beneficios en términos de bienestar y calidad de vida, la vivienda, junto con sus eslabonamientos, es un sector de gran importancia económica para el país. Con el objetivo de aprovechar el enorme potencial del sector de vivienda como generador de empleo e impulsor de crecimiento económico, el Gobierno ha establecido la meta de construir al menos un millón de viviendas nuevas en los próximos cuatro años, entre otros a través del desarrollo de macro-proyectos de vivienda en las ciudades grandes e intermedias. Dentro de esta meta, sobresale la construcción de viviendas para las familias más afectadas por la reciente emergencia invernal.

En infraestructura –la cuarta locomotora–, una prioridad será superar la situación de rezago de décadas en la que se encuentra Colombia, tanto en términos de cantidad como de calidad. Lo anterior es especialmente relevante en el componente de transporte terrestre que representa más del 70% de las toneladas de carga transportadas anualmente por el país.

Aunque en los últimos años hubo avances importantes en la construcción de infraestructura vial –por ejemplo, entre 2006 y 2009, el país pasó de 440 km de dobles calzadas a más de 800 km–, todavía enfrentamos un rezago considerable frente a nuestros competidores internacionales. Por ejemplo Chile, un país con extensión y población inferiores a las de Colombia, cuenta con más de 2.400 km de carreteras con doble calzada. Así mismo, al comparar la red vial arterial pavimentada como porcentaje de la población total, encontramos que Colombia se encuentra rezagada incluso frente a países de menores ingresos como Ecuador o Bolivia. Se percibe además que existen deficiencias en la calidad de las obras de infraestructura, así como una falta de articulación intermodal entre las mismas.

Una infraestructura deficiente implica mayores costos para las empresas y, por tanto, menor competitividad en los mercados internacionales. Considerando que Colombia se encuentra en un proceso de apertura a los mercados internacionales, eliminar los cuellos de botella en infraestructura, logística y transporte es sin duda una prioridad. Algunos retos para este propósito se centran en acelerar la ejecución de las obras contratadas, hacer mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura actual y futura, fortalecer institucionalmente al sector, y establecer alianzas público privadas e instrumentos que incentiven la participación de capital privado en la financiación de las obras. Así mismo, una de los grandes desafíos del sector durante el presente cuatrienio, es enfrentar las consecuencias de la emergencia invernal en sus tres fases –atención, rehabilitación, y reconstrucción y prevención–, y en especial en los modos carretero y fluvial.

La quinta locomotora de crecimiento es el sector minero-energético. Es innegable que este sector es y será en los próximos años uno de los ejes centrales de la economía colombiana. Las actividades de exploración y explotación de petróleo en el país se han disparado en los últimos años y contamos con una inmensa riqueza minera, especialmente carbonífera. En 2009, la participación del sector minero-energético en la inversión extranjera directa total fue de casi 80%, y en las exportaciones totales ésta ya supera el 50%.

La estrategia para potenciar el desarrollo del sector minero-energético colombiano en los próximos años se fundamenta en tres necesidades básicas. En primer lugar, promover la inversión nacional y extranjera en el sector, con reglas de juego claras y un mejoramiento en el entorno de negocios. En segundo lugar, consolidar el desarrollo de *clusters* basados en bienes y servicios de alto valor agregado en torno a los recursos minero-energéticos. Y en tercer lugar, diseñar e implementar políticas para enfrentar los retos que se derivan de una situación de auge de recursos naturales. Estos retos son: el manejo ambiental, la gestión y el buen uso de los recursos, y las políticas para enfrentar la volatilidad y tendencia revaluacionista de la tasa de cambio. En relación con la gestión de recursos, sobresale la importancia de aprovechar los ingresos de regalías para fomentar el desarrollo y la convergencia regional en el país.

1. Nuevos sectores basados en la innovación

a. Introducción

Si el país continúa haciendo lo que siempre ha hecho, obtendrá los mismos resultados que siempre ha obtenido. Hasta ahora Colombia ha basado el crecimiento de su economía en la explotación de recursos naturales no renovables, en la protección de algunos sectores agrícolas, industriales y de servicios, y en una incipiente proyección hacia mercados externos. Dicha estrategia no ha generado aumentos significativos de productividad y ha sido insuficiente para mejorar el nivel de bienestar de la población, tal como lo demuestran los indicadores de pobreza y desempleo. Esta situación prevalece a pesar de adelantar una apertura comercial e implementar reformas macroeconómicas estructurales, como las adoptadas en la década de los noventa.

Otros países que tenían una estructura productiva similar a la colombiana optaron, hace unos años, por modelos de desarrollo basados en la innovación y la formación de capital humano, y lograron transformar sus economías, aumentaron su productividad y obtuvieron tasas de crecimiento positivas y sostenidas.

Países como Corea del Sur, Singapur, Finlandia e Irlanda se han involucrado en un proceso de transformación productiva en el que a partir de sus capacidades, se han movido hacia la producción de nuevos bienes y servicios con mayores encadenamientos y generación de valor agregado. Este proceso favorece la asignación eficiente de recursos y el crecimiento económico.

En el nuevo orden económico mundial, los sectores basados en innovación generan valor a través del uso del conocimiento y se revelan como aquellos capaces de impulsar un cambio en el crecimiento de la economía. La innovación permite a los sectores tradicionales y no tradicionales, mantenerse y competir eficientemente en un mercado.

En este contexto, el Gobierno nacional ejecutará una política de desarrollo productivo para los sectores basados en innovación en la cual se reconozcan las especificidades de cada sector y las diferencias regionales, mediante una acción integral y focalizada que garantice el mayor impacto y rentabilidad social de las intervenciones públicas. El objetivo de esta política es impulsar la transformación productiva de la economía hacia sectores intensivos en conocimiento, de tal manera que la oferta productiva y exportable del país se caracterice por su alto valor agregado y su nivel de sofisticación tecnológica.

La locomotora de sectores basados en innovación ha sido concebida a partir del reconocimiento de que la innovación es un proceso que implica convertir una idea

en un producto que sea aceptado por el mercado. Esto implica, en primer lugar, que el país cuente con la capacidad de generar ideas, es decir, generar conocimiento que pueda ser aplicado a los procesos productivos y a la solución de problemas que afectan a la comunidad. Esta capacidad requiere formación de recurso humano, financiación de proyectos y organización de una institucionalidad que promueva la investigación y la innovación. Estos tres temas se han desarrollado en el capítulo de Conocimiento e Innovación.

Como complemento, en la locomotora de nuevos sectores basados en innovación se abordan 7 estrategias que apoyan la segunda parte del proceso, de la invención a la innovación, y además permiten vincular la generación de conocimiento con la generación de empleo calificado.

La primera estrategia consiste en focalizar los esfuerzos para el desarrollo de capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas.

La focalización permitirá la generación de conocimiento que pueda ser apropiado por empresarios y emprendedores para llevar las invenciones al mercado. Para dinamizar este proceso, el Gobierno nacional proveerá incentivos a la inversión tales como zonas francas y estabilidad jurídica, con el cumplimiento de criterios que promuevan la transferencia de tecnología y la generación de empleo calificado en sectores intensivos en conocimiento.

Adicionalmente, debe reconocerse que en el proceso de convertir una idea en una innovación surgen costos y barreras difíciles para asumir para un empresario individual y que obstaculizan la generación de conocimiento o su comercialización. Por esta razón, en la presente locomotora se presenta una estrategia de promoción de la asociatividad y los encadenamientos entre productores con instrumentos como parques tecnológicos, *clusters* y fortalecimiento de la institucionalidad regional de competitividad. Todos estos instrumentos deben contribuir a una mejor coordinación Universidad - Empresa - Estado.

El propósito del Gobierno nacional es apoyar la actividad empresarial e innovadora de las empresas mediante un conjunto de instrumentos de política industrial moderna, que se integrarán a través de la creación de la banca de desarrollo. Esta figura permitirá articular diferentes instrumentos, financieros y no financieros, ya existentes y el diseño de nuevos instrumentos que tengan en cuenta las necesidades de los empresarios y los emprendedores.

El surgimiento de nuevos sectores basados en innovación requiere adicionalmente, eliminar obstáculos regulatorios que tienen algunos sectores específicos, que generan costos de transacción a las empresas y reducen su competitividad. Así mismo, los problemas relacionados con la insuficiencia de información para

tomar decisiones por parte de productores, inversionistas y otros actores, serán abordados con el fin de promover la competencia y el fortalecimiento del mercado interno.

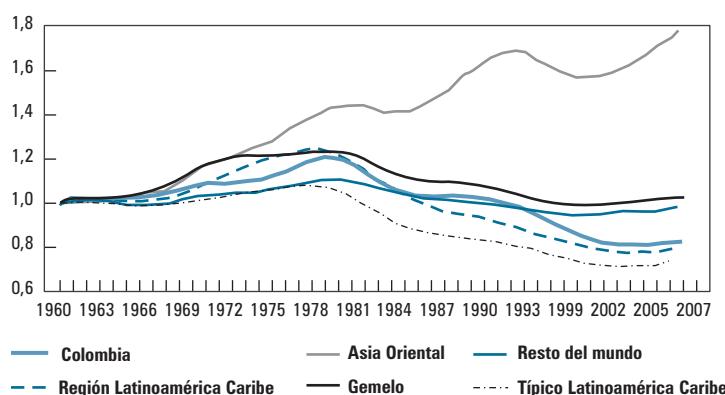
Por último, se ha incluido una estrategia que busca que la innovación contribuya al desarrollo del país, no sólo desde un enfoque económico, sino también social y ambiental.

b. Diagnóstico

La estructura productiva colombiana se caracteriza por una importante concentración en actividades primarias con limitada productividad. Si bien en la última década Colombia logró revertir la tendencia negativa de crecimiento de la productividad total de los factores de finales de los años noventa, el nivel de crecimiento es bajo comparado con otros países e insuficiente con respecto a sus necesidades de desarrollo.

Figura III-18

Evolución de la productividad total de los factores en relación con la de Estados Unidos



Fuente: Pagés, C. et al. (2010). *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*.

Colombia al igual que la mayor parte de países de Latinoamérica, registra un rezago importante en crecimiento de la productividad. Entre 1960 y 2005 la productividad total de los factores de los países asiáticos se disparó frente a un estancamiento en América Latina (figura III-7).

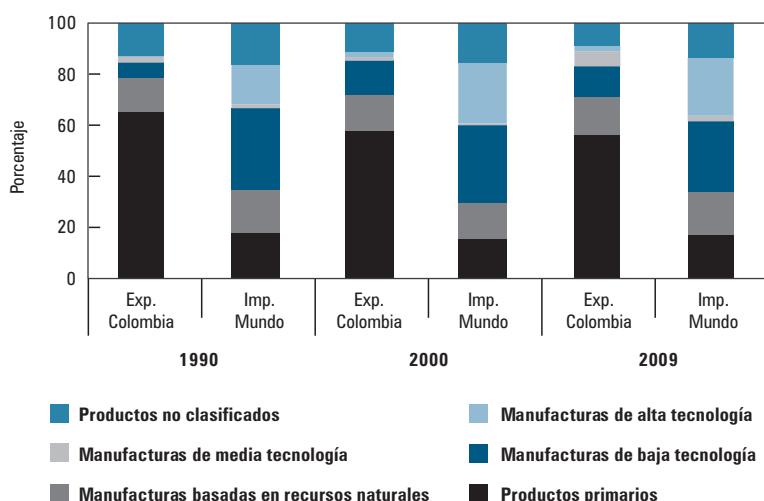
Colombia no fue la excepción frente a esta tendencia. En el periodo mencionado el crecimiento de la productividad de Colombia frente al de Estados Unidos, fue

un 20% menor, mientras que en los países asiáticos fue un 80% mayor, generándose así una brecha significativa. Este desempeño de la productividad, puede ser consecuencia de una estructura productiva que favorece la asignación de recursos a actividades que tienen una baja capacidad de generación de valor. De hecho, en los últimos años, el sector primario ha aumentado su participación en la estructura productiva colombiana⁹⁸ debido principalmente, a la importancia que han cobrado los sectores extractivos.

En la estructura exportadora del país predominan productos primarios, y no productos de sectores con mayor capacidad de generación de valor agregado como las manufacturas con contenido tecnológico. En este sentido, existe una brecha entre la oferta productiva colombiana y la dinámica del mercado internacional. En 2009, los productos primarios constituyán el 56,5% de las exportaciones colombianas, mientras que sólo el 17,3% de las importaciones del mundo correspondían a tales productos (figura III-19).

Figura III-19

Composición de las exportaciones colombianas frente a las importaciones del mundo



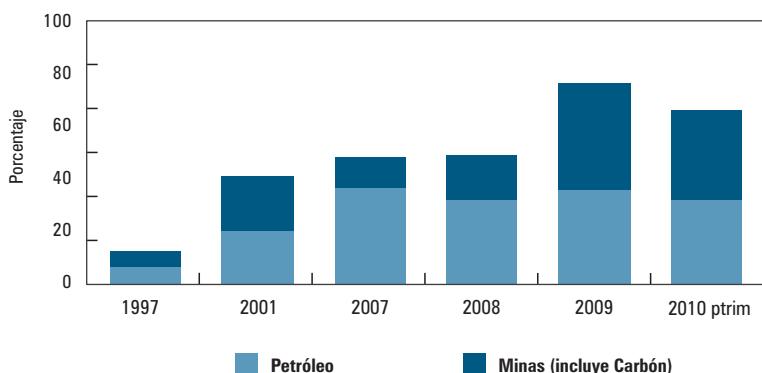
Fuente: División de Estadísticas de las Naciones Unidas. Cálculos: DNP-DDE según clasificación Sajanya Lall.

⁹⁸ La participación de este sector en el PIB en el año 2007 fue del 12,9%, y pasó al 13,3% en 2009.
Fuente: DANE.

Este patrón de asignación de recursos y de oferta exportable podría reforzarse por el aumento continuo de la Inversión Extranjera Directa (IED) en petróleo y minas. En 2009, casi el 80% de la IED se dirigió hacia el sector minero-energético (figura III-20) y para esta década se espera que la producción de petróleo aumente en cerca de un 80% y la de carbón en cerca de un 70%.

Figura III-20

Participación del petróleo y minas en la IED total



Fuente: Banco de la República. Cálculos DNP-DDE.

Aunque la estructura productiva y exportadora del país ha reportado beneficios en el crecimiento de corto plazo, hay un alto riesgo de que no suceda lo mismo con el crecimiento de largo plazo⁹⁹. Si los ingresos generados por las exportaciones no se aprovechan para la investigación e innovación en productos de alto valor agregado, la oferta exportable será muy limitada en el momento en que se agoten las reservas de los recursos no renovables.

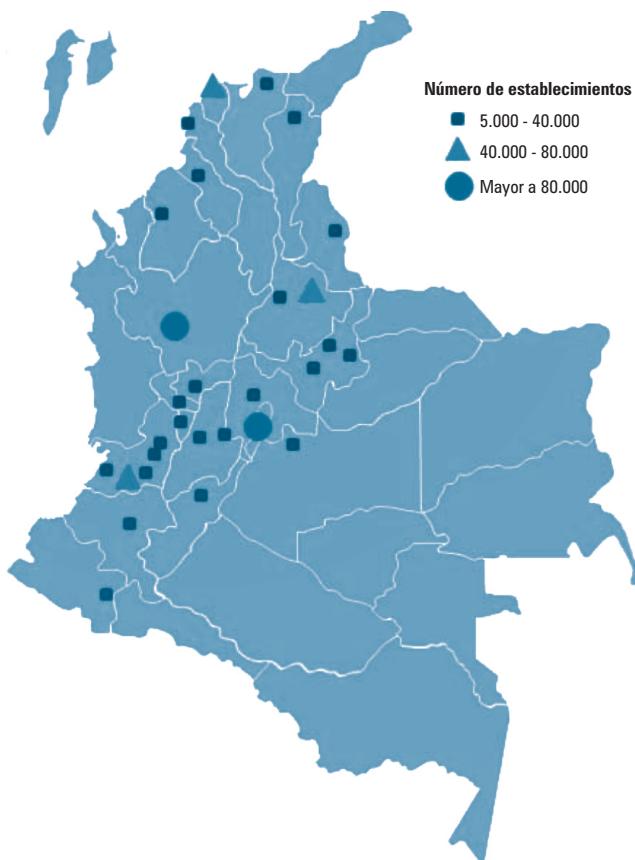
El Gobierno nacional ha ejecutado políticas de desarrollo empresarial para estimular la generación de valor y mejorar la competitividad. A pesar de los logros en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, aún se evidencia la dispersión de esfuerzos por parte de las diferentes entidades públicas y privadas relacionadas con la competitividad y la innovación, con multiplicidad de instituciones que tienen objetivos comunes tanto en lo regional como en lo nacional, pero que actúan de manera aislada.

⁹⁹ Hay una relación positiva entre el grado de productividad incorporado en el bien exportado y el crecimiento económico de largo plazo, donde los bienes primarios están en la escala más baja (Hausmann, Hwang, Rodrik, 2006).

Adicionalmente, existe desarticulación de los empresarios en las diferentes regiones del país, que impide dar solución a problemas comunes a pesar de la marcada concentración geográfica de la actividad productiva (figura III-21).

Figura III-21

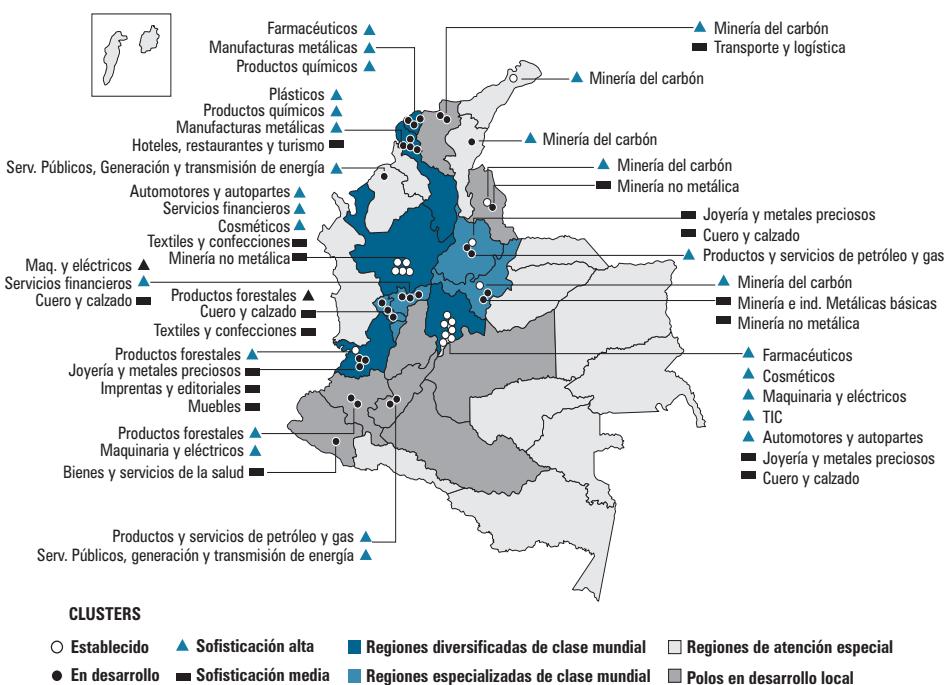
Ubicación de los establecimientos económicos en Colombia



Fuente: DANE. Cálculos DNP-DDE.

El Consejo Privado de Competitividad (2009) realizó una identificación de *clusters* mediante la cual se hace evidente que ciertas actividades económicas se han venido concentrando en algunas áreas, pero no hay evidencia de un trabajo asociativo que permita aprovechar complementariedades entre empresas, redes comunes de proveedores y de mercados (Figura III-22).

Figura III-22

Clusters no agropecuarios en Colombia

Fuente: Consejo Privado de Competitividad (2009).

La falta de coordinación se refleja en la baja concurrencia de proyectos integrales a los instrumentos de desarrollo empresarial disponibles¹⁰⁰. En muchas regiones del país no se identifican adecuadamente los instrumentos de apoyo para iniciativas, que pueden ser polo de desarrollo local, o no se tiene la capacidad técnica para aplicar a ellos. Esta situación se agudiza con la naturaleza diversa de los instrumentos que suelen contar con sus propios procedimientos, criterios y objetivos.

Existen otros obstáculos a la productividad de las empresas que afectan la facilidad para entrar y salir del mercado. El Gobierno nacional ya adelantó una

¹⁰⁰ El Gobierno nacional provee una serie de bienes públicos que le permiten a las empresas mejorar su competitividad a través de un portafolio de instrumentos de desarrollo empresarial, como los fondos de apoyo para financiar la estructuración y realización de planes de negocio y las necesidades particulares de las Mipymes relacionadas con proyectos innovadores.

estrategia de simplificación regulatoria que le permitió al país reducir trámites que limitaban la facilidad para hacer negocios. Sin embargo, aún quedan por remover obstáculos regulatorios existentes en sectores específicos de la economía.

De otra parte, aun cuando el mercado local es el principal destino para la producción nacional, los empresarios tienen poca información sobre oportunidades de negocios, preferencias de los consumidores y ofertas de productos y servicios en regiones diferentes a las del domicilio de su empresa. Esto limita el aprovechamiento de las oportunidades que puede brindar el mercado en las diferentes regiones del país.

Todo lo anterior evidencia la necesidad de un enfoque integrado de estímulo a la competitividad y la innovación en donde el Gobierno nacional debe ser el primero en focalizar su acción y dar señales correctas para el desarrollo de áreas y sectores estratégicos con mayor productividad, que incorporen más valor agregado y permitan asegurar un crecimiento económico sostenible en el largo plazo.

1. Enfoque de la política

La política de desarrollo productivo reconoce la innovación como un resultado de la incorporación de conocimiento a la actividad productiva y su correspondiente aceptación por parte del mercado.

De acuerdo con lo anterior, las iniciativas de política de desarrollo productivo basadas en innovación estarán orientadas a (1) sectores existentes que tengan potencial de alcanzar un tamaño y eficiencia de clase mundial mediante incrementos de productividad y competitividad; y (2) sectores nuevos intensivos en conocimiento y que permitan altos niveles de valor agregado y sofisticación.

Las intervenciones de política pública desarrolladas en el marco de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación se justifica por la necesidad de remediar fallas de mercado y fallas de coordinación, que impiden el desarrollo de los sectores, la toma de decisiones por parte de inversionistas y el encuentro entre oferta y demanda.

El paso de actividades de bajo valor agregado a otras de alto valor agregado y sofisticación, requerirá concentrar esfuerzos en las áreas estratégicas que el país priorizó a través de la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (DNP, 2009, abril). Esas áreas son las siguientes: *biotecnología, energía y recursos naturales, tecnologías de información y comunicaciones, materiales y electrónica, salud, diseño y creatividad, y logística*.

Las áreas estratégicas servirán para dar un impulso a aquellos sectores que sean incluidos en la Política de Transformación Productiva (DNP, 2010, julio). Su prio-

rización, pretende orientar esfuerzos públicos y privados, para que se consoliden o conviertan en sectores de clase mundial mediante la implementación de planes de negocio basados en iniciativas agrupadas en cuatro ejes temáticos: desarrollo de capital humano, normativa y regulación, fortalecimiento de la industria y promoción; e infraestructura.

Actualmente los sectores que se encuentran incluidos en la Política de Transformación Productiva son: (1) software y servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones; (2) procesos de negocio tercerizados a distancia (BPO&O, por sus siglas en inglés); (3) turismo de salud y bienestar; (4) textil, confecciones, diseño y modas; (5) industria de la comunicación gráfica; (6) cosméticos y productos de aseo; (7) autopartes y vehículos; (8) energía eléctrica, bienes y servicios conexos; y (9) agropecuarios –chocolatería, confitería y sus materias primas; carne bovina; aceites y vegetales; y camaronicultura–.

Se ha identificado que por su nivel de encadenamiento, estos sectores tienen la capacidad de generar empleo calificado y jalonar el crecimiento económico, y el desarrollo tecnológico en otros sectores de la economía¹⁰¹. De esta manera la focalización de esfuerzos y recursos en estas áreas estratégicas tendrá impacto no sólo sobre los sectores de transformación productiva también tendrá efectos multiplicadores en otros sectores establecidos, creando oportunidades para el permanente desarrollo de nuevos sectores basados en la innovación.

Esta estrategia de focalización también producirá impactos significativos sobre las demás locomotoras de crecimiento económico del país. El desarrollo de las *tecnologías de información y comunicaciones* contribuye especialmente a la locomotora de infraestructura. Así mismo las áreas de *diseño y creatividad, logística y materiales y electrónica* redundan en efectos sobre las locomotoras de vivienda e infraestructura y, por último, las áreas de *biotecnología y energía y recursos naturales* juegan un papel esencial para lograr la buena marcha de las locomotoras agropecuaria y minero-energética.

En la implementación de la política se utilizará como herramienta fundamental de concertación y *buen gobierno*, la construcción de alianzas público-privadas de tal manera que las intervenciones de política se complementen con decisiones de inversión por parte de los particulares y la implementación de las apuestas productivas de los departamentos. Esta es la fórmula para promover relaciones basadas en la confianza y el trabajo de largo plazo.

¹⁰¹ Recientemente el país ha logrado atraer inversiones de empresas reconocidas mundialmente en sectores intensivos en mano de obra, generando importantes impactos a nivel local. Un ejemplo de esta dinámica, lo constituye el sector de BPO&O, en el cual se ha experimentado un crecimiento muy importante del empleo y las ventas.

La política de desarrollo productivo se enfocará en proveer un conjunto de instrumentos e instituciones que faciliten la coordinación y generen los insumos públicos específicos que requieren sectores existentes y aquellos necesarios para el surgimiento de nuevos sectores. Mediante una acción integral de las entidades públicas relacionadas con el desarrollo productivo se pondrá a disposición de las empresas y/o productores una oferta amplia de instrumentos complementarios entre sí, cuya utilización mejore los niveles de productividad. Igualmente, se buscará que los instrumentos de desarrollo tengan capacidad de adaptación a las necesidades de las empresas y a su contexto sectorial y regional.

Para adelantar estas acciones, en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, el Gobierno nacional creará el Comité de Industria como foro de coordinación y enlace entre el sector privado y el Gobierno, para el intercambio de ideas, información y elaboración de propuestas sobre programas globales y estrategias de desarrollo industrial productivo.

Con este enfoque, el Gobierno nacional presentará al CONPES un conjunto de políticas de desarrollo productivo para implementar de manera integral los lineamientos de la locomotora de sectores basados en innovación y las estrategias de carácter transversal de tal manera que contribuyan a la producción de manufacturas de mayor valor agregado y competitivas tanto en el mercado interno como en el internacional: (1) conocimiento e innovación, (2) emprendimiento empresarial, (3) propiedad intelectual, (4) promoción de la competencia, (5) acceso a servicios financieros, (6) desarrollo de mercado de capitales, inserción a los mercados internacionales y mejoramiento del entorno de los negocios.

c. Lineamientos estratégicos

1. Focalizar las capacidades de ciencia, tecnología e innovación en áreas estratégicas

El objetivo de la estrategia de focalización de la acción pública en las áreas estratégicas es garantizar que las capacidades de ciencia y tecnología brinden respuestas adecuadas a las necesidades de transformación productiva. Para este propósito se generarán espacios de exploración conjunta de nuevas oportunidades de negocio, de explotación de ventajas comparativas y de generación de ventajas competitivas.

El Gobierno nacional en alianza con el sector privado y la academia construirá planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), y de los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología,

apoyándose en visiones estratégicas, estudios de prospectiva, de vigilancia tecnológica y de mercados para la identificación de oportunidades, tecnologías disponibles y tendencias de mercado. Las entidades del Gobierno darán prioridad a las actividades contenidas en dichos planes y se crearán o ajustarán los Programas Nacionales de Ciencia y Tecnología para que correspondan con las áreas estratégicas.

Con el liderazgo de Colciencias y el SENA se pondrá en marcha un programa de transferencia de tecnología que permitirá aumentar la incorporación de tecnologías disponibles a las empresas constituidas y generar nuevas empresas intensivas en conocimiento, de modo que se estimulen procesos de imitación y cierre de brechas tecnológicas.

Se incentivará la inversión privada en Investigación y Desarrollo (I+D) con cofinanciación según el nivel de uso de conocimiento en cada una de las áreas estratégicas¹⁰². Para esto se coordinará la financiación privada y pública, nacional y territorial, asociada a estas áreas a través de mecanismos como el Fondo Francisco José de Caldas, que permitan canalizar recursos para el desarrollo de los planes de mediano y largo plazo.

Un reto importante que deberá ser abordado desde los planes de mediano y largo plazo de las áreas estratégicas es la realización de estudios e investigaciones relacionadas con la adaptación al cambio climático. Los daños y pérdidas asociados al fenómeno de *la Niña* 2010-2011 en gran parte del territorio nacional resaltan la necesidad de encontrar respuestas a los desafíos del cambio climático y su impacto sobre las actividades económicas y sociales de los colombianos.

Desde el punto de vista institucional, el Programa de Transformación Productiva trabajará con el SNCTeI para garantizar que las áreas estratégicas contribuyan al desarrollo de sectores de talla mundial. Para esto se dotará al Programa de herramientas técnicas y financieras, bajo la administración de Bancoldex, con el fin de apoyar más sectores en este cuatrenio.

La disponibilidad de estos instrumentos permitirá que el país tenga la posibilidad de anticiparse a las tendencias y contingencias mediante la generación de conocimiento. Así mismo, en el capítulo de emprendimiento empresarial se contempla el fortalecimiento de otros instrumentos de financiamiento que facilitan la creación de empresas con carácter innovador.

¹⁰² Cada área estratégica maneja distintos perfiles de especialización en el uso intensivo de conocimiento. Por ejemplo, la evidencia internacional muestra que en biotecnología se invierte cerca del 24% de las ventas en I+D, mientras que en electrónica este monto es aproximadamente del 5% de las ventas (CEPAL/SEGIB, 2008).

2. Focalizar los incentivos a la inversión en sectores derivados de las áreas estratégicas

La inversión será promovida con criterios de focalización sectorial y regional. El régimen de zonas francas se orientará a promover sectores intensivos en conocimiento, facilitando un entorno para la innovación y la transformación productiva. Dentro de los criterios que el Gobierno nacional aplicará para seleccionar los proyectos de inversión que sean objeto del beneficio de la estabilidad jurídica, tendrá especial importancia la transferencia de tecnología y la generación de empleo calificado en sectores intensivos en conocimiento.

La agenda de negociaciones internacionales considerará la profundización de las relaciones con países potenciales transmisores de conocimiento aplicado, tecnología e innovación, como complemento a los tradicionales criterios de consolidación de mercados de exportación, mercados potenciales, países con potencial de inversión en Colombia, factibilidad política y disposición al libre comercio.

3. Promover la asociatividad y los encadenamientos entre productores

El país ha recorrido un importante camino en la construcción de alianzas público-privadas para el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo. Dentro de la institucionalidad del Sistema Nacional de Competitividad se han registrado avances en la consolidación de los sectores del Programa de Transformación Productiva y en la priorización de apuestas productivas de las Comisiones Regionales de Competitividad. La presente estrategia continuará construyendo sobre estos avances y promoverá el mejoramiento de la productividad mediante el refuerzo de la institucionalidad de la competitividad y la promoción de la asociatividad¹⁰³.

Refuerzo de la institucionalidad para potenciar las alianzas público-privadas

Es necesario reforzar la coordinación entre las diferentes entidades públicas y privadas, que ejecutan las políticas en materia de competitividad e innovación. Esto supone que en el marco de la Comisión Nacional de Competitividad (CNC) se coordinen los sistemas o subsistemas encargados del diseño e implementación de las políticas de innovación y de competitividad, para trabajar de manera conjunta y coordinada en el logro de objetivos y estrategias comunes.

¹⁰³ Según el Consejo Privado de Competitividad (2009), algunas regiones en Colombia se caracterizan por tener empresas que si bien son pequeñas, pueden ser más productivas que sus contrapartes en otras regiones gracias a aspectos externos como la existencia de complementariedades, redes comunes de proveedores y de mercados, y en general las sinergias y externalidades asociadas con la interacción entre industrias relacionadas. Esto sugiere que el desarrollo asociativo es una segunda fuente de productividad, además de las economías internas de escala.

Igualmente, es necesario que alguna de las direcciones existentes asuma los temas que se tratan en la CNC en los ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, el de Minas y Energía, el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el de Transporte y el de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Finalmente, dado que la CNC cuenta con representatividad de todos los departamentos, en cabeza de las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), será la instancia encargada de coordinar la implementación de la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación. Lo anterior supone que en el marco de las CRC se articulen las diferentes instancias regionales como: las Comisiones Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CODECyT), los Comités Universidad-Estado-Empresa, los Comités de Biodiversidad, Consejos Ambientales Regionales, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de Mipyme y los Comités de Seguimiento a los Convenios de Competitividad Turística. Lo anterior implicará un reto importante para las CRC y, a la vez, una gran oportunidad para convertirse en canal de interacción entre las políticas nacionales y su ejecución regional. En particular, el Gobierno nacional se apoyará en las CRC para regionalizar iniciativas nacionales tales como el Programa de Transformación Productiva.

Programas de promoción de la asociatividad

Para avanzar hacia la implementación de una política moderna de desarrollo productivo, el Gobierno nacional promoverá la asociatividad y los encadenamientos productivos como una herramienta de competitividad.

Para ello, se implementarán tres programas de apoyo a la asociatividad: (1) programa de promoción de *clusters*; (2) programa de desarrollo de proveedores; y (3) programa de apoyo a parques tecnológicos.

El programa de promoción de *clusters* deberá poner a disposición de las CRC y de los sectores del Programa de Transformación Productiva, una metodología de trabajo para crear vínculos de apoyo entre empresas –en particular Mipymes, universidades, centros de formación e instituciones públicas–, alrededor de proyectos productivos que tengan por objeto incrementar el grado de especialización y productividad de los productores de localizaciones geográficas específicas.

El Gobierno nacional otorgará financiación a dichos proyectos de acuerdo con una evaluación de viabilidad y en coordinación con el programa de banca de desarrollo integral, teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de cada departamento. Adicionalmente, se impulsará la conformación de *clusters* minero-energéticos en las localizaciones donde exista mayor potencial.

El programa de desarrollo de proveedores tendrá como objetivo la transformación tecnológica de los proveedores de grandes empresas para que puedan dar el salto de usuarios netos de tecnología a generadores de conocimiento tecnológico. Para este propósito, el programa incluirá un componente de asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades y para la negociación de contratos de largo plazo con las grandes empresas.

Por la importancia actual de la locomotora del sector minero-energético, el programa comenzará con este sector y será replicado en otros sectores con predominio de grandes empresas y en el sector público como demandante importante de bienes y servicios. La implementación de este programa tendrá un importante efecto en la sustitución de importaciones, y generará capacidad en los proveedores colombianos para que al cubrir satisfactoriamente las necesidades de las grandes empresas, por ejemplo las multinacionales ubicadas en Colombia, también puedan hacerlo en cualquier otro lugar del mundo.

El programa de apoyo a parques tecnológicos es un instrumento de estímulo al trabajo conjunto Universidad-Empresa-Estado con el fin de acercar el conocimiento científico desarrollado en las universidades a las necesidades del sector productivo. El eje fundamental del programa será el otorgamiento de incentivos tributarios a los parques tecnológicos para que gocen de los mismos beneficios de las zonas francas permanentes con requisitos más flexibles de inversión y empleo. De esta manera se estimulará al sector productivo a instalarse en las infraestructuras dispuestas por las universidades para el funcionamiento de parques tecnológicos. El programa será complementado con acciones en materia de financiamiento de proyectos y fortalecimiento de capacidades de investigación.

Estos tres programas constituyen la forma concreta en la cual la política de desarrollo productivo para sectores basados en innovación operará a escala regional. Para garantizar la pertinencia, coherencia y coordinación, cualquier iniciativa apoyada por estos programas tendrá que haber sido priorizada en los planes regionales de competitividad.

4. Diseñar e implementar un modelo de banca de desarrollo integral

El Banco de Comercio Exterior de Colombia (Bancóldex) migrará a un modelo de banca de desarrollo integral incorporando funciones de agencia de desarrollo y ofreciendo servicios y actividades complementarias al crédito¹⁰⁴. Para ello Bancóldex acondicionará su estructura para adoptar dos líneas de acción. En la primera continuará desarrollando actividades tendientes a reducir las fallas del

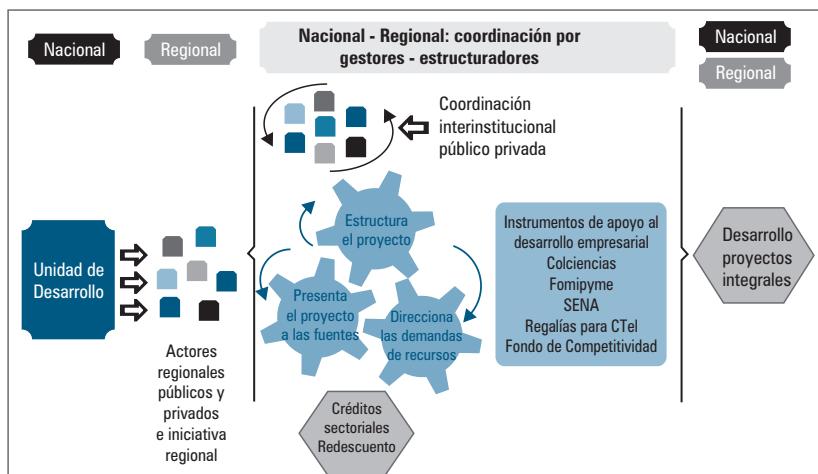
¹⁰⁴ Este modelo se implementará en el marco de las competencias actuales de la entidad, preservando su sostenibilidad financiera, bajo criterios de administración de riesgo y dentro del régimen legal y estatutario que le es aplicable.

mercado en el sector financiero con miras a impulsar el desarrollo de productos y servicios y actuar de forma anticíclica ofreciendo líneas de redescuento para empresas. En la segunda creará una Unidad de Desarrollo que¹⁰⁵:

1. Implementará un programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento orientados a impulsar proyectos estratégicos de competitividad que promuevan la innovación y la transformación productiva con enfoque regional. Este programa contará con un grupo de gestores-estructuradores especializados que, en un accionar coordinado con las CRC, prestarán asistencia técnica mediante asesoría en la estructuración y/o formulación de proyectos o iniciativas regionales de desarrollo productivo, así como en la identificación de los instrumentos públicos de apoyo empresarial idóneos para los proyectos y en el procedimiento para acceder a ellos (figura III- 23).

Figura III-23

Esquema general del programa de gestión integral de fondos públicos y recursos de redescuento



Fuente: Elaboración propia DNP-DDE.

2. Diseñará nuevas líneas de redescuento enfocadas a las necesidades de las empresas que hacen parte del proyecto o la iniciativa regional de desarrollo productivo identificada por los gestores-estructuradores.

¹⁰⁵ La Unidad de Desarrollo podrá ser financiada con la participación del Gobierno nacional en las utilidades de Bancoldex, con partidas presupuestales que asignen el Gobierno nacional o los entes territoriales mediante la celebración de convenios.

3. Administrará el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme). Este Fondo tendrá por objeto: (1) aplicar instrumentos financieros, para ello coordinará la participación de la inversión pública en fondos de capital semilla; y (2) aplicar instrumentos no financieros, mediante cofinanciación no reembolsable de programas, proyectos y actividades para el fomento y promoción de las Mipymes.
4. Diseñará una iniciativa para el financiamiento de riesgo de los emprendimientos con carácter innovador en etapa temprana que cuente con las siguientes características: (1) asignación de recursos de coinversión; (2) participación conjunta de capital nacional y extranjero; y (3) estructuración de una prima de éxito para los inversionistas privados a través de los mecanismos de salida de la inversión pública.

5. Remover obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos

Con el fin de hacer más eficiente la actividad empresarial, eliminando los obstáculos que reducen su productividad, se implementará una nueva generación de reformas regulatorias que comprenderá la simplificación de trámites sectoriales, incluyendo los relacionados con la producción y exportación de alimentos y medicamentos, la operación en el sector transporte y la producción agropecuaria, entre otros. Además, se impulsará la implementación de reformas vigentes y modelos de simplificación probados en sectores como la construcción y el registro de la propiedad inmueble.

En particular, se requiere fortalecer a las instituciones relacionadas con procesos de vigilancia y control, con el propósito de facilitar los trámites para la solicitud del registro sanitario ante el INVIMA, y trabajar en la homogenización de criterios para los trámites ante el ICA, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el INVIMA y el Ministerio de la Protección Social.

En materia de exportaciones de hidrocarburos y minerales, es necesario revisar los procedimientos asociados a la inspección de las cantidades embarcadas en los puertos y el pago de regalías, con el fin de hacerlos compatibles y mejorar su eficiencia.

De otra parte, se promoverá la completa implementación de las normas que han sido emitidas en función de disminuir los tiempos para el otorgamiento de licencias de construcción y se revisarán los costos asociados con el fin de disminuirlos donde sea posible. Se promoverá la implementación de Ventanillas Únicas de Registro en las principales ciudades del país, para facilitar los trámites de compraventa de inmuebles.

Para lo anterior, se requerirá una articulación público-privada para que el sector privado desempeñe un papel activo en la remoción de obstáculos que limitan la productividad de sectores específicos.

6. Proveer información para fortalecer el mercado interno y facilitar el intercambio comercial

Se llevará a cabo una estrategia de provisión de información con el objeto de potencializar la capacidad del mercado local como impulsor del desarrollo empresarial del país, promoviendo actividades que permitan la realización de negocios entre los empresarios de las diferentes regiones. Esta estrategia tendrá particular importancia en áreas afectadas por el fenómeno de *la Niña* 2010-2011, donde el fortalecimiento del mercado interno requiere desarrollar actividades de rehabilitación y reconstrucción de la capacidad productiva, buscando restaurar y mejorar las condiciones para el adecuado funcionamiento del mercado interno.

Esto se logrará a través de las siguientes acciones: (1) la recopilación de información, evaluación de daños y pérdidas ocasionadas por el fenómeno de *la Niña* 2010-2011; y (2) el diseño de estrategias para la restauración de la actividad productiva en las zonas afectadas.

Así mismo, es indispensable financiar la realización de estudios de identificación, pre inversión y estructuración de proyectos de infraestructura y de carácter estratégico, como parte de las acciones de adaptación al cambio climático¹⁰⁶.

Adicionalmente, y más allá de las áreas mencionadas, se trabajará en el diseño de mecanismos de coordinación de información emitida por entidades públicas de orden territorial y nacional, cámaras de comercio, gremios y empresarios, y se complementará con los Centros de Desarrollo Empresarial que el MCIT viene consolidando con entidades educativas de todo el país; la implementación de un sistema de inteligencia de mercados que será alimentado de manera conjunta con la información que posee Proexport de la oferta exportable regional, las cámaras de comercio y las agremiaciones, aprovechando las ventajas de las TIC.

¹⁰⁶ Para llevar a cabo este objetivo, el Gobierno nacional y sus entidades descentralizadas destinarán recursos canalizados a través de entidades públicas de carácter financiero del orden nacional definidas por el Departamento Nacional de Planeación.

Adicionalmente, se realizarán ruedas de negocios para poner en contacto a los empresarios de diferentes regiones del país y así definir planes de negocio que contribuyan al desarrollo del mercado interno. Este tipo de instrumentos se coordinarán con la ejecución de las estrategias de mejoramiento del entorno de los negocios –especialmente calidad, metrología y derechos del consumidor–, éste sería un gran paso hacia la eficiencia y la competitividad de los esquemas de distribución y comercialización entre regiones del territorio nacional.

7. Promover la innovación social

La promoción de sectores basados en innovación incluye la perspectiva social en la cual se resalta la contribución que pueden tener algunas innovaciones a la solución de problemas específicos de diferentes individuos, familias y comunidades. Lo que se ha denominado *innovación social*, es el proceso de diseño e implementación de ideas y proyectos que dan solución a problemas sociales, culturales, económicos o de medio ambiente. Estas ideas surgen a menudo en condiciones adversas, en entornos en los que el mercado no ha ofrecido alternativas, ni el sector público ha respondido a las necesidades y reclamos de la población¹⁰⁷; se caracterizan por ser más efectivos, eficientes y sostenibles que las soluciones existentes generando externalidades positivas a la sociedad en su conjunto.

El concepto de innovación social implica, de este modo, el desarrollo de nuevas formas de pensar, operar, coordinar y/o escalar e involucra a muchos actores: la academia, las firmas, las organizaciones de base, los organismos multilaterales y el sector público. Por ende, su aplicación es amplia y no existe una sola forma de implementarla. La innovación puede requerirse para diseñar un nuevo producto que mejore la calidad de vida de las personas; para resolver problemas de distribución y/o comercialización; para resolver trabas legales o regulatorias; o para establecer alianzas, generar consensos y capital social. Por ejemplo, las microfinanzas son un ejemplo de innovación social que ha permitido reducir las barreras de acceso a los servicios financieros por parte de los más pobres.

Con el objetivo de fomentar la innovación social y en línea con esta definición, el Gobierno implementará de manera progresiva un arreglo institucional que se encargue de: (1) identificar las fallas del mercado que impiden el acceso de la población de la red de protección social para la erradicación de la pobreza a servicios sociales básicos; (2) la revisión y análisis de las soluciones innovadoras potencialmente replicables; (3) su adaptación al contexto colombiano (cuando

¹⁰⁷ Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe (2002), CEPAL.

sean importadas) y/o a los contextos regionales pertinentes; y (4) estudiar su escalabilidad. Así mismo, a través de Colciencias, se apoyarán las funciones de investigación y capacitación que se requieran, tanto para funcionarios públicos, como para organizaciones, firmas e investigadores; se establecerán alianzas con el sector privado y los centros de investigación para el diseño/desarrollo de modelos, productos y procesos que den solución a problemas sociales específicos.

8. Metas

Tabla III-16

Nombre indicador	Unidad medida	Tipo de indicador	Línea base	Meta 2014
Planes de mediano y largo plazo para las áreas estratégicas	Número	Producto	0	7
Exportaciones no primarias	USD\$ millones	Resultado	14.318	21.000
Sectores en el Programa de Transformación Productiva	Número	Gestión	12	20

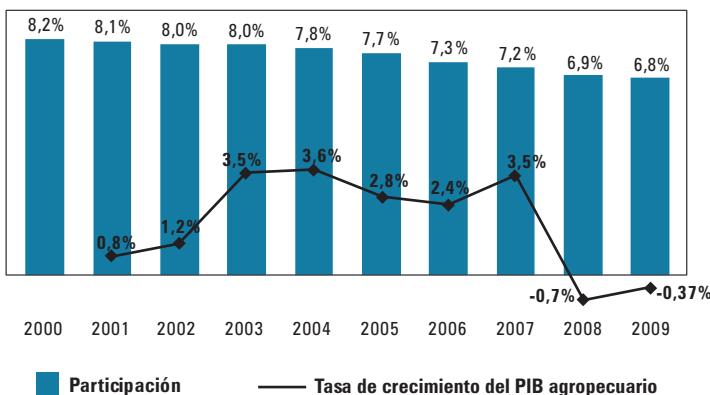
2. Agropecuaria y desarrollo rural

a. Diagnóstico

El sector agropecuario colombiano ha sido históricamente uno de los principales sectores productivos del país tanto por su contribución al PIB, como por la generación de empleo, la presencia en el territorio rural y la generación de divisas vía exportaciones, lo que lo convierte en un sector estratégico para el país. No obstante, tras una profunda crisis a finales de los 90 en la última década su crecimiento ha estado rezagado frente al crecimiento de la economía en su conjunto y por debajo de su potencial. En efecto, en la última década el sector creció en promedio un 2% frente al 4% del total de la economía, y por debajo del crecimiento promedio en las agriculturas de Argentina (7,4%), Perú (5,6%) o Chile (4,2%). Así las cosas, en 2009 la agricultura colombiana llegó a representar el 6,8% del PIB total (figura III-24), fue el tercer generador de empleo de la economía con el 18,6%, después del comercio (25,9%) y los servicios comunales (19,6%), y sus exportaciones representaron el 18% del total después del petróleo y sus derivados (DANE, 2009).

Figura III-24

Tasa de crecimiento del PIB total y agropecuario y participación en el PIB total



Fuente: DANE 2009.

Es importante resaltar, en todo caso, que durante la última década el sector agropecuario viene experimentando un proceso importante de recuperación y de recomposición de su estructura productiva. Este cambio se expresa principalmente en la recuperación de áreas cultivadas (20,2%), en el incremento del volumen de producción (20,7%) y en la aparición de nuevos productos de importancia comercial como los frutales, los cafés especiales, los biocombustibles y las hortalizas, entre otros. Lo anterior ha significado incrementos cercanos al 3,7% en áreas y el 21,7% en producción en los cultivos transitorios¹⁰⁸, y del 16,6% y el 20,7% en los cultivos permanentes, respectivamente.¹⁰⁹ En cuanto a los sistemas productivos pecuarios, entre los años 2002 y 2009 se han observado crecimientos sostenidos en la producción de la piscicultura (112,9%), carne de pollo (57,1%), porcicultura (55,1%), carne bovina (46,6%), huevos (41,8%) y leche (17,0%). Estos cambios generarán efectos positivos sobre el comportamiento del PIB sectorial, en la medida en que los cultivos de tardío rendimiento se han venido incorporando paulatinamente a la producción agropecuaria del país y hoy en día cuentan con una dinámica de renovaciones permanentes que permitirá una mayor contribución a la oferta agropecuaria nacional en los próximos años.

¹⁰⁸ Cultivos transitorios: ajonjolí, algodón, arroz, cebada, fríjol, hortalizas, maíz, papa, sorgo, soya, tabaco, trigo.

¹⁰⁹ Cultivos permanentes: arracacha, banano exportación, cacao, café, caña de azúcar, caña miel, caña panela, cocotero, fique, flores, frutales, ñame, palma africana, plátano, plátano exportación, tabaco, yuca.

Adicionalmente, el sector agropecuario tiene un gran potencial de crecimiento asociado con la disponibilidad de tierras para la agricultura dentro de su frontera agrícola. De acuerdo con información de la FAO (2009), se estima que existen en el mundo cerca 2.600 millones de hectáreas aprovechables para el desarrollo de nuevos cultivos que no están siendo utilizadas en la agricultura. De este valor, 1.800 millones de hectáreas están ubicadas en los países en desarrollo y de este último, cerca del 50% se localiza en siete países –Brasil, República Democrática del Congo, Angola, Sudán, Argentina, Colombia y Bolivia–. Adicionalmente, se cuenta con una oferta importante de recursos naturales como agua y biodiversidad¹¹⁰, y con la existencia de condiciones climáticas tropicales que favorecen el desarrollo de sistemas productivos más continuos (producción durante todo el año) con una mayor y más rápida producción de biomasa.

Sin embargo, este potencial sólo puede ser aprovechado si se solucionan los cuellos de botella que enfrenta el sector y que se describen en los numerales siguientes.

1. *Baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB Sectorial*

Se debe principalmente al uso ineficiente de los factores de producción, particularmente la tierra y el agua, al bajo de nivel de innovación¹¹¹ en los sistemas productivos y de la productividad de la mano de obra rural, y a los altos costos de producción. En efecto, existe una subutilización de tierras óptimas para la agricultura y una baja cobertura de la infraestructura para riego, lo que se evidencia en que del total de la superficie con vocación agrícola y silvoagrícola (21,5 millones de hectáreas) sólo se utilizan 4,9 millones de hectáreas (figura III-25), y del total de la superficie regable sólo el 14,3% cuenta con riego¹¹² (MADR, 2010).

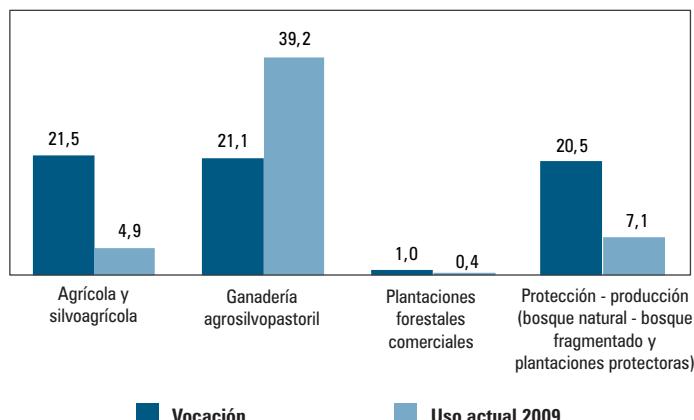
¹¹⁰ Incluye los servicios ecosistémicos fundamentales para la sostenibilidad económica y productiva de las actividades agropecuarias y forestales.

¹¹¹ La innovación tecnológica es el proceso por medio del cual se incorporan nuevas técnicas, métodos e insumos, que permitan mejorar la eficiencia y la productividad de los sistemas productivos y la comercialización de los productos (Visión 2019, 2006).

¹¹² Sólo hace referencia la cobertura de distritos de riego construida, no se incluye las rehabilitaciones ni los proyectos en construcción.

Figura III-25

Vocación y uso actual del suelo en millones de hectáreas



Fuente: IGAC 2002, MADR, 2009.

Por su parte, la baja innovación se puede evidenciar en el escaso uso de semilla certificada –el 25% del área sembrada–, y en el limitado acceso a servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología, donde el 49% de los productores no ha recibido estos servicios en los últimos dos años (MIDAS-Iquartil, 2009). En materia de productividad de la mano de obra rural, ésta se ve limitada por el bajo capital humano –el 20,6% de la población en edad de trabajar (PET) rural alcanza primaria completa, y sólo el 9% secundaria completa–. La situación se ve agravada por la informalidad del empleo –el 75% de los ocupados son informales–, y por el envejecimiento de la PET rural. Entre los últimos dos censos de población (1993 y 2005) el crecimiento promedio anual de la población rural fue de 0,04% y la tasa de migración neta fue de -11,8 por mil habitantes.

En general, se puede afirmar que los altos costos de producción son una tendencia marcada en la producción agropecuaria, situación que obedece a la poca flexibilidad de la estructura de costos¹¹³, lo que la hace más vulnerable a las fluctuaciones de la tasa de cambio y de los precios de los insumos y productos. En ese sentido, si bien la apreciación del peso en los últimos años ha reducido los costos de importación de algunos insumos –agroquímicos, semillas y maquinaria–, esto no se ha transmitido de manera directa a los precios al productor, al tiempo que

¹¹³ En general, el 58% de los costos de producción de los cultivos está determinados por los fertilizantes (20%), la maquinaria y los equipos (17%), semillas (11%) y plaguicidas (10%). En el caso de la lechería especializada, los alimentos balanceados explican más del 30% de sus costos de producción, y en la avícola el 70% (Visión 2019, 2006).

ha encarecido el costo en dólares de la mano de obra, lo cual ha afectado principalmente los cultivos transables intensivos en mano de obra, como caña de azúcar, palma de aceite, flores y café, entre otros.

Tabla III-17

Comparación de costos de producción 2009

Producto	Colombia	Líder en el mercado mundial
Palma de aceite (USD/TON)	646	Malasia: 353,89
Maíz amarillo tecnificado (USD/HA)	1.098	EE. UU. : 584,1
Algodón (USD/HA)	2.324	EE. UU. : 1.706,4
Caña de azúcar (USD/TON)	245	Brasil: 176,5
Leche (USD/100kg)	39	Nueva Zelanda: 16

Fuente: Fuente: MADR - CCI - Fedearroz - Conalgodón - Fedepalma - Asocaña - FEDEGAN.

2. Limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de los productos agropecuarios

El país cuenta con una baja disponibilidad de infraestructura para el transporte y la logística de comercialización de la producción agropecuaria, lo que afecta negativamente la formación del precio final. Este hecho determina que buena parte de la competitividad lograda en finca se pierda en el proceso transporte y comercialización. Lo anterior se relaciona por un lado, con la insuficiente red de vías de comunicación para llevar los productos a los centros de acopio, almacenamiento y mercados. Por otro lado, con la limitada infraestructura para el almacenamiento y la transformación de la producción primaria, así como por la intermediación en la comercialización que no genera valor. Por ejemplo, la competitividad del aceite de palma colombiano se ve reducida en los mercados internacionales a causa de los altos costos de transporte, los cuales representan entre el 25% y el 33% de los costos de producción (CONPES 3477,2006: 9).

3. Limitaciones para ampliar y diversificar los mercados

Los mercados agropecuarios nacionales se caracterizan por la baja diversificación y capacidad de competir con productos de calidad en los mercados internos y externos. En efecto, el 90% de las exportaciones agropecuarias se concentró en 7 productos¹¹⁴ en 2009, tendencia que se ha mantenido en la última década. Así mismo, aunque se afirma que el país no tiene problemas de disponibilidad de

¹¹⁴ Café, flores, frutas, carne bovina, azúcar, alimentos procesados, aceites y grasas.

alimentos a nivel agregado –el 90% de la demanda interna es abastecida con la producción doméstica–, si los tiene en términos de acceso a algunos de ellos por parte de la población de bajos ingresos, situación que en gran medida está relacionada con los problemas distribución regional, transporte y comercialización.

4. Baja capacidad para enfrentar factores exógenos y estabilizar las inversiones en el campo

En el campo colombiano existen una serie de factores que desincentivan las inversiones y ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores, relacionados con: (1) limitaciones para el desarrollo de inversiones a gran escala; (2) ausencia de una cultura para la gestión de los riesgos climáticos y de mercado propios de las actividades agropecuarias; (3) limitado acceso y uso de información; y (4) limitada oferta y dificultades para el acceso a los servicios financieros, principalmente por parte de los pequeños productores. Lo anterior se puede evidenciar, entre cosas, en los impactos que han tenido los fenómenos recientes de variabilidad climática que han afectado severamente la capacidad productiva del sector. Igualmente, en la profundización financiera¹¹⁵ agropecuaria que sigue siendo inferior a la del total de la economía: durante el período 2000-2008 pasó del 24,3% al 32,2%, mientras que la del sector agropecuario subió del 8,2% al 10,2% implicando un crecimiento del 32,5% y del 24,4% respectivamente.

5. Dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo

Las zonas rurales tradicionalmente han sido el escenario de los principales problemas sociales y de violencia del país. A pesar de la mejoría que se ha presentado en los últimos años en las condiciones de pobreza, la brecha urbano-rural se ha incrementado, lo que indica una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales. En efecto, la pobreza rural medida por ingresos pasó del 69,2% al 64,3% entre 2002 y 2009 mientras la brecha urbano-rural¹¹⁶ aumentó de 1,43 a 1,62 en el mismo período. Una característica predominante del campo colombiano, que ha contribuido a esta situación, es la elevada concentración de la propiedad de la tierra y, en consecuencia, la predominancia de minifundios con escalas de producción inefficientes unida a la existencia de grandes latifundios con tierras subutilizadas o inexplotadas. Adicionalmente, por cuenta de los fenómenos de desplazamiento forzado –708.910 hogares entre 2007 y 2010–, de despojo de tierras y de cultivos ilícitos, se ha agravado la situación social del campo. Lo anterior es el resultado de la ausencia de políticas integrales para el desarrollo rural orientadas a mejorar el acceso de los hogares rurales a activos productivos y al mejoramiento de sus

¹¹⁵ Medida como proporción de la cartera agropecuaria en relación con el PIB sectorial.

¹¹⁶ La brecha es relación entre la pobreza rural y la urbana.

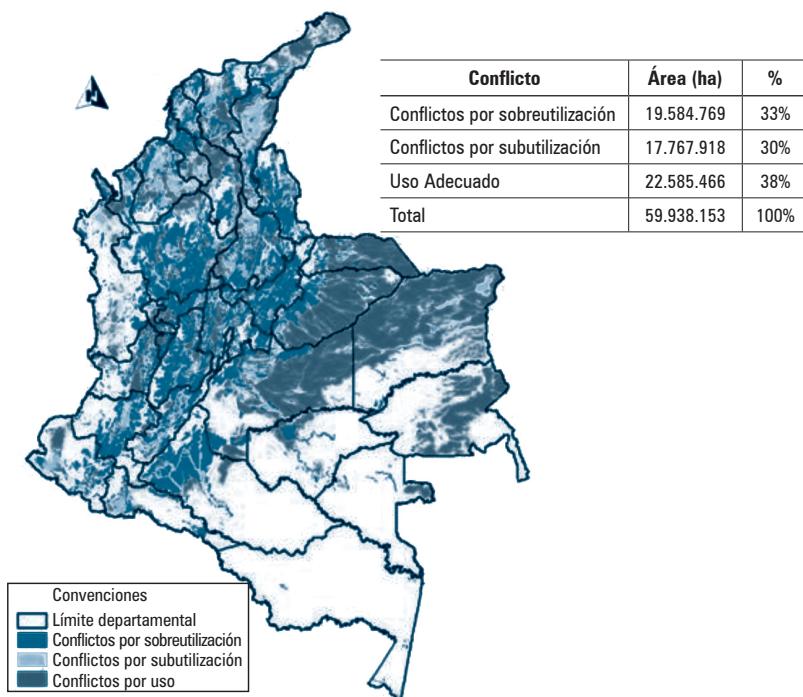
capacidades para aprovecharlos, de forma que puedan superar su condición de pobreza e integrarse en condiciones justas y competitivas al mercado.

6. Desequilibrios regionales

El campo colombiano es también escenario de los desequilibrios regionales como consecuencia de la baja capacidad que tienen ciertas regiones para aprovechar su dotación natural y articularse con el mercado nacional e internacional. Esta situación se refleja, entre otras cosas, en el elevado conflicto en el uso del suelo que se presenta en las diferentes regiones del país. Por ejemplo, en la región Andina el 44% del total del área presenta conflictos por sobreutilización, mientras que en la Caribe el 32% por subutilización (figura III-26).

Figura III-26

Mapa de conflicto de uso del suelo por sobreutilización y subutilización



Fuente: IGAC 2002, Cálculos DNP-DDRS.

* Conflictos de subutilización: el agro-ecosistema dominante corresponde a un nivel inferior de intensidad de uso, si se compara con la vocación de uso principal o de usos compatibles.

** Conflictos de sobreutilización: el uso actual es más intenso en comparación con la vocación de uso principal natural asignado a las tierras de acuerdo con sus características agroecológicas.

Así mismo, la producción agropecuaria se concentra en la región Andina (67%), mientras que se evidencia un potencial importante de ampliación en la Nororiental. Esta situación se refleja también en la distribución de los recursos sectoriales y la disponibilidad de infraestructura para la comercialización, los cuales se concentran en las regiones o departamentos donde hay mayor actividad agropecuaria, dificultando así la articulación de ciertas regiones con los mercados. En efecto, el 40,9% de los recursos del Presupuesto de la Nación en 2009 para el sector se concentró en la región Andina y el 37,6% en la Caribe.

b. Enfoque de política: sector agropecuario y desarrollo rural - Locomotora del crecimiento

La locomotora de crecimiento del sector agropecuario acelerará el desarrollo sostenible del país, contribuirá a la reducción de los desequilibrios regionales y generará encadenamientos económicos y sociales. En este sentido, por locomotora se entiende que el sector agropecuario y rural alcanzará un crecimiento sostenido de la producción, por encima del promedio nacional, de forma tal que se generen riqueza, empleos de calidad y beneficios para la economía en materia de encadenamientos productivos con otros sectores, profundización de los mercados, reducción de la pobreza, seguridad alimentaria y bienestar para la población, con consideraciones ambientales para garantizar su sostenibilidad en el largo plazo.

La competitividad es el determinante fundamental del modelo de crecimiento y desarrollo del sector, en la medida en que es la condición de viabilidad de los productos en el mercado. Los niveles de competitividad en últimas dependen de lograr una producción de calidad a costos que garanticen la rentabilidad de las actividades productivas, para lo cual el mejoramiento de la productividad y la reducción de los costos de producción y comercialización constituyen el eje de la política agropecuaria. Para esto, se requiere contar con instrumentos específicos, teniendo como base procesos de investigación, transferencia e innovación tecnológica que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos, los cuales son particulares para cada subsector y deben estar articulados con las acciones del Sistema Nacional de Competitividad.

Complementariamente, es necesario mejorar los esquemas y la infraestructura de transporte y comercialización del sector para garantizar que los productos agropecuarios lleguen a precios competitivos al mercado. En esa medida, los instrumentos de política sectoriales deben estar dirigidos a apoyar temporalmente el proceso de superación de las barreras identificadas en cada subsector que impiden mejorar los niveles de competitividad, atados a compromisos verificables derivados de agendas de innovación concertadas, evitando las simples transferencias de ingresos de la sociedad a ciertos grupos de particulares.

Dentro de estos objetivos, es importante también considerar que, en un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. Adicionalmente, es necesario involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos y de economía solidaria¹¹⁷ que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados. En un contexto de precios internacionales de las materias primas al alza, es fundamental que el sector productivo colombiano sea más dinámico para que pueda aprovechar estas oportunidades.

En todo caso, hay que tener presente que la producción agropecuaria, por definición, enfrenta factores exógenos, que se manifiestan en altos riesgos e incertidumbre relacionados principalmente con la volatilidad de los precios de los productos e insumos, el comportamiento de la tasa de cambio y del clima que pueden poner en riesgo la estabilidad de los ingresos, la permanencia misma de la producción y las inversiones privadas en el campo. Para esto se requiere de instrumentos que busquen una mejor gestión del riesgo y que permitan atraer y mantener la inversión privada buscando un uso más eficiente de la tierra y otros factores productivos. Así mismo, es indispensable impulsar sistemas productivos sostenibles y de servicios de información para hacer frente a fenómenos climáticos extremos.

A partir del reconocimiento de que las condiciones de pobreza y desigualdad tienen mayor incidencia en el campo colombiano en comparación con los centros urbanos, situación que se manifiesta en la baja capacidad de la población pobre del campo para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento (trampas de pobreza), es necesario desarrollar acciones específicas que permitan superar dichas trampas y contrarrestar los efectos derivados de la violencia y el narcotráfico. En esa medida, la política se debe orientar a garantizar el acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y al mejoramiento de capacidades para aprovechar dichos activos a través del acceso a servicios de asistencia técnica integral y a mecanismos que favorezcan el establecimiento de formas asociativas, así como a la provisión de bienes públicos. Todo lo anterior permitirá a la población rural avanzar hacia esquemas productivos con un enfoque empresarial, insertándola al mercado y ofreciendo alternativas dignas y atractivas de vida que favorezcan el relevo generacional del campo colombiano. Complementariamente, considerando

¹¹⁷ El sector economía solidaria es una alternativa de desarrollo empresarial ya que las empresas que conforman dicho sector, al igual que las de naturaleza mercantil, funcionan con criterios de rentabilidad, eficiencia y productividad, a la par que cumplen con estándares contables, financieros, de calidad y de gestión.

la magnitud, la sofisticación y la complejidad del despojo de tierras y territorios, y la presencia de cultivos ilícitos, se deberán tomar medidas particulares que atiendan esta problemática en materia de restitución de tierras y desarrollo alternativo.

Finalmente, reconociendo que en el campo colombiano confluyen buena parte de los desequilibrios regionales, los cuales se expresan en niveles de pobreza más agudos en algunas regiones y una debilidad institucional relativa de las regiones con menor desarrollo, lo que les impide aprovechar su potencial productivo y vincularse más eficientemente a los mercados, es necesario crear instrumentos para guiar el ordenamiento y la planificación sostenible del territorio y complementarlos con la creación de capacidades locales para que las regiones identifiquen sus potencialidades y se articulen en igualdad de condiciones con la oferta institucional del Gobierno central.

Considerando lo anterior, esta política se organiza en siete grandes líneas estratégicas: (1) incrementar la competitividad de la producción agropecuaria; (2) promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor; (3) ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos; (4) promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo; (5) mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural; (6) promover la equidad en el desarrollo regional rural; y (7) adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad.

c. Lineamientos estratégicos

1. Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria

El incremento de la competitividad es el factor crítico para garantizar el crecimiento del sector agropecuario que genere oportunidades sostenibles para todos los habitantes del campo. Lograr incrementos significativos en competitividad depende de las siguientes acciones: (1) aumentar la productividad y reducir los costos de producción; (2) promover el uso eficiente del suelo, del agua, de los recursos pesqueros y de la biodiversidad; (3) mejorar la disponibilidad de infraestructura para el riego; (4) fomentar la producción y uso de semilla y material reproductivo de calidad; y (5) incrementar la productividad de la mano de obra rural.

Para lograr aumentos significativos en la productividad el énfasis de la política se centrará en los procesos de innovación en finca. Estos procesos deben partir de la investigación encaminada a solucionar problemas puntuales de los sistemas productivos, cuyos resultados se conviertan en productos y servicios que puedan ser incorporados por los productores, complementados por mecanismos de transferencia de tecnología, considerando, entre otras cosas, las recomendaciones establecidas en la evaluación a los procesos de convocatorias públicas para financiar

proyectos de investigación. Adicionalmente, debe estar acompañado de investigación estratégica sectorial que apoye los procesos de mejoramiento de la competitividad en un mediano y largo plazo.

En materia de reducción de costos, se fortalecerán mecanismos específicos para el uso eficiente de insumos y equipos tecnológicos, además del desarrollo de esquemas asociativos para su compra y distribución. De igual manera, se implementarán instrumentos que garanticen la transparencia de los mercados de insumos agropecuarios, evitando la conformación de estructuras que impidan una adecuada formación de los precios y estimulando las importaciones directas por parte de los productores para consumo propio.

Durante este cuatrienio el Gobierno apoyará el desarrollo y la implementación de agendas de investigación e innovación por subsectores productivos, identificadas conjuntamente con el sector privado. Como complemento, los instrumentos de apoyo al sector estarán encaminados a promover el desarrollo de las agendas y a garantizar la adopción de los resultados en los sistemas productivos. En este contexto, la asistencia técnica integral (ATI) se convierte en el eje articulador de la política de competitividad. El concepto de ATI incluye, además del enfoque tradicional en aspectos técnicos y productivos, la generación de capacidades para la gestión de proyectos¹¹⁸ y la comercialización de los productos, y en el caso de los pequeños productores, la promoción de formas colectivas y asociativas a lo largo del proceso.

En cuanto el uso eficiente del suelo, se promoverá la consistencia entre su uso y vocación incorporando este criterio en la evaluación de proyectos sujetos de crédito y demás instrumentos de la política sectorial. En aquellos casos en que exista un conflicto en el uso del suelo, se deberá promover la reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación o mejoramientos en la productividad cuando dicho conflicto se derive de la subutilización. Complementario a esto, se apoyará el establecimiento de conglomerados productivos que aprovechen el potencial de las regiones, sobre la base de un ordenamiento y una planificación adecuada del territorio considerando variables físicas, sociales, ambientales, institucionales, de infraestructura y mercados.

Adicionalmente, se desarrollará una política de largo plazo de manejo integral del recurso hídrico, que permita planificar las necesidades de infraestructura de adecuación de tierras (riego y drenaje) a escala nacional y orientar la inversión pública y privada para su construcción, rehabilitación y mantenimiento. En esta línea, se establecerán esquemas de participación privada en su construcción y

¹¹⁸ Formulación de planes de negocio, solicitudes de crédito, aplicaciones a los programas de la oferta institucional.

mantenimiento, así como instrumentos para la adecuación de tierras dentro de las fincas. Estos instrumentos estarán articulados con las políticas de conservación de las cuencas y manejo de aguas servidas.

Con relación al uso eficiente del recurso pesquero y al desarrollo de la acuicultura, se promoverá la evaluación e investigación como soporte para su administración y aprovechamiento sostenible.

Por su parte, con el fin de contar con material reproductivo de calidad, se promoverá el desarrollo comercial de la biotecnología y el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, en el marco de lo propuesto en los capítulos *Sectores Basados en la Innovación y Gestión Ambiental y del Riesgo de Desastre*, para que, entre otras cosas, se desarrollen productos genéricos que se adapten mejor a las condiciones ecosistémicas del país y a la variabilidad y cambio climático, al tiempo que contribuyan al mejoramiento de los rendimientos en los sistemas productivos agropecuarios. Para este fin, se fortalecerán los procesos de bioprospección, el biocomercio, los bancos de germoplasma y el desarrollo de programas específicos de mejoramiento genético animal y vegetal, y de manejo del suelo.

Finalmente, se incrementará la productividad de la mano de obra rural, para lo cual se diseñarán programas específicos que mejoren las competencias laborales de la población y faciliten la innovación en los sistemas productivos y la empleabilidad de la población rural. Para esto se debe mejorar el nivel de escolaridad, el acceso a programas de capacitación en coordinación con el SENA y el MEN, y la prestación de servicios de asistencia técnica integral (Escuelas de Campo, entre otros). Así mismo, se crearán incentivos diferenciados para la formalización del empleo rural y estrategias que estimulen el relevo generacional en zonas rurales. En el marco de esta estrategia se apoyarán los compromisos establecidos en el Acuerdo para la Prosperidad Cafetera.

2. Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Con el ánimo de mantener los avances en competitividad alcanzados en la finca y llegar a los mercados finales a precios competitivos, es necesario desarrollar un proceso eficiente de logística, comercialización y transporte de la producción agropecuaria y pesquera.

En materia de manejo poscosecha y logística, se apoyará la conformación de centros de acopio y redes de frío, y el uso eficiente de lo ya existentes, cumpliendo con las normas sanitarias, donde se le agregue valor a la producción primaria y se reduzcan los costos asociados a la transformación, transporte y comercialización de los productos. Así mismo, se promoverán programas de capacitación de los productores en buenas prácticas de poscosecha.

En cuanto a la comercialización se propone: (1) fortalecer la integración vertical y horizontal con miras a promover el desarrollo de economías de escala; (2) reducir la intermediación en la comercialización de productos agropecuarios y pesqueros a través del desarrollo de esquemas que aseguren la agregación de valor y faciliten la comercialización colectiva de insumos y productos agropecuarios; y (3) promover tanto la vinculación de la producción local en los procesos de compras públicas e institucionales a través de la Bolsa Mercantil de Colombia y los procesos de compras públicas directas.

En lo que se refiere al transporte de la producción se requiere: (1) se desmontará gradualmente la tabla de fletes en coordinación con el Ministerio de Transporte; y (2) implementar el marco normativo asociado al transporte de animales vivos y productos que requieren condiciones especiales de transporte.

3. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad

Para lograr crecimientos sostenidos del sector se buscará ampliar y diversificar los mercados destino de la producción agropecuaria y pesquera. En el caso del mercado interno, se buscará garantizar la disponibilidad de alimentos prioritarios para la seguridad alimentaria en condiciones de calidad y precios competitivos, especialmente en los territorios con las mayores dificultades, en el marco de lo propuesto en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y en el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Adicionalmente, se buscará la profundización de los mercados de alimentos a través del aumento en el consumo per cápita de alimentos claves en la nutrición.

Por su parte, con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados internacionales, se buscarán nuevos destinos de exportación de la producción nacional al tiempo que se diversificará la oferta exportable. Para esto se debe lograr el acceso real en condiciones preferenciales de los productos colombianos con el fin de asegurar su posicionamiento y expansión, para lo cual será necesario: (1) establecer agendas estratégicas de exportaciones para nuevos productos y mercados con mayor valor agregado en coordinación con las agendas de investigación e innovación; (2) avanzar en la negociación e implementación de acuerdos comerciales en concordancia con las oportunidades de mercado identificadas en las agendas; (3) consolidar y desarrollar sectores de talla mundial en el ámbito agropecuario, forestal, pesquero, acuícola, y de biocombustibles; (4) revisar los instrumentos de política comercial con miras a apoyar el proceso de apertura y consolidación de mercados; y (5) promover la adopción de certificaciones encaminadas a diferenciar los productos en los mercados asociados con la incorporación de prácticas sostenibles en el empleo, producción, transformación y comercialización.

Como complemento esencial de la política de ampliación y diversificación de los mercados internos y externos, se deberá continuar con el proceso de consolidación de la Política de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos, haciendo énfasis en el mejoramiento del estatus sanitario –erradicación y control de enfermedades y plagas restrictivas para el comercio internacional–, y en la inocuidad de los alimentos, mediante la implementación de buenas prácticas en la producción primaria y la transformación, y el fortalecimiento de los sistemas de inspección, vigilancia y control en la producción agroalimentaria.

4. Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo

Con el propósito de solucionar las fallas propias de los mercados agropecuarios que ponen en riesgo la estabilidad de los ingresos de los productores y las inversiones en el campo se propone: (1) promover el uso productivo de la tierra; (2) desarrollar una cultura de gestión del riesgo; (3) consolidar el sistema de información y promover el uso de TIC; y (4) incrementar el financiamiento para el sector y desarrollar el sistema financiero rural.

En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos y/o liderados por inversión privada, evitando comprometer la soberanía nacional y el control sobre el territorio. Para esto será necesario, entre otras cosas, desarrollar el derecho real de superficie y promover el establecimiento de contratos de arrendamiento de largo plazo que ofrezcan seguridad jurídica a los campesinos propietarios de la tierra y a los inversionistas. Como complemento, se consolidará el proceso de formación y actualización del catastro rural y se pondrán en marcha estrategias para la formalización de la propiedad rural y el mejoramiento en la gestión del impuesto predial (tarifas y recaudo).

En lo que se refiere a la gestión del riesgo, se implementará una política que promueva un cambio de cultura encaminado a la gestión preventiva y a tomar

medidas que permitan anticipar y enfrentar los efectos adversos de los fenómenos de variabilidad y cambio climático. En este sentido, se desarrollará una estrategia sectorial de adaptación al cambio climático, en la que se identifiquen las amenazas, vulnerabilidades y medidas de adaptación que deban ser implementadas, con información regionalizada y para subsectores productivos priorizados. Igualmente se avanzará en medidas de mitigación del cambio climático, por los subsectores que se identifiquen como prioritarios. En el marco de estas acciones se buscarán alternativas para continuar con los programas de reforestación especialmente en el Macizo Colombiano.

Adicionalmente, se fortalecerá el mercado de seguros agropecuarios, promoviendo el uso de seguros climáticos y catastróficos, y se actualizará el mapa de riesgos agropecuarios con el propósito de identificar la probabilidad de ocurrencia de fenómenos climáticos en las distintas regiones. En cuanto a los riesgos de mercado, se fortalecerá la difusión y uso de mecanismos de cobertura disponibles en el sistema financiero por parte de los productores (precios de insumos y productos, y tasa de cambio).

En materia de información sectorial, se reglamentará e impulsará el artículo 61 de la Ley 1429 de 2010, a través del cual se crea el registro rural colombiano, con el propósito de contar con una base de información actualizada que facilite la interacción entre el sector público y el privado y la pertinencia de un censo agropecuario. Así mismo, se implementará un sistema de información periódica de costos en finca, precios de primer mercado y precios finales. Complementario a esto, se establecerán canales apropiados de difusión y captura de información a través de TIC y un sistema de pronóstico de cosechas y expectativa de siembras georreferenciados, incentivando el uso de la información sobre el clima en la planificación y decisión de siembras. Así mismo, se promoverá, por parte del sector privado, el establecimiento de sistemas de trazabilidad para el sector agropecuario, forestal y pesquero a partir de los desarrollos recientes.

En términos de financiamiento, se mejorará el acceso a los servicios financieros, especialmente por parte de los pequeños productores, a través de la creación de capacidades bajo el esquema de asistencia técnica integral (formulación de planes de negocio y solicitudes de crédito) y se apoyará el diseño de servicios financieros como el ahorro, los seguros y las microfinanzas rurales. Así mismo, se promoverá la mayor participación del sector financiero privado a través de un mejor entendimiento de las oportunidades y riesgos inherentes al sector agropecuario, así como el desarrollo de instrumentos financieros que apoyen inversiones de largo plazo y alto riesgo (mercado de capitales y capital de riesgo).

5. Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural

La población rural, particularmente los campesinos y pequeños productores pobres, requiere mejorar el acceso a los activos físicos (tierra, agua) y financieros, así como desarrollar la capacidad de aprovechamiento de éstos a través del impulso a la asociatividad y a la asistencia técnica integral. De modo complementario, se fortalecerán los programas que promuevan el autoconsumo como una estrategia para aumentar el ingreso disponible, reducir la vulnerabilidad de la población frente a choques externos y facilitar su participación en proyectos de gran escala. En últimas, se buscará generar una ruta de creación de capacidades para la generación de ingresos para la población rural, que garantice que el apoyo transitorio del estado a las poblaciones más vulnerables culmine con la formación de productores en capacidad de producir competitivamente y articularse a los mercados. Esto necesariamente tiene que enmarcarse, bajo el enfoque de la sección: *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, en un sistema de protección social que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano, el ingreso de los hogares y a reducir su vulnerabilidad. Además, se fortalecerán los esquemas de atención educativa en la zona rural en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional.

En este orden de ideas, es necesario incrementar el acceso, en calidad y cantidad, a tierra con vocación agropecuaria, a través de: (1) agilizar el proceso de redistribución de tierras resultantes de la extinción de dominio¹¹⁹; (2) simplificar y agilizar las convocatorias para el subsidio integral de tierras, dando prioridad a la población más pobre (Población JUNTOS); (3) adjudicar los baldíos nacionales de clara vocación agropecuaria; y (4) fortalecer Zonas de Reserva Campesina para estabilizar la población cercana a la frontera agropecuaria y mejorar el acceso a mercados de los campesinos. Lo anterior debe estar enmarcado en una política integral de tierras que facilite el desempeño eficiente de estos mercados, así como la seguridad en los derechos de propiedad.

En cuanto a la adecuación de tierras, partiendo de la base de que éste constituye un elemento esencial del mejoramiento de la competitividad de los pequeños productores, se apoyará el establecimiento del riego intrapredial a través de la focalización de los instrumentos de apoyo existentes para esta actividad.

En materia de financiamiento, apoyados en procesos de empresarización para la población pobre, se favorecerá el establecimiento de servicios financieros (microfinanzas) oportunos y pertinentes que potencien la generación de ingresos. Para esto se continuará con los esfuerzos encaminados a incrementar la oferta de estos

¹¹⁹ Diferente a aquella tierra de extinción de dominio que haya que restituir.

servicios a través de nuevos canales y a desarrollar tecnologías que faciliten el acceso. Así mismo, se promoverá la educación financiera de la población rural, de forma que ésta pueda vincularse al sistema financiero tomando como punto de partida el microahorro y el microseguro.

Adicionalmente, se promoverá el establecimiento de esquemas asociativos que mejoren la capacidad de negociación, articulación e integración de esta población a los mercados agropecuarios, a través del fortalecimiento a los entes territoriales para su promoción, el desarrollo de programas a partir de las experiencias existentes (Oportunidades Rurales, Alianzas Productivas) y la orientación de los incentivos de desarrollo rural al favorecimiento de proyectos bajo estos esquemas. Así mismo, con el esquema de asistencia técnica integral para pequeños productores se apoyará el desarrollo de capacidades alrededor de planes de negocios sostenibles. Unido a lo anterior, se promoverá el desarrollo de prácticas de autoconsumo en las fincas como una estrategia alternativa de ahorro y de seguridad alimentaria, en coordinación con el Programa ReSA, al igual que mecanismos específicos que faciliten el desarrollo de este tipo prácticas cuando los campesinos bajo esquemas asociativos se vinculen con proyectos productivos de gran escala y tardío rendimiento, especialmente.

En materia de adjudicación de tierras, se completará el inventario de tierras baldías de la Nación con miras a agilizar los procesos de titulación de los predios con vocación productiva. Por su parte, en materia de restitución de tierras y territorios, se pondrá en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución, que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra territorio que perdieron a causa de la violencia generalizada. La restitución será la medida preferente de la reparación integral, la cual se articulará y coordinará con otras políticas, especialmente las de seguridad y desarrollo rural, buscando el goce efectivo de los derechos y la reconstrucción de los proyectos de vida de las víctimas. Esta política deberá complementarse con la estrategia de promoción de negocios inclusivos y el desarrollo de conglomerados productivos.

En relación con el desarrollo alternativo¹²⁰, se implementará una estrategia integral de intervención para consolidar zonas libres de ilícitos, en articulación con el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Lo anterior, permitirá promover acciones de desarrollo rural, que involucren alternativas productivas y ambientales, en donde se considerará la reubicación de la población asentada en

¹²⁰ Proceso que hace parte de las estrategias de reducción de la oferta de drogas ilegales, que busca la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos mediante la implementación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles para las comunidades y poblaciones que han recurrido a dichos cultivos como un medio para generar ingresos, con el fin de afianzar la cultura de la legalidad y, a largo plazo, contribuir a la erradicación de la pobreza en las zonas rurales.

áreas ambientalmente estratégicas, cuando sea el caso. Además, se buscarán alternativas que permitan aprovechar la expansión de las actividades agropecuarias para reubicar familias que han recurrido a las actividades ilícitas.

Finalmente, en coordinación con las estrategias de la sección *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social*, y la *Locomotora de Vivienda*, se ampliará la cobertura de Vivienda de Interés Social Rural (VISR), focalizando en la población más pobre del campo 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 mediante crédito.

6. Promover la equidad en el desarrollo regional rural

Con el fin de contribuir a reducir los desequilibrios regionales y aprovechar el potencial productivo de las diferentes regiones del país, se promoverá: (1) el ordenamiento y planificación del territorio para los usos agropecuarios y rurales a partir del potencial productivo de las regiones; (2) la planificación de las necesidades de adecuación de tierras a escala regional; (3) la articulación de la oferta de infraestructura regional para la logística y comercialización de productos; y (4) el mejoramiento de la capacidad de los entes territoriales para acceder a la oferta institucional del Gobierno central.

Para contribuir al ordenamiento y planificación del territorio se deberán culminar los mapas de vocación de uso del suelo a escala 1:100.000, así como actualizar las zonas agroecológicas relativamente homogéneas y las áreas de desarrollo pesquero. Igualmente, es fundamental que se incorporen criterios que relacionados con los fenómenos de variabilidad y cambio climático, sobre todo los análisis de vulnerabilidad regionales. Así mismo, se identificarán y establecerán áreas de desarrollo rural en las que se focalizarán acciones para atender integralmente el desarrollo del territorio y la población.

También, con el fin de desarrollar conglomerados productivos y aprovechar el potencial de las regiones, se implementarán instrumentos que incentiven la localización de la producción de acuerdo con el potencial productivo de dichas regiones y con los criterios de focalización derivados del Programa de Transformación Productiva, entre otros. Esto se complementará con la creación de cadenas regionales agroindustriales que identifiquen las necesidades en aspectos como investigación, asistencia técnica, infraestructura, y estatus sanitario, entre otras cosas, que requiera la región para su desarrollo, comenzando por la Orinoquia (Altillanura), así como por otras regiones, que como en el caso de la Región Surcolombiana, cuentan con un potencial agroindustrial que amerita su estudio y viabilidad de aplicación de los instrumentos propuestos. Conjuntamente, se

deberá desarrollar un plan de adecuación de tierras considerando la oferta hídrica y la localización de los cultivos a escala regional. Lo anterior se integrará con el desarrollo de programas específicos de planificación de la producción agropecuaria en regiones en donde haya posibilidad de expansión de áreas de manera sostenible (Orinoquia y La Guajira), así como programas de reconversión productiva hacia actividades más acordes con la vocación del suelo (Región Caribe y Andina).

De acuerdo con las condiciones de cada una de las regiones y la localización de los conglomerados y en conjunto con los entes territoriales, se establecerá un mapa de necesidades de infraestructura regional para la logística y la comercialización de productos. Sobre la base de este mapa, se deberán priorizar recursos nacionales y regionales, públicos y privados, de forma que se puedan atender oportunamente estas necesidades en coordinación con la Comisiones Regionales de Competitividad.

En particular, se implementará un Programa de Desarrollo Integral para La Mojana y otras zonas que así lo ameriten, que involucre un ordenamiento territorial con el cual se regulen los asentamientos de la población y los usos de la tierra y el agua, considerando medidas que minimicen el impacto social y económico en la población.

Finalmente, se creará un mecanismo específico, complementario a los de la oferta institucional nacional, operado por los entes territoriales, que permita apalancar nuevos recursos regionales y así avanzar en el mejoramiento de la productividad y competitividad de la producción agropecuaria, por lo cual es necesario asistir técnicamente a los entes territoriales con miras a facilitar el acompañamiento de sus poblaciones en el acceso a los instrumentos del Gobierno nacional. Los diversos mecanismos de planificación territorial se articularán entre sí en beneficio del desarrollo rural.

7. Adecuación de la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad

Con el fin de que el sector agropecuario y las zonas rurales puedan avanzar en el mejoramiento de la competitividad y de las condiciones sociales se hace necesario contar con una institucionalidad adecuada y confiable que responda con eficiencia a las necesidades del sector. Para esto se debe: (1) crear la institucionalidad para la política de tierras y fortalecer la del desarrollo rural; (2) consolidar el Sistema Nacional de Medidas Sanitaria y Fitosanitarias (Sistema MSF); (3) adecuar el sistema de ciencia, tecnología e innovación; (4) fortalecer la institucionalidad para el uso sostenible de la biodiversidad; (5) fortalecer el sistema de financiamiento rural; y (6) crear la institucionalidad para la gestión de riesgos agropecuarios.

En materia de desarrollo rural, se presentará un proyecto de ley con los lineamientos de la política integral de tierras y desarrollo rural, y con la institucionalidad requerida para implementar dicha política, particularmente la Unidad Nacional de Tierras y Adecuación. Además, se creará el Viceministerio de Desarrollo Rural y se reformará el INCODER para convertirlo en una institución que opere y articule todos los instrumentos de desarrollo rural orientados a la atención de los pequeños productores rurales. Así mismo, se fortalecerá la institucionalidad para el manejo integral y el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros, así como la relacionada con el aprovechamiento del recurso forestal. En este sentido, se establecerá una ventanilla única para atender en forma centralizada los trámites que requiera el sector productivo y demás actividades del sector, al tiempo que se continuará fortaleciendo el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) como instrumento de promoción de la actividad forestal del país.

En lo que se refiere a la restitución de tierras, se creará una Unidad Administrativa que integre, coordine y gestione a escala nacional y territorial todas las reclamaciones de manera centralizada, orientada y gratuita. Al mismo tiempo, se fortalecerá la administración y operación de la justicia para tramitar las reclamaciones por vía judicial.

En materia sanitaria se consolidará el Sistema Nacional de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias a través del mejoramiento de la capacidad institucional de las autoridades sanitarias para evaluar, gestionar y comunicar el riesgo.

En cuanto al sistema de ciencia, tecnología e innovación, se revisará el modelo de CORPOICA con miras a convertirlo en el motor de la política de innovación y transferencia de tecnología del sector, en coordinación con Colciencias y articulando redes de conocimiento con agentes públicos y privados, CENIS, universidades, etc. Para tal efecto, se fortalecerán sus capacidades en investigación y desarrollo, y se convertirá en operador de las agendas de innovación del MADR, al tiempo que coordinará los recursos para financiar investigación estratégica haciendo uso del Fondo Francisco José de Caldas.

En lo que se refiere a la biodiversidad se fortalecerán las actividades de para su uso comercial sostenible, incluyendo la biotecnología y el biocomercio, entre otras. Para esto será necesario crear una institucionalidad específica, que articule acciones entre el MAVDT, el MCIT, el MADR, MPS, la Cancillería y DACTI (Colciencias).

En el campo del financiamiento se finalizará el proceso de modernización del Banco Agrario y sus filiales, y se definirá el papel de Finagro como una banca de desarrollo, promotor de la ampliación de la cobertura y diversificación de servicios por parte del sector financiero privado y del acceso por parte de los habitantes rurales.

Con el fin de poder implementar la política de gestión de riesgos agropecuarios, se creará la Dirección Nacional de Riesgos Agropecuarios como una dependencia del MADR, que tendrá entre otras las siguientes funciones: (1) desarrollar, analizar y difundir herramientas de evaluación del riesgo agropecuario, con el propósito de ampliar y diversificar los mercados de seguros e instrumentos de cobertura para el sector; (2) cuantificar y evaluar el impacto y frecuencia de los fenómenos climáticos adversos para diversas actividades productivas; (3) elaborar los mapas de riesgo climáticos sectoriales.

d. Metas

Tabla III-18

Metas de resultado

Variable	2010	2011	2012	2013	2014	2019	Var. 2010-2014	Var. 2014-2019
Área agrícola (ha)	4.423.420	4.535.039	4.633.166	4.751.401	4.882.891	5.351.061	10,4%	9,6%
Área forestal (ha)	364.080	425.747	483.320	539.546	596.330	1.382.064	63,8%	131,8%
Área pecuaria (ha)	38.708.639	38.234.617	37.766.468	37.304.129	36.847.537	28.010.000	-4,8%	-24,0%
Producción (ton)	30.588.362	31.861.202	33.227.308	34.697.209	36.283.568	48.581.239	18,6%	33,9%
Empleos (No)	3.078.368	3.193.392	3.251.497	3.329.734	3.411.185	5.011.845	10,8%	46,9%

Fuente: DNP- DDRS.

* Estas proyecciones podrán ser revisadas a la luz de los efectos del fenómeno de la Niña.2010-2011.

Tabla III-19

Metas por estrategia

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio
Aumentar la productividad y reducción de costos.	Renovación de paquetes tecnológicos	20 paquetes tecnológicos renovados
	Uso eficiente del recurso hídrico	101.610 ha adecuadas y 5.000 ha rehabilitadas
	Nuevas variedades liberadas comercialmente	26 variedades , híbridos y clones liberadas comercialmente
Promover los encadenamientos y la agregación de valor en la producción agropecuaria, forestal y pesquera.	Créditos otorgados para comercialización y transformación productiva agropecuaria	Otorgar 4.911 créditos en el cuatrienio para la línea de comercialización y transformación productiva agropecuaria.
	Proyectos productivos asociativos	641 proyectos establecidos adicionales bajo el esquema de alianzas productivas

Estrategia	Producto	Meta cuatrienio
Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios internos y externos.	Acceso real de la producción agropecuaria de los diferentes mercados	40 protocolos firmados
	Mejoramiento del estatus sanitario y la inocuidad de alimentos	27 zonas o áreas libres de enfermedades y plagas 11 zonas de baja prevalencia
Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo.	Mayor control de los riesgos asociados a las actividades agropecuarias	Alcanzar 80.000 has de cultivos asegurados
	Sistema de expectativas de siembras y pronóstico de cosechas	4 productos implementados en el sistema de pronóstico de cosechas y expectativas de siembras
Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población pobre rural.	Mayor acceso a la tierra por parte de la población rural pobre - Política Integral de Tierra	7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierra 7.600 familias desplazadas atendidas con subsidio integral de tierra
	Lograr la formalización de la propiedad de la tierra	1.200.000 hectáreas formalizadas
Promover la equidad en desarrollo rural regional.	Proceso de restitución culminado	160.000 familias restituidas
	Mayor acceso de pequeños productores a servicios financieros rurales	78.400 microcréditos a pequeños productores
	Mayor acceso a servicios de asistencia técnica por parte de pequeños productores	350.588 beneficiarios (pequeños productores)
	Disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda rural	47.200 soluciones de vivienda 11.800 soluciones de vivienda para población desplazada
	Establecimiento de áreas con potencial para el desarrollo de conglomerados productivos	9 planes de acción para la definición de conglomerados
	Programas específicos para la planificación de la expansión agropecuaria	Aprovechamiento productivo, integración y desarrollo de la Orinoquía

3. Infraestructura de transporte¹²¹

Los grandes retos de la infraestructura de transporte en Colombia dependen en gran medida de las políticas del nivel central y de las disposiciones institucionales, regulatorias y presupuestales en el sector, así como de la geografía y sus efectos.

¹²¹ Basado el Plan Maestro de Transporte, componente Regulación y Servicios (Maiguashca, 2010).

La evolución histórica de la institucionalidad del sector transporte se puede resumir como la constante intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo alejado de la influencia política. Sin embargo, esta insistente búsqueda, ha redundado en repetidos fracasos que a pesar de las lecciones aprendidas, se siguen presentando.

Instituciones cuya función debería centrarse exclusivamente en la estructuración de proyectos se encuentran a cargo de la ejecución, supervisión y vigilancia, lo que redunda en un conflicto de intereses que afectan la maduración de los proyectos y la asignación de riesgos asociados a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura. Estas ineficiencias no sólo generan sobre-costos para el Estado sino también una falta de confiabilidad y de garantías para el inversionista privado, disminuyendo el potencial de su participación como patrocinador de grandes proyectos.

Aunado a esto, los organismos de control, supervisión y vigilancia, tienen dificultades operativas lo que significa en algunos casos insuficiencia técnica para garantizar el cumplimiento de su función.

La falta de diferenciación en la administración del sector no ha permitido dar un tratamiento particular y especializado al componente de infraestructura física y al de los servicios de transporte y logística, cuya importancia hasta el momento no había sido plenamente dimensionada y enfocada hacia la calidad de los mismos.

En este sentido, se hace necesario plantear una institucionalidad para apoyar e impulsar iniciativas que busquen el desarrollo del sistema logístico y de servicios del país, ayudando a superar los sobre-costos históricos en la producción, distribución y comercialización de mercancías en el país.

En lo regulatorio, a pesar de existir un ambiente competitivo en el sector, persiste una serie de reglas económicas que distorsionan el mercado y que obligan a posteriores intervenciones que buscan equilibrar las dinámicas entre los agentes, alterando la sostenibilidad del sector en el largo plazo y la calidad brindada al usuario final.

Adicional a ello, en aras de mejorar la normativa en el sector, se han adelantado cerca de 14 reformas al código de tránsito, lo que ha resultado en obligaciones tales como la refrendación, recategorización o incluso un nuevo formato para todas las licencias de tránsito, condiciones y cambios en las cuales no se identifica una relación beneficio-costo positiva.

Los servicios de transporte de pasajeros intermunicipales tienen libertades excesivas en itinerarios y tarifas con incentivos perversos. Por su lado el servicio de transporte de pasajeros rural ha crecido de manera espontánea lo que implica,

para formalizarlo y vigilarlo, el montaje de un control adecuado de las condiciones y lugares donde se presta.

Para algunos tipos de carga, en especial la de granel, la integración entre servicios carreteros y transporte férreo, marítimo o fluvial, podría viabilizar el intercambio modal en algunos corredores, pero también podría significar un conflicto de interés cuando otros sectores quieran acceder a dichos servicios y no se hubiese establecido la condición de uso por parte de esos terceros; por lo cual se requiere de una regulación por parte del Estado que establezca las condiciones, infraestructura y servicios para aquellos que desarrollen corredores multimodales orientados a un tipo específico de carga, promoviendo la asociación entre diferentes usuarios y garantizando, hasta donde sea posible, a todos la oportunidad de tener un servicio eficiente.

Las acciones en el campo de la seguridad vial han estado encaminadas básicamente hacia el fortalecimiento de los programas de defensa y seguridad ciudadana en las carreteras nacionales, con una escasa priorización de recursos, que no garantizan la reducción de la accidentalidad en las vías del país, limitan la evaluación y cumplimiento de la normativa vigente y evidencian la necesidad de una interacción coordinada entre las diferentes dependencias del Gobierno, competentes en esta temática.

De otra parte, la geografía y la dispersión poblacional del país constituyen otro gran reto del sector, responsable de garantizar la conectividad entre los centros de producción y de consumo. Lo anterior, demanda obras de gran complejidad en todos los modos que no necesariamente cuentan con altos flujos que viabilicen esquemas financieros auto sostenibles, dependiendo en gran medida de recursos públicos asignados sin criterios técnicos, sociales o económicos, que conllevan al desarrollo de pequeños proyectos dispersos, no necesariamente estratégicos.

A pesar de las ventajas estratégicas que supone la oferta en modos como el fluvial y el férreo, éstas alternativas no se han potenciado adecuadamente, debido a la ausencia de una política clara que defina, a partir de diagnósticos precisos, las acciones necesarias para contar con redes intermodales en óptimas condiciones.

Como resultado de lo anterior, gran parte de los servicios de transporte se realizan por el modo carretero. Esta realidad ha causado que más del 80% de la carga se transporte por este modo, lo que ha resultado en un delicado equilibrio entre generadores y prestadores de estos servicios.

El sistema de carreteras, presenta diferentes debilidades, por un lado su orientación, históricamente en sentido longitudinal, significa una débil articulación de la red y un bajo nivel de intervención de vías estratégicas en sentido transversal, limitando la competitividad y la accesibilidad de las regiones a la red troncal.

De igual manera, y a pesar de los esfuerzos realizados por desarrollar esquemas de mantenimiento de la red vial existente, hoy en día menos del 50% se encuentra en buen estado, con los consecuentes costos que esto conlleva, tanto para el Estado como para los usuarios.

Lo anterior lleva a pensar que, pese a las múltiples reformas institucionales y de los recursos destinados al sector, especialmente en los últimos años, el país aún está rezagado en materia de infraestructura. Los indicadores de calidad, calculados por el Foro Económico Mundial (FEM) para 133 países, presentan a Colombia en el puesto 79 con una calificación inferior a la de países como Chile, Uruguay y Brasil, y superando a algunos países de la región como son Ecuador (96), Venezuela (108), Perú (88), Bolivia (100) y Paraguay (125)¹²². Aunque entre 2006 y 2010 se mejoraron 4.724 km de la red vial nacional entre el INCO y el Invías (SIGOB, 2010), y que entre 2002 y 2009 de acuerdo con la Cámara Colombia de la Infraestructura, la extensión de las dobles calzadas pasó de 52 km a 726 km, el país aún cuenta con bajos niveles de modernización de infraestructura vial.

Adicional a esto, las implicaciones del cambio climático sobre la infraestructura de transporte, exigen necesariamente un nuevo desarrollo de estrategias de alto impacto para atender de manera inmediata las emergencias y la solución definitiva de los puntos en los cuales recurrentemente la red vial se ve afectada por fenómenos como crecientes, derrumbes, flujos de lodos, movimiento en masa o inundaciones.

Aunque, en principio, el primer objetivo es restablecer las condiciones de tránsito en la vía, el objetivo final deberá ser acometer acciones para mitigar a mediano y largo plazo los riesgos recurrentes en puntos críticos del territorio y redes modales. Por ello se hará necesario realizar estudios que permitan identificar las soluciones técnicas como primera fase para las soluciones definitivas.

En las vías terciarias, que en general tienen menores especificaciones y recursos de mantenimiento limitados, se hace necesario invertir en el manejo de las aguas superficiales, obras como cunetas, descoleos o alcantarillas, deberán priorizarse en conjunto con obras de estabilización como muros de gaviones, trinchos o cortacorrientes. En cualquier caso, el objetivo de conectividad que tiene la red terciaria al unir los espacios rurales y los desarrollos urbanos, debe ser la razón fundamental para mantener la operatividad en dichas vías.

Fenómenos como la ola invernal (2010) requieren de un esfuerzo por parte del Gobierno nacional en la elaboración de los estudios necesarios para la priorización

¹²² Para la estimación de este indicador, el FEM realiza una encuesta entre empresarios de cada país, quienes clasifican la calidad de la infraestructura entre uno (pobremente desarrollada) y siete (entre las mejores del mundo).

de proyectos y estrategias para la obtención de recursos de la nación como por ejemplo: el cobro transitorio de impuestos, el accesos a recursos del Fondo Nacional de Regalías y recursos de crédito o venta de activos.

Con respecto a la relación clima-sector, se prevé que una nueva ola invernal dificulte la planificación y la operación de la logística –especialmente en los modos aéreo, fluvial y terrestre–; los cambios extremos en el régimen de precipitaciones, podrían afectar especialmente al transporte terrestre¹²³, aumentando la accidentabilidad, congestión y degradación de la infraestructura –incluyendo el aumento del aporte de sedimentos a los ríos y canales navegables–. En contraste, la disminución de las precipitaciones podría perjudicar principalmente al transporte fluvial, al disponer de un menor calado en los puertos y al dificultar su navegabilidad. El aumento de la temperatura por su parte, generaría el abatimiento acelerado del nivel freático, lo que podría afectar la malla vial, debido a posibles hundimientos. Por último, el aumento del nivel del mar podría agudizar los procesos erosivos o incluso generar dificultades en los canales de acceso a los diferentes puertos.

Finalmente, para que exista un verdadero cambio en la situación presentada, se debe conformar un conjunto de instituciones robustas técnicamente independientes y nuevos marcos de financiamiento que recojan las lecciones aprendidas para la construcción exitosa, mantenimiento, operación y conservación de infraestructura plenamente integrada con la prestación del servicio al usuario.

a. Visión sectorial y principios de buen gobierno

La consolidación del sector transporte como locomotora de prosperidad se evidencia en su participación en la producción nacional, representando en un promedio anual del 7,23%¹²⁴ del PIB durante los últimos cinco años y soportando la competitividad de otros sectores estratégicos. Del total de su contribución a la economía, los servicios de transporte aportan el 60% de la participación total y presentaron un crecimiento promedio anual de 4,3%. Por su lado, la construcción de obras civiles se destaca por su crecimiento promedio anual de 13,1% para el mismo periodo¹²⁵.

Así mismo, la inversión en infraestructura de transporte medida como porcentaje del PIB nacional aumentó del 0,66% en 2002 al 1,73% en 2010. Del total

¹²³ El impacto más grave lo causan las inundaciones; el costo en concepto de retrasos y de cancelaciones de viajes es relativamente pequeño en comparación con el daño ocasionado a la infraestructura (PNUMA 2008).

¹²⁴ El porcentaje del PIB transporte correspondiente a obras civiles, incluye obras en otras sectores diferentes al transporte. Por la estructura de este indicador no ha sido posible desagregarlo.

¹²⁵ Análisis Ministerio de Infraestructura y Transporte con base en datos no estacionalizados del DANE.

de inversión, cerca de un 35% provino de la participación privada, lo que le ha permitido al Estado apalancar recursos financieros. Sin embargo, esta inversión en infraestructura que deriva en la ampliación de la capacidad portuaria, el mejoramiento de terminales aeroportuarias y el aumento en el número de kilómetros de vías en doble calzada, no ha sido suficiente frente a la movilización de pasajeros y carga, y deberá adaptarse al importante crecimiento esperado de la inversión y la economía en los próximos años.

A pesar de los avances, se hace necesario trabajar en aumentar los niveles de inversión en el sector, los cuales están aún muy por debajo de lo recomendable para un país de ingreso medio como Colombia (3% del PIB), y que de acuerdo con comparativos internacionales, se encuentra rezagado en términos de cobertura y calidad de infraestructura de transporte frente a otros países de la región como Chile, México y Brasil. Lo anterior, permitirá el desarrollo de los diferentes modos de transporte y su potencial articulación en pro de la complementariedad modal y la prestación de servicios de valor agregado.

Por todo lo anterior, las nuevas directrices sectoriales estarán basadas en una concepción gerencial del sector transporte, su carácter intermodal y de facilitación logística, su sostenibilidad, así como del manejo de los recursos públicos, lo que permitirá mejorar la eficiencia de la gestión pública, orientada a fortalecer la gobernabilidad y la transparencia, desde los siguientes principios generales de buen gobierno: (1) realización de mejores estudios de pre-inversión, que contemplen la variable de riesgo, estimada con base en la evolución del cambio climático, buscando la funcionalidad de los proyectos, aún en condiciones extremas causadas por fenómenos naturales o antrópicos, y el diseño de esquemas de financiación, garantizando excelencia técnica, (2) gestión contractual orientada a los resultados, (3) diseño de políticas y de un marco regulatorio que promuevan servicios de transporte y logística en condiciones de libertad de acceso, calidad y seguridad, y (4) fortalecimiento jurídico en la mejor gestión de la defensa del Estado.

Por último, como estrategia para asegurar la integridad de la infraestructura las entidades estatales, concesionarios y entidades territoriales, deberán prever la adquisición de seguros para la protección de la infraestructura de transporte tanto en su etapa de construcción como una vez terminada, como lineamiento de buen gobierno para contrarrestar los efectos del cambio climático. El objeto de estos seguros será cubrir el costo de los daños producidos por eventos naturales súbitos e imprevistos, ajenos a la voluntad del tomador, asegurado o beneficiario.

En este sentido será muy importante impulsar los sistemas de información y control sobre los actores que conforman el sector transporte. Un objetivo estratégico será consolidar el sistema RUNT, Registro Único Nacional del Transporte; para ello, cumplir el mandato del legislador al impulsar un nuevo formato de la

licencia de conducción, será determinante en la modernización del sector, sin embargo será igualmente importante facilitar las condiciones de este cambio a todos los ciudadanos, por ello se buscará disminuir los requisitos en el proceso de tal manera que no se generen procedimientos redundantes y se tenga los menores costos para el Estado.

b. Fortalecimiento institucional del sector transporte

Con el objetivo de articular las nuevas directrices sectoriales y hacer más eficiente la actuación del Gobierno nacional se revisarán y actualizarán las disposiciones normativas del sector, la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales, la planeación y gestión en el sector, lo que implicará un rediseño organizacional de sus instituciones, la formulación de una ley de concesiones, que mejore las funciones y actividades estatales de planeación, regulación técnica y económica, gestión contractual, supervisión, inspección, control y vigilancia e incorporando la función de gestión de riesgo en sus distintas fases. Una nueva ley de concesiones permitirá diferenciar este modelo de actividades comúnmente asociadas a la adquisición de bienes y servicios. En la actualidad, el diseño organizacional del sector comprende instituciones con competencias, funciones y ámbitos de actuación que requieren ser redefinidas y adecuadas a la evolución y nuevos retos en el desarrollo y financiación de la infraestructura. También, a los impactos derivados del cambio climático, así como a la demanda de nuevos niveles de servicio y a los planes y estrategias de Gobierno.

Para cumplir este objetivo, el Ministerio de Transporte (MT) pasará a llamarse Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT), y transformará su Viceministerio general en dos viceministerios técnicos especializados, uno enfocado al desarrollo de infraestructura y otro a la regulación de los servicios de transporte. Este cambio permitirá establecer y asignar funciones específicas para la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, y lineamientos de regulación económica y técnica en materia de transporte, tránsito e infraestructura en todos los modos.

Así mismo, se consolidará la institucionalidad sectorial para la regulación económica, para posteriormente evaluar la necesidad de su independencia en la toma de decisiones, que en cualquier caso incentivaría la prestación de servicios de calidad, y permitirá realizar una mejor inspección, vigilancia y control.

En el mismo sentido, se hace necesario fortalecer técnica, institucional y financieramente a la Superintendencia de Puertos y Transporte (SPT) –que pasará a llamarse Superintendencia de la Infraestructura y el Transporte (SIIT)–, otorgándole la personería jurídica y garantizando su sostenibilidad financiera a través

del cobro de cuota de vigilancia a todos los agentes vigilados. El fortalecimiento incluirá una reforma de su estructura, funciones, procesos y procedimientos internos, una revisión de competencias y su interrelación con las demás entidades, lo que deberá estar acompañado por una reforma del régimen de infracciones y sanciones. La SPT también protegerá los intereses y derechos de los usuarios con mecanismos de recepción y tramitación de quejas o reclamos, dentro del marco legal y regulatorio vigente.

Con esta supervisión efectiva, el país logrará, entre otros, (1) detectar y corregir deficiencias producto de la insolvencia económica de algunas concesiones, evitando atrasos y encarecimientos injustificados en las obras que se adelanten, (2) impulsar medidas encaminadas a que los puertos marítimos, fluviales y aéreos sean mucho más eficientes, y así generar mayores rendimientos en materia de comercio exterior, (3) promover la legalidad y el fortalecimiento del sector transporte, en todos los modos, lo que impactará en la disminución de los costos de bienes y servicios, pudiendo así ser garante de la cadena logística que alimenta a nuestra economía.

Con la intención de construir una base técnica para soportar el desarrollo del transporte; armonizar los intereses de la sociedad, el Estado y los actores privados del sector; así como de buscar fuentes alternativas de financiación y una mayor vinculación del sector privado, se transformará el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) en la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI), como un ente especializado en la estructuración, promoción y definición de mecanismos de financiación para proyectos, que en una etapa inicial se enfocará a todos los modos de transporte. En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo.

Como complemento, se explorará la conformación de alianzas estratégicas con el sector privado y/o entidades multilaterales, con el fin de generar valor mediante el diseño, promoción y administración de proyectos de infraestructura. Estas alianzas deberán propender por atraer recursos privados al mejoramiento y construcción de infraestructura.

Por otro lado, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (Aerocivil) optimizará la gestión y eficiencia en la administración del espacio aéreo y mejorará las condiciones de seguridad operativa en el lado aire y tierra. Para ello, fortalecerá su institucionalidad en inspección y control, para que pueda responder ante las expectativas de crecimiento de la industria y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales.

En cuanto a la gestión contractual de los proyectos, el MIT determinará los mecanismos más eficientes para su desarrollo, fortaleciendo las labores que en la materia cumplen entidades como el Instituto Nacional de Vías (Invías) y la Aerocivil.

Todas las entidades del sector incluido el DNP, deberán establecer nuevas dinámicas institucionales que les permitan dar un tratamiento diferencial a las decisiones y priorizaciones que se hagan en materia de infraestructura y servicios y que se encuentra relacionada con el cambio climático y la adaptación a este. Desde el MIT se promoverá el diseño de un Plan Integral del Gestión de Riesgos del sector, que retome como lecciones aprendidas todas aquellas medidas aprobadas desde el Gobierno nacional y que contribuyeron a la atención de la reciente Ola Invernal (2010).

Para las demás entidades adscritas al MIT, será fundamental la definición de protocolos por modo de transporte que permitan identificar la disponibilidad de corredores alternos, de manera que cuando una vía se vea afectada se pueda garantizar el acceso por cualquiera de las modalidades, aérea, férrea, fluvial, marítima y/o carretera.

Bajo este precepto, se analizarán entre otras medidas, la intervención a las tarifas o la posible extensión de horarios para la prestación de servicios que sobre la infraestructura de transporte se realicen, de manera que se aminoren los impactos sobre los usuarios.

c. Política y regulación de servicios de transporte

El MIT, formulará y adoptará la política y regulación en materia de servicios de transporte, logística y tránsito para todos los modos y revisará y actualizará las sanciones y procedimientos que garanticen su prestación eficiente. Tanto los lineamientos de política, como la regulación que se adopte para el sector, deberá salvaguardar los principios constitucionales y legales que le otorgan al transporte el carácter de servicio público esencial y la prelación del interés general sobre el particular, especialmente en lo que tiene que ver con la garantía de la prestación del servicio en condiciones de libertad de acceso, calidad, continuidad y seguridad para los usuarios.

La formulación de políticas y regulación deberá estar enmarcada en políticas de Estado, como son la formalización laboral; el aprovechamiento del mercado y la competencia así como la innovación en servicios tecnológicos y de información. En este sentido, el Estado intervendrá donde se presenten fallas de mercado e impulsará la construcción de un acuerdo nacional a partir de acuerdos regionales que promuevan el mandato constitucional de descentralización.

En transporte terrestre automotor, y como principio para promover la competencia, se tomarán medidas para modificar las barreras de entrada a la prestación del servicio. Estas medidas incluirán la revisión de los requisitos de capital o patrimonio necesarios para la habilitación de empresas formales bajo los principios de la política sectorial.

Para estas empresas también se promoverá, la desregulación de la capacidad transportadora y desvinculación administrativa de los vehículos que prestan el servicio público de transporte de pasajeros, y de las pólizas de renovación del parque automotor en el servicio público de transporte de carga. Para favorecer la formalización de los propietarios, desestimular la sobreoferta y mejorar los esquemas empresariales del servicio público de transporte de carga, el Gobierno nacional podrá establecer mecanismos de apoyo como fondos para la desintegración física y renovación de los equipos. Los mecanismos, la organización y la definición de los recursos de los cuales se alimentará dicho fondo, podrán ser reglamentados una vez se establezcan las dinámicas y los procesos de mejoramiento del sector promoviendo la conformación de un sector de clase mundial.

En este contexto, el MIT y el DNP asistirán y acompañarán al gremio de transportadores (propietarios y conductores de vehículos) en el fomento de la asociación empresarial, facilitando la conformación de empresas con escala óptima según mercados relevantes y localización geográfica, conservando la propiedad democrática, con prácticas corporativas eficientes y sostenibles, con capacidad de financiamiento para la modernización e inversión en equipos, administradoras integrales de la flota de vehículos y del recurso humano con modelos de optimización operacional, y con capacidad negociadora de contratos de servicio público de transporte con generadores de carga.

El MIT evaluará la necesidad de definir un Decreto por modalidad de transporte, donde se consoliden los objetivos de política y la estrategia sectorial. Los nuevos decretos buscarán, por un lado, una racionalización normativa y regulatoria, generando incentivos para el mejoramiento continuo de la prestación del servicio, y por el otro, garantizar la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado con empresas formales cumplidoras de la ley.

El MIT ejecutará recursos de cooperación técnica de la banca multilateral para asistir al gremio en esta transformación, la cual a su vez contará con el esfuerzo del gremio a través de la formación de centros regionales de despacho de carga, los cuales constituirán el primer paso para la conformación de nuevas empresas, asegurando un desarrollo regional equitativo del sector. Esta transformación del mercado permitirá resolver uno de los principales problemas estructurales del sector, consolidando nuevamente el concepto de propietarios y conductores como parte integral de empresas formales de transporte público terrestre automotor de carga. Como complemento de lo anterior, el MIT en coordinación con el SENA, y otras entidades relacionadas con la formación de capital humano, fomentará la profesionalización de los conductores de servicio público de transporte, como elemento estructural para mejorar la seguridad vial.

Para el transporte de carga por carretera se revisará la tabla de fletes a partir de un modelo de costos eficientes calibrado y validado por el MIT, que se actualizará a partir del Índice de Costos de Transporte de Carga (ICTC) que desarrolla el DANE, y que tenga una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales; y (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. A partir del ICTC, de la información del RUNT, de los esquemas tecnológicos de gestión de flota vehicular, y de información operacional y de gestión otros agentes de la cadena logística de abastecimiento, el MIT, con apoyo del DNP, diseñará y desarrollará el Índice de Costos Logísticos (ICL) que alimentará al Observatorio Nacional de Logística de Cargas.

Conforme con lo anterior, el Gobierno nacional reglamentará la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor de carga, posibilitando esquemas de contratación de mediano y largo plazo que flexibilicen la regulación económica transitoria del Estado, siempre y cuando exista un acuerdo mutuo entre todos los agentes de la cadena. Todas estas acciones estratégicas conducirán a un desmonte vigilado de la tabla de fletes.

Para reducir las asimetrías de información, el MIT diseñará e implementará el Registro Nacional de Despacho de Carga (RNDC), como parte del sistema RUNT y como mejora del manifiesto de carga electrónico. El RNDC complementará un mercado virtual (bolsas de carga) donde los generadores y las empresas formales transarán contratos, bajo un esquema de iniciativa privada que el Gobierno nacional ayudará a promover. El RNDC y las bolsas de carga le permitirán a las empresas realizar una planificación operacional y optimizar la utilización de la capacidad de su flota de vehículos, en particular para los centros regionales de despacho de carga que iniciarán la transformación estructural del mercado. Los agentes de la cadena de abastecimiento alimentarán el RNDC, que acompañado de ayudas técnicas y tecnológicas, le permitirá al MIT construir el ICL. En el transporte público terrestre automotor de pasajeros, el MIT evaluará los estudios y propuestas de reorganización de rutas y servicios, y constatará si la demanda actual de pasajeros ha tenido cambios importantes con respecto a los existentes en el momento que se adjudicaron los permisos originales de las rutas.

A partir de este análisis, se propondrán mejoras al servicio acorde con las necesidades de movilidad actuales en todo el territorio nacional. Así mismo, se revisará la estructura y el nivel de las tarifas mínimas actuales para el transporte de pasajeros por carretera, y se evaluará la conveniencia de ajustarlas, asegurando una correspondencia con los incentivos que se buscan generar: (1) que refleje las mejores prácticas de empresas formales que cumplan con la formalización laboral integral y los demás principios de la política sectorial; (2) que promuevan la renovación e innovación tecnológica en equipos. Se promoverá el desarrollo

de observatorios de movilidad, que faciliten la construcción del Índice de Costos de transporte de pasajeros, para lo cual se podrá contar con la colaboración de Departamento Nacional de Estadísticas (DANE); (3) en los casos que se considere necesario el MIT podrá otorgar permisos temporales, con el fin de formalizar servicios de transporte que en la actualidad se presten hasta tanto se defina y se otorgue el nuevo esquema de prestación de servicios.

Para promover la sana competencia en el transporte por carretera de pasajeros de media y larga distancia, el MIT ajustará la normativa y reglamentación de las terminales de transporte, aumentando su cobertura, e introduciendo mecanismos novedosos para reducir las asimetrías de información del usuario sobre el nivel de servicio, incluyendo aprovechamiento de TIC y servicios web, entre otros. Los mecanismos incluirán el desarrollo de un índice sobre el confort, antigüedad y seguridad de los vehículos, cumplimiento de horarios y servicios de valor agregado de la empresa, los cuales deberán ser publicados en terminales y medios de difusión.

Se promoverá la descentralización de las competencias sobre la autorización de la prestación del servicio público de transporte de pasajeros por carretera en rutas de influencia y de corta distancia, a través de los gobiernos departamentales y las áreas metropolitanas. Igualmente, el MIT apoyará acuerdos y convenios entre autoridades municipales, distritales y metropolitanas para la coordinación de la planeación, gestión e integración de los subsistemas de transporte de pasajeros.

Así mismo, se realizará control y vigilancia de la prestación del servicio interurbano de pasajeros de corta y media distancia, para que los mismos no compitan, ni presten el servicio urbano, en especial en aquellas ciudades que cuenten con sistemas de transporte tales como SITM y SETP. Para ello, se podrán establecer terminales de integración interurbana que mejoren la conectividad de la región, evaluando la posibilidad de contar con la participación de las sociedades de las terminales de cada ciudad y buscando integrar tarifariamente todos los servicios.

Se revisará la normativa y reglamentación del servicio especial, con un tratamiento diferencial para cada modalidad, y en particular para el transporte escolar. El MIT, en coordinación con el Ministerio de Educación, evaluará la conveniencia de un programa de ayudas que garanticen el transporte escolar rural en zonas aisladas, que asegure condiciones mínimas de cobertura y seguridad para el transporte escolar. Se deberá asegurar la vinculación de vehículos accesibles para toda la población, incluida la población con movilidad reducida, y que cumplan con la vida útil definida en la ley.

El MIT, en coordinación con el Ministerio de Minas y Energía (MME), Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT), el Ministerio de Hacienda y Crédito

Público (MHCP), y el DNP, desarrollarán una política de combustibles limpios para el sector transporte y de incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia. La operación del transporte con vehículos a gas, eléctricos o híbridos permitirá reducir la volatilidad y la alta incidencia de los combustibles fósiles en la estructura de costos del transporte terrestre automotor.

Adicionalmente, la política de renovación de la oferta e innovación tecnológica de equipos (modernización) estará soportada por incentivos de mercado y la reglamentación de la vida útil según las disposiciones legales. Así mismo, el Gobierno nacional diseñará y estructurará un programa nacional, con la participación del sector público y privado, para ofrecer facilidades y mecanismos expeditos para la desintegración física total de vehículos que presten servicio público o particular. Para el servicio público de transporte terrestre automotor de carga, el Gobierno nacional creará un fondo transitorio para financiar la desintegración física total y reposición de vehículos, así como para asistir y acompañar al gremio en el fomento de la formalización empresarial.

Para los modos férreo, fluvial, marítimo y aéreo, el MIT reanudará el Consejo Consultivo de Transporte¹²⁶, en el cual se analizará el marco normativo y regulatorio de los diferentes modos en aspectos relacionados con nivel de servicio, barreras de acceso, integración con los diferentes actores de la cadena logística de transporte, requerimientos para los tratados de libre comercio, la facilitación de las operaciones de transporte multimodal y otros temas que se consideren relevantes. De acuerdo con lo anterior, se buscará la estrategia para lograr un mejor desarrollo en la prestación del servicio público de transporte de carga y pasajeros en todos los modos.

La SIIT inspeccionará, controlará y vigilará que las condiciones de habilitación de las empresas se mantengan en el tiempo, y en particular, que las empresas cumplan con el mandato legal de vincular formalmente su fuerza laboral con seguridad social integral para todos los trabajadores vinculados en la prestación del servicio en las diferentes modalidades.

El régimen de infracciones y sanciones deberá incluir incentivos para que las empresas de servicio público de transporte administren integralmente su flota y su recurso humano. La racionalidad y gradualidad de las infracciones deberá estar dada, en parte, ante la falta de garantías para que el servicio se preste en condiciones de calidad, oportunidad y seguridad para los usuarios. En el caso particular del transporte por carretera, el fortalecimiento técnico e institucional de la SIIT,

¹²⁶ Decreto 2172 de 1997, artículo 2, por medio del cual se reglamenta la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo de Transporte.

soportado con el esquema de ayudas técnicas y tecnológicas que el MIT diseñará e implantará para el aprovechamiento del sistema RUNT, permitirá el monitoreo permanente de la operación, mejorando sustancialmente el control de la ilegalidad en la prestación de servicios públicos de transporte garantizando la seguridad jurídica de las inversiones y de la actividad transportadora por parte del sector privado.

d. Infraestructura para la competitividad y la integración regional

La política de infraestructura de transporte estará enmarcada en procesos integrales de planificación con un nivel avanzado de los estudios técnicos para la toma de decisiones; en la definición de lineamientos estratégicos para el sector en materia de adaptación y mitigación del riesgo frente a desastres naturales; en el desarrollo de programas que respondan y complementen las apuestas productivas y sectoriales; en la adopción de nuevos y mejores mecanismos de financiación; y en la integración y desarrollo regional.

En el proceso de planificación se estructurará la política de maduración de proyectos, cuyo objetivo principal será el cumplimiento del ciclo de vida de los proyectos de inversión, para que estos de manera previa a su ejecución, cuenten con estudios de factibilidad, estructuración financiera, diseños de ingeniería y gestión ambiental, social, predial y del riesgo, que permitan un adecuado esquema de asignación de responsabilidades asociadas a la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura.

Para financiar los estudios de pre-inversión de los proyectos, el Gobierno nacional destinará un capital semilla que sumado a otro tipo de aportes generen la base para un mecanismo de autofinanciación de estructuración y desarrollo de proyectos, que alivien las restricciones de financiamiento dentro del Presupuesto General de la Nación.

Sobre estos principios, las grandes estrategias estarán encaminadas a: (1) el mejoramiento de las condiciones de accesibilidad favoreciendo la intermodalidad, a través de corredores de transporte viales, férreos, marítimos y fluviales; (2) la consolidación de nodos de transferencia competitivos que mejoren las condiciones para el transporte de carga y pasajeros, (3) la promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura; y (4) la adaptación de la infraestructura actual y proyectada a los recurrentes impactos ambientales.

Por otro lado, la innovación será parte del desarrollo y planificación del sector transporte. El MIT en coordinación con Colciencias y en el marco de un Programa Nacional de Innovación e Investigación en Transporte y Logística, promoverá

proyectos aplicando nuevos métodos constructivos, materiales y tecnologías en la construcción de redes de transporte que minimicen la vulnerabilidad de esta ante todo tipo de riesgo.

En lo relacionado con el flujo y disponibilidad de información, se contará con procedimientos estándar para la consolidación del: (1) Sistema Integrado de Información del Sector Transporte, (2) el Sistema Integrado Nacional de Carreteras (SINC) y (3) Sistema de seguimiento a las inversiones que se realicen para la atención de Ola Invernal u otros estados de emergencia. En este sentido, las entidades adscritas al Ministerio proveerán de manera sistemática la información actualizada que les compete y darán la sostenibilidad de dicho proceso.

e. Mejoramiento de las condiciones de accesibilidad e intermodalidad

A continuación se expondrán las acciones para el desarrollo y fortalecimiento de cada uno de los modos de transporte.

1. Corredores viales

El mejoramiento de la capacidad de la infraestructura vial es un importante aporte al fortalecimiento de la competitividad, por lo cual se impulsará la consolidación de corredores que soportan carga de comercio exterior y que conectan los principales centros de producción y consumo con los puertos marítimos, aeropuertos y pasos de frontera a través del programa Dobles Calzadas para la Prosperidad. En ese sentido, se dará prioridad a la terminación de proyectos, promoviendo la homogenización de la capacidad vial.

Para esto, y considerando que el Gobierno nacional tiene contratada la construcción de cerca de 2.000 km de carreteras de doble calzada, se adoptarán mecanismos para asegurar su eficaz ejecución y se implementarán acciones para contar de manera rápida con la infraestructura en servicio que, adicionalmente, ofrezca condiciones de seguridad y durabilidad frente a situaciones de vulnerabilidad ambiental o fenómenos de remoción en masa tales como deslizamientos, flujos de lodos o caída de rocas. En este sentido, se espera incrementar la construcción del número de kilómetros por año, aumentando la capacidad de los corredores troncales por donde se moviliza un 80% de la carga.

En esta misma línea, y con el propósito de mejorar la conectividad transversal de la configuración vial del país, el MIT a través del Invías, implementará el programa Corredores Prioritarios para la Prosperidad, que articule los corredores troncales, facilite la conectividad y garantice la accesibilidad regional,

con base en la revisión, culminación y experiencia adquirida en programas en desarrollo¹²⁷.

En relación con la conservación de la infraestructura, de acuerdo con el Plan Maestro de Transporte, componente Infraestructura se aprecia que desde el punto de vista fiscal la reconstrucción de un kilómetro de carretera puede costar en valor presente hasta 5 veces el costo de realizar un buen mantenimiento preventivo. Así mismo, para los usuarios, los mayores gastos en que incurren en una vía en mal estado –tiempo de viaje, combustible, repuestos, etc.–, son mayores que el aporte que se tendría que destinar para cubrir los gastos del mismo.

Para ello, el Invías, ejecutó entre el 2005 y 2010 un Programa de Mantenimiento Integral de corredores (PIRM) que abarcó cerca de 2.000 km y movilizó 1,14 billones de pesos constantes de 2009. La evaluación ejecutiva a este programa demostró el éxito del mismo, por lo que el gobierno buscará extender su cobertura.

Teniendo en consideración lo anterior, el Gobierno nacional fortalecerá los programas de rehabilitación y mantenimiento periódico y rutinario en la red vial nacional incluyendo puentes, duplicando el total de kilómetros bajo este esquema a cerca de 4.000 km Para esto, el MIT evaluará nuevas alternativas y fuentes de financiación, promoverá asociaciones público privadas con visión de largo plazo, esquemas y contratos que respondan a niveles de servicio de la infraestructura, así como la posibilidad de instalar nuevas estaciones de peaje, ampliar la base de cobro del mismo a los usuarios de la infraestructura, así como la captura del aumento en el valor de los predios adyacentes en nuevos proyectos de transporte.

Con base en los anteriores lineamientos, el MIT en coordinación con sus entidades adscritas desarrollará según se requiera en el tiempo, los planes de expansión vial de acuerdo con los análisis de funcionalidad de la red existente y teniendo como herramienta, los resultados de la modelación de la demanda de transporte realizados para el Plan Maestro de Transporte - Componente Infraestructura, con el objetivo de establecer condiciones generales para el ordenamiento y desarrollo integral de la red vial nacional, basados en criterios técnicos o de nivel de servicio, sociales y económicos asociados a la integración regional y a la competitividad. La incorporación o exclusión de vías específicas a los departamentos o municipios, deberá estar acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

¹²⁷ Este programa contempla en su integridad la intervención de 19 de 38 corredores de la red vial nacional de acuerdo con el Documento CONPES 3536 de 2008.

Es importante mencionar que el Plan Maestro de Transporte deberá incorporar como una segunda fase la priorización de proyectos de infraestructura buscando extender el ámbito de análisis para considerar también la infraestructura de transporte del nivel regional con énfasis en las nuevas demandas que generan los sectores minero energético, agricultura, y Acción Social mediante el *Plan Nacional de Consolidación*, constituyéndose como una herramienta que las entidades territoriales podrán tener en cuenta para la asignación de los recursos que para este fin se destinen y que provengan del Sistema General de Regalías.

Para la red vial terciaria, responsabilidad del Invías y de los entes territoriales, se implementará el programa “Caminos para la prosperidad” como un eje estructural de Gobierno a través del cual se dará apoyo técnico y apalancamiento financiero para la conservación de la red terciaria, buscando intervenir cerca de 50.000 km durante el cuatrienio.

Con este programa se espera: mejorar las condiciones de accesibilidad de municipios en donde la salida de los productos agrícolas se convierte en un pilar base de su economía y consolidar esquemas de ejecución para fomentar la generación de empleo en dichas regiones. De acuerdo con lo anterior, el Gobierno nacional en aras de maximizar el alcance de la iniciativa, promoverá acuerdos para cofinanciación del programa con entes territoriales, agremiaciones y otros sectores productivos que como usuarios, estén interesados en un mejoramiento generalizado de la infraestructura regional.

El *Programa Caminos para la Prosperidad*, podrá hacer parte de un contrato o convenio plan entre la Nación y las entidades o asociaciones territoriales, con el objetivo de dinamizar y complementar la ejecución de los proyectos estratégicos, lo que permitirá también, hacer seguimiento de su ejecución conforme a lo planteado en el convenio.

Dentro de los alcances de este programa se analizará su posible articulación con el programa de Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda, de la Red JUNTOS.

De la misma manera, el Gobierno impulsará estrategias de apoyo para el diseño y aplicación de metodologías de priorización¹²⁸ y de esquemas de financiación de los proyectos con impacto regional, en el marco del programa de Asistencia Técnica Crédito a Municipios y aprovechando la experiencia adquirida del *Plan Vial Regional*. El objetivo de las metodologías de priorización, será promover la eficiencia fiscal mediante la correcta inversión de recursos así como aumentar la sinergia entre las inversiones a escala nacional con las regionales.

¹²⁸ Kilómetros de vía por cada 100.000 hab, km de vías por km² de área, estado de la red.

2. Mecanismos para la articulación regional y sectorial

Considerando que en los próximos años se adelantarán grandes inversiones no sólo en el sector transporte, sino en otros sectores estratégicos del país como la minería, la agricultura y los servicios públicos, que requieren infraestructuras modales de mayores especificaciones, se consolidarán acciones conjuntas que faciliten el desarrollo ordenado del sector y el territorio.

Para ello, el MIT, analizará la conveniencia de las iniciativas desde la perspectiva económica y social, definirá la viabilidad de proyectos y establecerá el ente o entidades que quedarían a cargo del mantenimiento y operación de tal manera que se garantice a futuro la sostenibilidad de los mismos.

En esta línea, el Gobierno nacional:

1. En el marco de la Ley 1228 y su Decreto Reglamentario 2976, se adelantará un proceso de concertación entre el Ministerio de Minas y Energía, el MAVDT y el Ministerio de las TIC, y de ser necesario las entidades territoriales involucradas; con el MIT, para consolidar una estrategia que defina la responsabilidad sectorial en el pago de los costos asociados al traslado de las redes de servicios públicos, en donde se adelanten nuevos desarrollos viales. Para esto, se tendrá en cuenta el costo remanente para recuperar la inversión por parte de los operadores de servicios públicos.
2. En cuanto a los proyectos que adelante el sector minero y de hidrocarburos, se diseñará un reglamento entre el MIT y el Ministerio de Minas y Energía, en donde se defina las condiciones para asignar a los inversionistas privados su responsabilidad en el mantenimiento y conservación de las vías afectadas por su accionar.
3. Para el desarrollo del sector agropecuario, el MIT en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, priorizará proyectos de impacto regional, que contribuyan a la reconversión del uso del suelo agrícola del país a través de la red de vías secundarias y terciarias.
4. En el ámbito territorial, teniendo en cuenta la especulación del valor de los predios rurales y urbanos en donde se tiene prevista la construcción de infraestructura vial, se promoverá la expedición de una ley que facilite los procesos de expropiación de predios para los proyectos de interés nacional y de utilidad pública, que responda a los valores comerciales que defina el mercado y los parámetros de valorización respectivos.
5. Para la gestión ambiental y social, se promoverán acuerdos interinstitucionales que faciliten la expedición de licencias ambientales con criterios de sostenibilidad y consultas previas con comunidades en términos de equidad.

3. Corredores férreos

Los corredores férreos se constituyen en ejes estratégicos para el transporte de carga, dada su eficiencia en la movilización de grandes volúmenes; para el transporte de pasajeros, por la integración que genera en el contexto urbano-regional; y ambientalmente por su producción en términos de emisiones efecto invernadero.

Por lo anterior, se incrementarán los kilómetros férreos en operación con la posibilidad de transferirlos a entes territoriales para su aprovechamiento. La transferencia a las entidades territoriales estará acompañada por la viabilidad financiera para que el ente responsable se encargue del mantenimiento y conservación de la infraestructura.

De manera articulada con el sector privado, se desarrollarán nuevos tramos que permitan fortalecer la conectividad de zonas de producción y nodos de transferencia con los puertos marítimos y fluviales, bajo estándares operacionales y de accesibilidad a la infraestructura que respondan a las necesidades de los potenciales usuarios. De esta manera, este modo se convertirá en una alternativa competitiva en costos. Por otra parte, se implementarán medidas para la recuperación de corredores férreos, rehabilitación parcial y posterior conservación de la red férrea inactiva a cargo del Invías.

En cuanto a la movilización de pasajeros y de carga, se acompañará a las entidades territoriales en el desarrollo de los estudios para determinar la factibilidad de proyectos férreos que promuevan el desarrollo e integración regional. En este sentido, los sistemas férreos para transporte de pasajeros y de carga deberán considerar entre sus alternativas, la opción de energía eléctrica por las características de precio del mercado, disponibilidad y confiabilidad de suministro, bajas emisiones efecto invernadero y alta eficiencia energética.

4. Corredores fluviales

En el modo fluvial, se definirá la política nacional para impulsar el transporte de carga, la movilización de pasajeros en la red fluvial del país y promover la intermodalidad. Para esto, se adelantará el Plan Maestro de desarrollo de navegación fluvial y su accesibilidad terrestre para combinaciones intermodales; que complementa los análisis del actual Plan Maestro de Transporte para este modo. Esto incluirá un estudio de centros de transferencia, plataformas logísticas (existentes y potenciales) multimodales, y percepción del sector privado.

Adicionalmente, mediante mecanismos de cooperación internacional y en el marco de iniciativas de integración regional como IIRSA, se definirá a través de

estudios, el potencial y vocación comercial de las principales cuencas hidrográficas, con el fin de establecer las acciones que las consoliden como corredores alternativos de movilización.

En cuanto a las obras requeridas en la red fluvial nacional, se implementarán acciones para la adecuación, rehabilitación, construcción y mantenimiento de muelles, encausamiento de las vías navegables, además de la instalación, implementación y mantenimiento de señalización y balizaje. De la misma manera se promoverán sistemas de navegación satelital. Así mismo, el Gobierno nacional evaluará mecanismos para definir el mejor modelo de gestión y consolidación del Río Magdalena como un corredor logístico que incentive la entrada de nuevos operadores fluviales, así como generar el entorno para el desarrollo de servicios fluviales y la entrada de flota. Por otra parte, se promoverán acciones que generen sostenibilidad ambiental y mejores condiciones de navegación en el río Magdalena y el Canal del Dique, así como el control de la sedimentación, considerando dentro de los criterios de formulación de dichas acciones, la afectación de la Ola Invernal sobre los municipios ribereños.

Los recursos sectoriales del Presupuesto General de la Nación que son ejecutados a través de Cormagdalena, serán priorizados en la adecuación del canal navegable, y de la infraestructura portuaria, fomentando y orientando la utilización de esta vía fluvial como una alternativa competitiva de transporte. Adicional a esto, se buscará fortalecer la gestión y obtención de recursos de esta entidad, actualizando las tarifas por los diferentes conceptos reglamentados en la Ley 161 de 1994, con base en los inventarios elaborados por Cormagdalena lo que le permitirá aumentar sus recursos de inversión.

El mantenimiento de ciénagas, y el desarrollo de obras para el control de inundación en la ribera del río, así como otras actividades de adecuación de tierras, saneamiento, producción minera y energética, se desarrollarán en coordinación con las respectivas Corporaciones Autónomas Regionales, municipios, gobernaciones ribereñas y los ministerios correspondientes. Para ello, se identificarán factores críticos de riesgo, medidas de mitigación y prevención de calamidades en las zonas afectadas por la Ola Invernal. Por tal motivo, se garantizará que los recursos que sean transferidos por la Nación a los municipios ribereños sean ejecutados en proyectos contemplados en el Plan de Manejo de la Cuenca.

Por último, al igual que en el modo carretero, los corredores con vocación comercial que conforman la Red Fluvial Nacional deberán incorporarse en el modelo de Gerencia de Corredores aun cuando la operatividad del río se desarrolle por fases.

f. Consolidación de nodos de transferencia y mejoramiento de la gestión aérea y portuaria

Para fortalecer los principales nodos sobre los que confluyen flujos comerciales con alto impacto sobre el comercio exterior y la distribución interna de mercancías, se promoverá la diversificación en la oferta de infraestructura en diferentes modos y la consolidación de la existente, dado que se observa una concentración predominante en el modo carretero, que exige complementar, mejorar, ampliar e integrar la cobertura, la accesibilidad, la seguridad y la calidad con los demás modos de transporte.

Por otro lado, es necesario fomentar acuerdos internacionales para incrementar el transporte de pasajeros y carga en todos los modos de transporte, desde y hacia el país, con el objeto de dinamizar la economía nacional en beneficio del sector y capitalizar la localización geográfica de Colombia.

1. Infraestructura portuaria y actividades marítimas

A través de los puertos marítimos, en 2009 se movilizó el 63% de las exportaciones en dólares y el equivalente al 95% de la carga total de comercio exterior colombiano. Por otra parte, las inversiones que vienen desarrollando los grandes puertos del mundo exigen la puesta a punto de la infraestructura portuaria nacional. Desde el punto de vista geográfico, se aprecia que las inversiones en la ampliación del canal de Panamá implicarán un cambio en los parámetros logísticos mundiales y de transporte marítimo internacional, que representarán retos y oportunidades para los puertos en Colombia, en términos de prestación de servicios de valor agregado a líneas navieras, de atención a barcos de mayor capacidad y de generar economías de escala en fletes para la carga doméstica.

Dado lo anterior, se promoverá la adecuación de la infraestructura portuaria, y se buscará su eficiencia operativa, teniendo en cuenta las especificidades de instalaciones y servicios que requiere cada tipo de carga. Para esto, el Gobierno nacional adelantará las siguientes acciones:

1. La ampliación de la capacidad, profundización y mantenimiento de los canales de acceso a los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación –Cartagena, Barranquilla, Santa Marta, Buenaventura, Tumaco y San Andrés–. Para esto se evaluará entre otras fuentes de financiación la inversión privada, cargos a los usuarios por paso en los canales, y recursos públicos y privados provenientes de actores locales y regionales.
2. En coordinación con las Sociedades Portuarias Regionales, se hará seguimiento, actualización de los indicadores operativos e inversiones establecidas en los contratos de los puertos de uso público, para contar con los estándares internacionales que se requieren.

3. De manera conjunta con las entidades responsables en la facilitación de trámites para el comercio exterior como el MCIT, la DIAN y Policía Antinarcóticos, se implementarán nuevas tecnologías para la inspección de la carga y se optimizarán los procesos respectivos de tal manera que generen mayor eficiencia portuaria.
4. “En atención al CONPES 3611 de 2009, mediante el cual se aprueba el Plan de Expansión Portuaria 2009-2011 denominado “Puertos para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible”, se podrán impulsar y adelantar los estudios de pre-factibilidad de nuevos puertos marítimos necesarios para la movilización los crecientes flujos de comercio exterior y su potencial interconexión a través de una línea férrea interoceánica.

De igual manera y con el propósito de mantener la eficiencia de los servicios en los puertos, se fomentará la iniciativa privada y la inversión extranjera en el sector. Para ello, se promoverá la actualización del Estatuto de Puertos Marítimos consagrado en la Ley 1 de 1991, orientando los ajustes a (1) la simplificación de trámites para la solicitud de concesiones, (2) la flexibilización de los plazos de las concesiones, respondiendo a criterios técnicos y a esquemas financieros acordes con el desarrollo de la industria, (3) la revisión del esquema de contraprestación portuaria procurando una justa participación del Estado en los beneficios económicos de la actividad portuaria, y (4) la eliminación del plazo obligatorio para la formulación de planes estratégicos como el Plan de Expansión Portuaria, entre otros.

En este mismo sentido, en el marco del procedimiento de otorgamiento de las concesiones portuarias, se incorporará criterios de planificación como la accesibilidad, la pertinencia del proyecto en función de la demanda de servicios portuarios y la sostenibilidad ambiental. De la misma manera, el MIT con el apoyo del DNP y el MHCP definirá las condiciones para la reversión de las concesiones, de tal forma que se logre el máximo aprovechamiento de la infraestructura revertida.

Por último, teniendo en cuenta que los puertos ejercen una influencia directa en la economía, el empleo y el desarrollo de las comunidades vecinas, se hace necesario extender los beneficios de estos nodos de negocios a los ciudadanos menos favorecidos, que logre un efecto inductor de riqueza, solidaridad y estabilidad social. En este sentido, se buscará que las Sociedades Portuarias inicien, continúen y/o amplíen sus programas de ayuda e integración social a las comunidades más desfavorecidas de su entorno.

2. Infraestructura aeroportuaria y gestión del espacio aéreo

La infraestructura aeroportuaria con mayor movilización de pasajeros y carga está siendo intervenida para mejorar su nivel de servicio. Dado lo anterior, le corresponderá al Gobierno nacional velar por el buen desempeño técnico, legal

y financiero de los ocho¹²⁹ contratos de concesión en marcha y los que en un futuro se celebren. Adicionalmente, implementará un programa para mejorar la infraestructura de 17 aeropuertos que representan una operación regular de pasajeros en las capitales de departamento y puntos estratégicos identificados por la Aerocivil.

En los restantes 32, se implementará un programa para mantener las condiciones básicas de operación. En aquellas regiones apartadas donde el transporte aéreo se presenta como la mejor alternativa de comunicación, se adelantarán las labores de mejoramiento y mantenimiento de los Aeropuertos Comunitarios, incorporando la variable de riesgo en la definición de las acciones programadas.

Para atender el crecimiento del transporte aéreo, la Aeronáutica Civil modernizará la infraestructura aeronáutica como los sistemas de tecnología satelital y los sistemas de comunicación, navegación y vigilancia del espacio aéreo que se establecen en el Plan de Navegación Aérea¹³⁰ (PNA COL). También, se buscará ampliar la cobertura nocturna de la operación de las terminales aéreas que sirvan de nodos de comercio y permitir el aterrizaje y despegue simultáneo en aeropuertos como El Dorado.

En cuanto a la gestión del espacio aéreo, el Reglamento Aeronáutico Colombiano (RAC) deberá ser actualizable y flexible para adaptarlo al entorno económico del sector aeronáutico y el cumplimiento de estándares y tratados internacionales, con el propósito de incentivar aún más la competencia en el mercado nacional.

Se buscarán espacios para viabilizar la entrada de nuevos operadores, tomando en consideración la evolución del mercado aéreo, el comportamiento de los indicadores financieros de la industria, los niveles de ocupación, la concentración del mercado y los efectos del comportamiento de los precios del petróleo. A nivel internacional, se analizarán espacios para la entrada de nuevos operadores, fomentando la libre competencia de los mercados de pasajeros y carga.

Por último, se buscará mejorar la gestión en cobro y en el servicio de navegación aérea, con el fin de incrementar los ingresos en aspectos tales como: sobrevuelos, servicios de protección al vuelo nacional e internacional, ayudas meteorológicas, publicaciones, autorización de obstáculos, entre otros.

¹²⁹ En total hay 18 aeropuertos concesionados.

¹³⁰ El PNA COL formula de manera detallada los requerimientos operacionales en el espacio aéreo colombiano, orientada por el Plan Mundial de Navegación Aérea de la Organización de Aviación Civil Internacional OACI (Fuente: PNA. Aerocivil).

3. Pasos de frontera

Durante el periodo 2010-2014 el Gobierno trabajará por el fortalecimiento de las relaciones binacionales, para lo cual atenderá el desarrollo de los proyectos de infraestructura en las zonas de integración fronteriza que sean consideradas de interés nacional (capítulo de Política Fronteriza).

Para el eficiente ejercicio del servicio y control migratorio sobre estos nodos, considerado como actividad esencial en las labores del Estado colombiano, y en atención a los compromisos adquiridos en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, se requiere contar con la planta física adecuada para desarrollar esta actividad en puertos internacionales aéreos, terrestres, marítimos y fluviales; por lo cual, en desarrollo de los proyectos ejecutados directamente por el MIT o en los concesionados a los particulares, se debe garantizar la disponibilidad de esta infraestructura.

g. Estrategia sectorial para la atención de la Ola Invernal¹³¹

En el marco de la declaración de los Decretos 4579: “Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano” y 4580: “Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública”, las entidades del sector transporte en coordinación con el DNP y la Presidencia de la República, vienen formulando un Plan de Acción para la atención de emergencias ocasionadas por la Ola Invernal 2010-2011.

Este plan incluye una serie de iniciativas para disminuir los riesgos que enfrenta el sector ante desastres naturales y está conformado por un diagnóstico de las afectaciones, seguido por la cuantificación de las necesidades para atenderlas en tres fases de intervención: (1) Atención Humanitaria de Emergencias, (2) Rehabilitación y (3) Prevención y mitigación del riesgo; así como de las posibles fuentes de financiación y entidades responsables y de apoyo.

La Fase I, actualmente en ejecución, incluye las intervenciones de carácter urgente para permitir transito por los corredores afectados ofreciendo seguridad a los usuarios. Las operaciones consisten principalmente en el levantamiento de escombros e instalación de estructuras provisionales, recuperación de la banca y reconformación del terreno. En algunos casos se aprovechó la presencia de empresas que trabajan en la región para dar –con mayor agilidad– paso en la infraestructura afectada, el inventario de dichas acciones así como el presupuesto de los mismos se elaborará por parte del Invías, para el reconocimiento por parte del Fondo de Calamidades.

¹³¹ La evaluación aquí presentada corresponde al inventario efectuado al día 28 de enero de 2011.

Conforme con lo anterior, la Fase I tiene en consideración para la infraestructura de la Red Vial, cuatro líneas de acción, teniendo en cuenta la prioridad de atención de las afectaciones y la disponibilidad de recursos:

- Atención en tramos con cierre total
- Atención en tramos con paso restringido
- Atención en tramos vulnerables
- Desarrollo de estudios y diseños para la fase de rehabilitación (estudios fase II)

En el modo fluvial, las obras de contención de los canales y ríos presentaron fallas como es el caso del Canal del Dique, Urrá y La Mojana requiriendo construcción de diques temporales, obras de contención y cierre de brazos o simplemente la limpieza de caños para facilitar el drenaje de algunos territorios.

La emergencia ocasionada por la ola invernal, en algunos casos implicó que la única vía para acceder a algunas regiones fuese el modo aéreo, por ello se dispusieron facilidades tales como aumento en frecuencias o intervención en las tarifas para facilitar el uso de este modo en situaciones críticas de la red vial.

En la fase II, se busca rehabilitar en el corto plazo (2011-2014) los corredores viales, alcanzando el nivel de servicio ofrecido antes de que ocurrieran las emergencias. Adicionalmente, esta fase incluirá la recuperación de las ayudas de aeronavegación, encausamiento de vías fluviales, dragado de canales navegables, construcción de jarillones y diques marginales.

Por último, la fase III, actualmente en estructuración, permitirá corregir de manera integral puntos críticos y vulnerables para cada modo a través de la ejecución de proyectos estratégicos tendientes a dar una solución definitiva. Se han determinado al menos 20 sitios críticos en los cuales debe desarrollarse infraestructura que permita disminuir la vulnerabilidad ante eventos climáticos, estos puntos tendrán soluciones integrales que asegurarán el tránsito con menor riesgo en 2.400 km.

La Fase III se convertirá en una oportunidad para hacer rectificación de trazados, diseño y construcción de tramos nuevos viales y férreos, desarrollo del Plan de Navegación Aérea y recuperación de la navegabilidad en las principales cuencas fluviales.

Como parte de la metodología de cuantificación de recursos para esta fase, se ha tenido como insumo el Plan Maestro de Transporte liderado por el MIT y el DNP, así como los programas que conforman las bases del presente Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Los proyectos que comprenderán la fase III, se caracterizan por ser obras de ingeniería de mayor duración, complejidad y diseñadas para disminuir la

vulnerabilidad para afrontar los futuros impactos derivados del cambio climático. Esta fase, podrá extenderse hasta el 2018 con la posibilidad de iniciar su fase de maduración desde el 2011.

De manera complementaria, los recursos destinados para la fase III no sólo permitirán la ejecución y finalización de megaproyectos, sino la culminación de obras que actualmente se desarrollan en el marco del Programa Corredores Arteriales Complementarios de Competitividad (CACC) así como otros proyectos de impacto regional.

Los recursos para la puesta en marcha de las acciones mencionadas en las tres fases, provendrán del Fondo de Calamidades¹³² como una cuenta especial de la Nación con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar (Fase I y II) y el Fondo de Adaptación, creado mediante el Decreto 4819 de 2010 cuyo objeto será la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de *la Niña* (Fase III).

h. Promoción de mecanismos alternativos de financiación de infraestructura

El Gobierno nacional revisará la normativa vigente que enmarca los mecanismos de vinculación del sector privado para el desarrollo de infraestructura pública, adelantando las acciones que desde la perspectiva normativa y presupuestal deban aplicarse para crear un nuevo marco atractivo, estable y claro, rector de los procesos y procedimientos de selección y contratación de inversionistas privados. Para el país será una prioridad el desarrollo del Mercado de Capitales local y la participación de los inversionistas institucionales para el financiamiento de las necesidades de infraestructura. Para ello, el Gobierno nacional definirá mecanismos para la adecuada asignación de riesgos y una definición del alcance de los mismos, y fomentará mecanismos de pago de largo plazo asociados a contratos que se orienten a la prestación de servicios de calidad para los usuarios de la infraestructura.

El Gobierno nacional, en aras de fortalecer e incentivar la participación privada en el desarrollo de proyectos viales, ha logrado avances importantes en el diseño de los contratos de concesión. Sobre la base de estos avances y lecciones aprendidas, se evolucionará hacia una nueva generación de concesiones viales en Colombia, para la que entre otros aspectos: (1) se analice la viabilidad de adoptar mecanismos eficientes de adjudicación de los proyectos que involucren el concepto de asegurabilidad de las obras y de la operación de la infraestructura; (2) se garan-

¹³² Decreto 4702 del 21 de diciembre de 2010.

tice contar con estudios técnicos que permitan minimizar la incertidumbre en la ejecución de los proyectos; (3) se establezcan esquemas de pago que favorezcan los incentivos del inversionista privado para la adecuada ejecución de sus responsabilidades en las distintas etapas del contrato y estimulen la financiación de las inversiones privadas a través del mercado de capitales; (4) se aproveche la capacidad de innovación y gestión por parte del sector privado; y (5) se minimice la volatilidad del presupuesto público orientado al desarrollo de los proyectos.

El Gobierno nacional trabajará sobre políticas tendientes a maximizar los beneficios de la Nación y a asegurar el adecuado mantenimiento y operación de la infraestructura, así como la complementación de obras necesarias en aquellos contratos de concesión que reviertan al Estado, de igual manera se fomentarán las estrategias que faciliten la movilidad urbana, por ejemplo a partir de autopistas urbanas con estrategias como peajes electrónicos por congestión o contaminación ambiental, para ello el Gobierno nacional facilitará las condiciones para el desarrollo de estos proyectos.

Para ello, se analizarán entre otros, previo a la finalización de los contratos de concesión vigente: (1) los requerimientos de nuevas inversiones y las necesidades en materia de operación y mantenimiento inherentes a la infraestructura para la prestación de un adecuado servicio a sus usuarios, (2) el método más apropiado de provisión de la infraestructura nueva y el mantenimiento y operación de la existente, y (3) las fuentes de financiamiento.

i. Metas locomotora¹³³

Tabla III-20

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
Concesiones aeroportuarias	Aeropuertos con mejoras en el nivel de servicio	Número	6	10
	Incremento de pasajeros movilizados por el modo aéreo	Pasajeros	23.353.337	30.000.000
	Incremento de carga movilizada por el modo aéreo (ton.)	Toneladas	1.475.638	1.652.715

¹³³ Es el valor presente de los ingresos correspondientes a los aportes públicos y a los recaudos de peajes solicitado por el concesionario y que una vez alcanzado implica la terminación del contrato de concesión. Respecto al esquema de Ingreso Esperado balancea mejor el riesgo de demanda asumido por el privado, en la medida en que eventuales caídas de tráfico son compensadas a través de un mayor plazo de explotación a una tasa que compensa no sólo el valor del dinero en el tiempo sino el costo estimado de las fuentes de financiamiento del concesionario.

Programa	Indicador	Unidad	Línea base	Meta cuatrienio
Mantenimiento del Canal Navegable del Río Magdalena	Carga movilizada por la red fluvial	Toneladas	2.383.780	6.000.000
	Kilómetros de canal navegable profundizados	Kilómetros	200	600
Corredores Prioritarios para la Prosperidad	Viaductos (Puentes) en la red vial primaria construidos	Número	1	27
	Kilómetros de red vial construidos	Kilómetros	150	740
Caminos para la Prosperidad	Kilómetros de Mantenimiento Rutinario de la red terciaria	Kilómetros	0	50.000
	Empleos directos generados anuales de mano de obra no calificada	Número	0	13.000
	Mantenimiento y profundización canales de acceso	Número	0	4
Construcción de Grandes Proyectos de Conectividad	Viaductos en la red vial primaria construidos	Kilómetros	5	38,0
	Puentes en la red vial primaria construidos	Kilómetros	0	14
Construcción de Infraestructura Binacional	Puentes construidos en zonas de frontera	Número	0	3
Mantenimiento de la red vial nacional	Kilómetros de mantenimiento integral	Kilómetros	2.000	4.000
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores viales por concesión	Kilómetros de dobles calzadas en operación	Kilómetros	1.050	2.000
Construcción, mejoramiento, rehabilitación, mantenimiento y operación de corredores ferreos por concesión	Toneladas de carga transportada en red férrea concesionada	Toneladas	110.762.019	144.000.000
	Kilómetros de red férrea concesionada en operación	Kilómetros	906	2.000
Infraestructura portuaria y actividades marítimas	Toneladas de carga transportada en puertos concesionados	Toneladas	416.734.629	482.027.511

4. Desarrollo minero y expansión energética

El desarrollo y dinamismo del sector minero energético mostrado durante la última década, ha sido el resultado del incremento en la potencialidad de los recursos del país, de una creciente apertura a la inversión y de la estabilidad en los marcos normativos y regulatorios. Es así como la participación del sector en el Producto Interno Bruto pasó del 8,8% en el 2006 al 9,2% en 2009¹³⁴. Así mismo,

¹³⁴ Fuente DANE.

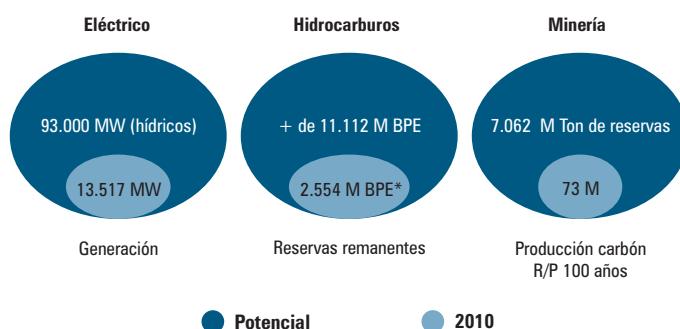
la inversión extranjera directa pasó de USD\$3.637 a 4.637¹³⁵ millones en el mismo periodo, teniendo un efecto incremental en las exportaciones, las cuales pasaron de USD\$24.391 a 32.853¹³⁶ millones de 2006 a 2009.

Sin embargo, y más allá de que el sector esté generando la mitad de las exportaciones y dos terceras partes de la inversión extranjera directa, su mayor contribución en materia de desarrollo es la generación de recursos para inversión social y productiva. Sólo en 2009 el sector le transfirió al gobierno cerca de \$20 billones¹³⁷ entre impuestos nacionales y locales, regalías y utilidades de las empresas en las que tiene participación.

Estas cifras pueden incrementarse si se aprovecha el potencial que tiene el país en los subsectores de energía eléctrica, hidrocarburos y minería. La figura III-27 muestra el potencial energético estimado, sin contar con los posibles usos de fuentes no convencionales de energía como la eólica, solar y geotérmica.

Figura III-27

Potencial energético del país



Fuente: Fuente información MINMINAS-UPME-ANH Elaboración DNP.

Los 93.000 MW de potencial hídrico en generación no consideran restricciones ambientales.

* Corresponden a las reservas remanentes de crudo (1.776MBPE) y gas (778MBPE).

Considerando estas perspectivas y para que el sector se consolide como una locomotora de crecimiento para el país, el Gobierno debe enfocarse en asegurar el abastecimiento energético interno en el mediano y largo plazo, cerciorándose que todos los colombianos tengan acceso a las fuentes de energía requeridas para

¹³⁵ Fuente Banco de la República.

¹³⁶ Fuente DANE.

¹³⁷ Fuente DIAN y cálculo Ministerio de Minas y Energía.

satisfacer sus necesidades, y se exploten los recursos de manera tal que maximicen su contribución al desarrollo sostenible del sector.

Lo anterior será posible si se mantienen las políticas que le han permitido al sector crecer y expandirse, se hacen ajustes al marco regulatorio que promuevan proyectos de ampliación de la oferta y se garantiza que el marco institucional del sector pueda impulsar, controlar, y regular la actividad energética. Así se podrían garantizar los recursos económicos necesarios para halar otros vagones que dependen del aporte del sector.

El sector eléctrico ha logrado posicionarse como un sector de talla mundial gracias a las reformas legales que permitieron su desarrollo como un mercado organizado y a la participación cada vez mayor del sector privado en los diferentes segmentos de la cadena.

Los esquemas regulatorios en este sector han permitido la expansión de su infraestructura: en generación, la subasta del cargo por confiabilidad realizada en el 2008, permitió asegurar la adición, durante el periodo del 2012 al 2018, de 3.421 MW de nueva capacidad; en transmisión, el esquema de convocatorias ha permitido la expansión del sistema, propiciando el aumento en la cobertura, la confiabilidad, y la continuidad en el servicio, bajo criterios de eficiencia y de remuneración adecuada a los inversionistas que participan en el sector. Es así como en los últimos cuatro años se lograron inversiones por USD\$344 millones en proyectos de trasmisión, y se alcanzó una cobertura del 95% en el Sistema Interconectado Nacional.

No obstante lo anterior, como consecuencia del fenómeno del *Niño*, el sector afrontó en 2009 un nivel de aportes hídricos por debajo de los promedios históricos, generando un descenso acelerado en los niveles de embalse en el segundo semestre del mismo año. Esta situación fue controlada por medidas adicionales que forzaron la utilización de la generación térmica del país.

Con el objeto de prever con anticipación las medidas necesarias para enfrentar la presencia de este fenómeno, las principales estrategias de la política sectorial estarán enfocadas en fortalecer el mercado de energía mayorista, especialmente el esquema del cargo por confiabilidad y la comercialización de energía eléctrica, para asegurar el suministro eléctrico en situaciones de hidrología extrema, sin la intervención discrecional del Gobierno.

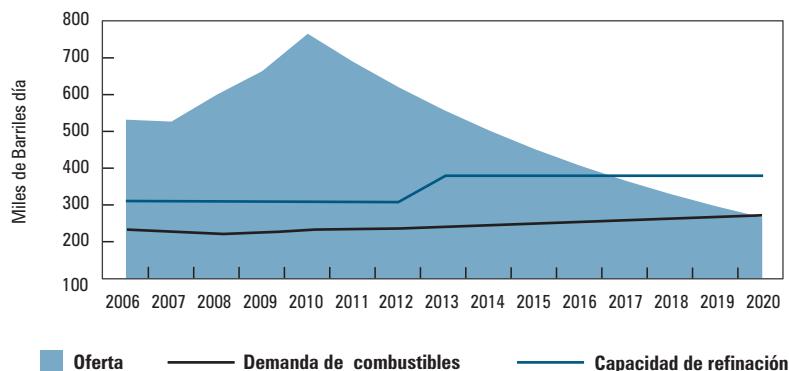
Respecto al sector de hidrocarburos, éste ha crecido considerablemente en los últimos cuatro años gracias a reformas realizadas como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) en el año 2003, la cual separó los roles de administración del recurso de las actividades comerciales e industriales de Ecopetrol, la extensión de los contratos de asociación hasta el final de su vida útil,

la liberación de las exportaciones de gas y la creación de un esquema contractual atractivo a nivel internacional.

Lo anterior se refleja en el aumento de indicadores sectoriales, por citar sólo algunos de los más relevantes, en el último cuatrienio se suscribieron 229 contratos de exploración y producción, y TEAS¹³⁸, la sísmica aumentó de 48.624 km² equivalentes entre 2002 y 2006 a 64.808 km² equivalentes entre 2006 y 2010, y se logró aumentar la producción de 529.000 BPD¹³⁹ en 2006 a los 785.000 BPD promedio año en 2010.

Este incremento en la producción, ha permitido continuar alejando el fantasma de la pérdida de la autosuficiencia petrolera, incorporando reservas por 1.381 Mbbl¹⁴⁰ en los últimos 4 años, y mostrando perspectivas de autosuficiencia hasta el año 2020 (figura III-28).

Figura III-28
Autosuficiencia petrolera del país



Fuente: Ministerio de Minas y Energía - ANH.

Para que los avances en materia petrolera se consoliden, es preciso continuar fortaleciendo el esquema de incentivos a la inversión privada, mejorando y profundizando los desarrollos regulatorios en los segmentos de transporte, almacenamiento, distribución, y comercialización de crudos y sus derivados, con el fin de garantizar el abastecimiento de manera continua y confiable a los usuarios.

¹³⁸ Contratos de Asistencia Técnica por sus siglas en inglés.

¹³⁹ Barriles por día calendario.

¹⁴⁰ Millones de barriles.

En cuanto al desarrollo del gas licuado de petróleo (GLP), mediante el desarrollo de un marco regulatorio orientado a un esquema de “marcas” para la prestación del servicio, se pudo vislumbrar una organización industrial que llevó al sector a ser atractivo para el inversionista, y por ende, a prestar un servicio de calidad, seguridad, y confiabilidad para los usuarios. Conforme a este panorama, es necesario consolidar el esquema de marcas para la distribución y comercialización del GLP.

Por el contrario, el servicio del gas natural presentó un racionamiento durante la ocurrencia del fenómeno del *Niño*, lo que obligó a una intervención estatal para asignar el gas natural a los sectores prioritarios de consumo, principalmente en el interior del país, donde se tenía una escasez del producto, exacerbada por restricciones en la capacidad de transporte.

Este evento debe ser objeto de reflexión y análisis para las entidades gubernamentales, con el propósito de ajustar los lineamientos de política, la regulación, la vigilancia y el control, para poder posicionar nuevamente este sector en la canasta energética del país.

Por otra parte, el sector minero, pese a estar rezagado comparativamente en términos de institucionalidad, formalización, y consolidación industrial, ha atraído inversión en niveles elevados y consistentes en los últimos años. La inversión extranjera directa en el sector aumentó en un 74% pasando de USD\$1.783 a 3.094 millones de 2006 a 2009. Gracias a esto, hoy en día el sector minero ocupa el segundo renglón en las exportaciones del país, las cuales ascendieron a USD\$13.786 millones en el 2009, siendo el carbón, el ferroníquel y el oro los principales productos.

En los últimos 4 años, el Gobierno se enfocó en realizar una serie de ajustes al Código de Minas, Ley 685 de 2001, de los cuales pueden destacarse los siguientes: la disminución en los plazos de prórroga de la concesión minera, pasando de 30 a 20 años, la inclusión de procesos de selección objetiva para la entrega de áreas y el nuevo plazo para la legalización de la minería tradicional. Adicionalmente, se aumentó el conocimiento del subsuelo realizando 27.000 km en promedio por año, alcanzando una cobertura del 51% del país en geología básica, 34% en geoquímica y 6,27% en geofísica en escalas 1:100.000, siendo éste un insumo esencial para la adecuada explotación y aprovechamiento de nuestros recursos mineros.

Considerando este panorama, se requiere adelantar una serie de reformas para consolidar y materializar las inversiones en el sector, y así posicionar a Colombia como un país minero a nivel mundial. En este sentido, es primordial focalizar los esfuerzos en configurar una institucionalidad que sea capaz de responder al dinamismo del sector, teniendo en cuenta la problemática existente en todos los niveles de la cadena productiva. De la misma manera, es prioritario erradicar la

extracción ilícita de minerales, la cual ha producido una mala percepción de la sociedad colombiana hacia el sector minero, debido a los daños causados al medio ambiente y a la sociedad.

Para consolidar el sector minero como un motor para el desarrollo económico, es preciso mantener una interrelación con otros sectores: establecer canales de comunicación fluidos con el sector ambiental, mejorar el manejo con comunidades en áreas de influencia de los proyectos en las fases de diseño, desarrollo, y operación y coordinar con el Ministerio de Transporte para identificar las necesidades de infraestructura vial, férrea y portuaria.

Otro aspecto relevante es formar capital humano en los niveles técnicos y profesionales, con el objeto de mejorar las prácticas de la actividad minera y la calidad de vida de los mineros.

a. Fortalecimiento, consolidación y expansión del sector eléctrico

1. Ajuste institucional del sector eléctrico

Con el propósito de aprovechar de manera óptima, eficiente y sostenible los recursos de generación de energía eléctrica, y fomentar la competitividad del sector en el ámbito internacional, el Gobierno nacional impulsará una reforma institucional donde se establezcan los responsables de definir la política, el planeamiento, la ejecución de proyectos, la estructuración de subastas y el manejo de Fondos Especiales. Así mismo, el Gobierno nacional fortalecerá la regulación con el fin de transmitir confianza a los distintos agentes de la cadena, revisando los procesos y estableciendo los mecanismos para mejorar la transparencia, diligencia y consulta.

2. Mercado de energía eléctrica

Para consolidar el sector eléctrico como eje de desarrollo productivo, se fortalecerá el mercado de energía bajo criterios de transparencia, y mediante una operación independiente y eficiente. En este sentido, el Gobierno nacional: (1) consolidará el sistema de información existente para que sea robusto y se ajuste a las distintas fuentes de información a lo largo de la cadena. Así mismo, impulsará las medidas necesarias para que este sistema cuente con un módulo sobre contabilidad regulatoria que compile la información clave para desarrollar metodologías tarifarias; (2) continuará fortaleciendo la eficiencia y la transparencia en la operación, regulación, administración y despacho del Mercado de Energía Mayorista (MEM); (3) promoverá en conjunto con los agentes del mercado, la creación de instancias y mecanismos de auto regulación; y

(4) evitará introducir contribuciones o impuestos adicionales a los ya existentes en las transacciones realizadas en el MEM, con el fin de asignar de manera eficiente los recursos.

3. Cadena productiva para el crecimiento

A lo largo de la cadena del sector eléctrico, es necesario adelantar estrategias de política y ajustes regulatorios que permitan mejorar la operación y garantizar la confiabilidad y calidad en la prestación del servicio. En cuanto a la actividad de generación, es preciso considerar que el actual esquema de cargo por confiabilidad ha logrado establecer un balance en el portafolio de tecnologías de generación, basándose en criterios de eficiencia económica y previendo condiciones hidrológicas críticas para la asignación de energía firme.

Por lo tanto, la Comisión de Regulación de Energía y Gas (CREG) incorporará las medidas necesarias para asegurar la disponibilidad y el acceso al servicio, procurando minimizar los costos de generación cobrados a los usuarios finales, manteniendo la competencia por costos, otorgando trato igual en el esquema de cargo por confiabilidad, independiente de la tecnología de generación y fomentando un mecanismo de formación eficiente de precios.

Con relación a la transmisión de energía, el Gobierno nacional promoverá medidas que incorporen criterios de confiabilidad y eficiencia e incentiven el uso de nuevas tecnologías en la expansión y operación del Sistema de Transmisión Nacional y los Sistemas de Transmisión Regional. La incorporación de dichas medidas se realizará procurando soluciones de costo mínimo al usuario final a través esquemas de competencia y la reducción del impacto ambiental y social de los proyectos.

Así mismo, establecerá los mecanismos de coordinación con las autoridades locales, para que los Planes de Ordenamiento Territorial permitan el desarrollo de los sistemas de transmisión, especialmente en áreas urbanas. Finalmente, continuará promoviendo el desarrollo de Interconexiones Internacionales de Electricidad que sirvan para consolidar la industria de energía eléctrica como un sector exportador de talla mundial, a través de la búsqueda y concertación de esquemas que permitan el intercambio bajo criterios de eficiencia y beneficio para el mercado, sin perjudicar a los usuarios nacionales.

Gracias a los esfuerzos del Gobierno nacional, en los últimos dos cuatrienios la mayoría de las empresas públicas de distribución de energía han logrado sanear sus finanzas y mejorar su gestión administrativa. Sin embargo, es necesario continuar fortaleciendo la institucionalidad y el carácter empresarial de esta actividad, por lo que para el Gobierno nacional será una prioridad consolidar las prácticas de Buen Gobierno Corporativo y continuar con la vinculación de inversionistas estratégicos en las empresas de distribución.

En cuanto a los aspectos regulatorios en la actividad de distribución, el Ministerio de Minas y Energía conjuntamente con la CREG deberán: (1) evaluar la pertinencia de continuar aplicando el esquema de tarifa única en las áreas de distribución (ADD); y (2) considerar dentro de las próximas metodologías tarifarias, el desarrollo de sistemas de distribución con tecnologías que propicien un papel activo de la demanda¹⁴¹ y permitan prestar servicios con valor agregado, como las redes inteligentes y la generación distribuida.

En cuanto a la comercialización de energía eléctrica, es necesario garantizar la adecuada prestación del servicio a los usuarios finales y establecer unas reglas claras para asegurar el cumplimiento de las obligaciones de todos los agentes que participan del mercado mayorista y procurar la solidez financiera e idoneidad de los prestadores de este servicio público.

En este sentido, se revisará la reglamentación actual sobre la participación de los comercializadores en el MEM, se establecerán mecanismos que limiten el nivel de exposición a bolsa de estos agentes y se exigirá el cumplimiento de ciertos requisitos, como respaldo de capital o garantías financieras idóneas, para participar en el mercado. Igualmente, la CREG explorará esquemas alternativos basados en criterios de eficiencia para la prestación del servicio de comercialización de energía que estimulen una mayor competencia¹⁴² y promuevan el desarrollo de este mercado, garantizando el acceso universal al servicio.

4. Energía para el desarrollo de la población más vulnerable

La destinación de los recursos de los Fondos Especiales del Ministerio de Minas y Energía dirigidos a mejorar la cobertura y calidad del servicio a la población más vulnerable, se realizará bajo criterios que promuevan la equidad regional y teniendo en cuenta el Plan Nacional de Consolidación Territorial. Así mismo, el Gobierno nacional trabajará en la implementación de esquemas sostenibles y financieramente viables que permitan la prestación del servicio para los usuarios más pobres.

Los planes de desarrollo, expedidos para los dos cuatrienios anteriores, plantearon la creación y ampliación de fondos especiales con el propósito de resolver los problemas de informalidad e ilegalidad en la prestación del servicio de energía eléctrica. A pesar de las mejoras en los niveles de pérdidas en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) y de los procesos de normalización con recursos

¹⁴¹ En particular la demanda no regulada.

¹⁴² En particular la demanda no regulada.

del Programa de Normalización de Redes Eléctricas (PRONE), los problemas de subnormalidad y de pérdidas de energía persisten. Por esta razón, es necesario replantear la estrategia para atacar los problemas mencionados y entrar en una nueva etapa de evolución, especialmente para los esquemas diferenciales de prestación del servicio.

Durante el presente cuatrienio se reglamentarán los mecanismos que permitan eliminar de manera gradual los esquemas diferenciales del servicio. En este sentido, y considerando que el Ministerio de Minas y Energía, a través del Decreto 387 de 2007, dio los lineamientos para establecer los planes de reducción de pérdidas de energía eléctrica, se debe: (1) impulsar los esquemas prepago, y las redes anti-fraude en las Zonas Especiales; (2) focalizar los recursos del Fondo de Energía Social (FOES) a los usuarios con menor capacidad económica y crear incentivos para su normalización. En lo referente a las Zonas No Interconectadas, y a pesar de los esfuerzos del Instituto para la Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas (IPSE), de la inyección de recursos a través del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI) y de los subsidios por menores tarifas, la cobertura y continuidad del servicio es baja. No obstante, y dado que la política ha sido la correcta, se incrementarán los esfuerzos, siguiendo este mismo camino.

El Gobierno nacional dará los incentivos para que la gestión de las empresas prestadoras del servicio de energía en las ZNI obedezca a criterios de carácter empresarial, buscando el aumento en la cobertura y el mejoramiento en la calidad. En este sentido, el Ministerio de Minas y Energía se enfocará en: (1) desarrollar esquemas de áreas de servicio exclusivo, donde las condiciones del mercado lo permitan; (2) priorizar la generación basada en energías renovables, en concordancia con las políticas de uso limpio y eficiente de la energía, y los planes de expansión de generación para ZNI; (3) priorizar la inversión en aquellas áreas enmarcadas en el Plan Nacional de Consolidación Territorial; y (4) adelantar los proyectos de interconexión de las ZNI al SIN que sean económica y financieramente viables, utilizando los recursos del FAZNI.

Con el propósito de poder generar una diferenciación en materia de políticas para atacar las problemáticas particulares que se presentan en las diferentes regiones, el Gobierno nacional creará una serie de mecanismos al interior de los Fondos administrados –Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, FAER, FAZNI y PRONE– para que se asignen los recursos bajo un esquema de participación por demanda, que además asegure la asignación en las regiones de mayor problemática.

b. Actividad exploratoria de hidrocarburos y confiabilidad en los sistemas, con aprovechamiento sostenible de los recursos

1. Fortalecimiento institucional

Para avanzar en la consolidación de un modelo institucional competitivo para el sector, el Ministerio de Minas y Energía analizará y revisará la asignación de funciones de definición de política, regulación y fiscalización entre sus diferentes entidades, enfocándose principalmente en establecer las herramientas necesarias para la definición de políticas mediante: (1) fortalecimiento de los sistemas de Información SICOM¹⁴³ y SIGH¹⁴⁴, y la creación de un sistema de información de transporte; (2) el incremento del volumen de información del sector de Biocombustibles para tener un inventario más actualizado; y (3) la consolidación y el fortalecimiento del área técnica de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), con el objeto de responder oportunamente al crecimiento del sector.

Así mismo, se fortalecerá el marco institucional en el sector de gas natural para un mejor desempeño y coordinación entre los agentes, lo que exige: (1) contar con un nuevo agente idóneo y neutral, responsable de la coordinación de todos los agentes, que recopile, analice y publique toda la información que el mercado requiere, que administre con transparencia los mercados de corto plazo y en general pueda ejercer todas aquellas funciones que permitan una gestión eficiente del sistema y (2) ajustar el Consejo Nacional de Operación de gas (CNO-GAS), para que desarrolle los acuerdos operativos y protocolos que se requieran para nivelar el sector, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.

Por otro lado, el Gobierno nacional determinará la viabilidad desde el punto de vista técnico, jurídico, y económico de crear un ente regulador de los precios de combustibles líquidos derivados, biocombustibles, y Gas Natural Comprimido Vehicular (GNCV), y crear un ente que vigile y controle la cadena de combustibles. Estas funciones de regulación y control podrán ser realizadas por entidades nuevas o utilizando la estructura institucional existente.

El ente regulador se encargará de tomar las decisiones acerca de la formación de precios y de tarifas de la cadena del *downstream* de los combustibles líquidos, biocombustibles y GNCV, de manera técnica, imparcial y transparente, evaluando las medidas adoptadas y corrigiéndolas según los resultados evidenciados. Por su parte, el otro ente se encargará de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica. Para asegurar su establecimiento y funcionamiento, el Gobierno nacional podrá crear un margen especial dentro de la estructura de precios de combustible.

¹⁴³ Sistema de información de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.

¹⁴⁴ Sistemas de Información Geográfica para el Sector de Hidrocarburos.

2. Aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos

Es fundamental mantener las condiciones económicas, la seguridad física y las reglas vigentes en materia contractual, con el propósito de consolidar la inversión que está llegando al sector, y de esta manera alcanzar las metas trazadas para el cuatrienio. Es también necesario ampliar el nivel de conocimiento del subsuelo, especialmente en aquellas cuencas no exploradas, para conocer su potencial y poderlas entregar a los inversionistas bajo esquemas competitivos.

Dentro del cumplimiento de sus funciones, la ANH ha avanzado satisfactoriamente en la adjudicación de bloques tanto para exploración como producción, lo cual refleja una asignación eficiente del recurso. Sin embargo, es necesario profundizar su fortalecimiento y aumentar su especialización para que sea capaz de desarrollar cada vez un papel más efectivo.

Como parte de este esfuerzo es necesario identificar y materializar el potencial en yacimientos no convencionales, considerando aspectos ambientales y promoviendo la maximización de la explotación del recurso, en concordancia con la situación de abastecimiento energético del país. Para ello, el Gobierno nacional contratará los estudios necesarios para establecer un modelo contractual y elaborará la reglamentación técnica necesaria para la exploración y explotación de yacimientos no convencionales de hidrocarburos, dentro de los que se destaca el de gas metano asociado al carbón.

En cuanto al gas natural, el Gobierno nacional establecerá lineamientos de política centrados en el aseguramiento del abastecimiento en el mediano plazo y en la confiabilidad de la prestación del servicio. Para ello, debe seguir dos estrategias: (1) profundizar en la promoción de la actividad exploratoria mediante la libertad de las exportaciones, las cuales obedecerán a criterios técnicos y transparentes que tengan en cuenta el abastecimiento interno; y (2) crear un esquema que permita importar gas natural, para garantizar el abastecimiento interno, bajo el mecanismo más eficiente desde el punto de vista técnico y económico.

3. Garantizar la expansión y el acceso a la infraestructura

Si bien el aprovechamiento del recurso de una manera eficiente y sostenible es muy importante en la cadena de producción, se debe garantizar el acceso a la infraestructura de transporte mediante la ampliación de la capacidad de almacenamiento en tanques, y de transporte por oleoductos, gasoductos y poliductos, de acuerdo con criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera que aseguren la continuidad y confiabilidad de estos servicios.

Para el caso de oleoductos, se espera contar con una capacidad mínima de transporte de aproximadamente 1'200.000 BPD y 300.000 BPD de diluyente

adicional para finales del año 2013¹⁴⁵, así como una capacidad de transporte en gasoductos de 1.375 MPCD¹⁴⁶ en el año 2014¹⁴⁷.

La expansión en la capacidad de transporte por ductos contará con una coordinación interinstitucional a nivel nacional y local, que permita desarrollar los proyectos de ampliación y/o construcción, con un enfoque de desarrollo sostenible, considerando los impactos sobre las comunidades¹⁴⁸ y el entorno en que se ejecutan los mismos. Lo anterior, priorizando la expedición de licencias ambientales, los permisos de cruces de vías y ferrovías, concesiones en puertos, accesos a la infraestructura disponible¹⁴⁹, consultas con las comunidades, entre otros aspectos relevantes, para asegurar que su entrada en operación no afecte el abastecimiento del país.

4. Ampliación y modernización de las refinerías y fortalecimiento de la cadena de distribución y comercialización de combustibles

Es necesario poder establecer los lineamientos de política y ajustes regulatorios que permitan garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles líquidos y gas combustible a todos los sectores de la economía, en particular, en momentos de congestión como la registrada durante el fenómeno *de el Niño*. Bajo estos criterios, el Gobierno nacional deberá adelantar acciones en los segmentos de refinación, transporte por poliductos, y distribución de combustibles.

La primera de ellas se enfoca en garantizar la confiabilidad en el suministro de combustibles, para lo cual es importante que el Ministerio de Minas y Energía socialice e implemente el Plan de Continuidad de Combustibles Líquidos Derivados del Petróleo, el cual busca soportar durante una contingencia¹⁵⁰ el abastecimiento de los productos destinados a la demanda nacional. En el mismo sentido, y para enfrentar efectivamente fenómenos de desabastecimiento temporal, nacional, o regional de los combustibles líquidos, es necesario establecer un estatuto de racionamiento, definiendo las prioridades de suministro por sectores de consumo.

¹⁴⁵ Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

¹⁴⁶ Millones de pies cúbicos al día.

¹⁴⁷ Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

¹⁴⁸ Este desarrollo sostenible tendrá como consideración que se cuente con una satisfacción razonable de expectativas de la comunidad, que la información sea pública y permanente y que se cuente con un apoyo a los proyectos por parte de las instituciones regionales y locales con unas reglas claras en el relacionamiento Industria-Comunidad-Gobiernos locales y regionales.

¹⁴⁹ En particular el acceso a puerto y a las boyas.

¹⁵⁰ Bajo el supuesto de falla y salida de operación de la refinería de Barrancabermeja por un período determinado y el uso del Poliducto Mansilla - Tocancipá como un plan de contingencia por falla en el sistema Salgar - Mansilla.

En segundo lugar, se continuará con la consolidación de los procesos de expansión y modernización de las refinerías del país, con el fin de mejorar la calidad de los combustibles y garantizar la confiabilidad del sistema.

En cuanto al transporte de combustibles líquidos por políductos, el Ministerio de Minas y Energía debe: (1) expedir la normativa necesaria para reglamentar la actividad de transporte en políductos y su metodología tarifaria; (2) administrar el Sistema de Información de Transporte (SIT) por políductos; y (3) crear mecanismos que promuevan la eliminación de las barreras existentes para el uso de terceros de las facilidades logísticas para importar y exportar combustibles en los puertos.

Por último, es importante resaltar que dentro del proceso de desregulación y desarrollo del mercado de derivados del petróleo, se han adoptado las medidas necesarias para crear condiciones que faciliten la entrada de nuevos actores privados en la cadena del *downstream*. En tal sentido, con la expedición del Decreto 4299 de 2005, se dieron las normas para desarrollar la cadena de comercialización, garantizando la competencia sobre unas bases mínimas de igualdad para los agentes, maximizando los beneficios para el consumidor final, y previniendo la comercialización ilegal de combustibles. Para el cumplimiento de dichas pautas, es necesario que tanto los agentes de la cadena como los organismos de certificación, cuenten con un reglamento técnico claro y acorde a las nuevas disposiciones técnicas y ambientales aplicables. Adicionalmente, el Gobierno nacional evaluará el marco sancionatorio actual y lo fortalecerá con el fin de que se genere un desincentivo a la comisión de delitos en los diferentes niveles de la cadena.

En cuanto al gas natural, el primer reto del sector se centra en establecer criterios de confiabilidad que sean eficientes económica y financieramente. Con este fin, se analizarán alternativas de construcción de infraestructura nueva en transporte y distribución, teniendo en cuenta las valoraciones que consideren la menor relación costo-beneficio para los usuarios finales.

En segundo lugar, se deben generar mecanismos para la comercialización mayorista que incentive las inversiones en exploración gasífera, promoviendo esquemas de contratación que permitan a los inversionistas mitigar los riesgos de demanda, tener la remuneración adecuada, y promover la estandarización de contratos de suministro y transporte. En este sentido, se desarrollarán mecanismos flexibles con incentivos que propicien el incremento de la oferta de gas en firme y permitan la formación libre de precios a partir de señales de escasez.

Cuando existan agentes con posición dominante, la CREG establecerá los mecanismos que considere idóneos para determinar los esquemas de comercialización del gas adecuados ante estas situaciones.

Por otro lado, es importante que las metodologías de remuneración de distribución de gas natural consideren análisis económicos comparativos frente al energético sustituto, cuando se analice su viabilidad de expansión.

Los logros en el sector de Gas Licuado de Petróleo (GLP) han sido representativos, sin embargo, persisten problemáticas asociadas con el suministro de GLP como combustible en la Refinería en Barrancabermeja, su uso como materia prima del sector petroquímico y los mantenimientos periódicos en la Refinería, considerando que existe un único proveedor de este combustible en el país.

En este sector, los esfuerzos del Gobierno nacional para los próximos años, estarán dirigidos a consolidar la reorganización empresarial, vía el esquema de marcas implementado, con el fortalecimiento del marco regulatorio y reglamentario que permita: (1) promover la libre competencia en el suministro de GLP mediante el acceso de nuevos agentes y definir las obligaciones y responsabilidades en el suministro de GLP a través de la firma de contratos; (2) definir mecanismos para la protección de los usuarios de GLP como el establecimiento de un estatuto de racionamiento; (3) establecer mecanismos de confiabilidad en la prestación del servicio; y (4) fomentar la diversificación de los usos de este combustible para incrementar la competencia en su suministro, distribución y comercialización.

5. Relación Gobierno - industria y desarrollo de servicios complementarios

Las perspectivas de las anteriores políticas, hacen que la industria petrolera y de gas demande una serie de servicios complementarios que tendrán que adaptarse para poder cumplir con las metas de producción, transporte, refinación, distribución, y comercialización.

Considerando lo anterior, el sector, en cabeza del Ministerio de Minas y Energía, trabajará por el mejoramiento de la competitividad de la industria y de los bienes y servicios complementarios mediante: (1) la consolidación de la Agenda Gobierno-Industria, con el fin de identificar en etapas tempranas problemáticas asociadas al desarrollo de proyectos; (2) la revisión de la posibilidad de crear clústeres petroquímicos alrededor de la refinería de Barrancabermeja y la consolidación del existente en Cartagena, generando valor agregado en la industria y aumentando la capacidad de creación de empresas y empleo alrededor de estas dos ciudades; y (3) la estructuración de un programa para la industria de bienes y servicios petroleros, que contemple la formación y capacitación del recurso humano, la innovación e investigación tecnológica, el desarrollo de proveedores y la formación de clústeres para las actividades del sector a escala nacional y regional.

c. Fortalecimiento institucional minero para su desarrollo sostenible

1. Reforma institucional

El país ha sido objeto de grandes inversiones provenientes del extranjero dirigidas a la minería de gran escala, principalmente de Carbón. No obstante existen otros tipos de mineros que pertenecen a la minería de pequeña y mediana escala, los cuales requieren un trato particular según su naturaleza. Además existe otro nivel donde se practica la extracción ilícita de minerales, la cual se caracteriza por la ausencia del título minero, el incumplimiento de los requisitos legales y técnicos para desarrollar la actividad, la ausencia de planeación, y la falta de control en materia de impactos ambientales y sociales.

Todo lo anterior hace prioritario la consolidación de instituciones fuertes que puedan regular este mercado, vigilar el cumplimiento de las normas vigentes e implementar mecanismos sancionatorios eficientes que permitan garantizar el adecuado ejercicio de la actividad minera.

Dichas instituciones deberán ejercer las funciones y responsabilidades respecto a la formulación de política, planeación, administración del recurso, regulación, vigilancia, control, generación de conocimiento del subsuelo, manejo de los sistemas de información, promoción, monitoreo de riesgos, atención, y prevención a emergencias de manera que la actividad minera sea un generador de crecimiento para el país y para las regiones con un mínimo impacto social y ambiental.

Por lo tanto, el Gobierno nacional implementará una serie de estrategias para reformar el sistema institucional y normativo del sector a partir de: (1) revisar la asignación de las competencias y funciones de las entidades sectoriales, con énfasis en las del Instituto Colombiano de Geología y Minería Ingeominas y las de las delegaciones mineras en las entidades territoriales; (2) crear la Agencia Nacional de Minerales, como la autoridad encargada de promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros del país, administrándolos y promocionándolos integralmente; (3) continuar con el ajuste y desarrollo de la normativa vigente, con altos estándares técnicos, sociales y ambientales; (4) analizar la pertinencia de la creación de una Superintendencia de Minerales, o de otros esquemas, que se encargue de la vigilancia y control de los agentes para garantizar el cumplimiento de la reglamentación regulatoria y técnica y de la fiscalización del recurso.

2. Minería competitiva, responsable y productiva

Es necesario mejorar las prácticas mineras con el objeto de hacer un uso eficiente y sostenible de los recursos mineros en armonía con el medio ambiente y la comunidad. Para ello es indispensable incentivar la formalización, incluyendo

a quienes practican la minería por fuera del marco legal vigente, aumentar la productividad como mecanismo para mejorar el posicionamiento de los minerales colombianos en el mercado mundial y garantizar la seguridad y la calidad laboral del personal humano que trabaja en este sector.

Para lograr estos objetivos, el Ministerio de Minas y Energía adelantará las siguientes estrategias: (1) consolidar acciones para capacitar a los mineros; (2) impulsar mecanismos de financiamiento para la minería de pequeña y mediana escala; (3) diseñar esquemas de transferencia tecnológica que incentiven la transformación productiva y mejoren la productividad; (4) generar esquemas para mejorar la seguridad minera con un enfoque preventivo, con sistemas de información claros y accesibles a los diferentes agentes, y que promuevan la vinculación de los mineros dentro del Sistema de Protección Social; (5) evaluar la posibilidad de utilizar esquemas de cooperativismo, con el propósito de mejorar la competitividad de la minería de pequeña escala; (6) analizar la conveniencia de los Distritos Mineros, como una herramienta para focalizar la oferta de servicios y bienes públicos; (7) diseñar certificaciones que evidencien que las explotaciones cumplen con los requisitos técnicos, ambientales y sociales requeridos; (8) liderar acciones conducentes para que Colombia participe en el Plan para la Transparencia de las Industrias Extractivas desarrollado por el Banco Mundial; y (9) generar indicadores para verificar la contribución de la minería en generar condiciones de desarrollo sostenible.

Adicionalmente, el Gobierno adelantará las siguientes acciones para formalizar el ejercicio de la actividad minera: (1) configurar grupos interinstitucionales especializados para combatir prácticas ilegales y tomar las medidas necesarias para el sancionamiento de estas conductas y la judicialización y disposición de los bienes incautados, cuando aplique; (2) verificar que los minerales utilizados en otros procesos productivos provengan de una fuente con título minero que se encuentre en etapa de explotación, y que cumpla con todas las normas y reglamentaciones vigentes; (3) verificar y controlar los insumos utilizados para la explotación minera; (4) culminar los programas de legalización de minería de hecho; y (5) impulsar la veeduría ciudadana para asegurar la efectividad en el cumplimiento de las funciones de las autoridades ambientales.

Por último, es necesario adelantar acciones que mejoren la competitividad del sector a nivel regional, para lo cual la autoridad minera en coordinación con otras entidades diseñará e implementará medidas para: (1) mejorar las condiciones de infraestructura y logística en transporte de minerales en coordinación con el Ministerio de Transporte, enmarcando las acciones dentro del Plan Maestro de Transporte; (2) fomentar estrategias para la agregación de valor en los minerales, como la configuración de clústeres y de encadenamientos productivos; (3) desarrollar la industria de servicios complementarios; y (4) mejorar los tiempos de respuesta en los trámites de titulación minera.

3. Ampliar el conocimiento del potencial minero y los sistemas de información

Para poder tomar las decisiones de política que verdaderamente desarrollen el potencial minero de Colombia, es necesario contar con un conocimiento geológico, geoquímico, y geofísico adecuado del subsuelo que permita identificar zonas susceptibles de ser reservadas por el Estado para su posterior asignación a través de procesos competitivos.

Aunque con la expedición de la Ley 685 de 2001 el Gobierno nacional consideró la importancia de contar con un sistema robusto y georreferenciado de información sectorial para la toma de decisiones, éste aún no se ha establecido. Por esta razón, el Ministerio de Minas y Energía avanzará en la consolidación del Sistema Nacional de Información Minero (SNI), orientado a facilitar el desarrollo de las funciones misionales y donde se establezcan con certeza las reservas, la producción, el mercado laboral, y el conocimiento del subsuelo.

El Ministerio de Minas y Energía como ente rector del sector minero elaborará los lineamientos, de obligatorio cumplimiento para todos los entes públicos y privados que generen la información del sector.

Con el propósito de generar un direccionamiento sectorial y la generación de conocimiento adecuado, dicho sistema adoptará los desarrollos en tecnologías de información y comunicación (TIC), necesarios para las diferentes macro funciones del sector, como el conocimiento geológico, la administración del recurso, el fomento, y la promoción del mismo.

Durante el próximo cuatrienio deberá priorizarse el desarrollo, la funcionalidad, y operación de las macro funciones de administración del recurso minero, gestión del conocimiento geocientífico y el fomento minero. Es primordial que el sistema a implementar sea capaz de interactuar con los sistemas de otras agencias del Estado, como las responsables de los temas ambientales y del manejo de comunidades.

d. Interrelación con ejes transversales

El desarrollo sostenible de la locomotora minero-energética, requiere contar con unos rieles sólidos, entendidos como los ejes transversales, los cuales le permitan aprovechar esa potencialidad planteada a lo largo del documento. Es así, como se hace indispensable fortalecer y consolidar la relación institucional con otros sectores y dimensiones como el ambiental, el manejo con las comunidades, la seguridad, el desarrollo de infraestructura de transporte, las reformas institucionales, la formación de capital humano, los encadenamientos productivos, la agregación de valor a los productos, y el desarrollo de la industria de servicios y

bienes complementarios, sin perder de vista la misma coordinación que debe darse entre los subsectores minero-energéticos.

1. Lineamientos sectoriales

Dentro del proceso de avance de la locomotora minero energética, se deben establecer al interior del sector unos principios de reforma institucional que definan las directrices generales de cada subsector.

De acuerdo con lo anterior, y con el propósito de articular la visión estratégica integral del sector, es necesario evaluar las funciones de definición de política, regulación, planeación integral, administración de recursos, vigilancia, control y fiscalización, para poder definir cuáles serán las entidades encargadas de realizarlas.

En primer lugar, el Ministerio de Minas y Energía como entidad rectora de la política, debe tener la capacidad de realizar ejercicios de planeamiento de la oferta y la demanda en el largo plazo, y de simulación de política para valorar con mayor precisión sus efectos en el sector.

En segundo lugar, es importante resaltar que para la implementación de los lineamientos de política pensados para la Locomotora minero-energética que se han descrito en este capítulo, se establecerán mecanismos de asignación de los recursos que prioricen tanto los proyectos para la población más vulnerable como los aumentos en productividad.

En tercer lugar, es necesario establecer que los esquemas de confiabilidad y abastecimiento de los energéticos definidos en este plan, no vayan en detrimento de la confiabilidad de otros energéticos sustitutos o complementarios.

En cuarto lugar, y dada la importancia de elevar la productividad como mecanismo para maximizar el impacto en el desarrollo del sector, se promoverá la formación y consolidación de clústeres alrededor de las actividades del sector, el desarrollo de mercados eficientes de proveedores de servicios complementarios y la creación de valor agregado en la industria. Como parte integral de este esfuerzo, se fomentará la formación de capital humano en las áreas técnica y profesional.

Durante el último cuatrienio el esquema de solidaridad ha mostrado una tendencia hacia el déficit, que en el largo plazo se hace insostenible. Por lo tanto es ineludible para el Gobierno afrontar una reforma a este esquema de solidaridad. Estudios desarrollados por distintos autores¹⁵¹, han concluido que el mecanismo

¹⁵¹ Cámara de Grandes Consumidores de Energía y Gas - ANDI (2009). *Propuestas para mejorar la competitividad de la industria Nacional*; y Mauricio Santa María, Nils-Henrik Von Der Fehr, Jaime Millán, Juan Benavides, Orlando Gracia, Erika Schutt (2009). El mercado de la energía eléctrica en Colombia: características, evolución e impacto sobre otros sectores. *Cuadernos de Fedesarrollo Núm. 30*.

de subsidios cruzados, basados en la estratificación socioeconómica actual, no logra focalizar adecuadamente los recursos hacia la población más pobre. En este sentido, el Gobierno nacional impulsará la definición y expedición de la nueva metodología de estratificación y dará los lineamientos de política pertinentes para su implementación, garantizando los ajustes necesarios en los porcentajes de subsidios de manera que la escala redistributiva no tenga efectos regresivos y permita hacer más eficiente la asignación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios.

No obstante, mientras se implementa dicha metodología, se garantizará la sostenibilidad fiscal del esquema y se propondrán los arreglos normativos que permitan: (1) implementar los mecanismos regulatorios que permitan la eliminación gradual del subsidio al estrato 3; y (2) desarrollar los estudios necesarios para determinar niveles de consumo básico de subsistencia que incentiven el uso eficiente de la energía por parte de los usuarios subsidiados, pero diferenciando los mecanismos que se aplicarán en las Zonas No Interconectadas. Todas estas medidas relacionadas con el esquema de solidaridad deben hacerse de tal manera que cuiden la situación financiera de las empresas prestadoras del servicio que son el vehículo para la asignación de los subsidios.

En todo caso, dentro de la estrategia de igualdad de oportunidades planteada a lo largo de este documento, se incluyen los subsidios a los servicios de energía eléctrica y gas natural.

2. Ambiental

En cuanto al sector ambiental, se deben coordinar y armonizar las agendas sectoriales para tener un licenciamiento dinámico y una respuesta del sector ambiental a los requerimientos que se vienen a futuro. Por esto, es necesario que las autoridades del Sector Minero Energético coordinadamente con las autoridades ambientales desarrollen las siguientes estrategias: (1) mejorar la calidad e intercambio de información entre el sector minero energético y el ambiental para tomar decisiones informadas en los dos sectores; (2) formular una metodología para prevenir, identificar y valorar los pasivos dejados por el sector minero-energético, y formular proyectos de recuperación ambiental y compensación en las zonas afectadas; (3) establecer un diálogo interinstitucional entre los dos sectores en cuanto a la delimitación de áreas excluidas utilizando criterios de desarrollo sostenible y; (4) definir, en un plazo no mayor a tres (3) años el Plan Nacional de Ordenamiento Minero, en cuya elaboración y adopción se tendrán en cuenta las normas y directrices de política en materia ambiental y se realizará un análisis ambiental estratégico del territorio.

Las autoridades de planeación del sector minero-energético, realizarán estudios de costo beneficio que consideren dentro de sus análisis las externalidades y en

costos ambientales ocasionados por los distintos proyectos de expansión en cada sector. De acuerdo con tales resultados, las autoridades encargadas de la administración de los recursos minero-energéticos concertarán mecanismos de compensación y pago de servicios ambientales a las comunidades afectadas. De cualquier manera no se incluirán proyectos que como resultado de dichos estudios arrojen en el largo plazo costos ambientales superiores a los excedentes financieros del proyecto, ni que causen daños irreparables a ecosistemas estratégicos.

Como instrumento para fortalecer la eficiencia, confiabilidad y planeamiento en el sistema de generación eléctrica, y a la vez utilizar la información de aportes hídricos recopilada por las generadoras para mitigar los impactos de posibles inundaciones, el Gobierno nacional fortalecerá el brazo técnico del IDEAM en cuanto a sus capacidades de análisis del sistema hidroeléctrico, y propiciará la coordinación y la retroalimentación de información entre esta entidad, los organismos del sector eléctrico y el Sistema Nacional Para la Prevención y Atención de Desastres.

En caso de catástrofes y calamidad por efecto de desastres naturales, el Ministerio de Minas y Energía deberá priorizar la recuperación de la infraestructura energética que permita el cubrimiento y el abastecimiento de las necesidades básicas en las zonas afectadas por la emergencia y diseñará los mecanismos que permitan cubrir los costos adicionales que impliquen estas inversiones.

Así mismo, el país debe prepararse para las transformaciones en la disponibilidad de recursos y nuevas demandas energéticas generadas por el fenómeno de cambio climático. En este sentido, es importante que las autoridades de planeación del sector energético consideren criterios relacionados con el cambio climático en la definición de política económica y en la formulación de los planes de expansión de cada sector. Esta realidad plantea nuevos retos, no solo al estado, sino a usuarios y a inversionistas del sector, por lo que para enfrentarla será necesario el aporte de todos.

Dada la alta participación de la energía hidroeléctrica en el parque generador colombiano, es preciso considerar los distintos escenarios críticos a los que podría estar sometido el país teniendo en cuenta la intensidad, duración y frecuencia del fenómeno del *Niño*. Así mismo, es necesario considerar los distintos escenarios de demanda de Energía Eléctrica y Gas combustible que podrían resultar de elevaciones o disminuciones estructurales de la temperatura en las distintas regiones del país.

En consideración de lo anterior, se adelantarán las siguientes acciones: (1) la UPME o quien haga sus veces, tendrá en cuenta el cambio climático para la formulación de los Planes indicativos de expansión de la capacidad de producción y transporte,

y para el diseño de los distintos escenarios de demanda de los sectores de energía y gas; (2) la UPME también coordinará la planeación del sector hidroeléctrico con la autoridad de planeación y gestión del riesgo, de manera que el plan de expansión del sistema de generación incluya el desarrollo de obras de mitigación de los impactos del cambio climático; (3) la Comisión de Regulación de Energía y Gas, revisará la regulación del sector para incluir incentivos que garanticen el abastecimiento de estos recursos, considerando los escenarios mencionados.

3. Social

En cuanto al aspecto social, es necesario establecer mecanismos sólidos de coordinación con el Ministerio del Interior y establecer protocolos para atender y acompañar a la industria en su relación con las comunidades durante las fases de planeación, implementación, desarrollo y operación en los proyectos. Para esto, se requiere: (1) fortalecer institucionalmente y mejorar la capacidad para atender de forma oportuna los procesos de consultas previas y el manejo con comunidades durante la restructuración del Ministerio de Interior y Justicia; (2) definir y agilizar los procesos de consulta previa con comunidades; (3) elaborar un plan de choque para el desarrollo de consultas previas en proyectos que sean estratégicos para el sector; (4) generar canales de comunicación con la comunidad, con información pública y permanente durante las diferentes fases de desarrollo de los proyectos; (5) definir los protocolos para los permisos arqueológicos en la ejecución de proyectos; y (6) elaborar una estrategia de corto y largo plazo para el manejo de crisis sociales.

4. Política exterior

En política exterior, el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con la Cancillería, definirán las prioridades en términos de relaciones bilaterales y multilaterales, procurando siempre la alineación de los intereses de las partes involucradas en los acuerdos con la política energética nacional.

5. Transporte y logística

El sector minero necesita una articulación con el sector de transporte para poder evitar posibles cuellos de botella en la producción de minerales y de hidrocarburos. En ese sentido es necesario: (1) mejorar los tiempos de respuestas en licenciamiento, permisos, y solicitudes de los agentes del sector, ante las entidades vinculadas con el Ministerio de Transporte; (2) establecer una solución en la discusión generada por el movimiento de redes de servicios públicos, con el criterio de no generar subsidios cruzados entre sectores; y (3) coordinar esquemas concesionales entre los dos sectores, cuando sean viables desde el punto de vista técnico y financiero.

e. Metas

Tabla III-21

Subsector	Indicador	Unidades	Base	2014
Hidrocarburos	Producción de petróleo y gas	Bariles de petróleo equivalentes diarios (BPED)	990.600 (1)	1.420.000
	Nuevos contratos suscritos por la ANH	Número de contratos	197	205
	Nuevos pozos exploratorios (A3)	Número de pozos	340	570
	Capacidad de transporte de oleoductos	Miles de barriles por día (Kbpd)	700 (2)	1.450
	Capacidad de transporte de gas natural	Miles de pies cúbico por día (Mpcd)	1.100 (2)	1.375
Minería	Producción anual de carbón	Millones toneladas año	73 (3)	124
	Producción anual de oro	Toneladas- año	48 (3)	72
	Conocimiento geológico del país (escala 1:100.000)	Porcentaje cobertura	51%(2)	80%
	Tiempo de respuesta en procesos de otorgamiento de títulos mineros.	Días	514	90
	Títulos mineros fiscalizados	Porcentaje cobertura	55% (4)	100%
Energía	Índice de fatalidad minera	Número de fallecidos por millón de horas hombre trabajadas por año	3,36 (4)	1,68
	Capacidad de Generación Eléctrica	Megavatios (MW)	13.542 (2)	16.234
	Tiempo promedio diario de prestación del servicio de energía en las cabeceras municipales de las Zonas No Interconectadas, ZNI.	Horas por día	16	24

Base: Son los resultados obtenidos durante el cuatrienio 2006-2010 a agosto, excepto (1) Son los resultados correspondientes al mes de diciembre de 2010, (2) Es el resultado acumulado a diciembre de 2010, (3) Es la producción anual del 2009, (4) Es el resultado del año 2010.

5. Vivienda y ciudades amables¹⁵²

El grado de urbanización en Colombia, el aporte de las ciudades al crecimiento económico y los múltiples encadenamientos e impactos sociales positivos alrededor de la vivienda, la provisión de agua potable y saneamiento, y el desarrollo de sistemas de movilidad, con un marco adecuado de política, permitirán que esta locomotora sea fundamental para la disminución de la pobreza, el crecimiento económico sostenible y la generación de riqueza y la superación de las condiciones

¹⁵² Este capítulo se complementa con el de VII.C.2: *Consolidación del sistema de ciudades*.

de calamidad pública ocurrida en el país por la ola invernal 2010-2011, con un mayor equilibrio regional¹⁵³.

a. Diagnóstico

La política urbana ha tenido avances importantes en los últimos años (UN-HABITAT, State of the World Cities: 2008/2009). La Estrategia de Ciudades Amables de la Visión 2019 ha generado procesos cada vez más integrales a nivel local, articulando inversiones en vivienda, agua potable, movilidad, saneamiento básico, entre otros, logrando así un avance satisfactorio en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). No obstante, persisten dificultades para lograr un desarrollo territorial más integral, relacionadas con: (1) falta de articulación y complementariedad de los procesos de desarrollo territorial a escala metropolitana o regional lo cual dificulta la formulación, estructuración financiera y ejecución de proyectos urbano-regionales estratégicos¹⁵⁴; (2) deficiencias en el conocimiento e incorporación adecuada de las restricciones ambientales y de las condiciones de riesgo en los procesos de planificación y ordenamiento urbano y regional; (3) debilidades en la estructura institucional local del sector de agua potable y saneamiento básico que afecta el proceso de formulación de políticas, su implementación y articulación con otros sectores involucrados en el desarrollo urbano; y (4) presencia de asentamientos precarios en las zonas periféricas de las ciudades. A pesar de los importantes avances que sobre esta materia son reconocidos por UN-HABITAT en su último Informe Mundial de Ciudades 2010-2011¹⁵⁵, para 2008 cerca del 15% de los hogares urbanos viven en estos asentamientos (1.370.000 hogares). A continuación se presenta el diagnóstico de vivienda, agua potable y saneamiento básico y movilidad.

1. Vivienda y generación de suelo

De acuerdo con proyecciones realizadas con la información estadística del DANE para vivienda y hogares, se estima que en 2009 el 13% de los hogares presentan déficit cuantitativo de vivienda (1.200.000 hogares)¹⁵⁶. Así mismo,

¹⁵³ El tema de vivienda rural se desarrolla en la sección III.C.2: *Agricultura y desarrollo rural*, en coordinación con la política de agua y saneamiento para el sector rural que se desarrolla en este apartado.

¹⁵⁴ En adición la regulación específica de algunos mercados no responden adecuadamente a las dinámicas y problemas de carácter regional (p.e.: agua potable, transporte, entre otros), sino a las divisiones político-administrativas.

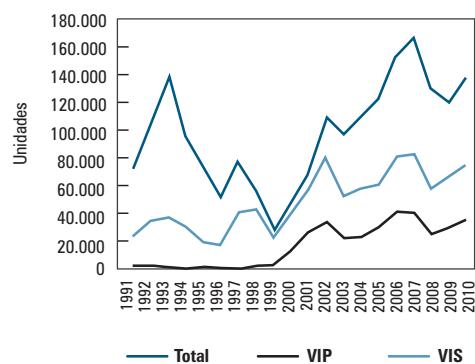
¹⁵⁵ Entre los cuales se resaltan los programas de Bogotá y Medellín.

¹⁵⁶ De manera coyuntural, según estadísticas de la Dirección de Gestión del Riesgo (DGR), el número de viviendas afectadas por la ola invernal 2010-2011 a enero de 2011 supera las 330.000 unidades, de las cuales por cálculos preliminares del DNP deberían ser reubicadas cerca de 82.000, y 248.000 podrían ser reparadas en sitio.

durante el periodo 2006-2010 se iniciaron en promedio por año cerca de 140.000 viviendas por parte del mercado formal (figura III-29), con una dinámica positiva que se refleja en el comportamiento reciente de las ventas, las licencias de construcción y los desembolsos del sector financiero. No obstante, con este esfuerzo sólo se cubre cerca del 60% de la formación anual de hogares urbanos, estimada en 245.000 durante este mismo periodo. Este desbalance perjudica principalmente a los hogares con ingresos inferiores a 2 smlmv, en donde la oferta formal cubre sólo el 30% de la demanda. En adición, es importante resaltar que la crisis económica no afectó el nivel de accesibilidad de la vivienda en Colombia¹⁵⁷. Como se observa en la figura III-30 este índice se mantiene estable entre 2008 y 2010, con un nivel favorable (3,7) frente al indicador promedio de América Latina que se localiza en 5.

Figura III-29

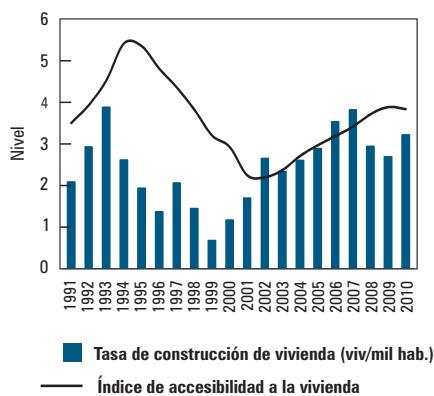
Viviendas iniciadas por año



Fuente: DANE, cálculos DNP.

Figura III-30

Tasa de construcción legal e índice de accesibilidad de vivienda



Fuente: DANE, cálculos DNP.

En términos de gestión de suelo, actualmente el país cuenta con 10 Macroproyectos de Interés Social Nacional (MISN) adoptados y en ejecución con un área potencial para vivienda de 1.852 ha, así como 23 MISN en proceso, con un área potencial bruta de 5.843 has., que permitirían la construcción de aproximadamente 318.600 viviendas. Así mismo, las ciudades mayores a cien mil habitantes reportaron en el primer semestre de 2010 la existencia de 78 planes parciales de renovación urbana y 251 de desarrollo y expansión, en procesos de formulación,

¹⁵⁷ Medido como la relación entre el precio promedio de la vivienda sobre el ingreso anual del hogar.

aprobación y ejecución, a través de los cuales se deben asegurar porcentajes mínimos para vivienda (Art. 78 de la Ley 1151 de 2007).

No obstante lo anterior, por el lado de la oferta se resaltan las siguientes dificultades: (1) escasez de suelo habilitado para VIS y baja articulación con sectores como agua y saneamiento básico y educación, entre otros; (2) falta de coordinación de la política de vivienda entre la Nación, departamentos, municipios y áreas metropolitanas; (3) falta de incentivos para promover la construcción sostenible y la industrialización de las edificaciones. En adición, se observan bajos estándares de calidad en proyectos VIS, indicadores de espacio público aún inferiores a los parámetros nacionales y escasa oferta de capacitación de mano de obra en algunas regiones del país. Por el lado de la demanda, las dificultades son: (1) limitaciones en el acceso de los hogares informales a sistemas de financiación; (2) debilidad en la articulación de los instrumentos como garantías, subsidios, créditos, etc.; y (3) limitada participación de inversionistas privados en el desarrollo urbano.

2. Agua potable y saneamiento básico

La asignación de recursos públicos¹⁵⁸ al sector entre 2002 y 2010 pasó de \$1,04 billones a \$2,61 billones anuales, en pesos del 2010, lo cual se reflejó en un incremento concordante del Índice de Obras Civiles¹⁵⁹ y en un mayor número de suscriptores reportados por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) (figura III-31). Sin embargo, a 2009 la población por atender en acueducto asciende a 3,7 millones de personas y en alcantarillado a 5,8 millones de personas según el DANE¹⁶⁰. En cuanto al manejo de residuos líquidos y sólidos, conforme a cifras de la SSPD en el país se dispone adecuadamente un 93% de la producción nacional de basuras, equivalente a 22.998 ton/día en 847 municipios (2009) y actualmente se tratan apenas el 27,5% de los vertimientos urbanos (2008)¹⁶¹.

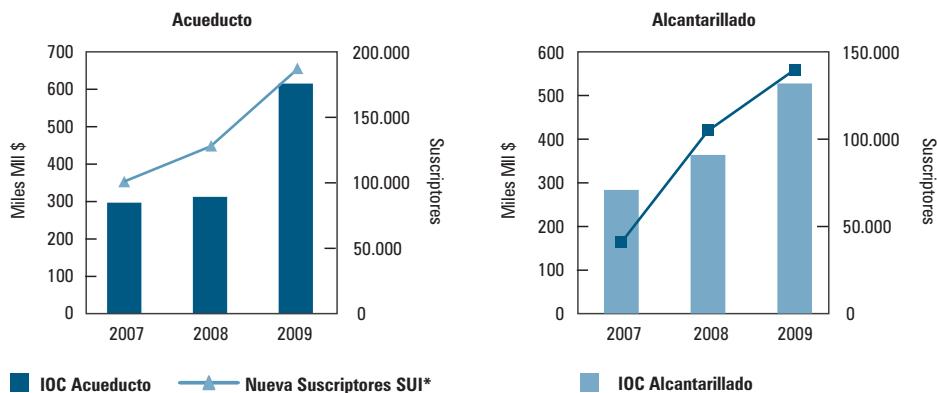
¹⁵⁸ Presupuesto Nacional (incluye Gobierno nacional, SGP y Fondo Nacional de Regalías) más regalías directas.

¹⁵⁹ Indicador que permite conocer la evolución de la inversión realizada en obras de infraestructura en el país a partir de los pagos efectuados por las empresas públicas y privadas.

¹⁶⁰ Incluye soluciones alternativas para acueducto y alcantarillado rural.

¹⁶¹ De manera coyuntural, según estadísticas de la Dirección de Gestión del Riesgo - DGR, los municipios afectados por la ola invernal 2010-2011 a enero de 2011 son 717 en 28 Departamentos y el Distrito Capital. Específicamente, al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial han reportado 129 municipios afectaciones en sus sistemas.

Figura III-31
Índice de obras civiles y nuevos suscriptores



Fuente: Fuente: IOC - DANE; SUI-SSPD

* Corresponde a 426 municipios con información en SUI.

De la misma forma, el esquema solidario sectorial es deficitario (las necesidades de subsidios son mayores a las contribuciones) de acuerdo a estimaciones realizadas por el MAVDT, DNP, SSPD y CRA con información del SUI para el año 2009, este asciende a \$ 189 mil millones¹⁶² y persisten amplias desigualdades regionales en cuanto a la disponibilidad de los servicios, especialmente en la zona rural.

Por otro lado, en los últimos cuatro años la política sectorial se concentró principalmente en: (1) el diseño institucional legal y financiero para la implementación de los Planes Departamentales de Agua y Saneamiento para el manejo empresarial de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo (PDA), vinculando al programa a 31 departamentos y más de 600 municipios; y (2) la reforma del esquema de asignación, distribución y control a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para agua potable y saneamiento básico. A pesar de estos avances, la estrategia de los PDA presenta inconvenientes y debe ser ajustada con el fin de flexibilizar su estructura operativa adecuándose a características regionales específicas, lo cual acelerará la ejecución de inversiones. Adicionalmente, se deberá garantizar la articulación con las estructuras tarifarias a fin de asegurar la operación de la infraestructura resultante.

¹⁶² Este dato corresponde a 112 ciudades que representan el 84% de la población urbana para el servicio de acueducto y 86 ciudades que representan el 80% de la población urbana para el servicio de alcantarillado.

De otra parte, la vinculación de Operadores Especializados¹⁶³ continúa siendo baja en todas las regiones del país. De acuerdo con información de la SSPD, a octubre de 2010 existen 548 municipios prestadores directos, de los cuales 431 tienen acuerdo de mejoramiento con la SSPD.

Finalmente, a pesar de los avances observados en materia de regulación tarifaria desde la expedición de la Ley 142 de 1994, se deben fortalecer las señales de eficiencia en el componente de inversiones, para lo cual debe haber un mayor control a los recursos recaudados por esta vía y, en el marco de la nueva política urbana, crear mecanismos para inclusión y garantía de recursos tarifarios para las obras de infraestructura requerida en los Macroproyectos de Vivienda, y en general en los procesos de desarrollo urbano.

Para concluir, es necesario que la nueva regulación tarifaria apunte a desarrollar esquemas que reconozcan características regionales y que estimulen la entrada de nuevos Operadores Especializados.

3. Movilidad urbana

La movilidad urbana constituye uno de los aspectos centrales del aparato productivo de las ciudades, siendo el soporte de las diversas actividades económicas y sociales que desarrollan sus habitantes, en lugares y tiempos distintos, siendo el sistema de transporte el que las articula. Sin embargo, el fenómeno de la congestión en las ciudades colombianas se ha convertido en un factor que comienza a afectar la movilidad y la competitividad de las mismas. La mayoría de las grandes ciudades en el mundo han evidenciado este fenómeno, causado principalmente por el aumento de la tasa de motorización –propiedad de vehículos particulares–, que termina saturando rápidamente su malla vial. Esta tendencia, ligada al aumento del ingreso promedio de la población, ocurre ahora a una mayor velocidad debido al menor valor real de los vehículos y a las mayores facilidades de crédito de la población. La experiencia de varios países ha demostrado que una política enfocada exclusivamente en el aumento de la capacidad vial no resuelve los problemas de congestión urbana. Adicionalmente, no habría espacio vial suficiente para acomodar las tasas de motorización que se proyectan para las principales ciudades de Colombia en los próximos años, ni recursos suficientes para financiarlo.

En los últimos años, el transporte público del país ha evidenciado una disminución en su utilización, debido a las crecientes tasas de motorización y consecuentemente a la realización de viajes en modos motorizados particulares. Un aspecto

¹⁶³ Se refiere tanto a la transformación de EICE en ESP, como a la creación de nuevas empresas en cumplimiento de la normativa vigente.

relevante del fenómeno de motorización en Colombia es el rápido crecimiento en la propiedad y uso de la motocicleta, situación que ha generado un aumento significativo en externalidades negativas propias del transporte como son la accidentalidad, la congestión y la contaminación ambiental. Es por esto que el Gobierno nacional, en compañía de los entes territoriales ha venido implementando los Sistemas Integrados de Transporte Masivo (SITM) en las ciudades con más de seiscientos mil habitantes y, los Sistemas Estratégicos de Transporte Público (SETP) en las ciudades con poblaciones entre los 250.000 y 600.000, buscando equilibrar la oferta de transporte público de pasajeros con las condiciones reales de demanda con el fin de tener sistemas sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros.

Una de las principales características de estos sistemas consiste en la adecuación de infraestructura prioritaria para el transporte público masivo, flexibles operacionalmente, con bajos costos de implantación, y que han permitido racionalizar y mejorar el sistema de transporte público con importantes resultados en reducción de tiempos de viajes, menor nivel de accidentalidad y mejoras en la calidad del aire.

Sin embargo, las estrategias anteriores no son suficientes, y persisten grandes retos en la implantación y puesta en marcha de los SITM. Así mismo, se prevén retos aún mayores en la implantación de los SETP, en la medida en que existe aún una proporción de la población que no se beneficia de estos sistemas. La falta de una cobertura total en algunas de las ciudades, y la carencia de política para ciudades con población menor a los 250.000 habitantes, plantean un gran desafío para la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial.

En este sentido la respuesta integral que se diseñe para hacer frente a los múltiples desafíos de la movilidad urbana en el país tendrá implicaciones no sólo en la calidad de vida, desarrollo económico y competitividad de las ciudades, sino también en aspectos de sostenibilidad medioambiental y cohesión social, fundamentales para la prosperidad democrática y el desarrollo de las regiones.

4. Elementos para considerar en el enfoque regional

Las estrategias del presente capítulo deben responder a enfoques diferenciales relacionados con las características culturales y de clima, la incidencia del precio del suelo y la disponibilidad de insumos. Las dos últimas variables están muy asociadas con los niveles de aglomeración y urbanización de las ciudades. En el caso de los servicios públicos de agua potable, saneamiento básico y movilidad, los municipios deben asegurar la prestación eficiente a sus habitantes, por lo cual la capacidad institucional de los mismos es un factor determinante.

b. Objetivos

De acuerdo con las proyecciones oficiales del Censo de 2005, durante los próximos cuatro años la población urbana se incrementará en dos millones de personas y se formarán cerca de un millón de nuevos hogares urbanos. De esta forma, los objetivos de la Estrategia de Vivienda y Ciudades Amables son:

1. Aprovechar el nivel de urbanización de Colombia para apoyar las metas y estrategias de disminución de pobreza. Para esto se cumplirá con las acciones identificadas en los ODM de incorporar, entre 2004 y 2015, a 10 millones de nuevos habitantes a soluciones de acueducto y 11,1 millones de habitantes a soluciones de alcantarillado (urbano y rural), y reducir de 16% al 4%, entre 2005 y 2020, los hogares que habitan en asentamientos precarios (Documento CONPES 91 de 2004).
2. Aumentar la productividad en la construcción para lograr la meta de un millón de viviendas nuevas, para lo cual se tendrá una visión integral de los encadenamientos con otros sectores, eliminando los obstáculos que enfrentan hogares, constructores y entidades territoriales. En la focalización de los recursos para la ejecución de esta meta se dará prioridad a la reubicación de los hogares afectados por la ola invernal 2010-2011, y los que se encuentren ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable.
3. Incorporar parámetros de sostenibilidad ambiental, urbana y de gestión del riesgo en el desarrollo de las ciudades, mediante el desarrollo de programas de renovación urbana, Mejoramiento Integral de Barrios, sistemas de movilidad eficiente y manejo adecuado de residuos, así como en la producción de insumos, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y en la construcción de las edificaciones.
4. Estructurar e implementar intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado, sostenibles en términos operacionales, ambientales y financieros, articulados con medidas de administración de la demanda y uso del suelo.
5. Consolidar las reformas estructurales en el sector de agua potable y saneamiento básico, para lograr impacto positivo en la disminución de pobreza, incremento de coberturas reales de acueducto, alcantarillado y aseo, mejoramiento de la salud y la competitividad de las ciudades y del sector rural.
6. Acelerar el fortalecimiento institucional de los sectores asociados a esta estrategia e introducir criterios diferenciales en las políticas que permitan atender con prioridad a la población desplazada¹⁶⁴, y la vinculada a la Red JUNTOS.

¹⁶⁴ Las disposiciones especiales en materia de vivienda para la población desplazada se encuentran en el capítulo de Igualdad de oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática - política para la población desplazada.

c. Lineamientos y acciones estratégicas

1. Sostenibilidad ambiental urbana

Las acciones estratégicas identificadas para garantizar una mayor sostenibilidad de las ciudades son:

- Continuar apoyando el ajuste a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para la incorporación de la gestión del riesgo, los procesos de reasentamiento identificados para la atención de la población afectada por la ola invernal 2010/2011, así como la ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable y aplicar instrumentos de control urbano. Para lo anterior, la DGR y el MAVDT priorizarán, y brindarán apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales, particularmente aquellas con revisión y ajuste de POT. Así mismo, con el apoyo de las agremiaciones de profesionales del sector y la academia, se formulará e implementará una estrategia nacional para la definición y/o aplicación de instrumentos de control urbano, a través de los cuales se prevenga o mitiguen los impactos generados por el cambio climático.
- Implementar la Política Nacional de Mejoramiento Integral de Barrios - Documento CONPES 3604 de 2009, a través de la cual se dé prioridad a los componentes de seguridad ciudadana y gestión del riesgo, incorporando acciones de mitigación o reasentamiento. Adicionalmente, se ampliará la cobertura del programa de titulación predial; se promoverán acciones de ampliación de coberturas reales que incluyan esquemas para el financiamiento de conexiones intradomiciliarias para los hogares más pobres y se expedirá la regulación complementaria para fortalecer la articulación de los diferentes sectores que intervienen en el MIB. Así mismo, FINDETER fortalecerá una línea de redescuento para las entidades territoriales.
- Formular programas y proyectos de Renovación Urbana (RU), a través de los cuales se priorice la generación de suelo para vivienda, logrando una efectiva articulación con los sistemas de movilidad y espacio público. Para esto: (1) la Nación definirá las condiciones de su participación; (2) las entidades territoriales fortalecerán su capacidad de estructuración financiera y gerencial; (3) se introducirán ajustes normativos que agilicen y den credibilidad a estos procesos (p.e.: expropiación a favor de terceros y anuncio de proyectos); y (4) se desarrollarán nuevos instrumentos financieros y de gestión urbanística que incentiven la participación privada. Por último, el MAVDT liderará el proyecto de renovación urbana integral para el Centro Administrativo Nacional (CAN) en la ciudad de Bogotá.
- Expedir e implementar la Política Nacional de Espacio Público, mediante la cual se apoyará a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la planeación, gestión, financiación,

información y sostenibilidad del espacio público; se generarán instrumentos para regular su aprovechamiento económico; se promoverán estándares adecuados de accesibilidad para toda la población y se fortalecerá el control urbano.

En complemento a lo anterior, el presente capítulo incluye estrategias para el manejo integral de residuos sólidos y líquidos, el desarrollo de edificaciones sostenibles y la consolidación de sistemas de movilidad eficientes que promuevan un menor consumo de energía.

2. Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda

Instrumentos para generación de oferta de vivienda

La prioridad de este componente es gestionar la habilitación de aproximadamente 7.000 hectáreas de suelo para vivienda, para lo cual las acciones estratégicas son:

- Revivir el marco legal de los Macroproyectos de vivienda, ampliando su aplicación en suelos de renovación urbana, acogiendo las recomendaciones de la Corte Constitucional, y acelerar la ejecución de los Macroproyectos de primera generación con el impulso del sector privado garantizado su articulación con los POT. Esta estrategia debe promover la utilización de sistemas industrializados y sostenibles, conectividad de las viviendas a TIC, dotación de espacios públicos y equipamientos, así como la mezcla de usos y diferentes tipos de vivienda. Se priorizará a la población de Red JUNTOS, a la afectada por la ola invernal 2010-2011, y la que esté ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, tanto en la asignación de recursos de la Nación, como en su vinculación durante la construcción.
- Celebrar acuerdos de gestión con los departamentos y/o áreas metropolitanas para articular la oferta en la escala regional, promover la asistencia técnica, cofinanciación y articulación de las políticas de vivienda en los municipios de su jurisdicción con Red Juntos y, apoyar la coordinación y atención de los hogares cuyas viviendas resultaron afectadas por la ola invernal 2010-2011. Igualmente, reorientar, revisar y articular los alcances de los PDA con el fin de garantizar la provisión de estos servicios en los Macroproyectos y las demás operaciones urbanas, así como priorizar inversiones en vivienda en zonas con suelo habilitado.
- En el marco del documento de política para la “Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura Educativa”, financiado con recursos del PGN del MEN y de los recursos Ley 21, se dará prioridad a los Macroproyectos y grandes proyectos para vivienda social. Complementariamente, se introducirán ajustes normativos para obligar a los municipios a definir metas mínimas en gestión de suelo

para VIS y se definirán incentivos en educación, salud, recreación, deporte y seguridad, a los municipios que mejor incorporen en sus POT y planes de desarrollo, metas y recursos suficientes para la promoción de suelo y vivienda.

- En el marco de la política de mercado de capitales presentado en la sección III.B.3.b, evaluar la viabilidad de vincular recursos de ahorro administrados por inversionistas institucionales y fondos de capital privado, para lo cual es necesario revisar el régimen de inversiones y las normas para la valoración de los portafolios.
- En materia de gestión del suelo, se revisará y ajustará la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con: (1) reducción y agilización de trámites de formulación y adopción de los planes parciales; (2) mecanismos más ágiles para el reasentamiento de población en zonas de riesgo (expropiación, licencias de urbanismo y construcción, licencias y conceptos de las autoridades ambientales); y (3) ajustar las metodologías y procedimientos técnicos de la participación en plusvalías –delimitación de zonas generadoras, avalúos de referencia, cálculo, liquidación y recaudo–. De otra parte, se implementarán nuevos instrumentos financieros sobre la base del Impuesto Predial Unificado, con el fin de apalancar la financiación de infraestructura para el desarrollo urbano.
- Definir lineamientos de política sobre construcción y urbanismo sostenible, que incluya el acompañamiento a las entidades territoriales para el desarrollo de incentivos locales, la definición de estándares de diseño y construcción para el uso eficiente de los recursos, el desarrollo del Sello Ambiental Colombiano para Edificaciones y la implementación de hipotecas verdes, entre otros.
- Coordinar con el SENA y las Cajas de Compensación Familiar la ampliación de la cobertura y focalización del Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) en regiones con baja capacidad de mano de obra, dándole prioridad a la formación profesional de la población registrada en la Red JUNTOS.
- Con el propósito de contar con información básica para la planeación y el ordenamiento territorial, se mantendrán los niveles de actualización catastral urbana por encima del 90% y del 70% en el catastro rural. Para este propósito, el proceso de actualización catastral deberá realizarse en todos los municipios del país por lo menos cada 5 años, para lo cual el IGAC y los Catastros Descentralizados deben implementar sistemas modernos de captura de información. Así mismo, el IGAC y los catastros descentralizados adelantarán acciones para: (1) implementar la actualización permanente; (2) revisar y modificar las metodologías de avalúos masivos, conforme a las dinámicas inmobiliarias (propiedad horizontal), con el propósito de acercar gradualmente los valores catastrales a los comerciales; (3) aportar la cartografía básica relacionada con los municipios

o departamentos afectados por la ola invernal 2010-2011; (4) implementar las políticas de Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales y de Interrelación de Catastro y Registro, según lo aprobado por los Documentos CONPES 3585 y 3461, respectivamente, y; (5) apoyar la implementación de observatorios de precios del mercado inmobiliario.

Instrumentos de financiación para los hogares

Para garantizar el acceso a una solución de vivienda a la población pobre y vulnerable del país, como también a los estratos medios, se ajustarán los diferentes instrumentos con el fin de eliminar las barreras y trámites que lo dificultan actualmente. Las acciones estratégicas identificadas son:

- Ajustar el programa de SFV para lograr un mayor nivel de ejecución mediante: (1) simplificación de las bolsas del programa de SFV, orientando su atención a través de la gestión departamental¹⁶⁵; (2) aprobación simultánea del crédito y el subsidio, el cual se definirá en función de los ingresos del hogar; (3) la generación anticipada de la oferta de vivienda, y; (4) considerar determinantes regionales en los esquemas de financiación, lo cual incluye la definición de subsidios diferenciales para zonas de difícil acceso (no carreteables). De otra parte, se definirá un SFV diferencial para programas de renovación urbana y/o recuperación de centros históricos y se articulará con el leasing habitacional cuando se fomente vivienda nueva de alquiler.
- En cuanto a los esquemas de financiación para hogares independientes de bajos ingresos se debe: (1) ampliar a otros bancos la aplicación del Ahorro Voluntario Contractual (AVC) del FNA y/o estudiar esquemas de operación y otorgamiento entre el FNA y la Banca Hipotecaria; (2) promover la implementación de metodologías de calificación crediticia que utilice variables económicas y sociodemográficas; y (3) apoyar la creación de entidades de ahorro y crédito que se especialicen en el segmento VIP¹⁶⁶ y/o fortalecer a las entidades financieras y solidarias de microcrédito para que ofrezcan créditos hipotecarios de vivienda a esta población, para lo cual se podrá destinar parte del SFV a cubrir los costos de otorgamiento y administración.
- Fomentar la financiación de largo plazo mediante: (1) estrategias de educación a los deudores de vivienda; (2) estudiar el aumento de la relación deuda/garantía de los créditos hipotecarios; (3) definición de un esquema para mantener las tasas de interés bajas para vivienda, el cual podrá utilizar, transitoriamente, instrumentos como los subsidios de tasa de interés y garantías, entre otros.

¹⁶⁵ Las gobernaciones y áreas metropolitanas serán las instancias articuladoras de la demanda y oferta local de vivienda.

¹⁶⁶ Las cuales deben operar bajo la regulación general del sector financiero hipotecario.

- Estudiar ajustes del esquema de garantías del FNG para créditos hipotecarios, ampliando su cobertura a los hogares no asalariados de ingresos medios, y revisar la regulación de solvencia para créditos con garantías del FNG. En complemento, se estudiará la implementación de un seguro de desempleo para hogares asalariados, retomando la experiencia del FNA.
- Aumentar los recursos del Fondo para la Vivienda de Interés Social de las Cajas de Compensación Familiar, en el marco de los acuerdos de gestión con departamentos y/o áreas metropolitanas.

Agua y saneamiento básico

Planes Departamentales de Agua y Saneamiento de Segunda Generación con visión regional (PDA II)

Este instrumento dinamiza la generación o habilitación de suelo para vivienda. En este sentido, para la segunda generación de PDA se adelantarán las siguientes acciones:

- Adaptación diferenciada de la estructura operativa de los PDA, en función de características regionales y de la capacidad institucional de departamentos, municipios y prestadores.
- Fortalecer y acelerar procesos que permitan esquemas empresariales de prestación eficiente, con cierres financieros y que aprovechen economías de escala. Para ello la nación podrá implementar esquemas regionales eficientes y sostenibles para la prestación de estos servicios, por motivos de interés social y cuando las características técnicas y económicas lo requieran.
- Fortalecer los procesos de evaluación y viabilización de proyectos para acercarlos a las regiones, de forma tal que se agilice su ejecución sin perder rigurosidad, y asegurando el cumplimiento de las condiciones técnicas, socioeconómicas, financieras, institucionales, ambientales y operativas necesarias.
- Articular diferentes alternativas de financiamiento públicas y privadas, a través del mercado de capitales u otros instrumentos, con la estrategia de PDA II, garantizando en todos los casos que se incluya la identificación y evaluación integral de los proyectos, el aseguramiento de los recursos para el pago de subsidios a la demanda y el cumplimiento de metas de coberturas reales. Adicionalmente, se vincularán de manera más efectiva otras fuentes de recursos como las transferencias del sector eléctrico a los municipios de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993.
- Con el fin de lograr el cumplimiento de los requisitos ambientales y la sostenibilidad de la oferta del recurso hídrico, se promoverá la vinculación y mayor participación de las Corporaciones Autónomas Regionales en los PDA II.

- Priorizar la incorporación de soluciones en acueducto y alcantarillado para la zona rural en los PDA II, articuladas con las estrategias de vivienda rural, incorporando esquemas eficientes de prestación de servicios.
- Formular un programa de financiación de conexiones intradomiciliarias dirigidas a la población más pobre, financiado con recursos de la Nación, entidades territoriales y crédito.
- Articular en cada departamento los instrumentos de planificación de los PDA II y los regulatorios del sector, con la política de Vivienda y Desarrollo Urbano.

Solución Integral y Regional de Residuos

Para avanzar en la sostenibilidad urbana se requiere un manejo integral de residuos sólidos que alivie la demanda de suelo para disposición final y estrategias para el tratamiento de aguas residuales que demandan altas inversiones así como suelos aptos. Para esto, las acciones estratégicas son:

- Definir esquemas de asociación público-privada en la financiación y ejecución de proyectos de tratamiento de aguas residuales, teniendo en cuenta, entre otras fuentes, las siguientes: (1) planes de inversión de los esquemas tarifarios; (2) la Sobretasa Ambiental del Impuesto Predial (Art. 44 de la Ley 99 de 1993); (3) la Tasa Retributiva, y; (4) fondos de infraestructura privados.
- Continuar con las inversiones previstas en los programas de saneamiento de las cuencas de los ríos Bogotá, Cauca, Medellín, Chinchiná, Chicamocha y Otún - Consota, Fonce y Laguna de Fúquene.
- Implementar, en el marco de la Política de Gestión Integral del Recurso Hídrico, las modificaciones normativas a los instrumentos económicos y financieros para garantizar la oferta del recurso hídrico y el control de su contaminación, considerando su disponibilidad, calidad y usos. Así mismo, definir estrategias y reglamentar el manejo de lodos, biosólidos y re-uso del agua, involucrando a entidades como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Colombiano Agropecuario.
- Revisar y fortalecer en el marco de la estrategia para adaptación al cambio climático las herramientas e incentivos sectoriales para la construcción de infraestructura para el manejo de aguas lluvias urbanas.
- Definir una estrategia de largo plazo para el manejo de residuos sólidos que establezca: (1) soluciones regionales de disposición final articuladas con los Planes de Gestión Integral de Residuos Sólidos (PGIRS) y los POT; (2) aplicación de nuevas tecnologías, especialmente en disposición final; (3) el manejo y aprovechamiento de diferentes tipos de residuos y la formalización de organizaciones de recicladores; y, (4) políticas de consumo y producción sostenible

que reduzcan la generación de residuos y su impacto en el ambiente. En el corto plazo, es necesario definir una estrategia para el manejo y disposición adecuada de escombros.

Buen gobierno para la gestión en agua y saneamiento

El arreglo institucional que fortalezca las labores de formulación de política y planificación sectorial, permitirá en el mediano y largo plazo garantizar la adecuada prestación de los servicios y aumentos en cobertura y calidad. Las estrategias son:

- Formular e implementar una política de *buen gobierno* orientada a lograr mayor transparencia, eficiencia y efectividad en la inversión del sector, en especial, en el marco de los PDA II.
- Formular e implementar una política de gestión del riesgo para disminuir la vulnerabilidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico frente a la ocurrencia de eventos extremos de origen natural o antrópico no intencional.
- Definir una política integral de acueducto, alcantarillado y aseo para el sector rural, que se financie con aportes de la Nación y entidades territoriales, la cual debe estar articulada con las estrategias de vivienda rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Formular e implementar una política integral de gestión de información que le agregue valor al ciclo de política pública en sus diferentes etapas –formulación, ejecución, seguimiento y monitoreo y evaluación–.
- Revisar y ajustar el Sistema Único de Información (SUI), en el marco de la política sectorial de gestión de información, para que soporte de manera óptima las funciones de formulación de política, planificación, regulación y vigilancia y control. Para ello se deberá, entre otras estrategias, brindar una mayor asistencia técnica, promover mayor conectividad, implementar mecanismos para asegurar la calidad de la información reportada, diseñar mejores controles a la información reportada; y articularlo con otros sistemas de información ambiental y socioeconómica.
- Revisar la asignación de competencias para las actividades de monitoreo, seguimiento y control del gasto que realicen las entidades territoriales con los recursos del Sistema General de Participaciones.

Regulación que impulse la equidad social y la productividad

Los incentivos regulatorios y la participación de operadores especializados en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico deben promover equidad, productividad y eficiencia en el sector. Las acciones estratégicas son:

- Expedir e implementar un nuevo marco regulatorio de acueducto y alcantarillado que permita establecer esquemas tarifarios que reconozcan características regionales, e incentiven el aumento de la productividad y eficiencia de los prestadores; especialmente en el componente de inversión. En los casos en que se requiera se desarrollarán mecanismos que: (1) permitan definir estructuras de costos regionales para sistemas no interconectados atendidos por un mismo prestador; y (2) hagan viable la operación de los sistemas, sin inversión, especialmente en el marco de los PDA II.
- Expedir un nuevo marco tarifario del servicio de aseo, acorde con las políticas ambientales, profundizando en señales de eficiencia, calidad y gestión integral de residuos sólidos y ampliando incentivos para estaciones de transferencia y ubicación de sitios de disposición final, de forma que promuevan soluciones regionales. Este nuevo marco posibilitará la vinculación de organizaciones formales de recicladores a los componentes de la prestación del servicio asociados con su actividad, cuando las características de mercado y las condiciones técnicas del servicio así lo permitan.
- Reglamentar incentivos para prestadores de servicios públicos que hagan un uso eficiente del consumo de energía en los sistemas de acueducto y alcantarillado.
- Ajustar el funcionamiento del esquema solidario en busca del equilibrio entre subsidios y contribuciones, teniendo en cuenta la nueva metodología de estratificación, para lo cual se debe: (1) revisar la efectividad del mecanismo de compensación regional implícito en la fórmula de asignación del SGP y evaluar otros instrumentos; (2) revisar e identificar alternativas de financiamiento; (3) definir un esquema de transición para la aplicación de la nueva estratificación, y; (4) desarrollar la reglamentación necesaria para el establecimiento de contribuciones mínimas y subsidios en los diferentes servicios, de forma tal que se reduzca el desequilibrio, considerando la capacidad de pago de los hogares y características regionales.

3. Instrumentos para mejorar la sostenibilidad de los sistemas de movilidad urbana

Para cumplir con los objetivos de la Locomotora de Vivienda y Ciudades Amables, se deberán llevar a cabo intervenciones integrales de movilidad y desarrollo urbano que se articulen con el ordenamiento territorial¹⁶⁷, apoyando y promocionando soluciones de transporte público masivo y no motorizado como las que ha venido implementando el Gobierno nacional a través de los SITM y de los

¹⁶⁷ Con especial énfasis en las áreas de conservación y ecosistemas estratégicos para reducir la afectación sobre su conectividad y por tanto, la producción y prestación de servicios ecosistémicos.

SETP¹⁶⁸, combinadas con medidas de administración de la demanda y uso del suelo. Por lo cual se adelantarán las siguientes acciones estratégicas:

- Diseñar e implementar la estrategia de Evitar-Cambiar-Mejorar (ECM). Bajo dicha estrategia de política se debe comenzar por evitar el uso de modos motorizados individuales, a través de una mejor integración de estrategias de transporte urbano, ordenamiento del territorio y uso de suelo, y de medidas integrales de administración de la demanda. Para los viajes necesarios, se buscará promover un cambio modal en el uso de vehículos motorizados particulares hacia modos que son más eficientes en el uso del espacio vial escaso, y menos intensivos en generación de emisiones, incluidos los modos de transporte público masivo y no motorizado (a pie y bicicleta). Finalmente, para mejorar la eficiencia de los sistemas de transporte, en términos de uso de energía, se promoverá el uso de combustibles limpios e incentivos a la importación o a la industria nacional para la producción de vehículos con tecnología limpia, sostenible de bajas emisiones¹⁶⁹.
- Fortalecer y rediseñar institucional y organizacionalmente la Unidad de Coordinación de Transporte Masivo, con un mayor énfasis en la formulación de políticas y ejecución de estrategias ECM complementarias de apoyo a los entes territoriales. La nueva Unidad de Movilidad Urbana Sostenible (UMUS) llevará una adecuada y fluida coordinación interinstitucional con el MAVDT y las entidades encargadas de la planeación urbana local, además de los Entes Gestores y los organismos locales de movilidad urbana. Lo anterior en el marco de Fortalecimiento Institucional del sector transporte (sección infraestructura y Servicios de Transporte y Logística).
- Promover el uso de modos y tecnologías de transporte de bajas emisiones. Como soporte al diseño de estrategias ECM, el Gobierno nacional se encargará de estructurar los programas de transporte urbano sostenibles¹⁷⁰ y la UMUS será la encargada de la coordinación de los mismos. Dichos programas incluirán componentes de infraestructura, política y regulación que promuevan el transporte no motorizado con infraestructura dedicada para la movilidad en bicicleta y a pie, complementarias a las inversiones programadas en los diferen-

¹⁶⁸ Se entiende como Sistemas de Transporte Masivo (SITM), las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población superior a los 600.000 habitantes. De igual manera, se entiende como Sistemas estratégicos de Transporte Público (SETP) las soluciones de transporte público para municipios o áreas metropolitanas con población entre los 600.000 y los 250.000 habitantes

¹⁶⁹ Desarrollar una estrategia encaminada a incentivar el ingreso y uso de vehículos con tecnologías limpias. (Proyecto de ley de reducción del IVA y el arancel, reducción de costos por parqueo para vehículos con tecnologías limpias, disminución de impuesto de rodamiento para estos vehículos, incentivo de ensamble nacional (etiquetas).

¹⁷⁰ Correspondientes al Plan de Inversión del Clean Technology FUND (CTF).

tes Sistemas de Movilidad Urbana, así como incentivos para la incorporación de buses con tecnología limpia de bajas emisiones.

- Administrar la demanda integralmente y proporcionar al usuario del sistema movilidad información en relación con la disponibilidad de oferta, el costo por el uso de la misma, las limitaciones existentes en torno a dicha oferta, y las medidas de regulación para propiciar toma de decisiones eficientes por parte del usuario. Para formular una política integral y eficiente de administración de la demanda, se deberán internalizar los costos (externalidades) asociados al uso de recursos escasos como el espacio vial y el aire limpio, así como los costos sociales y económicos generados por la accidentalidad vial. Las ayudas técnicas y tecnológicas, con los cambios propuestos al Código Nacional de Tránsito (ver capítulo Infraestructura y Servicios de Transporte y Logística), les permitirán a los entes territoriales adoptar políticas y estrategias diferenciales de tarificación vial¹⁷¹, cobros por congestión o contaminación, sobretasas a los combustibles, y al registro inicial e impuesto unificado de vehículos que también se modificará por ley. Para apoyar la efectiva implantación de la política de administración integral de la demanda, será de gran utilidad la articulación con los sistemas de información, gestión y control del tránsito y transporte que serán desarrollados como parte del Plan Maestro del Gobierno nacional para Sistemas Inteligentes de Transporte.
- Definir por parte del Gobierno nacional los lineamientos y estrategias para integrar todos los servicios de movilidad que sirven a las ciudades y a las regiones. Lo cual se deberá realizar a medida que los SITM y SETP se consoliden, y los entes territoriales busquen atender la demanda total en sus áreas urbanas, mediante la adopción e implantación de Sistemas Integrados de Transporte Público (SITP) y Sistemas Integrados de Transporte Regional (SITR), que permitan integrar los diferentes modos, física, operacional y tarifariamente.
- Establecer un marco conceptual y metodológico para la fijación de tarifas de transporte público en sistemas organizados y reestructurados bajo la Política Nacional de Movilidad Urbana. Estos lineamientos deberán seguir mejores prácticas en la tarificación de servicios públicos, evitando incluir en la estructura ineficiencias de los operadores, y revisando con mucho detenimiento la conveniencia de destinar recursos de la tarifa del usuario a la financiación de infraestructura del sistema, o para la desintegración física de los vehículos antiguos.
- Implementar el sistema de recaudo centralizado y de pago con medios electrónicos como herramienta efectiva que permitirá, por un lado, mejorar el servicio

¹⁷¹ Entre otros se tiene: Autopistas Urbanas, Peajes Urbanos, Gestión de Flota, Semaforización y otros elementos de tecnología ITS.

al usuario, y por el otro implantar esquemas de beneficios tarifarios dirigidos a grupos de población especiales (discapacitados, adulto mayor, estudiantes, y usuarios con movilidad reducida, etc.).

- Explorar alternativas y desarrollar mecanismos novedosos por parte del Gobierno nacional que posibiliten la financiación de las infraestructuras de transporte masivo, aprovechando el valor generado por los beneficios de accesibilidad de los sistemas integrados de transporte público. En este contexto, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Transporte le brindarán apoyo al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) en la revisión y ajuste de la Ley 388 de 1997, particularmente en lo relacionado con los instrumentos de gestión, orientado a desarrollos encaminados al transporte sustentable, y a instrumentos de financiación que representen alternativas a la financiación de los proyectos de transporte masivo que dependen exclusivamente de la capacidad fiscal de la Nación y los entes territoriales.
- Definir la estrategia de intervención y apoyo a municipios con población inferior a los 250.000 habitantes, y que se convertirán en ejes estructurales del desarrollo regional. Al mejorar los servicios e infraestructuras de transporte en estas ciudades, permitirían relocalizar las actividades que hoy se encuentran concentradas en ciudades de mayor jerarquía y así potenciar sus economías logrando una distribución más equilibrada de la población en el territorio. Para esta iniciativa, y dados los niveles de información con que se cuenta, se ha escogido la ciudad de Ocaña como ciudad piloto para la ejecución de la estrategia y respectiva evaluación de resultados. En ella serán puestos en práctica los lineamientos y serán medidos los indicadores de la política.
- Establecer alternativas multimodales que permitan mejorar la conectividad urbano-rural, de acuerdo con las características de cada región y proponer, construir, operar y mantener redes de transporte deseables operacional, ambiental y financieramente, haciendo especial énfasis en el transporte por cable, fluvial y carretero.
- Implementar en las zonas de frontera, el SITM del Área Metropolitana Binacional de Cúcuta, la formulación de planes de movilidad y las de soluciones de movilidad sostenibles –Sistemas Amables Binacionales (SAB) en las ciudades fronterizas.
- Adicionalmente, la incorporación de la logística urbana en la planeación territorial, en conjunto con los planes de movilidad locales, se consolidará como estrategia para reordenar y optimizar los flujos de mercancías desde los orígenes y destinos de la producción, que disminuya el tránsito de vehículos de carga dentro de las ciudades, disminuya los costos logísticos, reduzca emisiones de gases efecto invernadero y busque el bienestar general.

d. Articulación y encadenamiento con otros sectores

El éxito de la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables requiere la articulación con múltiples sectores. Además de los señalados en las estrategias anteriores, se destacan los siguientes:

Industria: el aumento en la tasa anual de construcción de vivienda va a exigir un esfuerzo importante en el suministro de insumos –cemento, hierro y ladrillo, principalmente–. Por esta razón, el Ministerio de Industria Comercio y Turismo, a través de la SIC mantendrá una vigilancia especial en aquellos mercados de insumos relacionados con el sector, en donde sea posible encontrar abusos de posición dominante, actos o acuerdos que puedan calificarse como reprochables a la luz de la normatividad de la competencias.

Mercado de capitales: El mercado de capitales requiere de una mayor profundización como fuente alternativa de financiación para actores del sector vivienda –hogares, bancos y constructores–. Por ello, en el desarrollo del lineamiento estratégico de construcción de la visión del mercado de capitales y las estrategias para alcanzarla presentado en el capítulo III.B.3.b: *Desarrollo del mercado de capitales*, se deberán discutir acciones tendientes a fortalecer productos focalizados en vivienda, titularización de hipotecas, y de los fondos inmobiliarios para financiar Macroproyectos, proyectos de renovación urbana y de vivienda en alquiler.

Seguridad urbana: El MAVDT debe articular con el Ministerio de Defensa y Seguridad y el Ministerio de Interior y Justicia la implementación de Macroproyectos y de programas de Mejoramiento Integral de Barrios con la infraestructura y estrategias de seguridad y convivencia ciudadana. En la consolidación de esta estrategia se podrá contar con el apoyo de UN-HABITAT y otras agencias de cooperación.

Red JUNTOS: Las diferentes estrategias y programas en vivienda, agua y saneamiento permitirán atender cerca de 390.000 hogares vinculados a la Red JUNTOS. Para el éxito de priorización definida en los instrumentos de vivienda, agua y saneamiento, resulta fundamental lo siguiente: (1) Avanzar en la georreferenciación de los hogares de Red juntos con carencias en vivienda y agua; (2) lograr el compromiso de las entidades territoriales en destinar contrapartidas a hogares de Red JUNTOS, especialmente para aquellos localizados en zonas de alto riesgo; y (3) Priorización de hogares de vivienda nueva en programas de generación de ingresos.

Energía eléctrica: Con el fin de garantizar espacios públicos seguros y accesibles, el Gobierno nacional impulsará el desarrollo del marco normativo que complemente los elementos del cobro de alumbrado público establecidos en la Ley 97 de 1913.

e. Metas y financiación

Las inversiones de la estrategia de Vivienda y ciudades amables ascienden a 98,5 billones entre 2010 y 2014, con una importante participación del sector privado, especialmente en vivienda. Las metas asociadas al presente capítulo se presentan en la tabla III-22.

Tabla III-22

Metas Vivienda y Ciudades Amables

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014
Iniciación de vivienda nueva	560.300 viviendas*	1.000.000 de viviendas
VIS con apoyo de FONVIVIENDA	76.520	243.437
VIS con apoyo de Cajas de Compensación	117.169	200.990
VIS rural con apoyo del Banco Agrario	20.691	45.000
Créditos desembolsados vivienda	376.913 créditos*	780.000 créditos
Créditos desembolsados por el FNA para vivienda	64.480	254.920
Generación de suelo	ND	7.000 has
Macroproyectos de vivienda y/o PIDUS en ejecución	10	27
Programas de renovación urbana en ejecución	0	4
Actualización catastral urbana y rural	Urbano: 74,5% Rural: 49,6%	Urbano: 90% Rural: 70%
Nueva población beneficiada con el servicio de acueducto	4,6 millones de personas*	2,8 millones de personas
Nueva población beneficiada con el servicio de saneamiento	3,6 millones de personas*	4,5 millones de personas
Inversión en infraestructura asociada a PDA	\$382.268 millones**	\$5.146.983 millones
Municipios que disponen adecuadamente residuos sólidos	847 municipios	923 municipios
Nuevos proyectos regionales de gestión integral de residuos sólidos apoyados por el MAVDT	NA	10 proyectos
Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	27,5% (2008)	36%
Conexiones intradomiciliarias	NA	90.000 viviendas
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Masivo - SITM en operación	5	8
Número total de Sistemas Estratégicos de Transporte Público - SETP en operación	0	7
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Público - SITP estructurados	0	4
Número total de Planes de Movilidad formulados	10	30

Indicador	Línea base 2010	Meta 2014
Número total de Sistemas Armables Binacionales – SAB formulados	0	7
Número total de Sistemas Integrados de Transporte Regional - SITR formulados	0	4
Número total de Estrategias para Ciudades Pequeñas (EPC) formulados	0	4
Número total de Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS) estructurados en ciudades	0	4

Fuente: *Cifras para el período 2006-2010. **Corresponde sólo a la inversión en marco de los PDAS en 2009 y 2010.

Nota: Con el cumplimiento de estas metas, el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en 2014 será el siguiente:

- Porcentaje de población con acceso a sistemas de acueducto urbano, el 99%.
- Porcentaje de población con acceso a métodos de abastecimiento de agua adecuados en área rural, el 77,1%.
- Porcentaje de población con acceso a métodos de saneamiento urbano, el 96,1%.
- Porcentaje de población con acceso a métodos de saneamiento rural, el 71,7%.
- Porcentaje de población que habita en asentamientos precarios urbanos, el 12,36%.

Prosperidad para todos

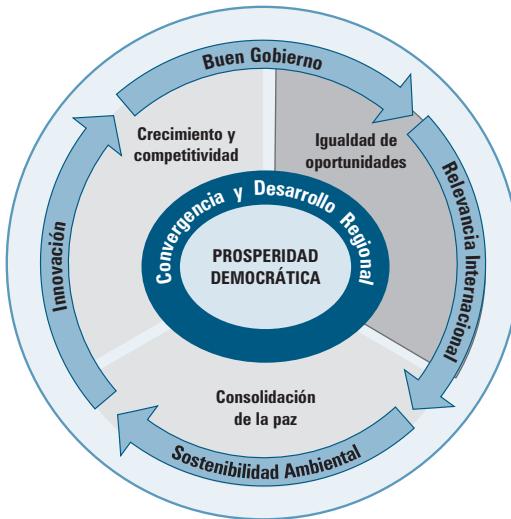
Capítulo

IV

Igualdad de oportunidades
para la prosperidad social

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



Los objetivos últimos del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos, y del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 como mapa de ruta, es la prosperidad de todos los colombianos. Esto significa lograr una sociedad con más empleo, menos pobreza y más seguridad. La visión de sociedad que queremos es la de una sociedad con igualdad de oportunidades y con movilidad social, en que nacer en condiciones desventajosas no signifique perpetuar dichas condiciones a lo largo de la vida, sino en que el Estado acude eficazmente para garantizar que cada colombiano tenga acceso a las herramientas fundamentales que le permitirán labrar su propio destino, independientemente de su género, etnia, posición social, orientación sexual o lugar de origen.

Para alcanzar estos objetivos, existen dos caminos que se cruzan y se complementan entre sí: el crecimiento económico sostenible y el desarrollo social integral.

El crecimiento económico no es un fin en sí mismo, sino un medio para llegar a una sociedad con bienestar e igualdad de oportunidades para todos. A través del crecimiento económico, se genera empleo formal, se produce riqueza y se mejoran las condiciones de vida de la población. Así mismo, el crecimiento económico genera recursos públicos que pueden ser empleados en reducir la pobreza y las disparidades sociales o en mejorar el entorno de competitividad de las empresas.

Así como el crecimiento económico conduce a mayor desarrollo social, las políticas y avances en el desarrollo social y la igualdad de oportunidades también retroalimentan el crecimiento económico y se traducen en una mayor productividad. Una población sana, educada, trabajando y en paz es una población más productiva y con mayor bienestar.

En materia social, Colombia enfrenta el gran reto de articular su desarrollo económico con el social. Esta articulación es la base de una sociedad equitativa, incluyente, próspera y en paz. Para el efecto, se diferencian cuatro desafíos fundamentales: (1) aumentar la eficiencia del gasto social para que los recursos se traduzcan en mejores resultados en cobertura y calidad; (2) mejorar la focalización del gasto social para que éste beneficie prioritariamente a los más pobres y vulnerables; (3) consolidar un sistema de protección social (SPS) que contribuya eficazmente a fortalecer y proteger el capital humano y los ingresos de los hogares, y a reducir su vulnerabilidad; y (4) alcanzar la inclusión social de los diferentes grupos étnicos, así como de la igualdad de género.

Una de las condiciones necesarias para disminuir los niveles de pobreza y de desigualdad es garantizar el funcionamiento del Sistema de Protección Social (figura IV-1) cuyo diseño comprende, tres grandes componentes: (1) la seguridad social integral –salud, riesgos profesionales y protección al cesante–, (2) la promoción social, y (3) las políticas y programas de formación del capital humano.

Estos elementos se complementan con mecanismos coyunturales para atender a grupos vulnerables en situaciones de crisis, así como con instrumentos que posibiliten el acceso de la población a activos físicos y financieros, incluyendo la vivienda o el crédito. En este frente, Colombia carece de mecanismos efectivos de articulación entre la oferta y la demanda por estos activos, especialmente para los grupos vulnerables de la población que tradicionalmente han sido excluidos de estos beneficios. Así mismo, el país presenta deficiencias en el manejo de condiciones especiales como las crisis económicas, sociopolíticas y ambientales. En cuanto al manejo de crisis ambientales, la atención humanitaria de la emergencia invernal que comenzó en el segundo semestre de 2010, evidenció las limitaciones que presenta el país en términos institucionales y de gestión de información.

Figura IV-1
Sistema de protección social



Como se observa en la figura, uno de los componentes del sistema, es la promoción social focalizada en la población más pobre y vulnerable. Por medio de esta rama, se busca promover la inserción de los más pobres y vulnerables a los servicios sociales, dar una atención integral a este segmento de la población, y brindar acompañamiento y herramientas que permitan a estas familias más pobres generar ingresos de manera sostenible y salir definitivamente de su situación de pobreza.

Una estrategia destacable dirigida a la población más pobre y vulnerable de Colombia es la Red para la superación de la Pobreza Extrema –JUNTOS–, en la cual se apoya a un millón y medio de familias colombianas en situación de pobreza extrema. Si bien la Red Juntos ha logrado resultados destacables en los últimos años, ésta enfrenta algunos desafíos hacia futuro como son: (1) la necesidad de fijar condiciones claras de salida y mecanismos de transición, (2) la falta de focalización geográfica, (3) la debilidad de los mecanismos de asignación, (4) la falta de un marco normativo en competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a Juntos, y (5) las debilidades de gestión en esta materia por parte de las entidades territoriales.

En el caso colombiano la promoción social también se enfoca en un grupo vulnerable de especial importancia que son los desplazados. Se estima que cerca de 3,4 millones de personas han sido víctimas del desplazamiento forzado en el país. La protección y reparación integral de este segmento de la población es una deuda social que tiene el país, para la cual se enfatiza la importancia de desarrollar estrategias de inclusión a la sociedad y de estabilización e independencia económica permanente.

El gran objetivo de un sistema de protección social es velar por la igualdad de oportunidades para toda la población. Uno de nuestros retos más urgentes para alcanzar este objetivo es consolidar un sistema de salud equitativo, sostenible y de calidad. En los últimos años el país ha logrado avances significativos en este frente: la cobertura de salud se expandió y hoy se acerca a la universalización, el país ha cumplido de manera anticipada los objetivos de desarrollo del milenio relacionados con la vacunación de la triple viral y la atención institucional al parto, la muertes por malaria y dengue se han reducido, y se han disminuido la mortalidad infantil –que pasó de 25,1 por mil nacidos vivos en 2002 a 20,6 en 2008–, la mortalidad de la niñez –que pasó de 30,6 a 24,9 por mil nacidos vivos en este mismo período– y la mortalidad materna –que actualmente es inferior al promedio latinoamericano con una cifra cercana a 75 por cada 100 mil nacidos vivos–.

Ahora bien, el sistema de salud colombiano enfrenta todavía desafíos inmensos. El principal de estos es garantizar la cobertura universal del aseguramiento en salud a través de los dos regímenes de financiamiento (contributivo y subsidiado),

y lograr en el plazo establecido la unificación de sus planes de beneficios. Lo anterior, en condiciones de sostenibilidad financiera y reduciendo los niveles de evasión y elusión. El sistema deberá adicionalmente garantizar mejores niveles de acceso y calidad, y mejorar el desempeño de las instituciones a cargo del manejo del riesgo financiero y de la prestación de los servicios.

La educación, por su parte, es quizás la herramienta más efectiva para reducir la inequidad y alcanzar igualdad de condiciones para la generación de ingresos. A través de una educación equitativa, de calidad y con pertinencia, la población puede acceder con mayor facilidad a un empleo formal o emprender con más posibilidades de éxito una iniciativa empresarial. Lo anterior, sin olvidar los múltiples efectos positivos que genera la educación sobre el desarrollo personal de los individuos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 entendemos la educación como un proceso continuo que comienza en las primeras etapas de vida y termina en la tercera edad. Constituye, como tal, un proceso evolutivo que constantemente se adapta a un entorno cambiante.

El primer paso para alcanzar una educación completa y de calidad, es asegurar una atención total e integral a la primera infancia. Sin este primer paso, la igualdad de oportunidades nunca será realidad. Se ha demostrado que los programas de educación en responsabilidad materna y de primera infancia generan impactos significativos durante toda la vida de los individuos en aspectos como la salud, la educación, las competencias laborales e incluso el desarrollo de características personales como la propensión a la convivencia pacífica. Es por esto que desde las primeras etapas de vida es crucial promover programas globales e integrales de alimentación, formación y asistencia a los niños.

Para lo anterior, las prioridades se centran en implementar un modelo de atención integral que evolucione hacia una cobertura universal, con equidad y calidad. En este contexto, se asumen como criterios de equidad en la primera infancia; las brechas urbano-rurales, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con la edad y condición, así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación y cuidado.

Una vez culmina la formación integral de primera infancia, el reto es continuar el proceso de aprendizaje con una educación básica y media de calidad. Aunque en los últimos años se lograron avances sustanciales en cobertura, el país enfrenta todavía grandes retos por mejorar la calidad y pertinencia de la educación durante todas sus etapas.

En este sentido, es necesario desarrollar y fortalecer el Sistema de Formación de Capital Humano que consiste en: (1) garantizar el acceso universal a la

educación básica, haciendo especial énfasis en la calidad del servicio, procurando reducir las brechas entre prestadores públicos y privados, y haciendo hincapié en la importancia de asegurar la permanencia de los estudiantes en el sistema; (2) mejorar la infraestructura educativa y adecuarla a los riesgos derivados del cambio climático; (3) dar especial atención al acceso en el nivel de educación media; (4) mejorar la cobertura y pertinencia de la educación superior y en particular de la educación técnica y tecnológica; y (5) dinamizar y mejorar la cobertura y pertinencia de la formación para el trabajo, introduciendo esquemas competitivos y de aseguramiento de la calidad.

Otra manera de dar mayores oportunidades a la población es a través del establecimiento de un ámbito de negocios que favorezca la generación y el desarrollo de nuevos emprendimientos para la población de menores ingresos. Un entorno que permita que las ideas se conviertan en negocios y que estos negocios crezcan y generen empleo y dinamismo económico. Una estrategia en esta línea pasa por facilitar el acceso al microcrédito y a otras modalidades de financiamiento como las microfinanzas, y por generar una regulación que facilite la creación y contribuya a la supervivencia de las empresas durante sus primeros años de vida.

Por otro lado, en el cumplimiento de las estrategias de igualdad de oportunidades para la población, amerita hacer hincapié en la igualdad de género. La igualdad de género se propone como un gran reto en el cual, si bien se ha avanzado en el país en los últimos años, por ejemplo con la vinculación cada vez mayor de la mujer en todas las esferas laborales, todavía queda en este frente un importante camino por recorrer, en particular en temas como la violencia intrafamiliar, el apoyo a las madres cabeza de hogar, la baja participación de los hombres en la educación superior o el reconocimiento de derechos a la población LGBTI¹⁷².

Así mismo, en los lineamientos para alcanzar la igualdad de oportunidades para toda la población merece hacer especial énfasis en el desarrollo de políticas dirigidas a segmentos específicos de la población como la población afrodescendiente, palenquera y raizal, los pueblos indígenas y el pueblo Rrom-gitano. Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza a nivel nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades en el acceso a los beneficios del desarrollo para estos grupos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

La aplicación de políticas diferenciadas debe llegar también a segmentos específicos de la población como la población en situación de discapacidad, los jóvenes

¹⁷² LGBTI: Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales.

y los adultos mayores. En este punto, revisten particular importancia: el mejoramiento de la empleabilidad de los jóvenes—que actualmente registran tasas de desempleo superiores al 20%—, el aseguramiento de esquemas que conduzcan a un sistema pensional más incluyente que asegure una vida digna a la los adultos mayores, y estrategias activas de inclusión social para la población en situación de discapacidad y sus familias.

Como se anotó anteriormente, el sistema de protección social busca, en definitiva, mejorar la calidad de vida de la población, mediante la protección ante diferentes riesgos. Ahora bien, la calidad de vida de un individuo no sólo depende de los ingresos que genera, o del estado de salud o la educación a la que tiene acceso. Depende también de otros elementos críticos como la cultura, el deporte, o la oferta de actividades de recreación. Los efectos positivos que estos elementos generan sobre la calidad de vida, la salud, la inclusión social, el desempeño educativo o el desarrollo personal y profesional, son incuantificables. En este frente se han dado algunos avances importantes en el país en los últimos años. Falta, sin embargo, elevar su importancia y potenciar aún más su desarrollo.

En este sentido, una política cultural integral en el país requiere, entre otros, fortalecer el Sistema Nacional de Cultura, apoyar el emprendimiento en las industrias culturales, promover programas culturales para la primera infancia, fortalecer el Programas de Lectura y Escritura, y continuar con los programas de conservación del patrimonio cultural.

Por otra parte, la responsabilidad de la familia y de la comunidad es de vital importancia para el desarrollo de una sociedad. En dicho sentido, es necesario que las familias y la comunidad participen de forma solidaria en el bienestar de los niños, niñas y adolescentes, jóvenes y adultos mayores. Para potenciar lo anterior, el Estado promoverá la creación de redes sociales de tal forma que permita fomentar la corresponsabilidad de la familia y la comunidad.

Finalmente, para que una estrategia social integral realmente se traduzca en más oportunidades y mejor calidad de vida para toda la población, se requiere la participación activa del sector privado y de la sociedad civil. En este sentido, vale la pena resaltar el papel crucial y creciente de la inversión social privada, y de las diferentes formas de Responsabilidad Social Empresarial. Estas iniciativas privadas tienen un papel fundamental en la innovación social, y bajo una base de voluntariedad, pueden articularse eficazmente con los programas del Gobierno nacional y los gobiernos locales con un impacto potencial muy importante sobre la población vulnerable.

A. Política Integral de Desarrollo y Protección Social

1. Primera infancia

El país viene trabajando en la protección integral de los derechos de los niños y las niñas. En este marco, se ha identificado el desarrollo de la primera infancia como una de las líneas de acción prioritarias. En efecto, se dispone de un marco jurídico que soporta las decisiones y acciones destinadas a la primera infancia: la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN); la Ley 1098 de 2006, mediante la cual se expide el Código de Infancia y Adolescencia y en la cual se establece el derecho al desarrollo integral de la primera infancia, y la Ley 1295 de 2009 cuyo objeto es contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una efectiva articulación y coordinación interinstitucional.

Dada la importancia del desarrollo durante los primeros 6 años de vida, se considera prioritario diseñar e implementar una estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia (AIFI)¹⁷³. Las intervenciones orientadas a potenciar el desarrollo integral de los niños y niñas durante sus primeros años, además de ser un derecho, se constituyen en una ventana de oportunidad para el desarrollo social y económico, dado que generan impactos duraderos relacionados con la fortaleza psicológica, la disminución de la morbilidad y la criminalidad en el ciclo de vida de las personas; mejor rendimiento académico, menor deserción escolar y menores índices de repitencia, aumentando con ello la permanencia de los niños dentro del sistema educativo; la productividad y los ingresos futuros. Por ende se constituye como la inversión social con mayor tasa de retorno.

a. Diagnóstico

De acuerdo con las proyecciones de población del DANE, en Colombia hay un total de 5.132.760 niños menores de 6 años (0 a 5 años 11 meses), de los cuales el 56% pertenecen a los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén¹⁷⁴ (tabla IV-1). De otra parte, del total de población vulnerable menor de 6 años, el 70% pertenece al nivel 1 del Sisbén y el 26% al nivel 2.

¹⁷³ Dicha estrategia se denominará *De Cero a Siempre*, y estará liderada por la Presidencia de la República.

¹⁷⁴ Niños pertenecientes a los niveles de Sisbén 1, 2 y 3 con corte a noviembre de 2009 (2.875.634).

Tabla IV-1

Total de población y población vulnerable en niños de 0 a 5 años

	0	1	2	3	4	5	Total 0 - 5 años
Total de población*	859.612	856.751	854.975	854.295	854.730	852.397	5.132.760
Población vulnerable (Sisbén 1,2 y3)**	264.867	427.534	473.731	514.686	563.446	631.370	2.875.634
Proporción	31%	50%	55%	60%	66%	73%	56%

* Fuente: DANE, Proyecciones de Población.

** Fuente: Sisbén versión 2, con corte a noviembre de 2009.

Desnutrición y alimentación. La desnutrición antes de alcanzar los 6 años de edad se asocia a los problemas de diabetes y baja estatura. Por su parte, un bajo peso al nacer aparece correlacionado con aumentos en la presión sanguínea, enfermedades pulmonares crónicas y otras cardiovasculares (Van der Gaag, 2002: 68). Para el año 2010, según datos de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN), la desnutrición global afectó al 3,4 % de los niños menores de 5 años, con grandes diferencias regionales¹⁷⁵. Por su parte, la desnutrición crónica o retraso en el crecimiento alcanzó niveles del 13,2% en los menores de cinco años. La duración de la lactancia materna exclusiva¹⁷⁶ es de tan sólo 1,8 meses¹⁷⁷, cuando la recomendación de la Organización Mundial de la Salud es de 6 meses.

Atención y cuidado. La Encuesta de Calidad de Vida (ECV) del 2008 revela que en atención y cuidado de los menores de 6 años, tan sólo un 32% de los menores de 5 años asistían a un hogar comunitario, guardería o preescolar, siendo menor en la zona rural (20%) que en la urbana (36%); mientras que el 54% permanece al cuidado de los padres en la casa. Las principales razones de no asistencia a atención institucional se concentran en preferencias de los padres porque el niño permanezca en casa (77%) y llama la atención que el 50% de los padres consideran que el niño no está en edad de asistir. Las razones económicas o por déficit de oferta (por cupo o cercanía) tan sólo representan el 17% de los casos, siendo mayor en las zonas rurales (32%).

Salud. La mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse

¹⁷⁵ La región central tiene el mejor comportamiento (2,8%), seguido de Bogotá con 2,9% y Amazonas-Orinoquia con 3,6%, y la región Atlántica presenta las mayores prevalencias con 4,9%.

¹⁷⁶ Por “lactancia materna exclusiva” se entiende que el niño recibe solamente leche materna y puede o no incluir rehidratación oral o gotas de vitaminas, minerales o medicinas.

¹⁷⁷ La región Caribe presenta la menor duración mediana de la lactancia exclusiva (0,6 meses) y el departamento de Amazonas es el que es más larga exclusividad presenta (5,5 meses).

favorablemente, no pueden entenderse como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. Las muertes maternas también han presentado un reciente descenso favorable. Sin embargo, las tasas existentes siguen siendo elevadas, a pesar de la real posibilidad de ser evitadas (sección IV.A.3: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible* y su anexo). Las coberturas de vacunación por biológico son cercanas al 95%. Sin embargo, no se tienen estimaciones ciertas sobre el esquema completo de vacunación simple.

Atención Integral a la Primera Infancia. Como resultado de los avances normativos en materia de primera infancia (Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010; Código de la Infancia y la Adolescencia: Ley 1098 de 2006; Política Nacional de Primera Infancia: Documento CONPES Social 109, Acto Legislativo 04 de 2007 y Ley 1295 de 2009) se ha evolucionado hacia el diseño e implementación de modelos de AIDI, que incluyen principalmente los componentes de educación inicial, salud, cuidado y nutrición. Sin embargo, la oferta de Atención Integral a Primera Infancia resulta aún bastante reducida. Desde 2007, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en alianza con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), desarrollaron el Programa de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIDI). A través de tres modalidades o entornos (familiar, comunitario e institucional), se espera lograr la atención integral de 400.000¹⁷⁸ niños y niñas a diciembre de 2010; este programa sumado a las iniciativas de atención integral locales de Bogotá y Medellín; y algunos programas del ICBF han permitido la atención integral de 566.429 niños y niñas menores de cinco años que corresponden al 25% de la población vulnerable menor de 5 años. Otras modalidades no vinculadas a este esquema brindan algún tipo de atención parcial (tabla IV-2).

Tabla IV-2

Modalidades de atención a la primera infancia, 2010

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
Integral	Institucional	Hogares ICBF Integrales	143.060	6,4%
		PAIDI Institucional	83.506	3,7%
		Entidades territoriales (Bogotá y Medellín)	36.331	1,6%
	Comunitario	PAIDI Comunitario	96.655	4,3%
	Familiar	PAIDI Familiar	172.919	7,7%
	Proyectos especiales MEN (Ludotecas Naves, Indígenas)		33.958	1,5%
	Total atención integral		566.429	25,2%

¹⁷⁸ 31 de diciembre de 2010, mediante el PAIDI en sus tres modalidades más los proyectos especiales del MEN, se ha logrado la atención de 387.038 niños y niñas (cifra parcial).

Tipo de atención	Medio de Atención (entorno)	Modalidad	Población	Porcentaje de población
No Integral	HCB FAMI		231.953	10,3%
	Hogares ICBF no integrales		697.188	31,1%
	Total atención no integral		929.141	41,4%
Total población atendida			1.495.570	66,6%
Población por atender			748.694	33,4%
Población vulnerable de 0 a 4 años			2.244.264	100%
Población vulnerable de 5 años			631.370	100%
Atención no integral transición			341.525	54,1%
Por atender en transición			289.845	45,9%
Total población vulnerable de 0 a 5 años			2.875.634	100%

Fuente: ICBF (con corte a 31 de diciembre de 2010), MEN (con corte parcial a 31 de diciembre de 2010).

Sin embargo, los esquemas de financiación para primera infancia se encuentran dispersos en cada uno de los sectores (en algunos casos son fuentes de recursos no estables); el compromiso de los gobiernos locales es reducido; no existen estándares de calidad unificados ni un sistema de información que dé cuenta de la integralidad en las acciones y sus resultados.

Información. Si bien se han logrado avances en materia de disponibilidad de información, aún persisten serias dificultades para identificar cada niño y niña que recibe un programa o presenta una necesidad. Uno de los principales problemas que presentan tanto el Sistema de Información a la Primera Infancia (SICI) del MEN, como el Registro Único de Beneficiarios (RUB) del ICBF y la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) del Ministerio de la Protección Social (MPS) es la identificación plena del beneficiario por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RENIEC), como consecuencia de los diferentes tipo de identificación existentes.

b. Lineamientos, acciones y estrategias

1. Implementar una Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia - De Cero a Siempre - Reduciendo brechas, hacia un acceso universal y con calidad

Dentro de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo se destaca la Atención Integral a la Primera Infancia, la cual se proyecta como una atención que cumpla con criterios de calidad, orientada a potenciar de manera adecuada las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano.

Si bien los lineamientos están dirigidos a todos los niños y niñas menores de seis años, los recursos públicos se focalizarán en la población pobre y vulnerable. En este contexto, se tienen como criterios de equidad en la primera infancia, las brechas urbano-rurales, en calidad y acceso, las necesidades particulares de los niños de acuerdo con las edades simples y con su pertenencia étnica, la población elegible pobre y vulnerable a partir del Sisbén (versión III), así como la situación real de cada una de las entidades territoriales en términos de salud, nutrición, educación inicial y cuidado. Para lograr la equidad se requerirá dar prioridad en aquellas zonas del país con mayor déficit de atención integral a la primera infancia.

La Estrategia de *De Cero a Siempre* parte de reconocer que se incluirán los componentes de salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección y que la atención integral a la primera infancia estará dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años 11 meses de edad, comprendiendo principalmente los siguientes grupos de población para los cuales se requieren estrategias diferenciadas, pero articuladas: (1) madres gestantes y lactantes; (2) niños de 0 a 2 años; (3) niños de 3 a 4 años que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal; y (4) niños de 5 años¹⁷⁹. De otra parte, reconociendo que no es posible modificar las condiciones de vida de los niños menores de 6 años sin modificar el contexto familiar, se considera la familia como grupo prioritario hacia el cual se dirigen acciones de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades de afecto, cuidado, protección y desarrollo.

Las familias se incorporarán como beneficiarias de acciones específicas dentro del paquete de atención integral a la primera infancia, dirigiendo hacia estas familias las dimensiones de generación de empleo e ingresos de las estrategias para la superación de la pobreza. Adicionalmente, se incorporará a la familia como la principal responsable del cuidado y la atención de los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años, 11 meses, por lo que serán beneficiarias de acciones de fortalecimiento de sus competencias de crianza con afecto y sin violencia, promoviendo la corresponsabilidad a través de diferentes formas de capacitación.

De esta manera, las familias de los niños que se atiendan integralmente habrán mejorado sus condiciones de vida y contarán con información, formación, acompañamiento para criar afectuosa y pacíficamente a sus hijos.

Para ello, el Gobierno nacional definirá los logros específicos para cada uno de estos grupos de edad, teniendo en consideración las diferencias en desarrollo

¹⁷⁹ Este grupo corresponde a los niños que ingresan al grado de transición del Sistema Educativo. Por lo tanto, se requiere diseñar estrategias que permitan que los niños de 0 a 4 años que se atienden de manera integral (que no deben estar escolarizados en el sistema educativo formal), una vez cumplan la edad de 5 años accedan sin ninguna restricción al grado de transición, garantizando en este grado igualmente una atención integral.

infantil temprano –cognitivo, emocional, social, y físico–. La Estrategia será de referencia nacional, pero se adelantarán procesos de articulación y trabajo conjunto con entidades territoriales permitiendo la definición de lineamientos y la implementación de modelos diferenciales y de calidad, en especial en el ámbito nutricional y pedagógico. Con la definición de logros, el MEN, el MPS, el ICBF y demás entidades que ofrecen servicios a esta población¹⁸⁰, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), estimarán los costos de la estrategia *De Cero a Siempre* para la población elegible del Sisbén y definirán y programarán las necesidades de recursos (humanos, físicos y financieros) para cumplir las metas previstas.

Ahora bien, con el fin de implementar la Estrategia De Cero a Siempre se tendrán en cuenta los siguientes criterios: (1) para cualificar los Hogares Comunitarios de Bienestar –entre otras modalidades no integrales–, y para atender a los niños que no reciben ningún tipo de atención, se dará prioridad al entorno institucional; (2) en aquellos lugares donde no sea posible cualificar Hogares Comunitarios haciendo el tránsito al entorno institucional, se fortalecerá la atención en el entorno comunitario; y (3) para zonas rurales dispersas se tendrá como modelo de atención el entorno familiar. Estos entornos de atención se tomarán como modelo inicial y se irán cualificando progresivamente. El establecimiento de la estrategia *De Cero a Siempre*, implica migrar de una atención no integral hacia esquemas integrales, con una calidad definida y acordada. Para el efecto, se deberá reestructurar la oferta del ICBF orientándola prioritariamente a este propósito, lo cual le implicará reasignar progresivamente recursos e intervenciones hacia esta estrategia.¹⁸¹ De igual forma, los programas y recursos de Acción Social darán prioridad a este enfoque y se integrarán a la estrategia. Las modalidades y programas que para este grupo de población no cumplan este propósito, serán reestructurados o eliminados.

A su vez, resulta de especial relevancia vincular las estrategia *De Cero a Siempre* desde el MPS con el fin de garantizar el acceso a servicios integrales desde el sector salud y articular de manera efectiva la oferta de servicios, para lo cual será preciso transcender a la medición de esquemas completos de vacunación, así como revisar la escala del desarrollo que actualmente maneja el Sistema de Salud basada en la medición antropométrica. El MPS deberá diseñar un mecanismo de búsqueda activa de tal manera que la captación por parte del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se hará desde la gestación, incluida la madre, con acciones de promoción

¹⁸⁰ Incluida Acción Social con sus diferentes modalidades y programas, entre los cuales Familias en Acción.

¹⁸¹ Entre los cuales los componentes nutricionales de Desayunos Infantiles y Alimentación Escolar, en éste último caso conforme a lo dispuesto en la Ley 1176 de 2007 en cuanto a focalización, priorizando la atención en los segmentos de población pobre y vulnerable y niveles educativos bajos.

de la salud, prevención de la enfermedad y atención integral de las enfermedades prevalentes de la infancia, como control de Crecimiento y Desarrollo, control prenatal de calidad, atención institucional de partos, vacunación, lactancia materna salud bucal y visual, detección temprana de discapacidades y otras alteraciones del desarrollo, entre otras acciones, como lo contemplan tanto el Plan Obligatorio de Salud como el Plan Nacional de Salud Pública. De la misma manera, se tendrán en cuenta los mecanismos comunitarios que permitan la detección de discapacidades y se incorporarán las estrategias para que aquellos niños con alguna limitación, accedan oportunamente a los servicios de habilitación correspondientes.

Así mismo, en el marco de la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN)¹⁸², se deberá promover la garantía de los nutrientes necesarios mediante el fortalecimiento de las políticas de disponibilidad de alimentos, el acceso a los mismos y el mejoramiento de los hábitos de consumo de las familias. De esta manera, se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la desnutrición global, la desnutrición crónica, la anemia nutricional en la primera infancia y en las mujeres en periodo de gestación y en edad fértil. Adicionalmente, se revisarán las condicionalidades del Programa Familias en Acción, para su articulación con *De Cero a Siempre*.

Avanzar hacia en la estrategia nacional *De Cero a Siempre* implica vincular activamente sectores como Cultura. En este sentido, el Ministerio de Cultura aporta en articulación con el MEN al proceso de sensibilización y formación de maestras, madres comunitarias, cuidadores y agentes educativos en materia de actividades lúdicas, creativas y en el desarrollo de lenguajes expresivos y estéticos en los niños y niñas, generación de espacios comunitarios para las familias donde se promueva la literatura, el arte, el juego y la exploración del medio como actividades que potencian el desarrollo de la población infantil. Es fundamental incluir dentro de la Estrategia acciones dirigidas a reconocer el derecho a la participación de los niños y niñas desde la Primera Infancia.

En el mismo contexto, en la sección de Promoción de la Cultura (IV.A.6), se mencionan acciones específicas con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños de 0 a 6 años, promoviendo el ejercicio de los Derechos Culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos.

De otra parte, se desarrollarán estrategias específicas que promuevan el reconocimiento, el respeto y el cuidado de los niños y niñas menores de 6 años, como por ejemplo: eliminación del castigo corporal y de los demás castigos denigrantes,

¹⁸² El Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional que impulsa esta Comisión, deberá dar énfasis a estas medidas.

prevención de riesgos en el hogar, promoción de relaciones basadas en el diálogo, educación para la paz, entre otros.

Por otro lado, se requiere continuar con el esfuerzo de realizar un inventario de la infraestructura existente, para determinar las necesidades de construcción, adecuación y mantenimiento bajo estándares de calidad y en articulación con el desarrollo de los demás entornos de atención definidos y las evaluaciones de costo –efectividad e impacto necesarias. Lo anterior, privilegiando esquemas de alianzas público-privadas que permitan ampliar y sostener la oferta. Como mecanismo para apoyar la implementación de la estrategia *De Cero a Siempre*, adicional al equipo humano que por estándar debe permanecer con los niños, se promoverá que los estudiantes de carreras tales como sicología, trabajo social, nutrición y preescolar u otras pertinentes presten un servicio social obligatorio bajo modalidades de Contrato de Aprendizaje.

Establecer los mecanismos de articulación y coordinación interinstitucional

Con el fin de lograr una gestión eficiente y efectiva de *De Cero a Siempre*, se requiere contar con una instancia articuladora y coordinadora de las diferentes entidades, la política y sus programas y operadores. Desarrollando las directrices del Consejo de Política Social creado por la Ley 1098 de 2006 en cuanto a AIPI, se creará la Comisión Intersectorial para la estrategia *De Cero a Siempre*, conformada por el MPS, el MEN, el ICBF, el DNP, Acción Social, el MHCP, el Ministerio de Cultura, las Altas Consejerías de Programas Especiales y para la Prosperidad, bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Prosperidad Social. Las entidades ejecutoras de programas del nivel nacional, diseñarán, implementarán y evaluarán un Plan de Acción unificado y conjunto, el cual contempla las acciones, los resultados y los productos de la Estrategia nacional, definiendo claramente las responsabilidades y competencias operativas, técnicas y financieras de cada entidad, así como las responsabilidades de gestión y coordinación con las entidades territoriales en los aspectos de su competencia. Este Plan será asumido como orientador de todas las acciones que las entidades participantes desarrolle sobre el tema.

Se promoverá la participación activa de entidades como La Registraduría Nacional del Estado Civil (RENEC), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Tecnologías de Información y Comunicación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio del Interior y de Justicia.

La Comisión elaborará planes anuales de acción, propondrá reformas o adecuaciones a entidades o programas que así lo requieran; recomendará la regulación necesaria y el desarrollo de la capacidad administrativa, jurídica y financiera con el fin de garantizar la sostenibilidad de la estrategia *De Cero a Siempre*. Así mismo, estará encargada de recomendar los estándares de calidad en cada ámbito así como la forma de hacerlos efectivos, y orientará la operación *De Cero a Siempre* a través de

esquemas de participación público-privada. Adicionalmente, orientará la regulación relacionada con los tipos de servicios, lineamientos y rutas de operación compartidos y aceptados por todas las entidades que garanticen la integralidad y la articulación de los sectores y los recursos hacia un propósito común que sea sostenible.

La operación de la estrategia *De Cero a Siempre* requiere que esta articulación se haga efectiva en los municipios y departamentos, para lo cual se promoverá la realización de diagnósticos de la situación de la primera infancia en cada uno de los entes territoriales, con el fin de establecer las necesidades especiales de atención que deben ser priorizadas. Estos elementos serán incorporados en los planes de desarrollo municipales y departamentales dentro del componente de infancia que establece la Ley 1098 de 2006, para el desarrollo de planes de acción territoriales que se discutan en los Consejos de Política Social respectivos. Del mismo modo, se deberá contar con una instancia responsable de la estrategia *De Cero a Siempre* en los ámbitos territoriales que pueden ser parte integrante de estos Consejos. Para ello, cada entidad territorial analizará cuál es el ámbito más adecuado para la misma, con similar función a la de la Comisión Intersectorial del nivel nacional. De esta manera, se fortalecerán las entidades territoriales para la planeación, ejecución y seguimiento de la Atención Integral a la Primera Infancia. Así mismo, se incorporará un proceso de modernización en la gestión de cada sector involucrado en *De Cero a Siempre*, para garantizar eficiencia, oportunidad, pertinencia, calidad y equidad.

De otra parte, con el fin de que la coordinación interinstitucional y la estrategia *De Cero a Siempre* operen de manera adecuada, se debe contar con esquemas de financiación claros y estables, definidos por el MHCP y el DNP, así como con fuentes alternativas de financiación que garanticen mayores recursos para la operación de la estrategia *De Cero a Siempre*. Lo anterior, permite asegurar el cumplimiento de los compromisos y metas de cada una de las entidades, así como la continuidad y mejoramiento en la prestación del servicio y teniendo presente que el objetivo de esta atención integral en el largo plazo es lograr acceso universal con alta calidad para la población vulnerable.

Aseguramiento de la calidad

Lo anterior, implica contar con un sistema de aseguramiento de la calidad para la prestación del servicio de atención integral, para lo cual se adelantará el desarrollo e implementación del sistema que se ha venido diseñando bajo la coordinación del MEN, con la participación de las entidades competentes.

Dentro de los estándares de calidad que se buscan para la prestación de servicios a la primera infancia, adquiere especial relevancia la formación de talento humano. Este aspecto garantiza la generación de una capacidad y una oferta de atención pertinente que hace posible un aumento de cobertura con calidad sin

limitaciones. Por tanto, se requiere implementar un sistema de formación integral de talento humano que involucre instituciones de educación superior, normas superiores, el SENA, instituciones de formación para el trabajo, las Cajas de Compensación y otras entidades, en el marco del desarrollo infantil temprano, el aprendizaje, el cuidado responsable y la sensibilización a los padres o cuidadores, siguiendo los lineamientos previstos en este plan para el desarrollo y cualificación de competencias laborales. Para ello, se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) ampliación de la oferta actual y fomentar el desarrollo de programas de educación superior y formación dirigidos a educación inicial; (2) diseño e implementación de procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos que trabajan con la primera infancia, a través de metodologías virtuales y presenciales, con parámetros de calidad, que respondan a las particularidades y requerimientos de las regiones. Adicionalmente, se adelantarán procesos de formación y cualificación para las madres comunitarias del programa hogares comunitarios de bienestar, de manera gradual, conforme al incremento de la cobertura y la migración de modalidades no integrales a integrales; lo cual facilitará su profesionalización y debiendo priorizar su contratación en los procesos de cualificación de la oferta integral de atención a la primera infancia que adelantará la Comisión Intersectorial para Primera Infancia en el marco de la estrategia *De Cero a Siempre*; (3) procesos de certificación de competencias laborales soportados en el desarrollo de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH) a partir de un marco de cualificaciones apropiado para esta área; y (4) diseño e implementación de procesos diferenciales y contextualizados de capacitación y formación, dirigidos a las familias, para el desarrollo de habilidades que permitan la promoción del desarrollo infantil y la garantía de sus derechos.

Esto irá acompañado de la implementación de estrategias que cualifiquen los servicios y las prácticas pedagógicas, fortaleciendo la articulación entre la educación inicial y la educación preescolar, a través de la definición de lineamientos pedagógicos para una educación inicial diferencial y de calidad. Este proceso que inicia con el sistema de aseguramiento, debe ser continuamente revisado a lo largo del tiempo durante un lapso aproximado de 5 años, plazo en el cual se debería contar con un sistema de calidad suficientemente robusto. Al Sistema de Garantía y Aseguramiento de la Calidad deberán adaptarse, de manera progresiva durante un periodo de transición, los prestadores actuales de servicios para la primera infancia tanto públicos como privados, de tal forma que se garantice la calidad de los servicios para todos los niños menores de cinco años.

Adicionalmente, se requiere de la construcción y adecuación de ambientes educativos pertinentes; por ello se ajustarán los requerimientos y definirán lineamientos de infraestructura, dotación y condiciones de seguridad para las diferentes modalidades de atención, que permita una atención diferencial, acorde a las características y particularidades de los niños y las niñas.

2. Mecanismos de seguimiento y evaluación para la primera infancia

Es preciso diseñar e implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación a la estrategia *De Cero a Siempre*, para lo cual se requiere organizar un sistema de información que fortalezca y articule los sistemas existentes y permita tener información veraz, oportuna y confiable de este rango de edad. Para el efecto, es necesario trabajar de manera articulada con la RENEC para que estandarice el tipo de identificación y entregue de manera gratuita, a las entidades del orden nacional, la información correspondiente a la identificación de los niños y niñas.

Para ello, resulta indispensable superar problemas de cobertura en el registro, de oportunidad en el procesamiento de la información y de interconectividad entre los diferentes sistemas de información, con el fin de registrar efectivamente las actuaciones institucionales con cada niño o niña identificado hasta lograr “hoja de vida” que muestre si cada uno de ellos y sus familias ha accedido o no a los elementos del paquete de atención integral.

De igual manera, resulta relevante contar con indicadores y procesos investigativos que den cuenta de las intervenciones, y de los resultados e impactos alcanzados, de manera que se posibilite la valoración del desarrollo en sus diferentes dimensiones, la caracterización de los rezagos en dicho desarrollo, así como la demanda de servicios de cuidado, educación inicial y preescolar, entre otros. Lo anterior, permitirá consolidar procesos de retroalimentación de la política de primera infancia y toma de decisiones basadas en evidencia.

De acuerdo con lo anterior, se construirá una línea de base para *De Cero a Siempre*, se promoverá la realización de un estudio longitudinal que permita medir el impacto de las intervenciones de la política de atención integral, y se construirá una agenda de evaluaciones para las intervenciones dirigidas a esta población.

2. Niñez, adolescencia y juventud

En el marco de la Constitución Política y la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por el Estado Colombiano, se establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los de los demás. Este Plan de Desarrollo concede especial relevancia a este grupo poblacional. De acuerdo con la Ley 1098 de 2006 la niñez comprende desde el nacimiento hasta los 12 años de edad y son adolescentes aquellas personas entre 12 y 18 años. Así mismo, en la Ley 375 de 1997, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años.

Las estrategias que se presentan en este Plan tendrán un enfoque de protección integral que impone a las familias, a las comunidades y al Estado en cabeza de sus instituciones, las obligaciones de: reconocer los derechos de los niños, niñas,

adolescentes y jóvenes, asegurar su garantía y cumplimiento, prevenir que esos derechos sean amenazados o vulnerados y restablecer aquellos que han sido vulnerados, especialmente en poblaciones específicas como las víctimas de diferentes formas de violencia.

a. Diagnóstico

La población de 6 a 12 años afronta una compleja problemática que coloca a los menores en situaciones de riesgo. Algunos de los factores que contribuyen a esta situación en los niños son las relaciones familiares disfuncionales, aunadas al no uso adecuado, creativo y productivo del tiempo libre¹⁸³, el consumo de sustancias psicoactivas –en especial a mayores de 12 años–, violencia y maltrato –general, intrafamiliar, en el entorno escolar, sexual¹⁸⁴, entre otros. Se carece también de una oferta de servicios, con enfoque diferencial y de género; de espacios adecuados de recreación para el desarrollo de acciones que permitan a los menores de edad practicar continuamente un deporte y realizar una actividad física que permita el cambio de estilos de vida sedentarios y poco saludables.

Los preadolescentes (12-14 años) y aquellos propiamente adolescentes (14-18 años), se diferencian en la forma que en que perciben la familia, la sociedad, así como en su relación con el Estado. En estos grupos poblacionales la problemática se centra principalmente en la vulneración o inadecuada realización de sus derechos sexuales y reproductivos (embarazo de adolescentes) y a la vinculación a actividades como bandas y pandillas¹⁸⁵, organizaciones criminales y reclutamiento por parte de grupos armados irregulares.

Desde 2009 el país avanzó en la implementación del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), cuya finalidad es la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño causado por el adolescente que infringió la Ley

¹⁸³ Por ejemplo, resultados de la ENSIN 2005 muestran que sólo 1 de cada 4 adolescentes entre 13 y 17 años desarrollan el mínimo de actividad física recomendada –al menos 60 minutos diarios de actividad moderada o vigorosa por lo menos 5 días a la semana–; y que el 56,3% de la población entre 5 y 12 años dedica 2 horas o más a ver televisión o a jugar con videojuegos, y el 21,9% dedica 4 o más horas.

¹⁸⁴ Las principales causas de mortalidad en niñas, niños y adolescentes son: en las edades de 6 a 12 son el ahogamiento o los accidentes; para el rango de 12 a 14 son los accidentes varios y las agresiones (homicidios); y para el rango de 14 a 18 son las agresiones (homicidios) y accidentes terrestres. Lo anterior representa un 76% de mortalidad en hombres y un 46% en mujeres.

¹⁸⁵ El *pandillismo* es un fenómeno de expresión violenta de agrupaciones juveniles que afecta su integridad, al igual que la convivencia y la seguridad ciudadana. En su mayoría, se trata de un fenómeno urbano con diferencias regionales, que ejerce micro controles territoriales y coacción sobre niños y adolescentes para su inscripción en la pandilla, segregando y atacando a quien no se suscribe a ella. Adicionalmente, estas agrupaciones pueden ser cooptadas por redes de crimen organizado.

Penal¹⁸⁶. El país, se encuentra en un período de transición y enfrenta el reto de brindar una oferta pertinente, asertiva y estratégica acorde con la finalidad del SRPA, que evite reincidencias, emita mensajes preventivos y logre que el adolescente sea consciente del daño que causa su conducta a sí mismo, a su víctima y a la comunidad, desde una perspectiva de construcción de un sujeto de derechos.

Con respecto a la cobertura de afiliación en salud, a partir de enero de 2010, todos los niños y adolescentes menores de 18 años tienen derecho a los beneficios del Régimen Contributivo sin importar el régimen de afiliación al que pertenezcan.

Por otra parte, la participación de los niños, niñas y adolescentes (NoNaA) en el mercado de trabajo impide disminuir significativamente la pobreza en el país y transformar las condiciones de informalidad de la economía. El trabajo infantil aleja a las niñas y niños de la escuela y afecta las condiciones que permiten un buen desempeño escolar y laboral. Generalmente quien ha sido niña o niño trabajador, será padre o madre de hijos trabajadores, perpetuando en este caso la inserción de los jóvenes o adultos en los sectores más frágiles del mercado de trabajo. Aunque en las últimas dos décadas el número de NoNaA trabajando ha disminuido en Colombia, se deben realizar esfuerzos mayores para que el objetivo de la erradicación del trabajo infantil y de la dignificación de la vida de los NoNaA sea permanente y efectivo. El DANE informa que en el 2009¹⁸⁷, existían 1.050.147 NoNaA trabajando, y 718.006 se dedicaban a los oficios del hogar por más de 15 horas semanales. La problemática es heterogénea y segmentada, las niñas están presentes esencialmente en los oficios del hogar, y los niños en actividades fuera de éste; estos últimos son principalmente de zonas rurales y son clasificados en la categoría ocupacional de trabajadores familiares sin remuneración.

En relación con la información, las dificultades que se mencionaron en la sección de primera infancia, se mantienen en la población de niños, adolescentes y jóvenes, principalmente en la identificación de cada beneficiario que recibe un programa o presenta una necesidad.

La población de 14 a 26 años alcanza más de 8 millones en el 2010. En los últimos cincuenta años la población juvenil colombiana se ha triplicado y se estima que siga aumentando en los próximos 10 años donde alcanzará su nivel más alto, en términos absolutos, de 8,6 millones de jóvenes. Para llegar a estas proyecciones, se tiene que la población juvenil alcanzó en 1985 su mayor participación dentro de la población total cuando representaba un poco más del 21%. A futuro, se esperan caídas continuas en la participación de este segmento poblacional que actualmente es un poco más del 18%. Para 2020 se estima que será del 16,8%.

¹⁸⁶ El SRPA es un sistema naciente, que articula el proceso judicial con el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos.

¹⁸⁷ Cifras preliminares, cuarto trimestre de 2009.

La dinámica demográfica de la población juvenil y su relación con el resto de grupos etarios ha permitido identificar una ventana de oportunidades conocida como *bono demográfico*, entendido como aquel estado donde la población activa e independiente, es decir, aquellos de 15 a 64 años, deben soportar a menos dependientes –menores de 15 y de 65 y más años–. A medida que la razón de dependencia demográfica disminuye se amplían las posibilidades de ahorro social, hay un mayor número de personas vinculadas en actividades productivas y un menor número de personas demandantes de recursos.

Por otra parte, la institucionalidad del Sistema Nacional de Juventud está definida en la Ley 375 de 1997, sin embargo, la operación, gestión y coordinación de dicha institucionalidad no ha operado de manera adecuada, de acuerdo con lo establecido en dicha ley, y la inexistencia de un sistema de información nacional que integre las diversas formas o sistemas de información existentes en el nivel territorial limita la investigación y conocimiento de la juventud. La información así producida desconoce en algunos casos criterios de análisis diferenciales, de contexto y de diversidad.

b. Lineamientos, acciones y estrategias

Cabe señalar que para esta población el diagnóstico, las estrategias y metas se encuentran de manera transversal en diferentes secciones sectoriales del presente Plan. A continuación se plantean los lineamientos generales aplicables al conjunto de la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y se precisan algunos lineamientos por grupo de edad.

1. Protección de la niñez y adolescencia y participación de los jóvenes

Con el propósito de lograr un ejercicio efectivo de los derechos para la población hasta los 18 años, se dará énfasis al desarrollo de las estrategias y acciones que posibiliten la garantía en los ámbitos de: existencia, desarrollo, ciudadanía y protección¹⁸⁸. No obstante, la garantía de los derechos no es exclusiva del Estado, recae también sobre la familia y la sociedad, por ello es fundamental la interacción armónica y decidida en la protección de los mismos. La familia no puede ceder su responsabilidad al Estado o a la comunidad y ésta debe exigir que el Estado y la comunidad cumplan con sus responsabilidades.

Se implementarán estrategias permanentes de capacitación a las familias, padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto,

¹⁸⁸ Las estrategias generales de educación –Formación de capital humano– y salud –Acceso y calidad en salud: universal y sostenible–, se describen en los capítulos respectivos del presente plan de desarrollo.

economía familiar, prevención de las diferentes formas de violencia, incluida la intrafamiliar, el abuso sexual y el maltrato infantil, trabajando conjuntamente con el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Educación y las instituciones educativas para generar entornos protectores y protegidos desde y con la familia.

Igualmente, se establecerán mecanismos para prevenir que los niños y adolescentes sean abandonados por sus familias; y en caso de no tener una familia, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

En el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se reglamentará la Ley de Obesidad y se definirán criterios mínimos obligatorios para los restaurantes y tiendas escolares,¹⁸⁹ en los cuales se deberá dar prioridad a la venta de frutas, verduras y alimentos saludables que determinen el ICBF y MEN como coordinadores de la estrategia. Se continuará la suplementación con micronutrientes y fortificación de alimentos de consumo masivo como estrategia para reducir la deficiencia de micronutrientes en la población escolarizada. Como complemento, será necesario que la política de estilos saludables que desarrolle el MPS¹⁹⁰ considere acciones prioritarias en las instituciones educativas, donde además deberá evaluarse la capacidad de las mismas para impartir instrucción en educación física de manera regular, como parte de la cátedra educativa y con personal calificado. El MPS, ICBF, el MEN, Ministerio de Cultura y Coldeportes trabajarán de manera coordinada para incrementar y mejorar la oferta y facilitar el acceso a programas de recreación, deporte y cultura que permitan el adecuado manejo del tiempo libre, teniendo en cuenta las diferencias culturales y los menores en condición de discapacidad.

El Gobierno nacional profundizará los proyectos lúdicos, de formación artística y cultural y recreo-deportiva como complemento a la jornada escolar para las niñas, niños y adolescentes en todo el país, en coordinación con las entidades territoriales, los ministerios de Cultura y del Interior y Justicia, MPS, MEN, Coldeportes, la Presidencia de la República y el sector privado; teniendo en cuenta las diferencias culturales y las necesidades de los menores en condición de discapacidad.

Así mismo, el ICBF y el MEN, de manera conjunta, implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza,

¹⁸⁹ Cabe señalar que esta estrategia es aplicable a las instituciones educativas públicas y privadas. La financiación del programa será para las instituciones públicas y deberá empezarse por cubrir los primeros grados escolares.

¹⁹⁰ Sección IV.A.4: *Acceso y calidad en salud: universal y sostenible*.

valores, pedagogía del afecto, economía familiar, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

Se establecerán e implementarán políticas referidas a la prevención, atención y reparación frente a los efectos generados en esta población por los grupos armados al margen de la ley, en particular lo referido al reclutamiento y desplazamiento y otras acciones violatorias de sus derechos; sobre las víctimas de minas antipersonas, la atención integral a desvinculados, así como mecanismos efectivos para el desmantelamiento de redes criminales que afectan especialmente a los adolescentes. Para aquellos niños y adolescentes que sean abandonados por sus familias o que carezcan de éstas, el Estado restablecerá su derecho a través del programa de adopción; se brindará atención integral, oportuna, eficaz y reparadora a víctimas de violencia intrafamiliar y el mejoramiento de las condiciones de vida y entorno de las familias.

La protección integral y restablecimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia acorde con el interés superior del niño, se dará desde un enfoque de corresponsabilidad e intersectorialidad de acuerdo con las competencias establecidas por las normas, profundizando la intensidad de las acciones en prevención, para reducir la institucionalización en casos de maltrato infantil, el abuso sexual, la explotación sexual, la explotación laboral y económica, la condición de discapacidad, el consumo de sustancias psicoactivas, la vida en calle y cualquier otra situación de vulneración de los derechos.

Como estrategia articuladora dirigida a combatir la pobreza en la población más pobre y vulnerable se fortalecerá la Red JUNTOS, facilitando el acceso a los servicios sociales de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables, priorizando el acceso de éstos y sus familias para su abordaje integral en el mejoramiento de sus condiciones de vida. Esto implica tener un sistema de información que dé cuenta de indicadores de resultados en salud –mortalidad materna, infantil y en la niñez, entre otros–, en educación, protección, nutrición, trabajo infantil, entre otros.

De 6 a 12 años de edad. Se fortalecerá la Política Nacional para la Prevención y Atención de las diferentes formas de violencia, incluida la intrafamiliar, el maltrato y el abuso sexual. Los alcaldes serán sensibilizados frente a la importancia del juego –con apoyo del sector educativo, el MPS, el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el ICBF–, sensibilización que tendrá en cuenta las diferencias culturales y a las personas con discapacidad. Se garantizará la asistencia regular de los niños y niñas entre los 6 y los 12 años a los establecimientos educativos para contribuir a garantizar su derecho a la educación, mediante la prevención de la deserción escolar, la promoción de la permanencia en el sistema educativo, el mejoramiento del desempeño académico y con el compromiso de las familias, redes vinculares y sociales. Avanzar en calidad y pertinencia de la educación de acuerdo las particularidades étnicas y culturales de los territorios.

De 12 a 18 años de edad. El Gobierno tanto nacional como territorial adelantará las acciones necesarias para lograr que aumente la edad del primer embarazo. Se adelantarán acciones preventivas a cargo del MPS, el MEN y el ICBF, en la promoción de comportamientos seguros en materia de sexualidad de adolescentes y en el establecimiento de servicios de orientación y consejería en aspectos relacionados con la reproducción y la sexualidad, con el fin de disminuir el número de embarazos en adolescentes. Lo anterior en concordancia y articulación con la *Política Nacional para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar, el Maltrato y el Abuso Sexual*.

Se implementará la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y el Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas, en los que se considerará la aplicación de estrategias de educación y divulgación masiva y de prevención específica entre los adolescentes y, en general, en todos los grupos de población, bajo el liderazgo del MPS, el MEN, el Sistema de Formación de Capital Humano y el Fondo Nacional de Estupefacientes, con el apoyo del ICBF.

Frente al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), será necesario el concurso de diversos actores en el ejercicio del principio de corresponsabilidad y protección integral. Para tal efecto, es preciso (1) avanzar en el plan maestro de los servicios de infraestructura y modelos de atención del SRPA; (2) fortalecer la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos por los operadores, al igual que el esquema de seguimiento, control y monitoreo del ICBF; (3) desarrollar el contenido de las sanciones y los esquemas de acompañamiento al adolescente una vez ha cumplido con la sanción que le ha dictado el juez, (4) adoptar rutas y protocolos de actuación interinstitucional en función del adolescente, sus derechos y la responsabilidad que debe asumir por sus conductas; (5) contar con un sistema de información del SRPA que permita tomar decisiones pertinentes y (6) especializar el recurso humano del SRPA.

Para contrarrestar el fenómeno del pandillismo se hace necesario: (1) identificar su magnitud y formas de expresión, (2) promover estrategias diferenciadas y la construcción participativa de estrategias de inclusión social y económica de adolescentes vinculados a pandillas; (3) fortalecer la red familiar, comunitaria e institucional de apoyo y acompañamiento a estos adolescentes; (4) desarrollar esquemas de protección a los mismos, (5) incentivar que los gobiernos territoriales incluyan estas problemáticas en sus planes territoriales, articulando las Estrategias de Seguridad y Convivencia Ciudadana con las de Desarrollo Social, entre otras acciones. De igual manera, se hace necesario avanzar en estrategias de prevención específicas de la vinculación de adolescentes a pandillas, que articulen las líneas de acción de diversos sectores, generando complementariedades y sinergias entre los organismos del estado y los de la sociedad civil. Lo anterior, sin perjuicio de

promover acciones de prevención situacional que incentiven la participación de los adolescentes y jóvenes en la recuperación y mejoramiento de espacios públicos y su adecuada apropiación.

De 14 a 26 años de edad. Se fortalecerán los mecanismos de participación e incidencia de la adolescencia y la juventud en las decisiones que los afectan, incentivando su ciudadanía activa e identidad, en el marco de los derechos y los deberes, promoviendo de esta manera la incidencia en los espacios de implementación de políticas relacionadas con el goce efectivo de los derechos a la existencia, la participación, el desarrollo y la protección, de los adolescentes y jóvenes.

De acuerdo con lo anterior, se promoverá el reconocimiento de las diversas formas de expresión y organización juvenil, así como la ampliación de espacios y estrategias de participación e incidencia para los adolescentes y los jóvenes como Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos, con el fin de poder contar con ciudadanos comprometidos con el desarrollo de sus comunidades y del país, complementándolo con acciones preventivas que contribuyan a reducir la delincuencia juvenil.

2. Diseño institucional, seguimiento y evaluación de la garantía de los derechos

Dado que la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes está estructurada dentro de un marco de intersectorialidad, se requiere ejercer una rectoría a través del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) para lograr una efectiva gestión de la política pública, una articulación y coordinación de los agentes oferentes del servicio y un uso adecuado de los recursos. Se requiere diseñar una estrategia vinculante a nivel territorial que enmarque dentro de los municipios, distritos y departamentos, la inclusión de los componentes de diagnóstico, las metas, las líneas de base, los instrumentos de medición y la focalización del gasto público social en infancia y adolescencia.

La identificación de los beneficiarios de los programas para el servicio público de bienestar familiar se hará a través del Sistema de Identificación de Beneficiarias de Programas Sociales del Estado (Sisbén III), de acuerdo con los puntos de corte definidos para cada programa, dando prioridad a la primera infancia e inscritas en la Estrategia Red JUNTOS. Igualmente, se tendrán criterios de atención diferencial por etnia, cultura, zonas urbanas y rurales.

De otra parte, se requiere complementar la propuesta de diseño e implementación del Sistema de Seguimiento y Evaluación de la garantía de los derechos

de los niños, niñas adolescentes y jóvenes en la cual se consideren las prioridades de la política pública, los instrumentos de gestión, los resultados esperados, el seguimiento a la inversión y los efectos sobre el bienestar de estos grupos poblacionales. Este sistema de seguimiento y evaluación no solamente debe incorporar los indicadores claves de resultado del conjunto de políticas intersectoriales de intervención dentro de los procesos de garantía y restitución de derechos, sino también debe llegar a considerar los procesos de gestión requeridos para la planeación, análisis y verificación de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de infancia, adolescencia y juventud.

En forma especial para la población de 14 a 26 años, se requiere fortalecer y armonizar los diferentes instrumentos y herramientas de política pública y de gestión institucional, revisando y ajustando la articulación e inclusión diferenciada de acciones de política pública a favor de estos grupos poblacionales, cuyos lineamientos se dan desde el orden nacional y requieren ser integrados en el proceso de formulación e implementación de políticas en el nivel territorial.

Dicho sistema deberá incorporar procesos de investigación y gestión de conocimiento en adolescencia y juventud integrado a los sistemas y observatorios temáticos y poblacionales que operan en el nivel territorial y que permita de manera interinstitucional construir, validar y generar periódicamente información relevante, veraz y oportuna relacionada con el goce efectivo de los derechos de los jóvenes.

De otro lado, se fortalecerán los Consejos de Política Social nacional y territoriales que serán los encargados de apoyar la gestión de las políticas y programas que respondan a las necesidades de la población. Adicionalmente, se fortalecerán y continuarán desarrollando estrategias de concertación, implementación, seguimiento y control social de las políticas públicas, como la Estrategia Hechos y Derechos “Municipios y Departamentos por la Infancia, la Adolescencia y la Juventud”, la cual se desarrolla en coordinación con la Procuraduría General de la Nación, entidades del Gobierno y organizaciones internacionales.

3. Prevención y erradicación del trabajo infantil

Para avanzar en la erradicación del trabajo infantil con especial atención a sus peores formas, el Gobierno nacional desarrollará y fortalecerá los pasos descritos en la Estrategia Nacional Para Prevenir y Erradicar las Peores Formas de Trabajo Infantil y Proteger al Joven Trabajador, 2008-2015 (ENETI), y promoverá la corresponsabilidad de su aplicación en los departamentos y municipios del país.

En particular, dentro de las líneas estratégicas de la ENETI, se dará especial relevancia a: (1) el seguimiento anual de las condiciones del trabajo infantil en el módulo correspondiente de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), por parte del El DANE, el MPS y el ICBF y el funcionamiento el Sistema de Registro Integrado de Trabajo Infantil (SIRITI) por parte del MPS; (2) el acceso al sistema educativo para completar el ciclo medio de formación, contemplando metodologías flexibles con aseguramiento de la calidad para los NoNaA trabajadores; (3) la prioridad, bajo la regulación del MPS, en el acceso por parte de las Cajas de Compensación Familiar a los servicios del Fondo para la Atención Integral de la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (FONIÑEZ)¹⁹¹, de los NoNaA trabajadores. El FONIÑEZ no podrá destinar recursos inferiores al promedio de su operación hasta diciembre de 2009, y podrá distribuir regionalmente los recursos entre cajas de compensación familiar para la efectiva focalización a la niñez trabajadora. En general subsidios monetarios o en especia de cualquier origen, para estos propósitos, estarán condicionados al no trabajo infantil; (4) la implementación por parte del ICBF de metodologías de atención especial, con énfasis en las víctimas de explotación sexual comercial, trabajo en minas y canteras, reclutamiento forzoso e indígenas; (5) el otorgamiento por parte del SENA de cupos de formación para el trabajo que se denominarán “becas de formación” a la totalidad de NoNaA trabajadores retirados del mercado laboral que culminen su ciclo de educación media y asistan de manera continua a los programas de uso alternativo del tiempo libre; (6) la entrega del subsidio escolar y nutricional de las Familias en Acción elegibles, siempre y cuando cobijen a la totalidad de NoNaA integrantes de éstas, evitando que la familia establezca una regla de repartición entre recepción de subsidios y participación de los NoNaA en el mercado laboral.

Finalmente, los gremios privados generarán cláusulas sociales en sus condiciones de contratación de proveedores y fomentarán programas que eviten la explotación de la niñez; así mismo, los sindicatos promoverán programas de territorios libres de trabajo infantil, aprovechando los entornos de trabajo de sus afiliados. Finalmente, el MPS, el ICBF, el MEN, el DNP y la Policía, con el apoyo de la Procuraduría, diseñarán una estrategia de búsqueda activa e Inspección Vigilancia y Control del Trabajo (IVC), de la niñez trabajadora que permita su identificación en el SIRITI.

¹⁹¹ Foniñez, creado por la Ley 789 de 2002.

c. Metas

Tabla IV-3

Indicador	Línea de Base (2010)	Meta 2014
Número de niños que reciben atención integral – <i>De Cero a Siempre.</i>	566.429	1.200.000
Número de infraestructuras especializadas, construidas para la educación inicial	41	130
Número de Planes de Atención integral a la primera infancia de entidades territoriales certificadas, implementados y evaluados	44 (diseñados)	94 (implementados y evaluados)
Porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición global (peso para la edad)*	3,40% (2010 - ENSIN)	2,6% -2015
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural	33% (2005 - ENSIN)	20%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses (2010 - ENSIN)	3,8 meses -2015
Porcentaje de casos de transmisión materno - infantil del VIH	2,90%	<2% -2015
Comisión Intersectorial de Primera Infancia creada mediante decreto y operando		
Sistema de Aseguramiento de la Calidad de <i>De Cero a Siempre</i> desarrollado y operando		
Sistema de seguimiento y evaluación diseñado e implementado		
Número de niños, niñas y adolescentes en el mercado laboral**	1.768.153	1.149.300

* La meta de desnutrición crónica proviene del aportado Acceso y Calidad en Salud Universal y Sostenible.

** El total de niños, niñas y adolescentes trabajadores, corresponde a datos preliminares del módulo de trabajo infantil de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE 2009.

3. Formación de capital humano

Es indudable que la prosperidad democrática y “una sola Colombia” requieren de una educación fortalecida, de calidad y con pertinencia, de una educación concebida desde la primera infancia hasta la educación superior y la de adultos. Por lo tanto, una formación de capital humano que contribuye al fortalecimiento de la democracia con ciudadanas y ciudadanos cívicos y tolerantes que apunte al desarrollo continuo de sus competencias básicas y las laborales y que articule el sector educativo con el sector productivo, permitirá a la población ser más competente y competitiva para alcanzar los objetivos de cerrar las brechas e impulsar el desarrollo nacional.

Una educación de calidad requiere entonces formar ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que ejerzan los derechos humanos, cumplan sus deberes sociales y convivan en paz, e implica ofrecer una educación que genere oportunidades legítimas de progreso y prosperidad, que sea competitiva, que contribuya a cerrar las brechas de inequidad, centrada en la institución educativa, que permita y comprometa la participación de toda la sociedad en un contexto diverso, multiétnico y pluricultural. En síntesis, nos compromete una educación de calidad como el camino a la prosperidad.

De esta manera, la educación entendida como formación de capital humano permite sostener la capacidad competitiva y resulta fundamental para reducir la pobreza, las desigualdades sociales y mejorar las condiciones de vida de la población, brindándole capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y la obtención de mejores empleos. En este sentido, el Sistema de Protección Social, contempla el Sistema de Formación de Capital Humano como uno de sus pilares mediante el sistema de educación formal y el sistema de nacional de formación para el trabajo (SNFT). Éste involucra la educación para el trabajo y el desarrollo humano y todos los componentes de la educación media y superior que forman competencias laborales¹⁹².

a. Diagnóstico

En los últimos ocho años y como producto de la “La Revolución Educativa” el país alcanzó importantes logros en términos de cobertura de la educación. Para los niveles de primaria y secundaria ya se cuenta con coberturas brutas superiores al 100%, en transición se logró llegar al 90%, quince puntos porcentuales por encima de lo observado en 2002 y en media se alcanzó una cobertura bruta del 79,4%, superando en 22 puntos porcentuales la tasa observada en 2002.

El análisis de la dinámica de la formación de capital humano del país requiere dos tipos de indicadores; aquellos que miden los resultados del proceso de acumulación en el mediano y largo plazo (analfabetismo y años aprobados) y aquellos que dan cuenta de los resultados de las políticas actuales (tasas de cobertura y logros en calidad). Un elemento esencial en este proceso es la pertinencia del proceso de formación, no solo en cuanto el desarrollo de competencias laborales (específicas y profesionales) sino en otras igualmente importantes como las competencias básicas, (aritméticas, de comunicación y tecnológicas, entre otras) ciudadanas y científicas. El recurso humano que el país necesita debe estar en capacidad de contribuir a los procesos de desarrollo económico y social y a la sostenibilidad ambiental, pero

¹⁹² Ley 1151 de 2007, art, 31; CONPES 3674 de 2010.

también hacer parte de una ciudadanía activa, reflexiva y participativa, capaz de convivir pacíficamente y en unidad, como parte de una Nación próspera.

1. Analfabetismo y Años Aprobados de Educación: el stock de capital humano de la población colombiana

El país en 2009, presentó una tasa de analfabetismo para las personas mayores de 15 años de 6,8%, con una brecha marcada en la zona rural de 10 puntos, es decir que el 14,5% de los habitantes de 15 años y más, de las zonas rurales, no sabían leer ni escribir¹⁹³. Así mismo, en el 2009, los años promedio aprobados para la población de 15 años y más en el país, fueron 8, es decir, en promedio no logran completar la educación secundaria, con una brecha de 3,83 años en contra de las zonas rurales, donde el indicador es de 5,02 años (en promedio, apenas termina la primaria), mientras en las zonas urbanas fue de 8,85 años (casi un nivel educativo adicional)¹⁹⁴.

2. Cobertura: Mayores oportunidades educativas en todos los niveles de formación

En 2009, la matrícula desde el nivel de transición hasta la media ascendió a 10.966.935 millones de estudiantes, en tanto la proyección de la población entre 5 y 16 años por parte del DANE fue de 10.577.486. Sin embargo, la extraedad y la repetición hacen que no siempre la matrícula esté siendo utilizada por la población objetivo de cada nivel. A partir de la información del SINEB¹⁹⁵, sólo el 70,2% de la matrícula (7.871.839) corresponde a niños, niñas y jóvenes que están cursando un nivel adecuado para su edad¹⁹⁶. De otro lado, cerca de 1.066.157 de niños, niñas y jóvenes entre 5 y 16 años estarían por fuera del sistema escolar de básica y media, de los cuales el 70% se encuentra en la zona rural¹⁹⁷.

¹⁹³ Los mismos indicadores en 2009 para las personas entre 15 y 24 años de edad, fueron: tasa de analfabetismo de 2,06%; 4, 56% para la zona rural y 1,24% para la zona urbana.

¹⁹⁴ Definiendo los niveles educativos como transición, primaria, secundaria y media. Los años promedio de la población joven, entre 15 y 24 años, en 2009, fueron de 9,15 años; 7,06 años en la zona rural y 9,83 años en las zonas urbanas.

¹⁹⁵ SINEB: Sistema Nacional de Información de Educación Básica.

¹⁹⁶ El 5% corresponde a estudiantes que cursan un nivel superior al adecuado para su edad y un 24,9% de la matrícula es de población que supera la edad objetivo. Al comparar las proyecciones de población en edad escolar con los estudiantes matriculados en el sistema educativo, los niveles educativos donde existe mayor porcentaje de población en extraedad son media (38,8%) y básica secundaria (26,6%).

¹⁹⁷ Algunos de estos jóvenes pudieron terminar los niveles de básica y media de manera anticipada y por este motivo encontrarse por fuera del sistema. De acuerdo con los datos de la GEIH 2009, del total de jóvenes de 5 a 16 años que se encuentran por fuera del sistema de básica y media, el 3% culminaron el nivel, de estos un 0,06% actualmente no asisten, en tanto otro 2,9% asiste a la educación superior.

La tasa de cobertura bruta por su parte muestra la capacidad del sistema para atender a la población que lo requiere independientemente de su edad. A 2010, en la educación básica primaria y secundaria, esta tasa superaba el 100%, mientras la cobertura en transición y media sólo alcanza el 90,1% y 79,37%, respectivamente. Las brechas urbano-rurales persisten en contra de la zona rural con más de 16 puntos porcentuales respecto a la zona urbana. Igualmente, se mantienen amplias diferencias a nivel departamental: a 2009, 7 departamentos contaban con coberturas en básica por debajo del 100%, siendo los más rezagados, San Andrés (76,26%), Vaupés (81,5%) y Arauca (88,5%). En el nivel de media para el mismo año, 6 departamentos presentan cobertura bruta por debajo del 50%; los más rezagados son Guainía (29,45%), Vaupés (35,55%) y Vichada (37,13%), en tanto Bogotá, Atlántico, Boyacá y Bolívar presentaron coberturas por encima del 80%.

La cobertura neta muestra la relación entre la matrícula de cada nivel que está siendo utilizada por los niños, niñas y jóvenes con la edad objetivo para cada uno de éstos, sobre el total de la población en esas edades. La menor cobertura neta para 2009 la tuvo transición (61,8%), mientras en primaria y secundaria alcanzó el 89,7% y 70,1%, respectivamente; en tanto la cobertura neta conjunta de básica fue del 91,3%. Para este indicador, los departamentos más rezagados fueron Vaupés, San Andrés y Guaviare, con coberturas por debajo del 70%. La cobertura neta en educación media, a 2009, fue tan sólo del 39,7%; 4 departamentos (Guainía, Vaupés, Vichada y Guaviare) presentaron tasas inferiores al 15%.

Es importante destacar que entre 2003 y 2010, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) con recursos de Ley 21 de 1982, Presupuesto General de la Nación, Fondo Nacional de Regalías y aportes de las entidades territoriales, aportó \$1,2 billones para la construcción de 12.732 aulas que benefician a 649.410 niños. Sin embargo, desde la perspectiva de una educación con calidad, se requiere fortalecer la estrategia de mejoramiento de espacios escolares para reubicar las aulas que se encuentran en zonas de riesgo y mejorar las condiciones de la infraestructura que se encuentra en mal estado.

Por su parte, a 2009, en la formación superior (técnico profesional, tecnológico, profesional universitario) y tomando como población de referencia a los jóvenes de 17 a 21 años, la cobertura bruta alcanzó el 35,5%; entre 2003 y 2009 la matrícula en pregrado aumentó en 496.837 alcanzando 1.493.525 estudiantes en el último año, de los cuales 482.505 cupos (32,3%) correspondieron a niveles de formación técnica y tecnológica, incluidos los programas que en este nivel ofrece el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que contribuyó con el 53% de la misma¹⁹⁸. Los

¹⁹⁸ El sector oficial aportó la mayor parte del crecimiento: el 81% (461.836 estudiantes) correspondió a IES públicas y el SENA. El sector privado por su parte participó con el 19% restante lo que originó una recomposición de la matrícula, aumentando la participación del sector público del 41,7% en el 2002 al 55,9% en el 2009.

departamentos que presentaron menores tasas de cobertura durante 2009 fueron: Vichada (10,9%), Córdoba (10,9%) Amazonas (12,4%) y Guainía (14%).

Para disminuir las brechas en el acceso se han desarrollado estrategias que buscan brindar la oferta educativa en zonas distantes y de difícil desplazamiento donde ésta es inexistente o precaria. Así, en 2003 se estableció el programa de Centros Regionales de Educación Superior (CERES), alcanzando a 2010 un total de 164 CERES en todo el país, de los cuales 153 están funcionando y los restantes se encuentran en proceso de adecuación¹⁹⁹. Esta oferta cubre 31 departamentos del país y beneficia a 30.515 estudiantes a través de 122 programas técnicos, 377 tecnológicos, 474 profesionales y 28 de postgrado. Por su parte las instituciones de educación superior (IES), han desarrollado esfuerzos autónomos de regionalización. Actualmente 25 IES cuentan con sedes en municipios o departamentos diferentes al de su origen, 9 de estas públicas.

En materia de postgrados, los programas de formación doctoral se han convertido en una prioridad; el crecimiento de estos programas en el período 2006-2009 fue del 166% y de las maestrías 56,1%²⁰⁰. En lo referente a los graduados, entre 2001 y 2008 517 personas obtuvieron su título del nivel de doctorado. Sin embargo, a pesar de estos avances, el sector demanda mayores recursos²⁰¹.

Los esfuerzos para lograr la ampliación de la oferta se deben acompañar con acciones para fortalecer la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. La tasa de deserción intra-anual²⁰² pasó de 8,0% en 2002 a 5,15% en 2009. No obstante, se presentan mayores tasas en lo rural y en algunos departamentos, siendo mayor en el departamento de Guainía (14,09%), seguido por Putumayo (11,97%), Vichada (11,38%) y Amazonas (11,18%).

A partir de la información de las Encuestas de Calidad de Vida 2003 y 2008, nos aproximamos a la tasa de supervivencia en el sistema educativo. Entre 2003 y 2008 la acumulación de educación terciaria avanza a un ritmo muy lento, a 2003 la proporción de jóvenes de 24 años que tenía trece o más años aprobados –por lo menos dos años aprobados de educación superior–, ascendía a 20,3% mientras que en 2008 esta proporción fue del 20,9%. En especial a partir de la educación media, un porcentaje cercano al 40% abandona el sistema antes de culminarla. Si

¹⁹⁹ Proceso de adecuación, entendido como el proceso de la asignación de las inversiones para infraestructura física, tecnológica, y la obtención de los registros calificados.

²⁰⁰ La matrícula pasó de 350 estudiantes en 2002 a 1.631 en 2009 y el número de estudiantes de maestrías ascendió de 6.776 a 20.386

²⁰¹ Los aportes a las Universidades Oficiales pasaron en pesos constantes de \$1,9 billones a \$2,2 billones, con base en la Ley 30 de 1992.

²⁰² El porcentaje de estudiantes que se desvincula en el transcurso del año escolar.

se toma la población de 18 años, se evidencia además un comportamiento diferencial por zonas, de manera que en la zona urbana el 18% de quienes ingresan al sistema educativo ya ha desertado cuando alcanzan los 18 años de edad, mientras en la zona rural dicha cifra alcanza el 52%.

De otro lado, según la Encuesta Nacional de Deserción (ENDE) realizada por el MEN, los factores asociados a la deserción en educación básica incluyen variables relacionadas con las instituciones educativas y las condiciones de la oferta con diferencias entre regiones y zonas, además de variables relacionadas con los hogares. Así mismo, los resultados evidencian la importancia de los apoyos educativos –transporte, alimentación, gratuidad, entre otras–, cuando se diferencia entre establecimientos educativos de baja y alta deserción. Sin embargo, en la actualidad, el 27% de la matrícula oficial de 0 a 11, no es beneficiaria con recursos destinados a gratuidad cerca del 20% de la población vulnerable, matriculada en el sector oficial, no está siendo beneficiada con alimentación escolar. Igualmente, la deserción en educación superior aún presenta niveles muy elevados; la tasa por cohorte pasó del 50% en el 2003 al 45,3% en el 2009. Esta tasa resume una situación que varía entre instituciones, regiones y programas académicos.

Una estrategia promotora del incremento de demanda para estudios de educación terciaria y disminuir la deserción, es el apoyo financiero a los estudiantes a través del Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). A partir de 2003, se han beneficiado más de 150.000 estudiantes por año, con apoyo financiero mediante mecanismos de crédito o subsidios a la matrícula que alcanzaron en el 2009 el 20% del total de la matrícula de pregrado. No obstante, es necesario mejorar el alcance y la focalización de los créditos priorizando el acceso de población vulnerable en regiones apartadas donde la oferta de programas de educación superior es reducida.

Por otra parte, en el acceso a la formación para el trabajo, se aprecia un amplio rezago: el 10,3% de la población económicamente activa (PEA) recibió algún curso de capacitación para el trabajo en los últimos 12 meses; de éstos el 18% de los ocupados tomaron algún curso, pero solo el 10% de los desempleados lo hicieron; y en ambos el 21% y 25%, respectivamente, tomaron capacitación en el SENA²⁰³. Por su parte, los datos administrativos proporcionados por esta entidad, revelan que las personas ubicadas en niveles 1 y 2 del Sisbén acceden solo al 35% del total de los cupos ofrecidos (2.772.096 cupos).

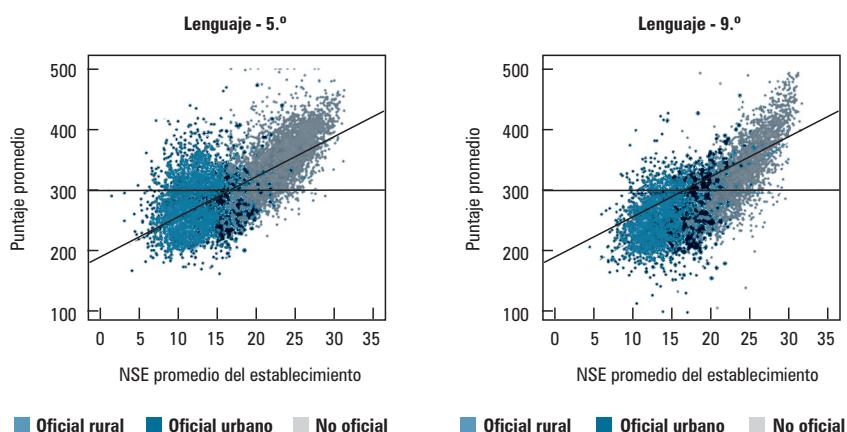
²⁰³ Etapa XIV (2009) de la Encuesta Social de Fedesarrollo; encuesta panel que en esta etapa fue representativa para 13 principales áreas metropolitanas.

3. Calidad en la formación impartida por el sistema educativo colombiano

Los resultados de las pruebas SABER 2009 para el grado 5.^o y 9.^o muestran que un alto índice de estudiantes se ubica en el nivel de desempeño insuficiente y se presentan grandes diferencias por sector (oficial y no oficial) y zona (urbana y rural), en todas las áreas. Es así como en matemáticas grado 5.^o el sector oficial urbano tiene 43% de estudiantes con resultados insuficientes, mientras que en el no oficial, son solo el 21%. Similares diferencias se presentan en lenguaje (figura IV-2) y ciencias naturales.

Figura IV-2

Resultados pruebas SABER 5.^o y 9.^o en Lenguaje, según zona y sector



Fuente: ICFES.

Sin embargo, los resultados de SABER 11 (Examen de Estado) han presentado avances según las diferentes categorías de desempeño, entre 2002 y 2009. El porcentaje de establecimientos en los niveles alto, superior y muy superior pasó de 18% a 27%. Al mismo tiempo, se redujo el porcentaje de establecimientos educativos en los niveles muy inferior, inferior y bajo, pasando de 55% a 46%, porcentaje que sigue siendo muy alto ya que significa que 4.754 colegios permanecen en estos niveles. Los departamentos con mayor porcentaje de colegios en estas categorías son Chocó, Amazonas, Vichada, Caquetá, Cauca y los que conforman la región de la costa Caribe. Por otra parte, aunque el promedio del país en las áreas del Núcleo Común²⁰⁴ se ha mantenido estable, alrededor del 44,5%, en lenguaje

²⁰⁴ Las áreas del Núcleo Común hasta 2004 eran biología, química, física, matemáticas, lenguaje, filosofía, historia, geografía e idioma extranjero (alemán, francés o inglés). La prueba de inglés pasó de ser opcional a obligatoria en 2007.

hubo una disminución de 1,6% en su promedio, siendo el área crítica para acceder al conocimiento de otras áreas.

En educación superior el sistema de aseguramiento evaluó el 100% de los programas de pregrado y posgrado para garantizar el cumplimiento de condiciones de calidad a través del registro calificado. Se fomentaron procesos de autoevaluación y mejoramiento de calidad reflejados en la formación de docentes, el impulso de la investigación el mejoramiento de medios educativos, se requiere avanzar hacia incrementar el número de programas acreditados de alta calidad y consolidar el sistema de evaluación de egresados a través de las pruebas SABER PRO, el cual asumió el carácter de obligatorio a partir de 2009.

Adicional a un sistema consolidado de evaluación y a los sistemas de aseguramiento de la calidad, para lograr el propósito de una mejor calidad de la educación, es necesario fortalecer la capacidad de gestión de todas las instituciones involucradas en la prestación del servicio educativo, desde el Ministerio de Educación Nacional, las Secretarías de Educación²⁰⁵, los gobiernos locales, las instituciones educativas y las instituciones de educación superior.

El sistema de financiación de la prestación del servicio público educativo para los niveles de preescolar, básica y media, a través de la transferencia de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) a las entidades territoriales, evidencia ineficiencia en el uso de los recursos, situación que requiere revisar el esquema de asignación y distribución de recursos del SGP, fortalecer los sistemas de información que faciliten el control en el uso de los recursos y una cultura de rendición de cuentas por parte de las entidades territoriales y las instituciones educativas para garantizar la prestación del servicio con calidad y oportunidad.

Resulta necesario tener en cuenta dos aspectos fundamentales de política: de una parte disminuir las inmensas diferencias en cobertura entre zonas urbanas y rurales en lo que se denomina “Igualdad de oportunidades: cerraremos las brechas” y de otra, reducir la deserción, extra edad y repitencia del sistema.

De acuerdo con lo anterior los retos de política más grandes son: (1) mejorar la calidad de la educación en todos los niveles educativos; (2) reducir las brechas en la educación, entre zonas, regiones y grupos vulnerables; (3) educar con pertinencia para la innovación y la productividad; (4) mejorar la eficiencia del modelo de gestión en el MEN, en el sector y en el uso de los recursos del SGP.

²⁰⁵ De las 94 entidades territoriales certificadas 46 fueron certificadas por Icontec en los procesos de matrícula, recursos humanos y servicio al ciudadano. 88 Secretarías cuentan con Sistema de Gestión del Recurso Humano, 76 con Sistema de Servicio al Ciudadano, 83 con Sistema de Calidad Educativa y 66 con Sistema de Gestión Financiera.

Finalmente, el fenómeno de *la Niña* logró afectar de manera considerable gran parte del país, reportando a 21 de diciembre 1.609 emergencias, 284 muertos, 267 heridos, 62 desaparecidos, 2.155.386 personas afectadas, 443.888 familias, 3.173 viviendas destruidas y 310.351 viviendas averiadas. El 55% fueron emergencias por inundaciones, 28% deslizamientos y el 11% vendavales.

En particular en el sector de educación, de acuerdo con la información suministrada por las Secretarías de Educación y verificadas por diferentes operadores en visitas realizadas a cada uno de los predios con corte a 31 de enero de 2011, se encuentran afectadas 1.216 infraestructuras educativas en 19 departamentos del país. Las infraestructuras que se han visto más afectadas con la ola invernal han sido las de los departamentos de Bolívar y Chocó, las cuales representan el 51% de las sedes educativas que fueron golpeadas considerablemente por dicho fenómeno natural.

De las 1.216 infraestructuras educativas afectadas y verificadas mediante visita técnica, 366 serán atendidas durante la *Fase I de Atención temporal para acceso educativo y estrategias de permanencia*, en la *Fase II de Rehabilitación*, 716 sedes serán sometidas a un mantenimiento correctivo y/o reparaciones estructurales (se contempla el acondicionamiento, el mejoramiento y la respectiva dotación de las sedes) y 132 sedes durante la *Fase III de Reconstrucción*. Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional estima, que de las 1.216 sedes educativas afectadas por el fenómeno de *la Niña*, el 40% requerirán un proceso de reposición –Reemplazo completo y definitivo–, o un proyecto de reubicación –Reconstrucción en nuevos predios–.

De acuerdo con cifras del Ministerio, cerca de 550.000 niños, niñas y jóvenes han sido afectados por la ola invernal desde el mes de marzo de 2010, lo que implica que si no se toman medidas al respecto el fenómeno climático *la Niña* podría traer consigo un impacto negativo en la cobertura educativa y en la permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

b. Lineamientos y acciones estratégicas

Los lineamientos y acciones propuestos, tendrán como premisa fundamental contribuir a reducir las brechas en cobertura, calidad y pertinencia, así como contribuir a la prevención y disminución de la afectación en la prestación del servicio educativo por causa de los daños ocasionados por los desastres naturales y el cambio climático en la infraestructura educativa, contemplando enfoques diferenciales que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, en función de las capacidades institucionales y los logros alcanzados, así como las particularidades de grupos (género, edad, discapacidad, etnia, entre otros). Éstos se conciben necesariamente articulados a los dispuestos en la sección B.1.a del capítulo de III *Mejoramiento de la Calidad de la Educación y desarrollo de competencias*.

1. Disminución de las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles

Consolidar el sistema de formación de capital humano, significa desde un marco de calidad educativa disminuir las brechas para que los colombianos en general accedan al sistema educativo, permanezcan en él y puedan ser ciudadanos con las competencias necesarias que les demanda el mundo hoy, innovadores, creativos, comprometidos con la sociedad, que valoren su identidad y desde ella ejerzan sus derechos fundamentales. Las acciones y estrategias de mejoramiento de la calidad deben partir de la evaluación permanente del servicio educativo, que permitan orientar estrategias de mejora e implementar acciones focalizadas a cada uno de los actores del proceso.

Impulsar las acciones de mejoramiento continuo de la calidad de la formación en las instituciones en todos los niveles

Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño

Dadas las diferencias que en el nivel de logro se presentan entre instituciones oficiales y no oficiales, por un lado, y entre urbanas y rurales, el MEN y las Secretarías de Educación continuarán desarrollando estrategias pertinentes e innovadoras como los proyectos pedagógicos productivos, con modelos que se ajustan a las necesidades específicas de los estudiantes y sus regiones; así como modelos de nivelación en secundaria, que apunten a superar el problema de estudiantes que se encuentran en extraedad, con rezago de uno o dos grados. Como parte de las estrategias de acompañamiento a establecimientos que presentan dificultades para el logro de los niveles básicos de desempeño escolar, el MEN formulará un currículo básico, que podrá ser adoptado voluntariamente por los establecimientos, con el propósito de garantizar a partir de éste el desarrollo de las competencias básicas. Del mismo modo el MEN y las Secretarías de Educación adelantarán asistencia técnica a las instituciones educativas de bajo logro.

Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño

A través del esquema de financiación se asignarán recursos especiales para hacer un reconocimiento y definir incentivos dirigidos a los jóvenes de las regiones que presenten mejor desempeño académico y nivel de excelencia.

Uso del tiempo escolar para el mejoramiento de la calidad

En función del desarrollo de competencias básicas y ciudadanas de los estudiantes y con el fin de integrar la escuela con la comunidad, se implementarán alternativas de acompañamiento y control que aseguren el cumplimiento del calendario

escolar y de la jornada laboral de los docentes para lograr una mejor utilización del tiempo de clases. Así mismo, se promoverá la jornada extendida en los establecimientos educativos oficiales, y en coordinación con las cajas de compensación familiar se fortalecerá la jornada complementaria.

Fortalecer el sistema de aseguramiento y fomento de la calidad en todos los ciclos de formación

Consolidación de un sistema de aseguramiento de la calidad de primera infancia

Como se desarrolla en el capítulo de *Primera Infancia, Niñez, Adolescencia y Juventud*, de manera coordinada con los actores involucrados, se fortalecerá el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, que permita establecer los referentes de calidad, proceso de registro, vigilancia y acompañamiento y normas jurídicas, con el fin de garantizar a nivel nacional una prestación del servicio incluyente y equitativa para todos los niños y niñas menores de cinco años.

Fortalecer la institucionalidad del sistema de aseguramiento de la calidad

En educación preescolar, básica y media el MEN se propone (1) fortalecer su estructura para transformar el sistema de mejoramiento continuo existente en un sistema de aseguramiento que articule: la evaluación institucional y certificación, los planes de mejoramiento, los estímulos e incentivos y los procesos de inspección y vigilancia; y (2) estudiará la forma de plantear un indicador sintético (que recoja diversas variables) que dé cuenta de la calidad educativa.

Por otro lado, en educación superior se consolidará la institucionalidad del sistema de aseguramiento, iniciando con el fortalecimiento del SCAFT, que será liderado por el Ministerio de Educación Nacional, mediante las siguientes estrategias: (1) evaluar del proceso de registro y la capacidad de las Secretarías para el seguimiento o verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos por parte de las instituciones y programas de formación para el trabajo y poner en marcha los ajustes necesarios a nivel institucional y territorial; (2) potenciar el registro y certificación de calidad de todos los programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano, incluyendo los del SEN, de tal manera que los sistemas de información y registro puedan ajustarse a la dinámica de creación y eliminación de programas y a las necesidades del sector productivo; (3) establecer fuentes de financiación para consolidar el SNFT; (4) fortalecer el Sistema de Información de Formación para el Trabajo, que sirva como herramienta para la determinación de políticas educativas a nivel nacional y territorial, planeación y monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia; y (5) consolidar la articulación del sistema de formación para el trabajo, a partir del análisis de su marco regulatorio e institucional.

Fomentar los procesos de autoevaluación, mejoramiento continuo, acreditación y certificación de calidad en las instituciones educativas

Se buscará fortalecer los procesos de autorregulación de las instituciones que conlleven a mejorar de manera progresiva y sistemática la calidad de los programas y las instituciones, para esto se desarrollarán lo siguiente: (1) acompañar técnica y diferencialmente a instituciones y establecimientos educativos con participación de todos los actores de acuerdo con las necesidades de mejoramiento particulares; (2) brindar asistencia técnica diferencial a las secretarías de educación en función de la planeación, el desarrollo, el seguimiento y la evaluación de los planes de apoyo al mejoramiento de la calidad de la gestión escolar; (3) desarrollar estrategias que permitan incrementar la participación de las instituciones en el sistema nacional de acreditación; (4) fomentar la acreditación de alta calidad de programas técnicos laboral, técnicos profesionales, tecnológicos y profesionales universitarios.

En el proceso de aseguramiento de calidad de establecimientos privados de preescolar, básica y media: (1) se promoverá el mejoramiento institucional de los establecimientos privados que obtienen los más bajos resultados en sus evaluaciones, a través de capacitación virtual, promoción de su participación en la red virtual R.Ed. Privada y de acciones administrativas; (2) se consolidará el proceso de evaluación institucional en línea, a través de capacitación y apoyo permanente a las secretarías, y de la actualización del aplicativo de evaluación institucional; y (3) se promoverá la certificación y acreditación de establecimientos educativos privados con modelos internacionales reconocidos por el MEN.

Consolidación del sistema integral de aseguramiento y acreditación de la calidad

A partir de la articulación de los sistemas de aseguramiento de la calidad de la oferta, se establecerán parámetros de calidad transparentes. Para consolidar este sistema es necesario realizar las siguientes acciones: (1) consolidar la acreditación voluntaria como un proceso de certificación de excelencia con referenciación a estándares internacionales; (2) integrar a la evaluación de programas la información de los sistemas de información del sector y de las pruebas SABER PRO; (3) consolidar el proceso de evaluación y certificación de los programas e instituciones de formación para el trabajo y el desarrollo humano; (4) crear los incentivos necesarios para que las instituciones de educación superior –técnicas y tecnológicas principalmente–, se acojan no solo al proceso de registro calificado, si no al proceso de acreditación de alta calidad de sus programas y de la misma institución, incluyendo criterios de innovación e investigación dentro del proceso. Adicionalmente las acciones de fomento y posicionamiento internacional del sistema de aseguramiento, referidas más adelante, contribuirán a este propósito. Esta labor será liderada por el MEN, con la concurrencia de los gobiernos locales y todo el sector de formación.

Estrategias de movilización y participación para las familias, las comunidades educativas y otros actores

El Gobierno nacional revisará las actuales estrategias comunicación y participación con los padres de familia y la sociedad en general, para fortalecer su conocimiento sobre el sector, acercarlos a la escuela y las instituciones, y promover su vinculación en instancias de participación, a través de procesos de rendición de cuentas de los establecimientos educativos, las secretarías de educación y las instituciones de educación superior. Dentro de las estrategias a considerar están programas de capacitación a padres y docentes, con planes y propósitos claros, soportados en estrategias de innovación para la educación referidas en este capítulo y en documentos elaborados y discutidos por la comunidad educativa.

2. Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación

A partir de los 5 años de edad, todos los niños, niñas y jóvenes y población iletrada independiente del género, la edad, con discapacidad, etnia, entre otros, deben tener de manera gradual acceso al sistema educativo, la garantía de este derecho implica estrategias de ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades en el país. Adicionalmente es pertinente generar acciones que garanticen la permanencia, en especial para la población con mayor riesgo de abandonar el sistema, como poblaciones diversas, en situación de desplazamiento, personas en condiciones de discapacidad y víctimas de la violencia.

Ampliación de la oferta de manera focalizada en las regiones con rezago en cobertura para lograr la convergencia en oportunidades de todas las regiones del país

El Gobierno nacional implementará las siguientes estrategias para garantizar el acceso y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes del país en el sistema de formación a partir de:

Diseñar e implementar planes de cobertura con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Esta acción se adelantará teniendo en cuenta la información reportada por las entidades territoriales certificadas, los análisis de información de oferta y demanda educativa y las proyecciones de población, la información sobre inventarios de infraestructura educativa, las causas de la deserción escolar y la caracterización de la población, entre otros.

Ampliación y fortalecimiento de la oferta de esquemas de prestación del servicio educativo para poblaciones diversas y vulnerables

Se promoverá la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales por zona, acordes con las condiciones regionales y poblacionales, promoviendo el uso de las TIC y garantizando la calidad, pertinencia y eficiencia; asegurando el ciclo educativo completo y complementando la oferta institucional tradicional. Se fortalecerá, entre otros, el Programa Nacional de Alfabetización con el incremento de nuevos cupos para jóvenes y adultos alfabetizados. Teniendo en cuenta que Colombia es un país pluriétnico y multicultural, se buscarán esquemas de atención educativa pertinentes, interculturales e integrales para la atención educativa de las etnias.

De igual forma, se fortalecerán los esquemas que garanticen la atención educativa para las poblaciones con Necesidades Educativas Especiales, y la atención en la zona rural, como por ejemplo el Programa de Educación Rural. Se dará sostenibilidad a los modelos educativos flexibles buscando: (1) determinar la efectividad de los modelos, a través de la evaluación de la pertinencia y calidad de los modelos existentes; (2) ajustar la pedagogía y currículo de los modelos que presenten deficiencias en la evaluación de resultados en pertinencia y calidad, según los contextos específicos y regionales; y (3) fortalecer y profundizar los modelos viables a partir de la evaluación, en las zonas con déficit de oferta tradicional.

Fomento de la oferta de formación técnica profesional y tecnológica

En aras de continuar con el proceso de fortalecimiento de la educación técnica y tecnológica se requiere: (1) diversificar la oferta de educación técnica y tecnológica en sectores clave de la economía colombiana y de talla mundial, áreas geográficas no cubiertas, fomentando la demanda por este tipo de programa de acuerdo con las necesidades regionales; (2) promover la vinculación efectiva con el mercado laboral de los egresados; (3) consolidar la Red de Instituciones Técnicas y Tecnológicas y su modelo de gestión; (4) fomentar programas de especialización técnica profesional y tecnológica; (5) integrar y facilitar los procesos anteriores con la oferta de formación técnica y tecnológica del SENA; para tal efecto, se impulsará una política de expansión de la cobertura de formación titulada, incrementando el porcentaje de matriculados en el total nacional.

Ampliación y fortalecimiento de la regionalización y flexibilidad de la oferta de educación superior

Para fortalecer el proceso de adecuación y flexibilización de la oferta de educación superior, se promoverá: (1) la articulación de la educación media con la superior y con la formación para el trabajo y el desarrollo humano con base en modelos de formación por ciclos propedéuticos y competencias; (2) el desarrollo

de modelos que atiendan la diversidad étnica y cultural del país y con necesidades educativas especiales, y (3) fomento de la incorporación de medios y TIC como estrategia para favorecer el acceso y disminuir la deserción.

El proceso de regionalización de la educación superior con oferta pertinente, en el marco de la autonomía universitaria, se fortalecerá a partir de las siguientes estrategias: (1) integración de los proyectos que vienen desarrollando las IES, los gobiernos locales y los CERES; (2) creación de nuevos centros regionales y fortalecimiento de los ya existentes; (3) orientación de recursos hacia los fondos de financiación focalizados en poblaciones vulnerables o bajos ingresos; y (4) fomentar los proyectos de regionalización de las IES.

Fortalecimiento de la financiación de la educación

Para mejorar la eficiencia y la equidad en la asignación, transferencia y uso de los recursos para educación preescolar, básica y media se desarrollarán las siguientes estrategias: (1) la revisión y modificación de los criterios de distribución de los recursos para la atención educativa; como parte de lo anterior se revisará el costo de la prestación del servicio educativo buscando fortalecer el reconocimiento de las características regionales y poblacionales de las entidades territoriales, así como la zona de ubicación, con énfasis en la zona rural, y se buscará que los recursos lleguen directamente a los establecimientos educativos; (2) la revisión de qué recursos del SGP, bajo qué condiciones y para qué acciones, se podrían dirigir a los establecimientos educativos atendiendo a las características de las respectivas entidades territoriales; (3) la redefinición de criterios de asignación de recursos del SGP para el mejoramiento de la calidad; (4) la implementación de un esquema de incentivos a las entidades territoriales a partir de la valoración de sus esfuerzos de gestión y resultados en términos de acceso, permanencia, calidad y pertinencia; (5) el fortalecimiento de la transparencia y Buen Gobierno en el uso de recursos del sector educativo mediante la adopción de medidas para eliminar las filtraciones del sistema general de participaciones y el fortalecimiento de los Sistemas de Información existentes para mejorar su uso en la evaluación y control; (6) la verificación del estado de las deudas laborales del sector educativo y el establecimiento de acciones que garanticen la defensa real del Estado y el saneamiento de las mismas.

En educación superior, se gestionarán nuevos recursos que permitan el logro de las metas propuestas y una mayor expansión del sector, para lo cual se requiere: (1) promover desarrollos normativos que permitan nuevas fuentes de recursos vinculando a la nación, las entidades territoriales y al sector productivo, y que reconozcan la complejidad y diversidad del sector; (2) incrementar los recursos dirigidos a otorgar nuevos créditos y subsidios a estudiantes de bajos recursos, fortaleciendo de esta manera al ICETEX y su capacidad de oferta de créditos; (3)

dar continuidad a las alianzas y convenios del ICETEX y Colciencias con otras instituciones que otorgan créditos educativos, que por su idoneidad contribuyen a la política de formación de capital humano con calidad, como Colfuturo, entre otras; y (4) fomentar la participación del sector privado, cajas de compensación y cooperativas en proyectos que consoliden la oferta de educación superior.

Proveer más y mejores espacios para atender a la población estudiantil en todos los niveles

Se fortalecerán los recursos a través del presupuesto general de la Nación; la modificación, de manera que los recursos sean recaudados de manera directa, del numeral 4 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982²⁰⁶; los fondos de compensación y otras posibles fuentes de recursos. Mediante documento CONPES se analizarán y evaluarán los instrumentos de gestión aplicados para el desarrollo de nueva oferta educativa, y estrategias que superen las deficiencias, considerando, entre otros, su articulación con los megaproyectos de vivienda para reducir los déficits de infraestructura existentes con participación pública y privada. Se facilitarán las condiciones previas necesarias para desarrollar los proyectos, articulación con todos los énfasis de la política, ser agentes activos en la elaboración de programas de inversión y en las acciones pertinentes de carácter social para la atracción de capital privado, mejorar niveles de análisis de información, nuevos esquemas de prestación del servicio, suscripción y desarrollo de alianzas.

En educación superior se construirá y ofrecerá un portafolio de posibilidades para que a través de la banca de fomento, la banca comercial, la banca multilateral y el sector privado se provean recursos de crédito blando con períodos de amortización flexibles y diversos, para que se adelanten proyectos de infraestructura física y tecnológica orientados al aumento de la cobertura educativa o al mejoramiento de las condiciones de calidad y de permanencia de los estudiantes dentro del sistema.

Incentivar la permanencia en el sistema de formación de manera focalizada a las regiones con mayor deserción escolar

Además de aumentar las oportunidades de acceso en todos los niveles, el sector educativo focalizará los esfuerzos en reducir la deserción y promover la graduación de los estudiantes. En este sentido, se definirán estrategias orientadas a reducir las brechas existentes por nivel de formación, nivel académico y acceso a recursos que incrementan este fenómeno. Se adelantarán las siguientes estrategias.

²⁰⁶ Considerando el artículo 111 de la Ley 633 de 2000.

Fortalecer la planeación de las estrategias de permanencia con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas

Con base en los sistemas de información –Sistema de Monitoreo para la Prevención y Análisis de la Deserción Escolar en Educación Preescolar, Básica y Media (SIMPADE), SINEB y la Encuesta Nacional de Deserción Escolar–, se fomentará la mejora en la planeación de las estrategias de permanencia por tipo de entidad territorial y zona, edades, poblaciones diversas y vulnerables, como las etnias, los niños con necesidades educativas especiales y los afectados por la violencia y por emergencia por desastre, entre otros. Así mismo se fortalecerá la cultura del uso de dicha información en las entidades territoriales, los establecimientos educativos y la comunidad educativa.

Implementar estrategias de permanencia pertinentes teniendo en cuenta características poblacionales y territoriales

Para ello, en educación preescolar, básica y media se fomentará el desarrollo de acciones focalizadas de permanencia escolar por tipo de entidad territorial, población y zona a partir de las causas de la deserción mediante: (1) la implementación y sostenibilidad de modelos educativos y estrategias pertinentes semipresenciales que garanticen la oferta completa con integralidad; (2) el incremento de las acciones focalizadas: transporte, alimentación escolar en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional, útiles y aquellas relacionadas directamente con la calidad educativa, entre otras; (3) el diseño e implementación de incentivos a las instituciones educativas y secretarías de educación que avancen en la disminución de la deserción y alternativas que permitan garantizar una asignación más eficiente de los recursos de gratuidad; (4) la orientación de la operación del Programa Familias en Acción a partir de los esquemas de incentivo a la permanencia y a la promoción que ha venido desarrollando, para posibilitar el acceso a niveles de educación superior de manera prioritaria en regiones y municipios con mayores tasa de inasistencia y deserción, articulados al conjunto de incentivos que se han mencionado. El MEN coordinará con Acción Social y las Secretarías de Educación los resultados y el seguimiento del programa en estos propósitos.

En educación superior se desarrollará el Acuerdo Nacional para Reducir la Deserción, el cual convocará y coordinará los esfuerzos de los diferentes actores públicos y privados, a través de, por lo menos, las siguientes acciones: (1) fortalecer, de una parte, los procesos de articulación entre todos los niveles educativos y de otra parte, el Programa Nacional de Orientación Profesional: “Buscando Carrera”; (2) la nivelación de competencias y el acompañamiento académico, en ciencias básicas y lectoescritura que permita reducir la deserción de los tres primeros semestres, donde se concentran el 70% de los estudiantes que se retiran; (3) el apoyo económico, a través de la ampliación de créditos ICETEX destinados a financiar

el pago de la matrícula y gastos complementarios y esquemas alternativos como planes padrinos. Parte de estos recursos se utilizarán como estímulos (subsidios o becas) a los 20 mejores bachilleres de cada departamento.

3. Educar con pertinencia para la innovación y productividad

Como se menciona en la sección III.B.1.a: *Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias*, el uso apropiado de las TIC, tiene impacto en toda la política educativa por cuanto posibilita el acceso al conocimiento y la innovación con lo que contribuye a la competitividad del país. El fomento de la innovación en la educación, busca formar el recurso humano requerido para incrementar la productividad y hacer más competitivo al país. En este sentido se trabajará en siguientes líneas:

Promover la articulación de la educación media con la superior y la educación para el trabajo

En el cuatrienio 2010-2014 se implementará el Programa para el Fomento y Fortalecimiento de la articulación entre la Educación Media, Técnica y la Educación Superior, a cargo del MEN y que mediante convenios y alianzas entre las Instituciones de Educación Media con diferentes entidades²⁰⁷, se focalizará en las regiones con menores índices de absorción estudiantil²⁰⁸. Contará con el apoyo financiero a los estudiantes del Fondo de Fomento a la Educación Media (FEM), ya constituido por el MEN y el ICETEX, asignando subsidios a la matrícula a quienes cursen simultáneamente el nivel de educación media y programas técnico profesionales.

Por otra parte, dado que los empresarios pueden superar la cuota de aprendizaje obligatoria y contratar voluntariamente aprendices, los estudiantes de educación media podrán vincularse a cualquier tipo de institución del SFCH debidamente registrada ante las autoridades competentes en programas con acreditación de alta calidad, mediante las siguientes modalidades de Contrato de Aprendizaje Voluntario:

- *Para los estudiantes vinculados en el nivel de educación media:* el contrato de pre-aprendizaje estará acompañado del pago de un apoyo de sostenimiento durante 2 años a cargo del empresario, siendo efectiva la práctica en la empresa en el segundo año, en horario contrario a su jornada académica y difiriendo en cuenta especial a favor del estudiante parte del apoyo; lo que le permitirá financiar su formación superior en cualquier modalidad una vez egrese, con un

²⁰⁷ Instituciones de Educación Superior, el SENA, la ESAP, los Institutos de Formación para el Trabajo y Desarrollo Humano, los CERES y las demás instituciones de formación técnica y tecnológica.

²⁰⁸ Relación entre los estudiantes matriculados en primer curso de cada año con los estudiantes que presentan la prueba Saber 11 del año inmediatamente anterior.

incentivo estatal articulado a la oferta de financiamiento de educación superior a cargo del ICETEX.

- **Para jóvenes entre 18 y 25 años que no hayan culminado el nivel de educación media y se encuentran fuera del SFCH:** Los empresarios podrán vincular a través de un contrato de pre-aprendizaje, cuya duración no podrá exceder los 2 años, a jóvenes que se encuentren por fuera del sistema escolar y que no hayan culminado la educación media. Éstos desarrollan actividades laborales dentro de la empresa y deberán retornar al sistema educativo, los jóvenes recibirán del empresario un apoyo de sostenimiento, parte del apoyo será entregado directamente al beneficiario, y otra parte se destinará a una cuenta especial a favor del estudiante para posteriormente continuar con sus estudios de educación superior. Si éste se vincula y permanece en el SFCH podrá acceder en cualquier momento a los recursos, siempre y cuando se destinen al pago de derechos estudiantiles.

Diseñar estrategias para fomentar el emprendimiento en los establecimientos educativos

Se diseñaran estrategias a partir del impulso a proyectos pedagógicos productivos que desarrollem actitudes emprendedoras en estudiantes y docentes y fortalezcan las competencias básicas y ciudadanas, en el nivel de la educación media.

Fomentar proyectos de investigación, desarrollo, innovación y emprendimiento que transformen los procesos educativos

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Desarrollo de Competencias para la Prosperidad, se fomentaran dichos proyectos mediante la creación de líneas de investigación para el mejoramiento de los procesos educativos y formación de investigadores en las instituciones de educación superior, así como con la innovación y transferencia de tecnología en producción de contenidos de alta calidad al recurso humano del país a través de los convenios de cooperación con Corea y otros aliados . Las iniciativas deberán contar con un sistema de información que dé cuenta de los avances y resultados en la producción científica. Así mismo, el MEN y Colciencias, desarrollarán modelos pedagógicos que incentiven la creatividad y el desarrollo científico.

Fortalecimiento de la capacidad investigativa y de innovación de las instituciones de educación superior

En concordancia con las acciones referidas en el capítulo de Innovación se promoverá el fortalecimiento de la capacidad investigativa de las instituciones de educación superior. Para lograrlo se requiere: (1) realizar un diagnóstico de las capacidades de investigación de las IES y de su articulación con las estrategias de

desarrollo regional, (2) generar una oferta de programas de maestría y doctorado para la formación de capital humano en las regiones, (3) fomentar la cooperación técnica, la movilidad de docentes e investigadores, la adopción de mejores prácticas en investigación y el intercambio de carácter tecno científico, (4) apoyar estrategias que financien el acceso de estudiantes e investigadores a formación de alto nivel, (5) implementar estrategias que permitan la absorción de doctores tanto en las universidades como en los centros de investigación y el sector productivo²⁰⁹.

Seguimiento a la pertinencia de los egresados del sector a través del Observatorio Laboral para la Educación

Para apoyar el fomento de la pertinencia de la educación, se continuará fortaleciendo al Observatorio Laboral para la Educación con el fin de que las instituciones de educación superior puedan orientar su oferta –a través de los procesos de aseguramiento de la calidad–, hacia programas y contenidos que el país y la economía requieren y, los estudiantes de la educación media puedan elegir los programas académicos que les generan oportunidades de inserción al mercado de trabajo en condiciones de mayor productividad, calidad laboral y retornos económicos, a través del programa nacional de orientación profesional.

Fomento a los procesos de internacionalización de la Educación Superior

Para facilitar la inserción de la educación colombiana en un contexto internacional, manteniendo condiciones de calidad y pertinencia, se adelantarán estrategias orientadas a: (1) fomentar los procesos de internacionalización de las instituciones de educación superior que permitan la movilidad académica y profesional, (2) posicionar internacionalmente el sistema de aseguramiento de la calidad a través de los acuerdos de reconocimiento mutuo de títulos y la acreditación internacional del CNA.

4. Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo

El MEN garantizará los índices de transparencia y eficiencia en su gestión y el liderazgo en Colombia y Latinoamérica. En particular, durante el presente cuatrienio, fortalecerá su rol y capacidad de gestión en la articulación de los niveles de educación media y superior, la educación para el trabajo y el desarrollo humano y el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo, con el objeto de permitir al estudiante mejorar su movilidad a lo largo del ciclo educativo y la inserción al mercado laboral. Para el efecto, diseñará, reglamentará y evaluará las acciones de regulación, integración, acreditación, pertinencia de la formación, normalización

²⁰⁹ El número de doctores en Colombia es aún incipiente; la mayor parte del recurso lo absorbe la academia; el 82% de los trabajos de investigación de candidatos a doctor se concentran en este sector.

y certificación de competencias, incluidas las laborales, en el marco de la EGERH conforme a lo dispuesto en la sección B.1.a del capítulo III. *Mejoramiento de la calidad de la Educación y desarrollo de competencias*. En tal sentido, realizará los arreglos institucionales necesarios que le permitan ejercer tal liderazgo en todas las áreas de gestión del mismo, y en la coordinación intersectorial y con las entidades territoriales y el sector privado.

Del mismo modo, continuará fortaleciendo el rol y la capacidad de gestión de las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas y los establecimientos educativos oficiales, a través de: (1) acciones de regulación para la administración integral y eficiente del recurso humano del sector; (2) el diseño de mecanismos eficaces para la asignación, distribución, seguimiento y control de los recursos financieros para la prestación del servicio educativo; (3) la modernización de los procesos, el fortalecimiento de los sistemas de información; (4) la certificación de calidad de los procesos; (5) la consolidación de la gestión de información requerida por el sector (6) la prestación de asistencia técnica pertinente y diferenciada de acuerdo con las condiciones y características de cada región; (7) la reorganización de los establecimientos educativos oficiales para garantizar la continuidad de los estudiantes en el sistema educativo en todos los niveles.

Fortalecerá igualmente, la gestión de las Instituciones de Educación Superior mediante: (1) la modificación del régimen salarial y prestacional de los docentes de las universidades estatales²¹⁰; (2) acciones que permitan mejorar la calidad de los docentes de las instituciones técnicas profesionales y tecnológicas públicas, conforme a lo previsto en el capítulo de *Desarrollo de Competencias para la Prosperidad*; (3) el fomento de las buenas prácticas de gestión en las instituciones de educación superior a través de las escuelas de buen gobierno universitario; (4) el fortalecimiento del SCAFT, a partir de la evaluación de los procesos de otorgamiento de registros y licencias y la capacidad técnica de las secretarías de educación.

Para efectos de garantizar la prestación del servicio educativo con calidad se fortalecerán los mecanismos y la institucionalidad de inspección, vigilancia y control en todos estamentos del sector.

5. Fortalecimiento a las secretarías de educación para la prevención y gestión del riesgo

Para contrarrestar el impacto negativo dentro del Sistema Educativo y su prestación del servicio de manera oportuna y adecuada, el Ministerio de Educación Nacional promoverá el desarrollo de acciones orientadas a fortalecer las capacidades del sector educativo para la gestión y prevención del riesgo (por

²¹⁰ Decreto 1279 de 2002.

desastres ambientales y conflicto armado) y establecerá un sistema de seguimiento a las acciones realizadas. De igual forma, se orientará y acompañará a las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que establezcan planes de acción que incluyan las diferentes etapas de la emergencia (prevención y gestión de riesgo, crisis y posemergencia) y mínimamente involucren:

- La elaboración y difusión de un mapa de riesgo del sector educativo que incluya por lo menos la identificación de: (1) los establecimientos educativos en riesgo, en el marco del Sistema Interactivo de Consulta de Infraestructura Educativa (SICIED), (2) los albergues de manera que se prevean lugares para atender a las poblaciones afectadas por las emergencias en espacios distintos a los establecimientos educativos, (3) los lugares seguros que puedan ser utilizados como espacios educativos en caso de afectación de los establecimientos educativos.
- Definición de manera prioritaria requerimientos y recursos para la reubicación de los establecimientos educativos que se encuentran en zonas de alto riesgo hacia zonas de menor riesgo o para la reubicación de los estudiantes en establecimientos que no se encuentren en zonas de alta afectación.
- Definición de estrategias que contribuyan a la continuidad del proceso educativo, garantizando las horas lectivas a las que tienen derecho los estudiantes, de acuerdo a lo dispuesto por la normatividad vigente.
- Capacitación de la comunidad educativa en prevención y gestión del riesgo, actividades de divulgación sobre estrategias para situaciones de emergencia e implementación de proyectos transversales, priorizando los establecimientos educativos con mayor riesgo o amenaza. De igual forma, dicho fortalecimiento de las capacidades de la comunidad educativa reconocerá el desarrollo de estrategias como capacitaciones, talleres, jornadas pedagógicas, y simulacros que ayuden a saber cómo actuar o qué hacer en caso de algún desastre ambiental o conflicto armado.
- Diseño e implementación de un sistema de seguimiento para la atención educativa en situaciones de emergencia.

El MEN promoverá que el plan de acción del sector educativo en las distintas entidades territoriales se desarrolle en el marco de los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres (CREPAD y CLOPAD).

C. Metas

Tabla IV-4

Desempeño (Calidad Educativa - SABER 11)		Línea base 2009	Meta 2014
Indicadores sistema de evaluación educación preescolar básica y media			
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Lenguaje (Competencia Propositiva - C3) ¹		27,10%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en Lenguaje (Competencia Interpretativa - C1) ²		34,85%	17%
Porcentaje de estudiantes con alto desempeño en Matemáticas (Competencia Solución de problemas - C3) ³		27,27%	37%
Porcentaje de estudiantes con bajo desempeño en matemáticas (Competencia Comunicación - C1) ⁴		18,26%	9%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 5.º	23%	14%
	Matemáticas 5.º	49%	37%
	Lenguaje 5.º	19%	12%
	Ciencias 9.º	20%	14%
	Matemáticas 9.º	29%	21%
	Lenguaje 9.º	20%	14%
	Ciencias 5.º	31%	21%
	Matemáticas 5.º	60%	47%
	Lenguaje 5.º	31%	21%
Porcentaje de estudiantes de establecimientos educativos oficiales de las zonas rurales ubicados en el nivel de desempeño insuficiente Pruebas SABER	Ciencias 9.º	25%	18%
	Matemáticas 9.º	38%	30%
	Lenguaje 9.º	26%	19%

Fuente: Notas aclaratorias:

¹ En Lenguaje: Competencia Interpretativa C1: Nivel de competencia de menor complejidad.

² En Lenguaje: Competencia Propositiva C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.

³ En Matemáticas: Competencia Comunicación C1: Nivel de competencia de menor complejidad.

⁴ En Matemáticas: Competencia Solución de Problemas C3: Nivel de competencia de mayor complejidad.

Tabla IV-5

Disminuir las brechas existentes en los resultados de calidad educativa en todos los niveles			
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014	
Porcentaje de IES con acreditación de alta calidad	7%	10%	
Porcentaje de programas de educación superior con acreditación de alta calidad	13%	25%	
Programas de formación para el trabajo, con registro de condiciones básicas de funcionamiento	2.102	3.500	
Porcentaje de docentes de educación superior con formación doctoral	13,50%	16%	
Grupos de investigación apoyados	(2006 -2010)	(2010 -2014)	
	882	1.000	
Porcentaje de establecimientos educativos oficiales de bajo logro que requieren atención integral a través del acompañamiento en el desarrollo de sus planes de mejoramiento institucional	97%	100%	

Tabla IV-6

Generar las oportunidades de acceso y permanencia para cerrar las brechas regionales en todos los ciclos de formación			
Indicador		Línea Base 2009	Meta 2014
Tasa de Analfabetismo Población de 15 a 24 Años		2,06%	1,20%
Tasa de analfabetismo (mayores de 15 años)		6,7%	5,7%
Años Promedio Aprobados de Educación Población de 15 a 24		9,15	9,8
Tasa de Cobertura Bruta	Transición	90,77%	100%
	Media	79,27%	91%
Brecha en Cobertura Neta de Media a Transición (Urbano - Rural)		18,22	12
Tasa de Deserción Intra-anual en preescolar, Básica y media		5,15%	3,80%
Tasa de Cobertura Bruta en Educación Superior		35,30%	50%
Nuevos cupos en educación superior	2007-2010	2011-2014	
	389.299	480.000	
Nuevos Cupos en Educación Técnica y Tecnológica	2007-2010	2011-2014	
	195.756	320.000	
Tasa de Deserción por Cohorte en Educación Superior		45,30%	40%
Participación de la técnica y tecnológica en el total de la matrícula de educación superior		32,30%	40%
Porcentaje de municipios con oferta de educación superior		62%	75%
Estudiantes de educación superior con apoyo financiero del estado		66%	75%
Porcentaje de estudiantes de educación superior financiados con créditos ICETEX		18,60%	23%

Tabla IV-7

Fortalecer el modelo de gestión en los diferentes niveles del sistema educativo			
Indicador		Línea Base 2009	Meta 2014
Secretarías de educación con certificación de calidad en los procesos de cobertura, calidad educativa, servicio al ciudadano, recursos humanos y gestión financiera		46*	95

* Certificadas en los procesos de cobertura, recursos humanos y servicio al ciudadano.

4. Acceso y calidad en salud: universal y sostenible

Las diferentes políticas, estrategias y acciones del sector salud, tienen como propósito contribuir al mejor estado de salud posible para toda la población, y de cada persona, en condiciones de calidad, eficiencia, equidad y sostenibilidad, con los recursos que la sociedad disponga para el efecto. Así, merecen destacarse los avances logrados con la implementación del Sistema General de Seguridad Social

en Salud (SGSSS) en cuanto a la ampliación de coberturas, la mayor equidad en el acceso, así como mejoras en los indicadores sobre condiciones de salud.

No obstante, el país presenta los retos de una transición demográfica y otra epidemiológica. Esta situación, sumada al desarrollo de alternativas de manejo producto de la innovación y el desarrollo de nuevas tecnologías, generan demandas por acceso a estos beneficios y adicionales en recursos y en la eficiencia misma del sistema, para garantizar los objetivos señalados, de manera sostenible.

Así, en tanto el aseguramiento en salud presenta grandes avances; la afiliación al régimen subsidiado pasó de 8,5 millones en 1998 a 21.676.620 personas (MPS, BDUÁ corte Diciembre 31 de 2010)²¹¹; y la del contributivo pasó de 16.180.193 a 18.116.769 personas²¹²; la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

De esta manera, se hace necesario consolidar los esfuerzos a partir de la promoción de condiciones de vida saludables, la prevención de la enfermedad y la consolidación de manera sostenible del SGSSS.

a. Diagnóstico y problemática

1. Situación de Salud y Salud Pública

En los últimos años la situación de salud ha evolucionado favorablemente (anexo: IV.A.1-2), producto de la implementación del SGSSS y las políticas orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población, así como de los avances en el desarrollo y la modernización. El país ha experimentado una transición demográfica con sus consecuentes cambios en el perfil epidemiológico, tales como la disminución en la tasas de fecundidad y mortalidad, la coexistencia de patrones de morbilidad y mortalidad caracterizados por el aumento pronunciado y sostenido de las enfermedades crónicas, degenerativas, neuropsiquiátricas, las profesionales, las producidas por accidentes de trabajo, de tránsito, violencia; y por la persistencia de enfermedades previas a la transición, tales como la desnutrición, la diarrea, las enfermedades transmisibles y otras re-emergentes.

²¹¹ Cabe señalar que, la financiación disponible en la apropiación presupuestal es para 23.373.913 personas. Implica que el sistema dispone de recursos apropiados para cerca de 1.697.393 personas o para invertir en la unificación de los planes de beneficios de las personas afiliadas al régimen subsidiado.

²¹² Corte a septiembre de 2010.

Del total de la carga de la enfermedad el 76% corresponde a enfermedades crónicas y de este porcentaje el 84,2% corresponde a carga por discapacidad. El consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas se ubican dentro de las 20 principales causas de carga de enfermedad (Cendex - PUJ, 2008). A este fenómeno contribuyen el envejecimiento de la población²¹³, el consumo de tabaco, la alimentación inadecuada, el uso nocivo del alcohol, y la inactividad física.

Se estima que el 40% de la población colombiana presenta en algún momento de su vida algún trastorno mental, pero sólo el 8% busca tratamiento en el primer año de aparición de los síntomas, la mayor parte demoran en promedio 15 años en buscar ayuda y de este porcentaje, sólo el 15% recibe un tratamiento adecuado (MPS - ENSM, 2003). La última Encuesta Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2008, mostró que 14 de cada 100 hombres y 5 de cada 100 mujeres han consumido alguna vez en su vida alguna sustancia psicoactiva ilícita. En hombres de 15-29 años, los trastornos mentales y de comportamiento asociados al uso de alcohol y otras drogas, alcanzan los 8.628 AVISAS²¹⁴, y entre los de 30 a 44 años, los 8.173 (Cendex - PUJ, 2008).

Otras causas relevantes asociadas a violencia intrafamiliar tienden a expresarse de manera significativa en la medida en que su reporte y registro mejoran²¹⁵. De singular importancia es el fenómeno de incremento y persistencia de mujeres de 15 a 19 años que han estado embarazadas o son madres, que en 2005 llegó a ser el 21% de esta población.

La epidemia de VIH/sida en Colombia se mantiene concentrada en poblaciones de mayor vulnerabilidad y riesgo, en particular los hombres que tienen sexo con hombres, y mujeres trabajadoras sexuales, entre otros. De acuerdo con los resultados del séptimo estudio centinela, la prevalencia es de 0,22%²¹⁶; sin embargo, con información de programas de estimación estadística²¹⁷, el promedio nacional alcanza el 0,59%.

²¹³ El país tiene un proceso de envejecimiento acelerado, en el 2005 el 8,9% era mayor de 60 años, se espera que en 2020 dicha proporción sea del 12,6%.

²¹⁴ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

²¹⁵ Según el reporte de FORENSIS, elaborado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, durante el año 2009 se presentaron 17.935 casos de violencia sexual en mujeres y 54.192 de violencia conyugal que igualmente afectaron a las mujeres y 14.094 de maltrato infantil.

²¹⁶ Técnicamente, se considera que el VIH/sida es una enfermedad crónica.

²¹⁷ Corresponden a estudios de prevalencia en poblaciones con factores de vulnerabilidad como hombres que tienen sexo con hombres o mujeres trabajadoras sexuales que cuentan con prevalencias más altas de infección.

Por otra parte, la mortalidad infantil y en la niñez y la mortalidad materna, han disminuido durante los últimos años, y si bien los resultados deben valorarse favorablemente, no pueden entenderse como logros suficientes; en especial, por las diferencias departamentales que aún persisten. En efecto, la mortalidad materna pasó de una razón de 104,9 muertes maternas por 100.000 nacidos vivos en 2000 a 75,6 en 2007; la mortalidad infantil pasó de 27,45 muertes en menores de 1 año por mil nacidos vivos en 1998 a 20,60 en 2008; y la mortalidad en la niñez pasó de 35,13 muertes en menores de cinco años por cada 1.000 nacidos vivos en 1998 a 24,89 en 2008.

Si bien la política de salud pública, y sus instrumentos, reconocen las diferencias territoriales, en muchos casos la gestión departamental y municipal evidencia debilidades en eficiencia, priorización y focalización de los recursos disponibles, lo que contribuye a la persistencia de disparidades entre regiones y entidades territoriales. Por ejemplo, para el año 2008, el departamento de Chocó presenta tasas de mortalidad infantil y de la niñez ajustadas de 68 y 100 muertes por cada mil nacidos vivos, respectivamente, mientras Bogotá reporta mortalidades de 16,9 y 22,3 respectivamente (anexo IV.A.4-1).

2. Acceso y calidad en la atención

La política de prestación de servicios ha avanzado, pero aún existen retos en el acceso a los servicios y en la calidad de la atención (anexo IV.A.4-1). Si bien las barreras de acceso a los servicios se concentran en la falta de dinero, su importancia relativa y como causa de inequidad en el sistema, ha disminuido de manera importante; en tanto que la percepción de mala calidad como razón para no usar los servicios de salud ha aumentado como consecuencia de la exigibilidad que el aseguramiento confiere al derecho a la salud (DNP y otros, 2007)²¹⁸. Entre otras razones, lo anterior, se debe a que a pesar de la modernización y reorganización de la oferta pública, ésta no logra ser sostenible y eficiente, a una falta de gestión por resultados, al débil control del gasto y aumento de la cartera por las fallas en el flujo de recursos del sistema. Adicionalmente, las entidades territoriales presentan debilidades en su gestión como entes rectores. Por ejemplo, algunas avanzaron en tercerizaciones e iniciativas de participación público privada de las ESE, no estructuradas, con resultados no previsibles en calidad y acceso.

²¹⁸ Así, en el 2000, el 70% de las personas del quintil uno por riqueza que no asistió a los servicios de salud lo hizo debido a la falta de dinero; en 2005, dicho porcentaje descendió al 58%. Por otra parte, para 2000, el 8% de personas del quintil uno por riqueza no asistieron a los servicios de salud por percepción de mala calidad y en 2005 dicho porcentaje se incrementó al 15%.

3. Sostenibilidad del Régimen Contributivo

La sostenibilidad del régimen contributivo considera varios aspectos; el nivel de evasión y elusión en las cotizaciones²¹⁹; el nivel de los servicios incluidos o no en el Plan Obligatorio de Salud (POS); la falta de claridad en el contenido de los planes de beneficios; y por supuesto, el crecimiento económico y la formalización laboral y empresarial. Por otra parte, la inclusión de beneficios por fuera del POS (No POS)²²⁰, sin el debido análisis de sostenibilidad, afecta el balance entre beneficios otorgados y recursos disponibles (en ambos regímenes)²²¹.

Así mismo, la Ley 100 de 1993 no consideró que el SGSSS financiara servicios por fuera del POS Contributivo²²², y por tanto, no previó financiar los servicios No POS con los recursos de la Subcuenta de Compensación. Sin embargo, al no cumplirse las previsiones y supuestos de la reforma referentes a la cobertura poblacional en el aseguramiento y a la unificación del POS, y como consecuencia de las fallas de regulación –en cuanto al régimen de transición para los no asegurados, revisión y actualización del POS, los márgenes de intermediación y la cadena de comercialización de los servicios y medicamentos No POS, entre varios aspectos–, y de índole administrativo, los recobros presentados al Fosyga se han incrementado de manera exponencial. En efecto, mientras en el año 2006 se pagaron recobros por \$304.141 millones, en 2009 la cifra ascendió a \$1,81 billones²²³.

De esta manera se ha ejercido una presión a la subcuenta de compensación; la cual presentó un balance positivo durante el periodo 2001-2008²²⁴, pero con periodos (meses) deficitarios entre 2001 y 2004. La situación anterior obedece,

²¹⁹ Las características y complejidad de este aspecto se desarrolla en el apartado de Formalización.

²²⁰ No Incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS); surgen mediados por las tutelas o a través de comités técnico científicos.

²²¹ Por ejemplo, Ley 1257 de 2008 ordena que con cargo al régimen contributivo se otorgue un subsidio monetario mensual para alimentación a las mujeres víctima de violencia intrafamiliar, y a sus hijos e hijas. Del mismo modo, en la ley 1151 de 2007 se ordenó la financiación del sistema integral de transporte aéreo medicalizado, como un costo administrado externamente, pero con cargo al financiamiento de la UPC del régimen contributivo y subsidiado, reconocida a las EPS.

²²² Cabe señalar que la ley 100 de 1993 (Artículo 162, Parágrafo 1) estableció que la población del régimen subsidiado obtendría los servicios hospitalarios de mayor complejidad en los hospitales públicos del subsector oficial de salud y en los hospitales privados con los cuales el Estado tuviera contrato de prestación de servicios. Estas actividades fueron conocidas como “No POS-S”, cuyos límites eran definidos por los beneficios incluidos en el POS del régimen contributivo.

²²³ Según el Fosyga, de los \$1,8 billones el 87% (\$1,6 billones) se destinaron a pago de medicamentos, el 8% (\$0,14 billones) a procedimientos, y el restante 5% a insumos y dispositivos. A diciembre de 2010, el valor recobrado asciende a \$2.345 billones.

²²⁴ El equilibrio y estabilidad de la subcuenta de compensación está dada por el balance positivo entre: (1) los ingresos que están determinados por el ingreso de los cotizantes y el valor de los aportes; y (2) los gastos están determinados por el valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y el valor de las licencias de maternidad e incapacidad general.

principalmente, a que el SGSSS carece de un esquema institucional eficaz y de un acuerdo social reconocido por diferentes instancias (judiciales, técnicas y operativas) que permita solucionar conflictos al interior del mismo (en la actualización del POS, el reconocimiento de beneficios y en la prestación del servicio)²²⁵, que resulte expedito para la atención y con reglas claras y ampliamente aceptadas²²⁶. A su vez, tampoco existe un diseño institucional que evalúe y regule la utilización de tecnología para la prestación de servicios de salud, así como los precios de los medicamentos y servicios No POS.

4. Operación del Régimen Subsidiado

Los principales problemas en el flujo de recursos del Régimen Subsidiado (RS) tienen que ver con el número de agentes que participan en el proceso, la falta de recursos y capacidad de gestión territorial, la inexistencia de sanciones efectivas para los agentes que incumplan sus obligaciones contractuales y la debilidad de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) para celebrar contratos que eviten el traslado del riesgo en salud –en el mediano y largo plazo y la transferencia del riesgo financiero en el corto plazo–. Por otro lado, la actual segmentación del SGSSS puede limitar la realización del derecho en el RS, en el sentido que un afiliado sólo tiene cobertura de servicios en el territorio del municipio que lo afilia (excepto las urgencias) y presenta dificultades en la movilidad entre regímenes, así como dificultad de acceso a niveles de mayor complejidad.

Otros factores que afectan la consolidación de aseguramiento en el RS, son: (1) la disponibilidad y sostenibilidad de las fuentes de financiamiento –especialmente las territoriales²²⁷–, para garantizar la cobertura universal, (2) la demanda por la unificación de planes, (3) el establecimiento de medidas que impiden que las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado (EPS-S) puedan realizar una gestión más autónoma del riesgo financiero²²⁸, y (4) en la operación, el pago de aportes patronales ordenado por la ley 1393 de 2010 por parte de las aseguradoras del RS, producto de la transformación de los recursos del SGP. Por otra parte, el sistema desde su creación y en el propósito de universalizar, se ha visto abocado a manejar el permanente *trade-off* en eficiencia, que representa el finan-

²²⁵ Toda vez que el POS nunca podrá cubrir el 100% de tecnologías sanitarias en uso necesarias para atenciones individuales.

²²⁶ Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del SGSSS, la Ley 1122 de 2007 asignó a la Superintendencia Nacional de Salud, facultades jurisdiccionales para fallar en derecho en lo relacionado con los beneficios del POS y en caso de urgencias, pero no para los servicios No POS.

²²⁷ Actualmente suman cerca 405 mil millones de pesos, sin contar rentas cedidas.

²²⁸ Por ejemplo, lo establecido en el artículo 16 de la Ley 1122 de 2007, obliga a las (EPS-S) a contratar como mínimo el 60% del gasto en salud con las Empresas Sociales del Estado (ESE).

ciamiento del aseguramiento y la sostenibilidad financiera de la red hospitalaria pública, aspecto que sigue estando presente como limitante en un escenario de unificación de planes de beneficios, quedando por acordar en prospectiva el papel en el sistema de la red pública.

5. Debilidad en la Inspección, Vigilancia y Control (IVC)

Las principales debilidades del sistema en IVC son: (1) la concentración de responsabilidades de IVC en la Superintendencia Nacional de Salud (mercado, aseguramiento, financiamiento)²²⁹, aspecto que no es eficiente porque ignora la especialización de funciones, y conlleva a una deficiente protección al usuario; (2) un deficiente sistema de regulación e IVC de la oferta de los servicios de salud, dando lugar a la proliferación de servicios sin la suficiente calidad, con riesgos para la seguridad del paciente, (3) El Instituto Nacional de Salud centra su labor en la vigilancia epidemiológica de las enfermedades de notificación obligatoria, así, el país no ha desarrollado la función de evaluación del riesgo en salud, aspecto que limita la generación de conocimiento e información para la toma de decisiones en salud pública; (4) el INVIMA adelanta la vigilancia sanitaria y el control en medicamentos, alimentos, bebidas, dispositivos médicos y otros, con una estructura funcional no acorde con la dimensión de la responsabilidad²³⁰; (5) la capacidad instalada e infraestructura de los laboratorios nacionales de referencia del INVIMA y el INS es insuficiente para atender los requerimientos del Sistema sanitario y de la IVC y (6) el papel complementario de las entidades territoriales no se articula con las entidades referidas y deberá ser objeto de redefinición en un escenario de unificación de planes de beneficios.

6. Información

En su conjunto, el SGSSS presenta problemas de información; a pesar de que los Registros Individuales de Prestación de Servicios (RIPS) son de obligatorio reporte, los diferentes agentes no lo hacen con la periodicidad y calidad que se requiere, como parte del servicio ni exigible en las obligaciones y la acreditación

²²⁹ Se ocupa de: (1) vigilar las prácticas restrictivas que los agentes ejecutan para afectar la libre competencia o ejercer abuso de posición dominante en el sector, (2) vigilar las condiciones financieras de las empresas aseguradoras, (3) vigilar la generación y uso de las diferentes fuentes que financian el sector; y (4) ejercer facultades judiciales que le permiten fallar en derecho en el sector salud. Sin embargo, ésta última no ha sido desarrollada para la generalidad de los Servicios. Sólo en 2007 (Decreto 1018) se creó la delegada para la protección del usuario en la Superintendencia de Salud, pero se mantuvieron las demás funciones.

²³⁰ El INVIMA con cerca de 481 funcionarios de planta, debe anualmente ejercer en promedio inspección a 65.000 establecimientos, realizar Inspección permanente a 1.738 plantas de beneficio, y alrededor de 42.000 inspecciones en puertos, aeropuertos y pasos de frontera para productos de importación y exportación. Además tramitar en promedio 159.000 registros sanitarios y trámites asociados (Invima, 2009).

de idoneidad para la prestación del servicio²³¹. A cambio, los RIPS deberían dar cuenta de la morbilidad de la población, las frecuencias de uso y de los precios transados en el mercado de prestación de los servicios de salud. El Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad (SOGC) que se encuentra en consolidación, exhibe de deficiencias similares. Esto deriva en la incapacidad para orientar la gestión a partir de procesos de planeación y la apropiada regulación y dirección del sistema. Por otra parte la alta dispersión normativa genera asimetrías de información entre los agentes, en particular al ciudadano, y riesgos de seguridad jurídica al interior del sistema.

b. Estrategias

El presente Plan Nacional de Desarrollo tiene como objetivos consolidar, en el marco del sistema de protección social, el aseguramiento en el SGSSS, como instrumento para mejorar el acceso y la calidad en la prestación de servicios y la protección al usuario como base de la prosperidad democrática. Para el efecto, se propone desarrollar estrategias que promuevan una vida saludable; que permitan brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios; y consolidar el aseguramiento –avanzar en la unificación de planes de beneficios y regular los servicios no cubiertos por el plan de beneficios–, garantizando la sostenibilidad financiera y operativa de los régimen contributivo y subsidiado.

Adicionalmente, fortalecer institucionalmente el SGSSS en la vigilancia del riesgo a cargo del INS y el INVIMA, en la disponibilidad de información oportuna y confiable para la toma de decisiones, en la eficacia del sistema de IVC y las entidades a cargo y en la rendición de cuentas como herramienta de control social. En su desarrollo, el Ministerio de la Protección Social, sus entidades adscritas y los actores del SGSSS deberán, en el marco de las políticas y planes de acción, considerar las diferencias regionales existentes y los abordajes apropiados para éstas, a la vez que los enfoques diferenciales pertinentes para grupos de población que lo requieran, entre los cuales se encuentran la perspectiva de género; la población en condición de desplazamiento y discapacidad; la infancia, niñez, adolescencia.

Se debe señalar que la sostenibilidad financiera tiene como fin determinar lo que la sociedad en su conjunto es capaz de financiar para posibilitar el logro de un mejor estado de salud de todos los ciudadanos y garantizar la realización de su derecho fundamental a la vida y a la salud. Así, el Estado enfrenta retos asociados a:

²³¹ Los RIPS poseen una serie de falencias entre las cuales se pueden enunciar: (1) las dificultades en el registro de las enfermedades de acuerdo a la codificación internacional (CIE-10), (2) la falta de utilización de una única codificación para el registro de las actividades, procedimientos y medicamentos, (3) la falta de periodicidad del envío del registro de las entidades prestadoras de servicios de salud de las atenciones realizadas, y (4) la pérdida de información por efecto de la malla validadora.

(1) el imperativo ético de garantizar el derecho a la salud a todos los ciudadanos, en igualdad de condiciones; y (2) realizarlo a través de un sistema organizado, eficiente y sostenible. En este sentido, para preservar estos propósitos se debe considerar la sostenibilidad como un elemento de beneficio e interés público. Al señalar que la sociedad debe determinar lo que es capaz de financiar y promover, se deben acordar límites al derecho no esencial, pues sin límites claros y con beneficios individuales irrestrictos, la apropiación de recursos por unos pocos será la negación del derecho esencial de muchos, al ser exigible en lo individual lo que no es dable para el conjunto de la población.

1. Promover el bienestar y una vida saludable, basada en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Como eje central se priorizará la atención integral a la primera infancia²³². El SGSSS propenderá por mejorar la articulación y coordinación intersectorial de las políticas públicas que permitan impactar los determinantes de la salud, con especial énfasis en las medidas a cargo del sector salud para prevenir y mitigar los efectos del cambio climático, y modificar o reducir los factores de riesgo asociados a éste; con perspectiva poblacional y territorial, con énfasis en la promoción de la salud, los estilos de vida saludable y la prevención de la enfermedad; así como en facilitar el acceso y la atención en el sistema, tanto para servicios de diagnóstico, mitigación, tratamiento y rehabilitación y para aquellos de mayor complejidad, individuales y colectivos.

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollará un Plan Decenal de Salud Pública, mejorando la capacidad técnica en los ámbitos nacional y territorial para la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud. El plan considerará las metas y estrategias contenidos en el CONPES Social de Objetivos de desarrollo del Milenio y abordará el enfoque de entornos saludables (escuelas, hospitales, universidades, empresas, municipios) la perspectiva de género y ciclo de vida (persona mayor, adultez, juventud y niñez) y diferenciará necesidades específicas de las poblaciones con discapacidad, víctimas de la violencia, grupos étnicos, entre otros. Deberá relevarse la importancia, medición y seguimiento de los factores y determinantes que contribuyan a la prevención y control de las Enfermedades Crónicas No Transmisibles (ECNT)²³³, y el mantenimiento de los

²³² Para el desarrollo de este componente, ver la sección IV.A.1: *Primera infancia, niñez y adolescencia*.

²³³ Acciones para disminuir el consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias psicoactivas; alimentación adecuada; actividad física; y otros factores de asociados como el sobrepeso, la hiperlipidemia y la hipertensión arterial. Varios estudios y reportes, concuerdan en aseverar que si se eliminaran esos factores de riesgo, se prevendrían al menos 80% de las cardiopatías, los accidentes cerebrovasculares y la diabetes del tipo II y se evitarían más del 40% de los casos de cáncer.

logros y reducción de las brechas relacionadas con enfermedades transmisibles y de la nutrición, según el perfil epidemiológico.

Será, igualmente, necesario impulsar las intervenciones en salud ocupacional y los entornos laborales saludables²³⁴. Esto requiere profundizar, seguir y evaluar las estrategias y programas en la detección y control de factores de riesgo, entre los cuales el fomento de estilos de trabajo y de vida saludables y en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Para el fomento de la alimentación sana se requiere aprobar e implementar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que deberá incluir avances en la ingesta de micronutrientes; en la disponibilidad, acceso calidad e inocuidad y aprovechamiento del grupo de alimentos definidos como prioritarios a nivel regional y nacional; el acceso a agua potable y saneamiento básico ambiental; el consumo inteligente – assertivo, la consolidación de mecanismos de etiquetado-rotulado, publicidad, advertencia, promoción y patrocinio de los productos nacionales e importados²³⁵. Adicionalmente, se creará el Observatorio Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como instancia mixta –con participación privada– de consulta, y seguimiento a la política, con el apoyo en los observatorios regionales.

Para este propósito resulta fundamental el desarrollo, articulación y consolidación, con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de las iniciativas regionales en construcción o en marcha como *Caribe sin Hambre*, *Eje Cafetero sin Hambre*, *Iniciativa Maná*, *Bogotá bien Alimentada*, *Plan Cuchara*; y otras similares que deban generarse o fortalecerse conforme a la validación de la efectividad de sus resultados. En el marco de la política, estas iniciativas regionales resultan importantes para la lucha contra la pobreza y la malnutrición, a la cual concurren entidades y recursos del orden nacional, departamental, distrital y municipal, en el propósito de concentrar y complementar esfuerzos para aumentar la disponibilidad de alimentos y la capacidad de consumo de los mismos por parte de la población en cada región, mediante estrategias como la cobertura de los programas de apoyo alimentario poblaciones vulnerables, reconversión productiva de áreas con potencial de producción de alimentos, infraestructura para mejorar la distribución, y el abastecimiento de alimentos, entre otras, esenciales para garantizar la seguridad alimentaria.

²³⁴ Los análisis de causalidad de accidentes de trabajo y enfermedad profesional, expresan que la mayoría obedecen a la falta de estilos de vida saludables en el trabajo; que tienen su raíz en factores culturales; ausencia en valores por la vida, la salud, el autocuidado; la autoestima; falta de hábitos, disciplina, ausencia de normas claras en la empresa, etc.

²³⁵ En el apartado que hace referencia a las locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo, en agricultura y desarrollo rural, se desarrollan los aspectos relacionados con el cambio climático y la disponibilidad de alimentos.

La gestión del recurso humano en salud necesaria para adelantar los retos aquí expuestos, deberán realizarse considerando los elementos de política, estrategias y desarrollos institucionales referidos en la sección III.B.1: *Desarrollo de competencias y formalización para la prosperidad*. El MPS o quien haga sus veces, deberá articularse apropiadamente a este enfoque y desarrollar los instrumentos de gestión e incentivos a la formación que resulten pertinentes.

En tal sentido, se requiere robustecer las estrategias orientadas a la gestión del riesgo en salud, entre las cuales se encuentran la Atención Primaria en Salud y la Medicina Familiar. Se impulsará la creación de un sistema de recertificación para los profesionales de la salud y un sistema de formación continua para asegurar la idoneidad y competencia del Talento Humano en Salud. A su vez, se requiere ampliar la oferta de cupos y la calidad de los programas de formación en especialistas en las áreas prioritarias para el país, con el compromiso y concurso de las Instituciones Prestadoras de Servicios y del Sector de Formación. La gestión de recurso humano en salud promoverá la adecuada distribución regional y la formación continua en los temas más relevantes para responder a las necesidades de salud de la población. El desarrollo de estos y otros elementos, deberá soportarse adecuadamente en las tecnologías de la información y la comunicación, en la investigación básica y aplicada para el desarrollo e innovación de tecnologías apropiadas para el país, así como en fuentes periódicas de información para el seguimiento y ajuste a las políticas e intervenciones²³⁶.

Adicionalmente será necesario: (1) consolidar la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas como política de Estado y sus planes operativos del orden nacional y territorial con compromiso intersectorial; y el Sistema de Atención Integral al consumo de sustancias psicoactivas (Integra-SPA); (2) implementar el Plan Nacional Operativo de Salud Mental 2011-2014; (3) desarrollar las acciones para cumplir lo ordenado por la Ley 1257 de 2008, en torno a la prevención y sanción de formas de violencia contra la mujer; (4) Implementar el Plan Decenal de Lactancia Materna; (5) implementar el Plan Decenal de Actividad Física y la reglamentación de las leyes de cáncer y obesidad; (6) implementar el Plan Decenal de Cáncer, considerando el fortalecimiento de estrategias de detección oportuna, en especial para cáncer de cérvix, seno y próstata; y (7) desarrollar una política para lograr un envejecimiento sano y una vejez activa, que deberá considerar los cambios y retos demográficos de la sociedad y estrategias que permitan articular y coordinar acciones intersectoriales, con apropiación de la misma en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

²³⁶ Como por ejemplo, la Encuesta Nacional de Salud, la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, la Encuesta de Salud Bucal y diseñar la Encuesta de Envejecimiento y Vejez, entre otras.

En vacunación se transcendrá de la gestión de coberturas útiles por biológico, a coberturas útiles con esquema completo de vacunación para la edad; para ello, deberá implementarse el sistema de información nominal del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), fortalecer el seguimiento de los planes operativos para el desarrollo del PAI a cargo de los aseguradores y entidades territoriales y concentrarse en disminuir las brechas regionales. Se avanzará en la universalización de la vacuna de neumococo, así como en evaluaciones de costo efectividad y factibilidad programática para incluir nuevos biológicos en el esquema de vacunación.

De otro lado, reconociendo el ámbito intersectorial que implica el reto de mejorar las condiciones de vida y la inclusión social y económica de la población con discapacidad, es importante fortalecer el Sistema Nacional de Discapacidad (SND) en el desarrollo de los compromisos adquiridos en la Convención de Naciones Unidas sobre derechos de las personas con discapacidad, adecuando la política y los planes de acción, considerando, entre otros, los siguientes aspectos: (1) la formación de redes sociales territoriales y comunitarias; (2) la evaluación de la pertinencia, el alcance y el aporte de la gestión de las diferentes instituciones que hacen parte del SND; (3) la definición y avances en la atención integral a personas en condición de discapacidad; la actualización del registro nacional de discapacidad; (4) la articulación, y coordinación intersectorial y territorial y (5) la formalización de la valoración y medición de la condición de discapacidad.

2. Brindar atención oportuna y de calidad a los usuarios del SGSSS

Se propone desarrollar dos líneas estratégicas. La primera es *fortalecer el acceso*, para lo cual: (1) a partir del estudio de oferta y demanda de prestación de servicios de salud, se identificarán las regiones o servicios que requieren incentivos que aseguren la oferta disponible para garantizar el acceso, en condiciones de eficiencia; (2) se fortalecerá el uso de las TIC en salud, en especial Telemedicina y la implementación del registro clínico electrónico; (3) en particular en las redes e IPS públicas, se avanzará en la estructuración y desarrollo de modelos de participación público privada sostenibles y el mejoramiento de su competitividad; (4) se implementará un programa de asistencia técnica que permita mejorar la capacidad resolutiva de las IPS de baja complejidad; y (5) se desarrollará y fortalecerá la estrategia de Hospitales Seguros ante desastres; y (6) se continuará el reforzamiento estructural de las edificaciones en las que funcionen instalaciones de salud, contemplando los ajustes normativos que resulten pertinentes.

La segunda línea es *promover el mejoramiento de la calidad y la eficiencia*. Para el efecto, se fortalecerá el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad a partir de la evaluación del componente de habilitación para la revisión y eventual ajuste respecto de las condiciones técnico científicas exigibles a las IPS y EPS y a la

conformación y operación de redes de prestadores de servicios; en la definición e implementación de un plan nacional de mejoramiento de la calidad, con clara orientación hacia la obtención de resultados que puedan ser evaluados; fortaleciendo el observatorio de la calidad para informar a los usuarios; y estableciendo incentivos a la acreditación, priorizando el otorgamiento de créditos, descuentos en la tasa de vigilancia y reducción de aranceles para la modernización de servicios. A su vez, se profundizará un programa de disciplina fiscal y financiera en las IPS públicas, con la regulación y el desarrollo de incentivos que promuevan relaciones de costo-eficiencia y calidad, el análisis, revisión y ajuste del régimen laboral aplicable a los trabajadores del sector salud, incluyendo los aspectos relativos al pago y saneamiento de aportes patronales. Se consolidarán las acciones de fortalecimiento y modernización de su estructura y gestión, y se dará continuidad a las acciones de saneamiento de la cartera hospitalaria que le permitan la operación continua y sostenible.

Para la implementación de las anteriores estrategias se podrán otorgar préstamos condonables con recursos de la Nación, y ser apoyados con una línea de redescuento con tasa compensada por FINDETER. Adicionalmente, se reforzarán las acciones del Programa Nacional de Hospital Seguro Frente a Desastres²³⁷.

3. Consolidar el aseguramiento

El Gobierno nacional definirá la gradualidad y progresividad en la unificación de los planes de beneficios, considerando la transformación del Sistema General de Participaciones (SGP), de las Rentas Cedidas (RC) y el uso de los demás recursos del sistema, teniendo en cuenta los recursos necesarios para mantener la universalización del régimen subsidiado. Los recursos del SGP, los del Fosyga y los aportes del presupuesto general de la Nación, se girarán sin situación de fondos a las aseguradoras, financiando el número de afiliados que dichos recursos permitan. Las entidades territoriales deberán priorizar con sus recursos (rentas cedidas y recursos propios) la afiliación al régimen subsidiado de la población restante objeto de subsidios. La distribución del Fosyga consultará el plan de transformación de recursos, así como la capacidad y esfuerzo fiscal de las entidades territoriales.

La unificación podrá ser por inclusión progresiva de procedimientos, actividades, y tecnologías; por grupos de edad, o por entidades territoriales. Así mismo, con la implementación de la versión III del Sisbén, el MPS deberá diseñar y aplicar la transición para aquellas personas no elegibles de subsidios e implementar el subsidio a la cotización para la población con alguna capacidad recurrente de pago, instrumentando y evaluando experiencias piloto. El subsidio a la cotización constituye un elemento que robustece la sostenibilidad financiera del SGSSS, al

²³⁷ En atención a la norma de sismo resistencia NSR-10.

definir un esquema de vinculación al mismo con cotización parcial del afiliado, para un segmento de población que anteriormente era objeto de subsidio o era evasora. Esto debido a que, la mayor afiliación a partir de subsidios se constituye en limitante importante de la sostenibilidad del sistema, en un contexto en el que se reclama la igualación progresiva de beneficios entre los dos regímenes (Corte Constitucional, 2008).

En dicho proceso deberán considerarse y evaluarse estrategias dirigidas a mitigar y controlar los efectos que la medida traerá sobre la oferta pública²³⁸, la forma de operación de los regímenes (nacional y territorial), los incentivos sobre los agentes, incluidos aquellos a cotizar para la población y el funcionamiento de comités técnico científicos y las Juntas Técnico Científicas de Pares. También deberán armonizarse las estrategias en salud pública, la efectividad de la IVC y las acciones intersectoriales necesarias.

De esta manera, la gradualidad y progresividad de la unificación deberá estar acorde con las estrategias antes referidas para promover la calidad y eficiencia de las IPS públicas. Así, la modernización y la adaptación al cambio de estas entidades deberán considerar que la existencia de la oferta pública se justifica en condiciones de eficiencia y sostenibilidad y, de manera importante, donde las condiciones de mercado las requieren y no permiten su financiamiento mediante la venta de servicios.

Desde el punto de vista operativo y de incentivos, es importante igualar las condiciones de operación de las EPS en los dos regímenes facilitando la movilidad entre éstos por parte de la población. Esto implica modificar los requisitos de habilitación y permanencia en el mercado; implementar el mecanismo de compensación en el régimen subsidiado²³⁹; y garantizar la portabilidad y movilidad del seguro a nivel nacional. En el mismo sentido, es importante eliminar gradualmente las restricciones a la gestión del riesgo financiero de las EPS que impone la obligatoriedad de contratación de porcentajes de la UPC con las IPS públicas, previendo la transición necesaria, y eliminar la causación de los aportes patronales y el giro por parte de las EPS, en virtud que ésta es responsabilidad directa de cada IPS.

A su vez, la reducción de la evasión y la elusión tiene efectos sobre la sostenibilidad del régimen contributivo y efectos fiscales importantes²⁴⁰; por tanto, será

²³⁸ El efecto sobre la oferta pública, está dado por la transformación de recursos (SGP y RC) en el financiamiento de las IPS públicas y las potenciales modificaciones que se introducirán en la organización de las redes de prestación de servicios por parte de las EPS.

²³⁹ Incluye la posibilidad de realizar giros sin situación de fondos a las entidades territoriales.

²⁴⁰ Estos aspectos se tratan en el apartado Formalización.

necesario que la Unidad de Gestión de Pensiones y Parafiscales (UGPP) desarrolle la capacidad operativa para su control sobre todos los agentes del sistema²⁴¹.

Este conjunto de acciones deben ir acompañadas de un proceso de revisión y actualización de los planes de beneficios, que tenga en cuenta entre otros, los factores epidemiológicos, la dinámica demográfica y la evaluación de tecnología costo-efectiva como la relación costo-beneficio, en cada caso. Tales decisiones tendrán que fundamentarse en estudios de actuaria, factibilidad y sostenibilidad²⁴². Será preciso analizar la posibilidad de incluir algunos de los medicamentos No POS más recobrados al Fosyga, siempre y cuando no sean experimentales y cuenten con evidencia científica comprobada. En todo caso, la actualización debe ser participativa a través de procesos imparciales de consulta, de tal manera que se obtenga un POS legítimo aprobado y reconocido por los usuarios, las ramas legislativa y judicial. De otro lado, la definición e implementación de guías o protocolos será un instrumento que permita dar claridad sobre el derecho de los ciudadanos, y servirá como mecanismo de estandarización de los procesos de atención en el SGSSS.

4. Regulación de servicios excluidos del Plan de Beneficios

Con el desarrollo de una Ley de carácter estatutario, se definirán los principios que rigen el SGSSS respecto del derecho a la salud y los deberes de los agentes, incluidos los ciudadanos. Las medidas deberán prever las condiciones de sostenibilidad y progresividad fundamentadas en la eficiencia en el uso de los recursos que soportan el sistema y el equilibrio financiero de sus regímenes de financiamiento. Deberá precisarse el alcance de los beneficios que regula el SGSSS respecto del servicio público de seguridad social en salud y la forma en que la inclusión de beneficios será valorada en función de la sostenibilidad y progresividad del mismo, así como aquellos que definitivamente no serán cubiertos y el tratamiento especial a enfermedades huérfanas. La información también debe llegar al usuario, quien debe tener claridad sobre los beneficios a los que tiene derecho y sus deberes; por lo tanto, debe garantizarse el acceso a la misma mediante diferentes instrumentos.

Se diseñarán y pondrán en marcha medidas de transición para el manejo de las siguientes situaciones: (1) mientras avanza la unificación de los planes de beneficios, regulando el financiamiento y la atención de los servicios no incluidos en

²⁴¹ Dentro de las principales, el pago efectivo de aportes patronales y complementarios a la seguridad social por los hospitales públicos, dado que los cambios sugeridos en el uso de las fuentes, afectarán su financiamiento. Pero además, las necesarias que posibiliten el fortalecimiento de la Superintendencia Nacional de Salud en la gestión de protección al usuario y sus funciones jurisdiccionales de ley.

²⁴² Es decir, no se podrá incluir ningún beneficio, sin que el mismo cuente con el criterio de efectividad, esté debidamente costeado y con garantía de sostenibilidad.

el POS, en cada caso; (2) para el financiamiento y la atención de la población no asegurada elegible de subsidios que deberá ser seleccionada por el MPS a partir de la base nacional del Sisbén certificada por el Departamento Nacional de Planeación, evitando la duplicidad en la afiliación y preservando la eficiencia en el uso de recursos.

Será necesario regular el uso de los medicamentos y servicios, haciendo efectivas medidas que garanticen que los médicos tratantes tengan en cuenta, en primera instancia, los medicamentos y servicios previstos en el plan de beneficios y en las guías o protocolos²⁴³. En general, sólo se considerarán aquellos servicios y medicamentos que sean seguros, de calidad, ofrezcan valor agregado terapéutico y sean de eficacia comprobada y que cuenten con evidencia científica por parte de entidades de prestigio y referencia internacional. La regulación de los precios de los procedimientos, insumos, dispositivos médicos y medicamentos no cubiertos inicialmente²⁴⁴, deberá contar con una instancia que regule, con base en procesos estándar, toda la cadena de comercialización, y defina valores de referencia, teniendo como base el precio ex fábrica, los precios internacionales y afectándolos por un porcentaje de intermediación que impida que el sistema incurra en sobrecostos. En todo caso el valor de la administración y dispensación deberá ser regulado por la autoridad competente. Aquellos nuevos tratamientos, tecnologías y medicamentos que cumplan el mismo efecto terapéutico, y con igual o menor efecto secundario, sean menos costosos y no estén en los planes de beneficios podrán ser garantizados por los aseguradores y no deberán ser recobrados²⁴⁵.

En el mediano plazo, las soluciones institucionales que se adopten, deberán regular apropiadamente estos aspectos y prever mecanismos transitorios para su operación como para su efectiva aplicación. La Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, mediante procedimientos ágiles y expeditos, deberá ser fortalecida en su gestión para conocer y fallar en derecho respecto del acceso y exigibilidad de la prestación oportuna de las prestaciones incluidas y excluidas en el Plan Obligatorio de Salud, atendiendo los estándares definidos para tal fin. Para el efecto, deberá estar soportada en instrumentos e instancias técnico-científicas idóneas, que sean acordes al funcionamiento y riesgos operativos y financieros del sistema.

²⁴³ La prescripción, la dispensación y el uso de los medicamentos debe hacerse conforme a los estándares respectivos.

²⁴⁴ Sin limitarse exclusivamente a éstos, siempre que las condiciones generen sobrecostos y la necesidad de medidas de regulación e intervención.

²⁴⁵ De acuerdo con lo establecido en artículos 22 y 23 del Acuerdo 008 de 2009 de la Comisión de Regulación en Salud.

5. Fortalecer institucionalmente al SGSSS

Para desarrollar las estrategias mencionadas en el presente Plan, es condición necesaria e indispensable contar con información suficiente, oportuna, confiable y de calidad para la toma de decisiones, por lo que deben desarrollarse mecanismos con incentivos y sanciones que induzcan a las administradoras de planes de beneficios, prestadores de servicios de salud públicos y privados, entidades territoriales, proveedores de insumos y medicamentos, y otros actores del sistema la remisión de la información que facilite las decisiones de regulación y las relaciones entre los actores. Entre estos mecanismos se prevé el condicionamiento de pago a los agentes por el suministro de información, la cancelación de la operación en el mercado o medidas de intervención.

Los RIPS deben convertirse en la herramienta que brinde información clave al sistema entre otros aspectos para la actualización del POS, junto al desarrollo e implementación de un modelo que permita determinar la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y los efectos en la sostenibilidad del sistema. Para el efecto, se propone el desarrollo pilotos que definan la factibilidad y viabilidad de potenciar las unidades notificadoras del Sistema de Vigilancia en Salud Pública (SIVIGILA), de tal manera que suministren también la información de los RIPS, bajo estándares y procedimientos controlados de calidad. Sin embargo, es necesario el desarrollo de otros instrumentos de tipo longitudinal para conocer y evaluar el estado de salud y sus determinantes, para los diferentes grupos de población, bajo enfoques diferenciales, y regímenes de afiliación.

De igual manera, es necesario desarrollar y fortalecer: (1) en la vigilancia en salud como eventos de notificación obligatoria, las enfermedades transmitidas por alimentos, las ECNT, el embarazo adolescente y la desnutrición; (2) la periodicidad de las encuestas de morbilidad en salud y sus determinantes; (3) los sistemas de información nacionales y locales para el monitoreo y seguimiento de eventos en salud mental, de las diferentes formas de violencia y consumo de sustancias psicoactivas; (4) complementar y articular el sistema de información de gestión de IPS públicas con el correspondiente de IPS privadas; (5) el sistema de información para la IVC, que permita la oportuna toma de decisiones de las autoridades en la prevención de riesgos; y (6) el sistema para el seguimiento y evaluación de la efectividad de las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad que realizan las EPS.

Para este último aspecto, será necesario: (1) ajustar la normatividad vigente, entre ellas las Resoluciones 412 y 3384 en términos de resultados en salud, y no sólo en número de actividades²⁴⁶; (2) definir lineamientos, por parte del MPS,

²⁴⁶ Actualmente las aseguradoras del Régimen Contributivo tienen metas diferentes a las del Régimen Subsidiado, en algunos casos menores, situación que no tiene soporte en un escenario de universalidad y unificación de planes de beneficios.

para la implementación de modelos de gestión y guías de manejo de atención para las EPS; (3) un sistema de monitoreo y seguimiento continuo a las acciones individuales y colectivas de salud pública. De otra parte, se requiere desarrollar la capacidad de regulación y de evaluación de tecnología en el país. Para el efecto, se deberá precisar el carácter y alcance, así como fortalecer la capacidad técnica y operativa de la Comisión de Regulación en Salud²⁴⁷. Será necesario crear una instancia especializada de evaluación de tecnología, de carácter independiente. Del mismo modo, se evaluará el papel que debe cumplir el Instituto Nacional de Cancerología en la gestión del riesgo, la política de medicamentos oncológicos y el sistema de monitoreo sobre la calidad de los tratamientos oncológicos en el país.

Se debe transcender de un sistema de vigilancia epidemiológica a uno de evaluación del riesgo que garantice la oportuna detección y gestión de los riesgos epidemiológicos y sanitarios y avanzar hacia la generación de conocimiento en salud pública. Para el efecto, es necesario fortalecer, mediante proyectos de modernización, al INVIMA, a fin de dar cumplimiento a las nuevas competencias designadas en la reglamentación sanitaria internacional; y al Instituto Nacional de Salud, dotándolos de la capacidad técnica y operativa requerida por el Sistema de Protección Social. Será necesario lograr una adecuada integración de las autoridades sanitarias en los niveles departamental, distrital y municipal, al Sistema Nacional de Inspección, Vigilancia y Control Sanitario de los factores de riesgo que afectan la salud.

6. Fortalecer el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC)

La Superintendencia Nacional de Salud (SNS) deberá centrarse en su función de protección a los usuarios y deberá desarrollar la facultad judicial para responder ante demandas por servicios o tecnología en el POS. Con el fin de poder hacer la estrategia operativa, la SNS podrá descentralizar, desconcentrar o delegar sus funciones a nivel departamental o distrital. Esta entidad deberá avanzar en su función preventiva y jurisdiccional con el fin de aumentar su efectividad. Así mismo, se requiere fortalecer los principios de publicidad y oportunidad dentro de los mecanismos de IVC.

7. Rendición de cuentas

Con el fin de garantizar la transparencia en la gestión, los actores del SGSSS deberán rendir cuentas en función de los resultados en salud. Las EPS lo harán en términos del manejo de riesgo en salud. Para el efecto, el MPS deberá reglamentar el Artículo 2 de la Ley 1122 y definir los mecanismos y espacios que permitan la

²⁴⁷ Actualmente el MPS, la CRES y la superintendencia Nacional de salud comparten la responsabilidad e regulación y rectoría del sistema.

difusión y publicación, en especial a los usuarios, de estos resultados. La compilación normativa del SGSSS contribuirá a disponer mecanismos unificados de acceso a información para el conjunto de agentes y para el ciudadano, en particular.

c. Metas

Para medir la gestión del Plan propuesto se tienen metas de resultado y de gestión. La siguiente tabla muestra las metas de resultado en el estado de salud de la población²⁴⁸.

Tabla IV-8

Metas de resultado en el estado de salud de la población

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Tasa de Mortalidad infantil ajustada	20,6 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	17,15 ODM
Tasa de Mortalidad en la niñez ajustada	24,89 por mil nacidos vivos. Fuente: DANE 2008	19,61 ODM
Razón de Mortalidad materna	75,6 muertes por 100.000 NV. DANE 2007.	48,8 ODM
	Triple Viral: 95,2% - 2009	
Cobertura de vacunación en niños y niñas de 1 año	DPT 92,2% 2009 Programa Ampliado de Inmunizaciones - PAI. MPS	95,0% anual ODM
Porcentaje de nacidos vivos con cuatro o más controles prenatales	83,6%. Fuente: DANE 2008	89% ODM
Porcentaje de atención institucional del parto	98,1% Fuente: DANE 2008	98,1%
Porcentaje de atención institucional del parto por personal calificado	98,1% Fuente: DANE 2008	98,1%
Porcentaje de niños con bajo peso al nacer	8,5% Fuente: DANE 2008	<10%
Tasa ajustada por edad de mortalidad asociada a cáncer de cuello uterino por 100.000 mujeres	8,8 Fuente: Instituto Nacional de Cancerología con base DANE	7,08 ODM
Prevalencia de VIH en población de 15 a 49 años de edad	0,59%. 2009. Observatorio VIH. MPS	<1% anual ODM
Porcentaje transmisión materno -infantil del VIH	2,9% Observatorio VIH. MPS Preliminar julio de 2008	<2% ODM
Cobertura de tratamiento antirretroviral	71%. Diciembre de 2009. Observatorio VIH. MPS	88,5% ODM
Mortalidad por malaria	53 casos Fuente: DANE 2008	46 casos ODM

²⁴⁸ Dado que alguna de la información tiene periodicidad quinquenal, entre otras cosas porque los resultados que se obtienen no presentan variaciones en períodos menores, se presentarán dos tablas. La primera contiene los indicadores que tienen seguimiento anual aunque con rezago, y la segunda los indicadores quinquenales o de mayor periodicidad.

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Mortalidad por dengue	74 casos Fuente: DANE 2008	57 casos ODM
Letalidad por dengue (número de muertes por casos graves)	1,57. Fuente: MPS-DANE 2008	<2%
Oportunidad en la detección de cáncer de Cuello Uterino (% de casos de cáncer de cuello uterino detectados in situ)	58,3%. Fuente: Observatorio de calidad MPS 2009	80%
Prevalencia de Enfermedad Renal crónica estadio 5	45,1 por 100.000 habitantes. Cuenta Alto Costo, 2009	Reducir 10% en el cuatrienio
Proporción de pacientes que se mantienen sin enfermedad renal o en estadio temprano (estadio 1 y 2) a pesar de tener enfermedades precursoras	54%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	85%
Porcentaje de captación en los servicios de salud de los pacientes existentes con HTA en la población BDUA	38%-2010 (Fuente: Cuenta de Alto Costo)	70%
Porcentaje de la población que percibe como bueno su estado de salud	79%. ECV 2008	90%

Tabla IV-9

Metas de resultado en el estado de salud de la población - Seguimiento quinquenal o mayor

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Prevalencia de anemia en niños y niñas menores de 5 años y mujeres de 13 a 49 años en las áreas urbano y rural	33%. 2005. ENSIN	Reducir a 20%
Duración de la lactancia materna exclusiva	1,8 meses. 2010. ENSIN	Incrementar a 3,8 meses para 2015
Porcentaje de niños menores de 5 años que presentan retraso en talla o desnutrición crónica	13,2% ENSIN 2010	8%
Porcentaje de las personas que están por debajo del consumo de energía mínima alimentaria	13% FAOESTAT	7,8%
Cobertura de citología cervicouterina en mujeres de 25 a 69 años	76% - ENDS 2005	Sostener en al menos el 76%
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa	55,5% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	63,6% ODM
Prevalencia de uso de métodos modernos de anticoncepción en la población sexualmente activa	68,2% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	74% ODM
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo	20,5% Fuente: Profamilia Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2005	<15% ODM

A continuación se presentan las metas de gestión asociadas a las estrategias del Plan.

Tabla IV-10

Metas de gestión en el sector salud

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Unificación de los planes de beneficios	63% - 2010	90%
Afiliados al Régimen Contributivo	18.116.769 Fuente : SIGOB -Corte 31/05/2010	19.593.047
Prueba Piloto Subsidios Parciales a la cotización	No Aplica	Prueba piloto implementada y evaluada en 2012
Cobertura del Régimen Subsidiado	90,27% 2009	100%
Inscripción de las personas con discapacidad en el Registro Nacional de Discapacidad actualizado, ampliado, y funcionando.	967.297 personas registradas	Alcanzar 2 millones de personas registradas
Prevalencia de exceso de peso (Sobrepeso y Obesidad) en población entre 18 y 64 años	51,2%. 2010. Fuente: ENSIN	Definir meta, fuente y periodicidad de la misma a 2012
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de promoción y prevención - PARS	Guías de Atención Integral y normal técnicas elaboradas y actualizadas en el 100%
Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades oncológicas que se prioricen de acuerdo con el Estudio Nacional de Carga de Enfermedad y estudios de incidencia y prevalencia del Instituto Nacional de Cancerología	Guías de Atención Integral para enfermedades oncológicas contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 100% de las enfermedades oncológicas que se prioricen
Guías de Atención Integral y protocolos para las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública y oncológicas	Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Guías de Atención Integral y protocolos para el 60% de las condiciones de salud y enfermedades que se prioricen para la actualización y unificación progresiva de los planes de beneficios, diferentes a las enfermedades de interés en salud pública
Implementación y seguimiento de los indicadores trazadores de las Guías de Atención Integral y protocolos para las enfermedades de interés en salud pública	Guías y normas técnicas de la Resolución 412 de 2000 Guías de Promoción y Prevención - PARS Guías de Práctica Clínica y Modelos de Atención para VIH/sida y ERC Guías de Atención Integral contratadas en la Convocatoria 500 de 2009 de Colciencias y el MPS	Inicio de la implementación del 100% de las Guías de Atención Integral y protocolos y del seguimiento de sus indicadores
Encuesta de Vejez y Envejecimiento		Encuesta realizada - 2012
Encuestas de Salud, incluye(Estudio de demanda y oferta de prestación de servicios y morbilidad atendida)		Realizar al menos 4 encuestas en los temas que se definan prioritarios y definición de un plan de encuestas periódicas
Fortalecimiento del INS		Proyecto de restructuración aprobado y ejecutado - 2014

Indicador	Línea Base	Meta 2014
Nuevos Eventos de notificación obligatoria en el SIVIGILA		11 nuevos a 2014
INS - Implementación de Piloto de factibilidad para desarrollar la capacidad de monitoreo de los precios, frecuencias de uso por patología, por servicio, de medicamentos y grupos de edad (RIPS apoyado en las unidades notificadoras del SIVIGILA)		Piloto diseñado - 2011 Piloto implementado - 2012
Proyecto Bioterio del INS finalizado		Bioterio finalizado - 2013
El MPS expedirá la normatividad para la implementación de Registros clínicos electrónicos		Registros implementados 2013
Fortalecimiento del Invima		Proyecto de restructuración aprobado y ejecutado - 2014
Instancia técnica Nacional de Evaluación de tecnología en salud		Instancia operando - 2012
Fortalecimiento de la Supersalud		Proyecto de fortalecimiento aprobado - 2014
Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional		Observatorio constituido y funcionando en 2012

5. Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos

a. Diagnóstico

Los resultados en materia de empleo de los últimos 4 años, muestran como el país deberá asumir eficientes y efectivas intervenciones en el mercado laboral, de tal manera que se disminuyan las principales restricciones para la generación de empleo, la disminución del desempleo y el aumento de la calidad de los trabajos desarrollados por la población colombiana. En este sentido, el principal reto será profundizar la tendencia decreciente del desempleo, que si bien ha podido ubicarse en un 10,5% en el trimestre septiembre - noviembre de 2010; durante el último cuatrienio, donde se logró la tasa de crecimiento más alta de los últimos cincuenta años, no fue posible que el desempleo cayera por debajo del 9,8%.

La promoción de la empleabilidad, el fomento al emprendimiento y la generación de ingresos, son algunas de las estrategias principales para el mejoramiento de las condiciones de vida de los hogares, la promoción social y la superación intertemporal de la pobreza. La consecución de estos logros, sin embargo, depende de la interacción de múltiples actores con diferentes propósitos, lo que le imprime un alto grado de complejidad a esta tarea.

Es así como, la política macroeconómica y fiscal definen el escenario base donde se desarrolla el mercado de trabajo, mientras la política productiva determina las necesidades de mano de obra, tanto en cantidad como en competencias laborales

que deben tener los trabajadores. Adicionalmente, al momento de definir la vocación productiva y los sectores competitivos, se determinan también las líneas de acción donde deben enfocarse los esfuerzos en emprendimiento e innovación.

Por el lado de la demanda, la dinámica demográfica del país determina la cantidad de personas que pueden estar potencialmente activas en el mercado de trabajo y por ende, los períodos en el que el país puede ser más productivo. También, la formación de capital humano y la adquisición de competencias laborales nos dirá que tan preparada está la población que participa en el mercado de trabajo. Por último, el sistema de protección social provee a los individuos las herramientas necesarias para manejar los riesgos dentro y fuera del mercado laboral.

En este contexto, las políticas del mercado de trabajo actúan como dinamizadores de los procesos de movilidad de los individuos en el mercado y como garantes de la estabilidad de los ingresos. Así, estas políticas sirven para facilitar los procesos de inserción de la población al mercado laboral y al sector productivo y la mejora de sus condiciones de vida.

Sin embargo, el actual diseño institucional del mercado de trabajo del país, tiene un conjunto de problemas estructurales que es necesario resolver. No existe una adecuada coordinación entre las entidades, que con sus acciones, directa o indirectamente, influyen en el funcionamiento del mercado de trabajo. Más aún, no hay un adecuado seguimiento de estas intervenciones y su impacto, entre otros, en la calidad del empleo y la demanda por recurso humano.

El Ministerio de la Protección Social, que en la actualidad es el coordinador de la política laboral, ha enfocado su trabajo en la promoción de relaciones laborales, dando menor relevancia a las actividades de promoción del trabajo y el empleo, la generación de ingresos y la regulación del mercado de trabajo para estos propósitos. En línea con lo anterior, la estructura del MPS, y en particular los viceministerios Técnico y de Relaciones Laborales, requiere ajustes para cumplir adecuadamente con las funciones en materia de inversión y coordinación de las políticas y programas que contribuyan a dinamizar el mercado de trabajo, en especial en los períodos bajos del ciclo económico. Adicionalmente, la participación del sector privado en la definición de esta política ha sido reducida y, en el mejor de los casos, desarticulada. Lo anterior conlleva a dispersión y duplicidad de acciones e intervenciones con mínimo impacto en la población.

En esta línea, se busca que los instrumentos actuales de seguimiento al mercado laboral –entre otros, los observatorios de mercado de trabajo y el seguimiento a indicadores líderes para monitorear crisis económicas–, así como los instrumentos de protección al cesante que se han puesto en marcha –servicios de intermediación laboral, capacitación laboral, políticas activas de empleo y alternativas de

protección a los ingresos en períodos de desempleo—, permitan identificar estas debilidades institucionales de la política, las necesidades de recurso humano que está demandando el mercado y la focalización adecuada de elementos contracíclicos de intervención. Sin embargo, el potencial de estos instrumentos depende en gran medida de su fortalecimiento, consolidación, articulación, coordinación y uso efectivo por parte de las instancias coordinadoras de la política laboral del país.

Los avances institucionales, operativos y de gestión propuestos para el desarrollo de una política de empleo y de mercado de trabajo, deben tener como objetivo el impacto positivo y sostenido en las principales variables del mercado laboral. Así, se debe reducir la tasa de desempleo –ubicada para el año 2009 en un 12% de la Población Económicamente Activa, lo que equivale a 2.513.468 personas—, a niveles de un sólo dígito, mediante la generación de empleos formales y de calidad y la reducción de los niveles de informalidad laboral²⁴⁹. Lo anterior debe estar acompañado de un aumento de la tasa de ocupación, impulsada principalmente por la generación de empleos productivos, manteniendo los niveles de participación actuales. Estas medidas deben propender por la equidad regional y entre los diferentes grupos poblacionales, así como la reducción del trabajo infantil. En términos de política de emprendimiento, con la expedición de la Ley de fomento a la cultura del emprendimiento en el año 2006 (Ley 1014) el Gobierno reconoció la necesidad de impulsar iniciativas de articulación institucional, de educación y de financiación para el emprendimiento. Esta Ley estableció la creación de redes para el emprendimiento a nivel nacional y regional, cuyo objetivo es avanzar en la articulación institucional proponiendo directrices de política, formulando planes estratégicos y desarrollando acciones público-privadas para el fomento del emprendimiento.

Así, en 2009 se creó la Red Nacional de Emprendimiento (RNE) liderada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) en la cual se elaboró el documento “Política de Emprendimiento” en donde se plantean cinco objetivos estratégicos para el fomento del emprendimiento: (1) promover la articulación institucional, (2) facilitar la formalización de la actividad empresarial, (3) desarrollar nuevos instrumentos de financiación, (4) fortalecer la industria de soporte no financiero para el emprendimiento, y v) fomentar emprendimientos que incorporen ciencia, tecnología e innovación. El desarrollo de estos objetivos ha sido limitado debido a que no existe una institucionalidad que vincule y coordine los planes de acción con las funciones de las entidades del orden nacional que hacen parte de la RNE.

²⁴⁹ Las estrategias para fomentar la formalización laboral están contenidas en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial*.

En desarrollo de la Ley en los dos últimos años se han registrado 31 Redes Regionales de Emprendimiento (RRE) y se han formulado 19 Planes Estratégicos de Emprendimiento Regional (PEER). La elaboración de estos planes fue realizada de manera paralela a los Planes Regionales de Competitividad (PRC) lo que ha planteado duplicidades de actividades a nivel regional en cuanto al diseño de programas, instrumentos y coordinación de la infraestructura de soporte para el emprendimiento.

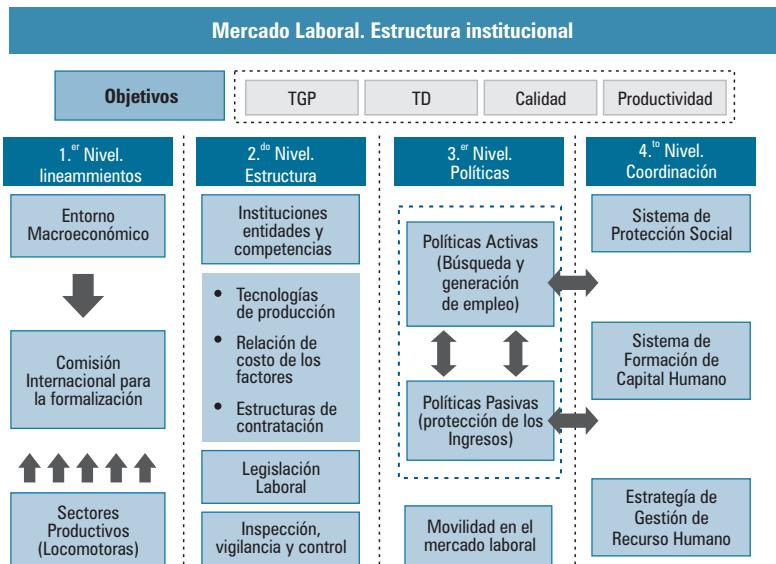
En conclusión, los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo deben ser revisados y vinculados con los avances que se están realizando en el diseño de la política de emprendimiento, especialmente con los que se están realizando a nivel regional a través de los PEER y los PRC. Así, se busca establecer los lineamientos para vincular los programas de emprendimiento orientados al autoempleo con la política de emprendimiento de forma tal que se reduzca la mortalidad empresarial en las etapas tempranas de este tipo de emprendimientos. Para ello será necesario enfocarse en dos aspectos claves: mejorar las condiciones del entorno y el financiamiento de las nuevas empresas.

b. Líneas estratégicas

1. Institucionalidad del mercado de trabajo

En el cuatrenio, el Gobierno nacional buscará garantizar la eficiente administración de la estructura del mercado de trabajo y sus instituciones, el efectivo impacto de las cinco locomotoras en la promoción de la formalización laboral y empresarial, la generación de empleo, y el aumento de la competitividad. Así mismo, definirá adecuadamente los roles y responsabilidades de sus participantes y sus interrelaciones, de tal forma se modernicen de acuerdo a las demandas que acarrea la inserción del país en la economía internacional.

Como se ilustra en la figura IV-3, la institucionalidad del mercado de trabajo, bajo el liderazgo del MPS o de quien haga sus veces, se enfocará en al menos cuatro dimensiones conectadas entre sí: (1) definición de lineamientos y apuestas productivas, (2) estructura del mercado de trabajo, (3) políticas del mercado de trabajo, y (4) coordinación con otros sistemas. Estas dimensiones responden a problemáticas no resueltas del mercado de trabajo, que ya han sido abordadas individualmente en otros capítulos del Plan de Desarrollo. Estas dimensiones permitirán articular y administrar los objetivos de la política de empleo, en cuanto a Tasa Global de Participación (TGP), Tasa de Desempleo (TD), calidad del empleo y productividad.

Figura IV-3**Institucionalidad del mercado de trabajo**

La estructura institucional deberá propender por la adecuada flexibilidad del mercado de trabajo. En el primer nivel se define la política de empleo del país, así como el logro en sus principales indicadores. En segundo nivel concentra la estructura regulatoria del mercado de trabajo, en donde se definen la institucionalidad, los actores y sus competencias en el mercado. En el tercer nivel se desarrollan las políticas de mercado de trabajo, cuya intensidad y campo de acción dependerá del las características de la población atendida y que tendrá como objetivo promover que los individuos permanezcan en el mercado, bien sea trabajando o buscando empleos de alta calidad. Finalmente, el último nivel concentra las acciones de protección, seguridad y formación para el trabajador, de tal forma que obedezca las necesidades del mercado de trabajo y que promueva las herramientas necesarias para que los trabajadores manejen el riesgo.

Bajo esta estructura, la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), referida en la sección III.B.1.b: *Formalización laboral y empresarial*, tendrá además funciones de definición y articulación de necesidades en materia de empleo. De manera adicional, las instituciones públicas que tengan injerencia sobre el mercado laboral, deberán realizar el seguimiento al empleo que generen, en cuanto a cantidad y calidad, así como a las necesidades de recurso humano, bajo el enfoque de competencias que requieran los sectores a su cargo, tanto en el sector productivo como en el empleo público.

En la instancia que dirige la política de empleo, sea el MPS o la entidad que haga sus veces, se ampliarán y fortalecerán las funciones de coordinación de la política, sus responsabilidades sobre la orientación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, así como la articulación con las políticas de emprendimiento y generación de ingresos. Del mismo modo, se configurarán líneas integrales y estratégicas para el desarrollo de la legislación laboral y de protección social que la estrategia productiva, de competitividad y desarrollo necesitan; y se promoverán las relaciones laborales bajo un enfoque de estabilidad del empleo mediante pactos entre el sector productivo y los trabajadores más allá de los aspectos estrictamente salariales. De esta manera, la Inspección, Vigilancia y Control del Trabajo (IVC) se orientará a la garantía de dichos acuerdos y los que la legislación reconozca. En consecuencia, se deberán fortalecer los vínculos entre el sector privado y la fuerza trabajadora para que participen de manera más activa e integral en la política laboral del país.

El MPS, o la entidad que haga sus veces, deberá avanzar en un diseño institucional que permita la articulación de funciones de las entidades encargadas de las políticas de mercado de trabajo, en la cual se delimiten las funciones de coordinación, administración y gestión, lo mismo que las de seguimiento y evaluación de la política.

2. Implementación de una política de fomento al empleo en el marco de la visión de trabajo digno y decente

El concepto de trabajo decente debe partir de reflexiones regionales y locales que recojan los desafíos comunes y materialicen agendas de desarrollo que presenten metas claras de avance. Los desafíos generales que plantea el concepto, se enmarcan en cuatro objetivos estratégicos: (1) lograr el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales, especialmente, los principios y derechos fundamentales en el trabajo; (2) generar mayores oportunidades de trabajo para hombres y mujeres; (3) mejorar la calidad de los regímenes de protección social y ampliar su cobertura; y, (4) promover el diálogo social y el fortalecimiento de las organizaciones de los actores sociales que en él intervienen.

Lo que está en juego, entonces, no es tan sólo la creación de más puestos de trabajo sino el aumento del empleo con calidad. El trabajo decente, en consecuencia, puede incrementar la productividad de las empresas y fomentar esquemas de crecimiento más equitativos y sostenibles.

Adicionalmente a las estrategias contenidas en el capítulo de Formalización Laboral y Empresarial²⁵⁰, el Gobierno nacional, en cabeza del MPS, diseñará e

²⁵⁰ Específicamente, las incluidas en los apartados de *Herramientas para aumentar la productividad y facilitar la formalización laboral y empresarial*, y *Diálogo social para el fomento de la productividad y la formalización laboral*.

implementará un programa de asistencia técnica para desarrollar con los gobiernos locales, que fomente la conformación de capacidad regional para ejecutar políticas activas de empleo y programas de generación de oportunidades productivas, especialmente para la población más vulnerable del país.

Este programa de asistencia técnica tendrá a cargo el diseño de los esquemas operativos de las políticas activas de empleo a implementar, incluyendo las programadas para ejecutar en el marco de la Red Juntos, junto con alternativas viables para la promoción de las familias que egresen del Programa Familias en Acción en coordinación con Acción Social. Así mismo, el programa tendrá a cargo la definición de mecanismos de asignación de recursos del presupuesto general de la nación a nivel regional para la ejecución de programas de empleo.

Con este esquema de asistencia técnica, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación.

3. Estructuras regionales de gestión para el empleo

La baja articulación de las políticas activas de mercado de trabajo nacionales con las territoriales, la ausencia en municipios del país de servicios de empleo esenciales y la falta de corresponsabilidad en la gestión para el empleo en algunos de ellos, tienen efectos negativos en la reducción del desempleo friccional del país, en la velocidad de respuesta ante eventos de crisis y en la transformación de las competencias laborales de la población. Es por ello que el MPS coordinará y fomentará dicha articulación con los departamentos y municipios del país, así como el diseño de esquemas de corresponsabilidad en la administración y gestión de los diferentes servicios de empleo locales, con el apoyo y adecuada coordinación de la Cooperación Internacional sobre estos fines y objetivos del país.

4. Acompañamiento

El Gobierno nacional implementará acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH), procurando garantizar la adecuada movilidad de la fuerza laboral, optimizando la búsqueda de empleo y promoviendo el entrenamiento y reentrenamiento.

Se deberá garantizar que las agencias encargadas de la intermediación laboral en el país, proporcionen adecuados servicios de aprestamiento a la población, que contribuyan, entre otros, a la búsqueda efectiva de empleos, mejoramiento del perfil ocupacional y orientación profesional.

Así, el MPS deberá definir los esquemas de acompañamiento que deben ser provistos a las personas que participan en el mercado de trabajo y, de manera particular, a los que se encuentran en búsqueda de empleo. Estos esquemas deben reconocer las características de los individuos en cuanto a nivel de competencias adquiridas, experiencia en el mercado de trabajo y estado de vulnerabilidad entre otros factores, lo que implica que existan diferentes niveles de intervención.

Finalmente, y de acuerdo a lo definido en los esquemas de acompañamiento, el MPS deberá propender por la adecuada coordinación de las entidades públicas y privadas y organismos de cooperación. Dado que las diferentes políticas del mercado de trabajo tendrán pilares contributivos y subsidiados, el MPS deberá incluir dentro de éstos mecanismos de focalización y promoción de los individuos, procurando la sostenibilidad de las políticas.

5. Sistemas de información

El Ministerio de la Protección Social –o quien haga sus veces–, será la entidad responsable del seguimiento a las políticas implementadas en materia laboral. En este sentido, y en línea con el trabajo realizado en la Comisión Intersectorial para la Formalización (CIF), deberá reportar de manera periódica los avances en los principales indicadores del mercado laboral, así como del impacto en términos de empleo y formalización de las políticas y programas que se desarrollen.

En el ámbito local se fortalecerán los observatorios de mercado de trabajo de tal forma que se conviertan en instancias técnicas de análisis, seguimiento y estudio de mercado de trabajo. Particularmente, deben realizar el seguimiento a los programas y proyectos de generación de empleo e ingresos de tal forma que incidan en los planes de desarrollo económico y de empleos locales y regionales.

Se avanzará en la consolidación de sistemas de información que permitan un mejor entendimiento del mercado laboral colombiano. Estos sistemas de información deben contribuir en la construcción de un historial de las empresas y sus contrataciones, la promoción del cumplimiento de la legislación laboral y la libertad de asociación de los trabajadores, en la identificación del impacto de las crisis económicas y/o financieras, mundiales o locales, sobre las variables de mercado para actuar oportunamente, y principalmente, al diseño de la política laboral y del trabajo.

6. Ampliación de la oferta de microcrédito a nivel nacional

Con el objetivo de apoyar la creación de empresas sostenibles y la consolidación de empresas en etapa temprana que favorezcan la generación de ingresos, de manera independiente, se implementarán dos programas que permitan la vinculación de asistencia técnica y el acceso a recursos financieros en la creación y consolidación de iniciativas empresariales:

- **Establecer un programa de asistencia técnica y microcrédito.** El Gobierno nacional, según lo determinado en el artículo 38 de la Ley 1328 de 2009²⁵¹, establecerá un programa liderado por Bancóldex que contenga un componente de asistencia técnica y un componente de microcrédito a través de la creación de una línea de redescuento para operaciones.
- **Recursos de cooperación internacional para el emprendimiento.** Canalizar recursos de cooperación internacional a través de un banco de proyectos liderado por Acción Social para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos. Esto con el objeto de articular la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación y puesta en marcha de iniciativas empresariales motivadas por necesidad.

7. Estrategia de Alianzas Público-Privadas (APP) para la inclusión del sector privado en los programas públicos y privados de emprendimiento orientados al autoempleo

Las alianzas público-privadas son estrategias de articulación que vinculan activamente las obras sociales y de responsabilidad social empresarial que realiza el sector privado con los esfuerzos del gobierno para responder a las prioridades y estrategias de desarrollo del País. Este enfoque va más allá de intervenciones meramente filantrópicas involucrando al sector privado en iniciativas de desarrollo sostenible e incluyente. Estas estrategias permiten entre otros, mejorar la eficacia e impacto de los recursos privados y el desarrollo de capacidades en la población. Con el objetivo de potencializar las ya existentes y promover la conformación de nuevas APP se propone: (1) desarrollar herramientas y mecanismos para el establecimiento de APP en diferentes sectores de la economía, especialmente aquellos en los que presentan altas tasas de desempleo; (2) crear mecanismos para el intercambio de información entre el sector público y privado para focalizar la inversión; (3) consolidar una instancia de coordinación y articulación de las APP; y (4) constituir un Observatorio de Mercados Inclusivos que le permita al gobierno, en conjunto con el sector privado y la cooperación internacional, articular iniciativas, hacer seguimiento y generar aprendizajes en materia de negocios y mercados inclusivos (urbanos y rurales).

²⁵¹ “Línea de redescuento para microcrédito. El Gobierno nacional creará una línea de crédito de redescuento para operaciones de microcrédito, con las condiciones y características propias del sector al que se dirige, y a través de la entidad financiera que se estime conveniente”.

c. Metas

Tabla IV-11

Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos		
Indicador	Línea Base 2009	Meta 2014
Tasa de desempleo. Total nacional (%)	12%	8,9%
Brecha de desempleo. Total 24 ciudades (Ciudad con mayor desempleo/Ciudad con menor desempleo)	2,19	1,7
Tasa de desempleo juvenil (Jóvenes entre 14 y 26 años de edad)	21,6%	16,1%
Reducir la población ocupada que vive por debajo del umbral de pobreza	33,2%	23,6%
Reducir la población ocupada que devenga menos de 1 smlmv	35,5%	21,6%

6. Promoción de la Cultura

La Cultura ha pasado de ser entendida como un bien de consumo suntuario, a factor clave del desarrollo social y económico que contribuye profundamente al bienestar de la sociedad y a la cohesión social.

a. Diagnóstico

En el país, el sector cultural está organizado a través del Sistema Nacional de Cultura (SNCu), el cual es liderado por el Ministerio de Cultura, que por medio de sus espacios de participación, instancias y procesos, tiene como objeto contribuir a garantizar el acceso a las manifestaciones, bienes y servicios culturales y promover la creatividad de los colombianos.

De acuerdo con la información reportada por las entidades territoriales, a la fecha se cuenta con 36 instituciones departamentales y distritales de cultura, 231 del nivel municipal, 823 casas de cultura, 14 fondos mixtos de cultura, 469 museos articulados en la red nacional de museos y 983 bibliotecas dotadas distribuidas en 932 cabeceras municipales y 42 corregimientos. Así mismo, los espacios de participación del sector cultural reportados por las entidades territoriales, a octubre de 2010, suman: 10 consejos nacionales, 153 consejos departamentales y distritales constituidos y funcionando, en los que participan 1.043 consejeros; y a nivel municipal, se cuenta con 651 consejos municipales de cultura.

Sin embargo, a pesar de este reporte de información sobre la organización y composición del sector, el SNCu presenta deficiencias en su gestión y posicionamiento en las distintas instancias que lo componen, debilitando los procesos de

participación, seguimiento y resultados en las políticas culturales del país. Por esta razón, con el propósito de conocer en mayor detalle el estado del SNCu, en 2010 se puso en marcha la estrategia de Promotores Regionales a través de una acción de asesoría directa a los municipios, que en una primera fase incluyó 300 municipios focalizados, y cuyos resultados han permitido verificar, la existencia de 278 instituciones municipales de cultura, 178 casas de cultura, 209 Consejos municipales de cultura y 261 estampillas Procultura en distintas entidades territoriales.

De otra parte, el Ministerio de Cultura a través de sus planes, programas y proyectos ha implementado acciones de atención a la totalidad de la población en el país, sin embargo, no se han desarrollado de manera específica acciones dirigidas a niños menores de seis años, tales como la de formación artística y cultural que contribuyen en el desarrollo psicoafectivo y cognitivo de los niños, y apoyan directamente su desarrollo integral.

Por otro lado, recientes políticas participativas dirigidas a la población en general, como el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas, permitieron que cada uno de los municipios del país contara con una biblioteca pública vinculada a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas. De estas, solamente 462 se han beneficiado con programas de conectividad, es decir, el 58% aún no cuentan con acceso a Internet, lo que representa un acceso inequitativo de la población a la información y por ende al conocimiento.

A nivel municipal, las Casas de la Cultura se han constituido en importantes espacios que propician el acceso de la comunidad a la creación y producción de bienes y servicios culturales, sin embargo, a la fecha, el 25% de los municipios aún no cuentan con estos espacios y de los 823 existentes, solamente el 15% cuentan con acceso a las nuevas tecnologías de la información.

En cuanto al patrimonio cultural inmueble²⁵², una de las prioridades que diferentes gobiernos locales han manifestado en el contexto de las políticas culturales, es el de su protección. Sin embargo, de los 1.049 Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICN)²⁵³ declarados a la fecha, se han intervenido en mantenimiento, mejoramiento y adecuación tan sólo 119 (muebles e inmuebles), respondiendo así al alto grado de deterioro que han presentado, y evidenciando que las acciones se han orientado a atender este tipo de urgencias, sin contar con programas de planeación, prevención y mantenimiento de estos BICN. En este sentido,

²⁵² El patrimonio cultural inmueble hace referencia a los lugares, sitios, edificaciones, obras de ingeniería, centros industriales, conjuntos arquitectónicos, zonas típicas y monumentos de interés o valor relevante desde el punto de vista arquitectónico, arqueológico, histórico, artístico o científico, reconocidos y registrados como tales.

²⁵³ Los 1.049 BICN de carácter nacional se distribuyen dentro de las siguientes categorías: arquitectónicos: 935; urbanos: 53; sectores urbanos: 44; espacio público: 9; parques arqueológicos: 8.

para lograr implementar y planificar un programa de conservación, mantenimiento y recuperación, el Ministerio de Cultura inició a través de la construcción de la matriz de seguimiento de los bienes declarados BICN, el correspondiente levantamiento de la información de su estado actual, sin tener los resultados a la fecha.

Adicionalmente, a nivel local existe una carencia de acciones concretas y de priorización del presupuesto, lo que ha propiciado que, por ejemplo, inmuebles de valor cultural²⁵⁴ que hacen parte de los 44 centros históricos del país se hayan transformado o desaparecido. Es así como en algunas ciudades como Barranquilla, las tendencias de su proceso de urbanización y la falta de políticas de conservación y renovación urbana han disminuido el número de los inmuebles de valor cultural constituyendo, en dicho caso, únicamente el 14% del total de inmuebles del centro histórico.

Por su parte, las industrias clasificadas dentro del sector cultural han contribuido al desarrollo productivo del país, tanto que su participación en el PIB, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)²⁵⁵, fue del 1,58% en 2000 y del 1,83% en 2007. Al mismo tiempo, la tasa de crecimiento promedio entre 2001 y 2007 para el PIB cultural fue del 7,10% mientras que la misma tasa para el PIB total fue de 4,88%, concluyendo que el PIB cultural registró un crecimiento más acelerado que el de la economía en su conjunto. Lo anterior refleja el potencial de esta industria en la economía nacional a pesar de los altos costos de comercialización de bienes y servicios culturales, que dificultan una mayor competitividad. Es así, que Colombia se encuentra entre los 4 primeros países de mayor producción latinoamericana en el sector editorial y cinematográfico.

A partir de la creación del Fondo para el Desarrollo Cinematográfico (FDC) la producción de cine colombiano se ha visto estimulada en los últimos 7 años. Es así como en el periodo 2004 - octubre de 2010, se han estrenado 67 largometrajes con un promedio de 10 estrenos anuales, promedio que antes de la ley de cine era de solo 4 estrenos anuales. Las convocatorias financiadas con recursos del FDC han permitido que, en este periodo de tiempo, aproximadamente 744 proyectos y programas cinematográficos hayan recibido recursos cercanos a los \$41.500 millones de pesos, de los cuales ha destinado \$24.900 millones a 352 proyectos en desarrollo de guiones, producción y posproducción de largometrajes y, realización de documentales y cortometrajes. Sin embargo, el número de proyectos financiados corresponde a tan sólo un 7% del total de proyectos que han participado en las diferentes convocatorias.

²⁵⁴ Dentro de los 44 BICN clasificados como sectores urbanos, que corresponden a los 44 centros históricos del país, existen, según el Ministerio de Cultura, 35.000 inmuebles de valor cultural.

²⁵⁵ Boletín de Prensa Cuenta Satélite de Cultura de 2009.

Dado lo mencionado anteriormente, para que los subsectores de la cultura sean aún más competitivos, se requiere de personal calificado que los desarrolle de manera adecuada y con mayores índices de productividad. La formación artística y cultural, no se articula desde la primera infancia hasta la educación superior. En esta última, de 11.233 programas registrados, solamente el 2,8% (315) se relacionan con áreas artísticas: el 4% a nivel técnico, el 4% a tecnológico, el 70% universitario, el 18% a especializaciones y el 3% a Maestrías. Igualmente, según el estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación, los contenidos de los programas no convergen con las necesidades del mercado²⁵⁶ y, la oferta de programas que atienden estos sectores, no tienen la cobertura que demanda²⁵⁷ el desarrollo de las industrias culturales en las regiones; tan sólo en el 2009 el 3,9% del total de los graduados del país corresponde al área de conocimiento de bellas artes (áreas de artes plásticas y visuales).

b. Lineamientos y acciones estratégicas

Sobre la base del fortalecimiento de la gestión del sector cultural y de la estrategia de descentralización a través del Sistema Nacional de Cultura, los siguientes son los lineamientos y estrategias para afianzar la convivencia y la solidaridad y generar bienestar y desarrollo social.

1. Consolidar la articulación del Sistema Nacional de Cultura

Luego de 13 años desde su creación por la Ley 397 de 1997, se hace necesario un ejercicio de articulación interna que evalúe el Sistema, su operatividad, composición y relaciones con otros sistemas, de manera que las acciones entre los niveles nacional, departamental, distrital y municipal estén articuladas, sean pertinentes y complementarias, y respondan a las necesidades y demandas del sector.

Se requiere implementar estrategias que permitan consolidar la acción del Ministerio de Cultura en el país, a partir de una lectura regionalizada y una oferta que responda a su caracterización, haciendo énfasis en la funcionalidad y

²⁵⁶ Centro Nacional de Consultoría. (2009). *Estudio censal de las empresas productoras del sector audiovisual para identificar sus necesidades de capacitación*. Bogotá D.C., Colombia: CNC.

²⁵⁷ En términos de la educación formal superior el Sistema Nacional de Información sobre Educación Superior del MEN (SNIES), registra actualmente 315 programas relacionados con áreas artísticas. Sin embargo, 101 (32%) están inactivos. Los programas activos relacionados con artes representan el 1,9% del total de programas activos en el país y corresponden principalmente a áreas de artes visuales (33%), música (26%), letras, filología y crítica literaria (30%), que no incluyen programas de creación literaria y otras disciplinas artísticas como la danza y el teatro. El 36% y el 19% de estos los programas activos se concentran en Bogotá D.C. y Medellín respectivamente.

complementariedad de los agentes que intervienen en el quehacer cultural. Estas estrategias son:

- Fortalecimiento del Sistema Nacional de Cultura en los niveles departamental, distrital y municipal y revisión de los aspectos de tipo legal normativo, con el fin de alcanzar la legitimidad y la gobernabilidad requerida en un marco de integración de la cultura a las decisiones político-administrativas.
- Fortalecimiento de la planeación cultural en los escenarios regionales y locales, garantizando la participación de las distintas comunidades y, muy especialmente de sus creadores y gestores culturales. El Ministerio de Cultura acompañará y brindará asistencia técnica para la articulación de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión cultural en los departamentos, distritos y municipios.
- Para alcanzar mayores impactos en sus programas y proyectos, así como el acceso a nuevos recursos, el Ministerio realizará y consolidará alianzas estratégicas con instituciones públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal, con el sector empresarial, con otros países y con organismos internacionales.

2. Fortalecer procesos de lectura y escritura, facilitando la circulación y acceso a la información hacia un mayor conocimiento

Las bibliotecas públicas del país se fortalecerán como espacios propicios para desarrollar programas de fomento a la lectura con el fin de fortalecer las competencias comunicativas de los estudiantes como de la población no escolarizada. Así mismo, la construcción y/o mejoramiento de la infraestructura cultural del país será prioridad de la política cultural del gobierno. Para el logro de estos objetivos, se plantean las siguientes acciones:

- Se realizará un inventario del estado actual y dotación de las bibliotecas públicas de los municipios, con el fin de determinar los requerimientos en cuanto a libros, diarios, revistas y material audiovisual, computadores y mobiliario. Para la financiación de las respectivas dotaciones, los municipios aportarán una contrapartida que será establecida por el Ministerio de Cultura.
- Con el mismo propósito, y en articulación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se establecerán convenios con artistas, organizaciones y cajas de compensación, para desarrollar, tanto en las bibliotecas como en instituciones educativas, actividades para el fomento de la lectura, mediante planes de lectoescritura que promuevan la lectura y el uso de los recursos desarrollados para el efecto. En estos procesos se buscará la participación y el apoyo del sector privado.

- Adicionalmente, se realizará una evaluación de la conectividad que presentan las bibliotecas públicas municipales para definir, con el Ministerio de las Tecnologías, Información y Comunicaciones, las estrategias que exploren diferentes alternativas para aumentar la cobertura y calidad de la conectividad, articulando los esfuerzos de departamentos, distritos y municipios para lograr este objetivo y fortalecer así la convivencia de las comunidades.
- De otra parte, en cuanto a la infraestructura del municipio para el desarrollo de actividades de carácter cultural y artístico, se establecerá un esquema de cofinanciación territorial, que apoyará la construcción y dotación de infraestructura cultural municipal, en particular orientado a las casas de la cultura, escuelas de danza, teatro, música y otros espacios culturales, incluidas las bibliotecas, que se consolidarán como lugares integrados que permitan generar procesos de formación artística y cultural, así como de creación, difusión y circulación de bienes y servicios culturales.

3. Contribuir al desarrollo integral de los niños menores de 5 años, promoviendo el ejercicio de los derechos culturales, a través de los lenguajes expresivos y estéticos

El disfrute de los derechos culturales de los niños como parte de la política pública de la primera infancia, contribuye a fortalecer las expresiones culturales de las distintas regiones y a afianzar la diversidad cultural de la nación. El lenguaje, la música, las historias y el patrimonio material e inmaterial del lugar donde se nace, hacen parte de los bienes culturales que el niño debe conocer y disfrutar para participar activamente en los procesos de construcción, conservación y desarrollo de su cultura en un diálogo permanente con otras expresiones culturales del país y del mundo.

En este contexto, y con el fin de contribuir al desarrollo integral de los niños desde el ejercicio de los derechos culturales, el Ministerio de Cultura:

- Orientará programas de sensibilización y formación artística para la primera infancia, vinculados con las características culturales propias de los niños y sus entornos. Para ello, incluirá la formación artística en los procesos de cualificación de los agentes cuidadores y educativos, en articulación con las instituciones responsables de formación de formadores.
- Promoverá que la infraestructura cultural de los municipios cuente con servicios especiales para la primera infancia. En tal sentido, las ludotecas y bibliotecas ofrecerán colecciones de libros y materiales interactivos especialmente escogidos para los niños, sus padres y personas responsables de su atención, con el fin de promover la lectura y las actividades lúdicas.

- Las casas de cultura y los museos ofrecerán programas especiales para las instituciones que prestan servicios a la primera infancia.

4. Fomentar los procesos de formación artística y de creación cultural

El acceso al conocimiento y la formación del espíritu crítico son elementos democráticos que pasan, entre otras disciplinas, por la difusión de la educación artística desde la educación inicial. Desde edades tempranas debe crearse el deseo por el arte, y deben adquirirse los códigos estéticos mínimos en las diferentes áreas del conocimiento. La comprensión de los diferentes lenguajes artísticos y la capacidad de elaboración simbólica son el fruto de una educación que tiene en cuenta los aprendizajes, las emociones y los encuentros con las obras de arte, con los artistas y con los profesores.

En este sentido, a través del Ministerio de Cultura en coordinación con el MEN se fortalecerá la enseñanza y divulgación del arte y la cultura en los colegios oficiales. Esta estrategia se desarrollará en las siguientes líneas:

- Se establecerá una política de sensibilización y formación mediante la implementación en los currículos de programas de formación en educación artística en todos los niveles de educación, empezando por la primera infancia. En desarrollo de lo anterior, se tendrán en cuenta las características y condiciones culturales propias de los niños y sus entornos.
- El MEN evaluará, a través de los modelos pedagógicos actuales, la incorporación y mayor desarrollo de las competencias básicas y específicas del área artística y cultural en los currículos y en los Proyectos Educativos Institucionales (PEI). Adicionalmente, apoyará a las secretarías de educación en su implementación en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media. En este proceso, en particular, se establecerán convenios con las cajas de compensación familiar para implementar actividades extracurriculares relacionadas con la formación en arte y cultura.
- El Ministerio de Cultura prestará asistencia técnica para que las entidades territoriales fortalezcan su capacidad de formación en arte y cultura de los docentes a través de la definición de un programa de capacitación que se desarrollará conjuntamente con el MEN, y con el apoyo de las casas de la cultura.

5. Fortalecer la apropiación social del Patrimonio Cultural

El patrimonio cultural es, sin discusión, un eje estructural y prioritario en la formulación de políticas culturales para la Nación. En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo reconoce al patrimonio cultural como un motor para el desarrollo de las comunidades, el intercambio de manifestaciones culturales, y por ende simbólicas, que reafirman la identidad y reconocen la diversidad cultural colombiana.

En este sentido, la Nación a través del Ministerio de Cultura y sus entidades adscritas (Archivo General de la Nación, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, e Instituto Caro y Cuervo), en articulación con los demás actores del Sistema Nacional de Cultura, afianzarán la política pública para la apropiación social del patrimonio cultural de la nación, con el ánimo de valorar, rescatar, preservar, promover, proteger y salvaguardar el patrimonio cultural colombiano, haciendo de éste un vehículo para el desarrollo social y económico, en un país con memoria. Para lo anterior, se propone desarrollar las siguientes acciones:

- Estudiar la viabilidad técnica y financiera para la constitución de un fondo, a partir de una contribución equivalente al 3% del valor de los contratos que ejecute el Ministerio de Defensa. Los recursos provenientes de dicho fondo se destinarán a financiar proyectos orientados a la preservación, conservación y mantenimiento de monumentos nacionales o de BICN y centros históricos del país.
- Implementar el Documento CONPES 3658: *Lineamientos de política para la recuperación de los centros históricos de Colombia*, a través del cual se evaluará y establecerá el mecanismo de intervención y financiación para la recuperación de los centros históricos del país, con el objeto de transformarlos en lugares atractivos y competitivos para el turismo cultural, la vivienda y el emprendimiento, lo cual permitirá la conservación y revitalización del patrimonio desde una óptica integral y de integración a las dinámicas urbanas con el fin de contribuir a la calidad de vida de sus ciudadanos. De forma prioritaria, se establecerán incentivos para la participación privada, se apoyará la estructuración técnica y financiera de los PEMP y se estudiarán los instrumentos de financiación adicionales al Presupuesto General de la Nación²⁵⁸.

6. Fortalecer las industrias culturales

Para posicionar al sector cultural como eje estratégico del desarrollo sostenible y competitivo del país, se aprovechará el potencial de las industrias culturales, para que aumente su participación en la generación de valor simbólico, ingreso y empleo, y alcanzar así niveles elevados de productividad. Se consolidarán las siguientes acciones, en desarrollo del CONPES 3659: *Política Nacional para la promoción de industrias culturales en Colombia* y de la política de emprendimiento cultural:

- El Ministerio de Cultura en trabajo conjunto con las instancias del Sistema Nacional de Cultura, impulsará la innovación y el desarrollo cultural local, a través de la identificación y generación de procesos de emprendimiento cultural.

²⁵⁸ Particularmente la aplicación de instrumentos de captura de valor (valorización, plusvalías o de un nuevo instrumento financiero basado en los incrementos futuros de los recaudos del Impuesto Predial) y la definición de una línea de redescuento con tasa compensada a través de FINDETER.

- El Ministerio de Cultura y el DANE, junto con el sector académico, generará información y conocimiento en relación con el impacto económico y social de los emprendimientos y las industrias culturales en el país, con el fin de orientar políticas que fortalezcan los procesos culturales y su productividad.
- El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MCIT) promocionará, mediante diversas estrategias, la circulación de bienes y servicios de las industrias culturales, favoreciendo la creatividad y la diversidad cultural, mediante el afianzamiento económico de sus respectivos procesos.
- Igualmente, estos Ministerios desarrollarán estrategias para la promoción de inversiones en las industrias culturales, con la asociación del sector privado, apoyando técnica y financieramente las empresas culturales de menor tamaño para el desarrollo de su actividad productiva.
- De otra parte, para incentivar la creación y la generación de emprendimientos culturales y de la industria cultural, el Ministerio de Cultura articulará sus esfuerzos a los de las entidades involucradas en el marco de la Estrategia de Gestión del Recurso Humano en Colombia (EGERH), respecto de las acciones encaminadas a lograr la ampliación de la cobertura, el mejoramiento de la calidad, pertinencia e innovación de programas que cualifiquen la formación del sector artístico y cultural en los distintos niveles y modalidades.

c. Metas

Tabla IV-12

Metas de cultura

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de proyectos de infraestructura cultural municipal intervenidos	68	55
Número de bibliotecas con conectividad, software y hardware actualizado	500	400
Número de agendas de trabajo concertadas con el sector cultural departamental y municipal.	0	2.268
Número de gestores culturales capacitados en procesos de planeación y gestión cultural	282	1.000
Número de bibliotecarios capacitados en programas de lecto-escritura	366	1.050
Número de escuelas de música consolidadas.	640	1.140
Número de formadores capacitados en herramientas pedagógicas que estimulen el desarrollo de la creatividad y la capacidad de aprendizaje en niños menores de 5 años.	N.A.	3.200
Número de programas de Televisión, radio u producción digital dirigidos a la primera infancia, realizados	N.A.	25

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de bibliotecas y/o centros integrales de atención a la primera infancia cuentan con material bibliográfico, audiovisual, musical y lúdico para la primera infancia.	N.A.	400
Número de apoyos otorgados al sector cultural.	6097	5.092
Número de artistas beneficiados con programas de profesionalización de artistas y gestores culturales	N.A.	800
Número de orquestas universitarias fortalecidas	0	10
Número de recursos digitales del patrimonio bibliográfico nacional a disposición en línea (Biblioteca Digital).	0	9.000
Número de Bienes de Interés Cultural Inmueble, del ámbito nacional, restaurados integralmente.	30	16
Número de intervenciones en espacios públicos de centros históricos declarados como bienes de interés cultural	1	16
Número de expedientes para la candidatura de bienes y manifestaciones culturales para lograr declaratorias de Patrimonio de la Humanidad - Unesco, asistidos técnicamente.	7	16
Número de asistentes a diplomados y cursos de formación para el trabajo y el desarrollo humano en áreas relacionadas con español, lingüística, literatura, lenguas indígenas y clásicas, lingüística, literatura y semiótica (Caro y Cuervo).	0	600
Número de sectores de las industrias culturales incluidos en el Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	0	4
Número de emprendimientos culturales beneficiados	0	50
Número de organizaciones culturales capacitadas en emprendimiento	N.D.	800

7. Deporte y recreación

El deporte, la recreación y la actividad física deben ser considerados bienes socialmente necesarios, subordinados a la política social y de manera especial al desarrollo humano, al liderazgo, a la convivencia y a la paz. Así mismo, representan una valiosa estrategia para el bienestar, la salud, la educación y las políticas de inclusión por su contribución a los fines sociales del Estado.

a. Diagnóstico

La práctica de un deporte o de alguna actividad física moderada y vigorosa, de manera regular²⁵⁹, ha sido identificada como un factor que disminuye las posibilidades de adquirir diversas enfermedades crónicas. Sin embargo, el porcentaje de personas que cumplen con el mínimo de actividad física recomendada es de

²⁵⁹ En el caso de los adultos se recomienda que la actividad física se realice como mínimo 30 minutos al día, durante al menos cinco días a la semana; para menores de 18 años, la recomendación es de, al menos, 60 minutos de actividad física moderada o vigorosa al día, por lo menos cinco días a la semana.

solamente el 26% en el grupo de edad de 13 a 17 años. Este porcentaje, aunque sigue siendo bajo, aumenta a 42,6% en el grupo de edad entre 18 y 64 años. Se debe aclarar que para el cálculo de estos porcentajes se toma la actividad física en diferentes formas de practicarla: tiempo libre, caminar como medio de transporte, uso de bicicleta como medio de transporte, actividad física laboral y en el hogar. Llama la atención que la actividad física en tiempo libre solamente fue practicada por el 8,6% de la población entre 13 y 17 años y, en un 5,9% en el grupo de edad entre 18 y 64 años²⁶⁰.

La falta de actividad física conlleva a problemas de sobrepeso y obesidad en la población adulta. En Colombia, el exceso de peso para esta población era de 46%, siendo este indicador en el grupo de población de 18 a 22 años del 18% y del 62,5% en el grupo de los de 58 a 64 años. El porcentaje de adultos sedentarios o casi sedentarios se sitúa entre el 60% y el 85%. Específicamente en Bogotá, encuestas realizadas por el programa Muévete Bogotá del Instituto Distrital para la Recreación y Deporte alertaban sobre cómo el 84% de los mayores de 18 años no realizaban suficiente actividad física. Igualmente, la participación de la niñez y la juventud en oportunidades de tiempo libre en deporte, recreación y actividad física estaba por debajo del 10%.

De otra parte, dadas las relaciones, aptitudes y comportamientos que se imparten en las prácticas deportivas, se ha establecido que el deporte es un elemento eficaz que permite resolver conflictos, prevenirlos y construir confianza. La falta de oportunidades adecuadas para el uso del tiempo libre, generan situaciones de exclusión y debilitan el tejido social, lo que puede llevar a prácticas de ocio negativo que son el inicio de situaciones de conflicto y marginalidad social.

Por ello, resulta fundamental que tanto escenarios deportivos como equipamientos sean adecuados y se fomente su uso frecuente, convirtiéndolos en espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino también para la convivencia y la participación social. Sin embargo, aunque en el país existen 54.780 escenarios deportivos, el 27% están inconclusos; el 15% están en regular estado y el 40% en mal estado²⁶¹, lo que conlleva una baja utilización y, en muchas ocasiones, una amenaza para la tranquilidad y la seguridad ciudadanas, debido a su deterioro y dejación.

Así mismo, al analizar los logros deportivos del país a través del deporte asociado, con la financiación mayoritaria del Estado, se observa que en los dos últimos

²⁶⁰ Según la Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia, 2005.

²⁶¹ Censo de Infraestructura Deportiva de Coldeportes, con corte junio de 2010.

eventos completos del Ciclo Olímpico²⁶² en los que se ha participado (2001-2004 y 2005-2008), se ha incrementado el número de medallas de 554 a 991. El número de medallas de oro pasó de 171 a 360; el de plata de 182 a 345; y el de bronce de 201 a 286; en la Región Panamericana, por primera vez Colombia se ubicó sexta entre cuarenta y dos naciones, por encima de Venezuela y Argentina. Sin embargo, en los Juegos Olímpicos que cierran cada uno de los ciclos mencionados, los logros obtenidos en medallería no han tenido un incremento significativo: en Atenas 2004 se alcanzaron 2 medallas de bronce y en Beijing 2008 se obtuvieron 1 de plata y 1 de bronce. Aunque el número de medallas ha sido bajo, se debe tener en cuenta que en los últimos Juegos Olímpicos (Beijing 2008), Colombia alcanzó el mayor número de diplomas olímpicos (10)²⁶³, así como el mayor número de puntos olímpicos históricos alcanzados (48), frente a Atenas 2004 (30).

Con los Juegos Bolivarianos (Sucre, 2009), se dio inicio al ciclo olímpico 2009-2012, en el que el país ha empezado a mostrar significativos logros. En los pasados Juegos Suramericanos 2010 realizados en Medellín, con un total de 372 medallas, 144 de ellas de oro, la delegación colombiana se coronó por primera vez en la historia campeona de estas justas, evidenciando así que cuenta con una mayor capacidad de deportistas de alto rendimiento; en los pasados Juegos Olímpicos de la Juventud (Singapur 2010), Colombia obtuvo en su primera participación en este certamen dos medallas de oro y tres de plata, previéndose mejores resultados en los próximos Juegos Olímpicos que se realizarán en Londres 2012.

Finalmente, con relación a la gestión institucional en el desarrollo de programas y proyectos en recreación, actividad física y deporte en los diferentes niveles territoriales, existe desconocimiento de las responsabilidades y competencias de los organismos públicos y privados, responsables de su ejecución, lo cual genera desarticulación entre Coldeportes y los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte (SND).

b. Lineamientos y acciones estratégicas

Dado lo anterior, para incrementar la actividad física y recreativa, el aprovechamiento de los espacios deportivos, el aumento de la formación deportiva y el fortalecimiento de la capacidad competitiva del país, como alternativas encaminadas al desarrollo humano, la convivencia y la paz, las políticas de recreación y deporte se desarrollarán, contemplando en lo pertinente, enfoques diferenciales

²⁶² Para Colombia los diferentes Juegos que componen el ciclo olímpico son: los Juegos Bolivarianos, los Juegos Suramericanos, los Juegos Centroamericanos y del Caribe y los Juegos Panamericanos. El cierre del Ciclo se realiza cada cuatro años con los respectivos Juegos Olímpicos.

²⁶³ El diploma olímpico se otorga a competidores que obtuvieron una posición del 4.^º al 8.^º lugar.

que permitan atender las disparidades poblacionales y regionales, bajo las siguientes estrategias.

1. Mejoramiento, mantenimiento y adecuación de la infraestructura para el aprovechamiento de la actividad física, la recreación y el tiempo libre

El deporte es un instrumento útil para alejar a los niños, niñas, adolescentes y jóvenes de los riesgos de las adicciones tales como la drogadicción, el alcoholismo, la delincuencia, entre otros, y los problemas de obesidad y otros hábitos no saludables, pues representa una opción atractiva para el uso del tiempo libre. En este contexto se desarrollarán las siguientes líneas de acción:

- Se optimizará el uso de la infraestructura deportiva municipal como escenarios adecuados para la práctica de la actividad física, la recreación y el deporte, procurando que ésta sea una infraestructura multimodal, que permita la práctica de diversos deportes y actividades. Para esto, Coldeportes revisará y evaluará el inventario actual de infraestructura y promoverá la creación del Fondo Social de Infraestructura Deportiva y Recreativa Nacional. Las entidades territoriales deberán facilitar las condiciones previas necesarias de sostenibilidad financiera para acometer los proyectos, priorizando la resolución de las deficiencias actuales, y ser agentes activos en elaboración de proyectos de inversión que prioricen la calidad y utilización de la infraestructura existente y la que se promueva.
- Coldeportes, a través de los entes deportivos departamentales, fomentará la certificación de los municipios que cumplan con equipamientos adecuados con condiciones mínimas, que garantice y asegure el derecho al deporte y la recreación, como requisito para la inversión pública en infraestructura.

2. Fomento de la recreación, la educación física, la actividad física y el deporte escolar y social comunitario para desarrollar entornos de convivencia y paz

El desarrollo físico, social y mental de los individuos, así como el mejoramiento o mantenimiento de la calidad de vida dependen, en gran parte, de la práctica del deporte, la actividad física y el ejercicio. En tal sentido, se garantizará su acceso, práctica y disfrute, buscando la universalización de la cobertura para asegurar este derecho vital de manera especial a la infancia, adolescencia y juventud. Para ello los esfuerzos institucionales de Coldeportes y el Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de la Protección Social (MPS) y el Ministerio de Educación Nacional (MEN), se orientarán al apoyo y promoción del deporte, de la recreación y la actividad física (educación física), esfuerzos que fomentarán la convivencia y la cohesión social generando espacios de concertación y de inclusión de sectores marginados a la sociedad. Para lo anterior, se desarrollarán las siguientes estrategias:

1. Coldeportes diseñará programas y estrategias masivas de actividad física y recreativa, en coordinación con las entidades gubernamentales y no gubernamentales, las empresas privadas e instituciones de recreación y de salud.
2. Coldeportes en coordinación en el Ministerio de Cultura y el MEN, establecerá un programa para mantener, estimular y cualificar la actividad física en los establecimientos educativos, mediante docentes especializados en esta área.
3. Conjuntamente con el MEN, se creará el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas “Supérate”, como estrategia de inserción social dirigidos de forma prioritaria a poblaciones en situación de vulnerabilidad, de desplazamiento forzado y en proceso de reintegración social. Con esta estrategia se desarrollarán competencias deportivas en todos los municipios del país, en diferentes disciplinas del deporte y en las categorías infantil, juvenil y mayores. Estas competencias serán la base para, luego, definir premios regionales (Caribe, Oriental, Occidental, Sur, Orinoquia-Amazonía) y, entre los ganadores se competirá por el campeonato nacional. El sistema reconocerá premios tanto a los niños y jóvenes, como al maestro/entrenador, y al colegio o junta de acción comunal que inscriba al equipo o participante. Para la implementación de estas actividades se convocará y vinculará a las entidades del sector público que tengan competencias en estos temas, a las empresas patrocinadoras del deporte competitivo, a los sectores productivo y privado, y a los medios de comunicación.

Estos programas deberán desarrollarse de manera regular y sistemática por personal calificado, para que la actividad se realice adecuadamente, con el fin de garantizar una dinámica de prevención y promoción que genere avances en la calidad de vida de los colombianos.

3. Formación y preparación de deportistas para el posicionamiento y liderazgo deportivo del país

Se consolidarán las condiciones para la preparación y práctica del deporte, perfilando al país como una potencia deportiva continental, mediante la reorganización del deporte y la actividad física en el marco del SND, con miras a alcanzar resultados deportivos en los eventos del Ciclo Olímpico y diversos eventos mundiales, continentales y regionales estratégicos, incluidos los juegos mundiales (world games).

Para lo anterior, Coldeportes, en coordinación con los entes deportivos departamentales y del distrito capital, los organismos del deporte asociado y los establecimientos educativos, diseñarán un plan de largo plazo que fortalezca la estructura deportiva de la población, sus capacidades y desarrollo, para la identificación, cualificación y selección de talentos deportivos en el país, concentrando los mecanismos y recursos para su implementación a través del apoyo y estímulo a los deportistas.

El diseño del mencionado Plan tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- Programas de formación y preparación de deportistas desde los semilleros, pasando por las escuelas del deporte, hasta la consolidación de deportistas de altos logros.
- Desarrollar esquemas de identificación y selección de talentos articulados con las escuelas deportivas, establecimientos educativos, clubes y ligas deportivas, entes deportivos departamentales, con las federaciones de cada rama del deporte y el Comité Olímpico y Paralímpico Colombiano.
- También, buscará la viabilidad de la asignación de becas educativas para quienes deseen desarrollar a plenitud sus capacidades y competir en niveles de alto rendimiento, así como esquemas de financiación para la selección, preparación y participación de los deportistas, la dotación de los implementos deportivos y tecnologías requeridas para desarrollar estos procesos de formación, y el entrenamiento, que será fundamental en el diseño de la estrategia de sostenibilidad deportiva de país.

c. Metas

Tabla IV-13

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Número de escenarios deportivos, en regular o mal estado, intervenidos por parte de Coldeportes y las Entidades Territoriales	30.337	4.500
Número de municipios que cuentan con el Sistema Nacional de Competencias Deportivas y Académicas "Supérate"	0	1.102
Número de municipios que cumplen con condiciones mínimas para el desarrollo de actividades deportivas y recreativas.	0	881
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Olímpico	57	60
Número de medallas obtenidas en los Juegos Olímpicos	2	4
Número de medallas obtenidas en los Juegos Panamericanos del Ciclo Paralímpico	19	22
Número de medallas obtenidas en los Juegos Paralímpicos	21	24

B. Promoción Social

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema (JUNTOS)

Esta sección diagnostica la situación de la pobreza y la desigualdad en Colombia y plantea una estrategia de reducción de la pobreza enfocada en el Sistema de Promoción Social (SpS)²⁶⁴, la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema, llamada Red Juntos²⁶⁵, que complementa las acciones incluidas en otros capítulos del Plan Nacional de Desarrollo. Adicionalmente, buscando fortalecer la generación de ingresos autónomos como uno de los retos centrales en la reducción de la pobreza, se formulan estrategias específicas para la dimensión de Ingresos y Trabajo, en el marco de la Política de Generación de Ingresos para esta población²⁶⁶.

a. Diagnóstico y problemática

1. La dimensión y la dinámica de la pobreza y la desigualdad en Colombia

La pobreza por ingresos autónomos es más alta que la pobreza multidimensional y su reducción ha sido menor. En 2009 el porcentaje de población pobre por carencia de ingresos en Colombia fue del 45,5% y el de pobreza extrema fue de 16,4%. Según el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), el porcentaje de pobres es de 17,7% y el de población en situación de pobreza extrema (o miseria)

²⁶⁴ El Sistema de Promoción Social (SpS) como componente del Sistema de Protección Social (SPS), se constituye como el conjunto de acciones públicas y privadas dirigidas a promover a la población pobre y vulnerable. Su objetivo es expandir las oportunidades de los pobres para la superación de su condición, la inclusión social y la posibilidad de generar ingresos autónomos y medios de autosostenimiento. Las acciones del Sistema de Promoción Social son focalizadas.

²⁶⁵ La Red para la superación de la pobreza extrema forma parte del SpS, su objetivo es apoyar a 1.500.000 familias a superar su situación y mejorar su calidad de vida. La Red es una estrategia con tres componentes: (1) acompañamiento familiar y comunitario, (2) gestión de la oferta y acceso preferente y (3) fortalecimiento institucional, los cuales abordan 9 dimensiones que orientan las acciones para la superación de la pobreza extrema en 45 Logros Básicos que las familias deben alcanzar.

²⁶⁶ Departamento Nacional de Planeación (2009, septiembre). Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento. Documento CONPES 3616, Bogotá D.C., Colombia: DNP.

es de 4,7%. Una medida de pobreza multidimensional más completa que el NBI es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Colombia, y muestra que en el país el porcentaje de pobres (personas con al menos 6 privaciones de 17), es de 29%. Entre 2002 y 2009, la pobreza por carencia de ingresos se redujo en 8,2 puntos porcentuales (p.p) (1.700.000 personas menos) y la pobreza extrema en 3,3 p.p (766.000 personas menos). En el mismo periodo el NBI se redujo en 5 p.p. y el IPM de Colombia en 16 p.p.

La desigualdad del ingreso es más alta que la desigualdad de oportunidades y su reducción ha sido menor. La desigualdad medida por el coeficiente de Gini es de 0,57. Entre 2002 y 2009 el avance fue leve (pasó de 0,59 a 0,57). El Índice de Oportunidades Humanas para los niños de Colombia (IOH-Colombia) muestra que las oportunidades para los niños colombianos han mejorado entre 1997 y 2008, tanto por aumentos en coberturas de servicios básicos como por mejoras en la distribución de las mismas. El índice pasó de 51% en 1997 a 69% en 2008 –el 69% de los niños tiene igualdad de oportunidades–.

Las brechas urbano-rurales y al interior de la zona urbana se han ampliado en términos de pobreza. La brecha urbano-rural ha crecido o se ha mantenido en todos los indicadores de pobreza, en particular en aquellos por carencia de ingreso autónomo. La brecha entre 13 áreas metropolitanas y las otras cabeceras también se ha incrementado desde 2005.

La urbanización tiene una asociación fuerte con el nivel de pobreza y la dinámica de crecimiento pro-pobre. El grado de urbanización es una dimensión importante para el diagnóstico de la pobreza. Las zonas urbanas son menos pobres según los indicadores de pobreza y calidad de vida. A mayor urbanización menor pobreza.

En Colombia el crecimiento pro-pobre, es decir el crecimiento que reduce la pobreza, no se ha dado en los últimos años, con excepción de las 13 áreas metropolitanas, en las que se observa un círculo virtuoso entre crecimiento, desigualdad y pobreza. Durante el periodo 2002-2005, el crecimiento del ingreso medio fue neutro en relación al efecto sobre la pobreza. En el periodo 2005-2008 el crecimiento favoreció la reducción de la pobreza en las 13 grandes ciudades, pero no fue así en las otras cabeceras o en la zona resto. Por lo tanto, hay un fenómeno de polarización de las 13 áreas metropolitanas con las otras cabeceras y la zona resto.

Tabla IV-14

Indicadores de pobreza y desigualdad en Colombia, 2002-2009

Indicadores	2002	2003	2004	2005	2008	2009
Pobreza (ingresos) ²⁶⁷	53,7%	51,2%	51,0%	50,3%	46,0%	45,5%
Pobreza con subsidios ²⁶⁸		43%			32,4%	
Pobreza extrema (ingresos) (1)	19,7%	17,0%	17,0%	15,7%	17,8%	16,4%
Gini(1)	0,594	0,573	0,579	0,580	0,589	0,578
Gini con subsidios (3)		0,52			0,534	
NBI ²⁶⁹	22,6%	22,4%	21,9%	19,9%	17,7%	17,7%
Índice de Pobreza Multidimensional para Colombia (IPM-Col) ²⁷⁰		49%			34,6%	
Índice de Oportunidades Humanas para Colombia (IOH-Col) ²⁷¹		58			69	

Fuente: DNP - Dirección de Desarrollo Social. Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida.

²⁶⁷ Pobreza, pobreza extrema y Gini por ingreso autónomo. Cálculos MESEP con base en Encuestas de Hogares del DANE (Encuesta Continua de Hogares (ECH) 2002-2005 empalmada por MESEP y Gran Encuesta Continua de Hogares (GEIH) 2008 y 2009).

²⁶⁸ El dato de 2003 tiene como fuente la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). El dato 2008 tiene como fuente el DNP. En la metodología se imputan subsidios monetarios y en especie (imputando el costo unitario de los subsidios). La fuente de los datos es la ECV 2003 y 2008 respectivamente.

²⁶⁹ Se considera pobre a quien tiene al menos una Necesidad Básica (Vivienda adecuada, Acceso a servicios básicos, Hacinamiento crítico, Dependencia económica y Ausentismo escolar) insatisfecha. Cálculos DNP - SPSCV con base en ECH 2002-2005, GEIH 2007-2009 del DANE.

²⁷⁰ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para Colombia se construyó en el DNP con base en el indicador desarrollado por el Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI) que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. En Colombia se tuvo en cuenta 5 dimensiones (clima educativo del hogar, condiciones de niñez y juventud, salud, ocupación y servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda) y 16 variables. Cálculos DNP, DDS, SPSCV con base en ECV 2003 y 2008 del DANE.

²⁷¹ El Índice de Oportunidades Humanas (IOH) del Banco Mundial es una medida que combina el avance en la tasa de cobertura para un conjunto de servicios básicos, y el grado de igualdad con que dichos avances se distribuyen entre distintos grupos de población. Se estima para los menores de 18 años teniendo en cuenta 5 dimensiones –educación, servicios básicos de la vivienda, salud, seguridad e identidad jurídica y TIC– y 19 variables. Vélez et. al. 2010. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia (Medellín).

La situación de pobreza y desigualdad descrita en este diagnóstico plantea la siguiente problemática. La incidencia de la pobreza por ingresos en Colombia es alta (45,5%) y esto se debe en gran parte a los altos niveles de desigualdad (Gini de 0,57 en 2009)²⁷². El mercado laboral no ha sido un vínculo sólido entre el crecimiento y la reducción de la pobreza, alguna evidencia es la siguiente:

- La pobreza no se ha reducido de forma proporcional al crecimiento del PIB per cápita.
- La informalidad en Colombia es alta, el 64,2% de ocupados en 2009 es informal, según la definición del DANE, y su asociación con la pobreza es evidente. Según datos de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2008, el 79% de los ocupados por debajo de la Línea de Pobreza (LP) son informales. Entre los no pobres la asociación es menor pero también es fuerte, el 52% de los ocupados no pobres son informales.
- La participación por fuentes de ingreso de los hogares muestra que los hogares cuyo ingreso es inferior a la línea de pobreza extrema dependen en menor medida de los ingresos salariales, afectando de esta forma el nivel y la volatilidad del ingreso.

Según datos de la CEPAL, se puede concluir que en Colombia se ha configurado una trampa de pobreza por ingreso autónomo. Las razones son las siguientes: (1) La pobreza por ingresos en Colombia ha disminuido a un ritmo más lento que el promedio de América Latina. Entre 2002 y 2008 la pobreza de América Latina disminuyó en 11 p.p. (en Colombia la reducción fue de 7,7 p.p. para el mismo periodo, según la metodología CEPAL); (2) La incidencia de pobreza en Colombia es muy alta en comparación con países similares en términos de PIB per cápita; (3) Cuando la economía más creció (entre 2005 y 2007), la pobreza no disminuyó de manera sustantiva por el efecto de la inflación de alimentos, que en 2008 contrarrestó el crecimiento del ingreso medio.

La incidencia de pobreza en las zonas rurales es más alta que en las zonas urbanas, y esto tiende a profundizarse más en la periferia. Lo anterior se debe a que existe un conjunto de factores estructurales que impiden a la población pobre rural superar las barreras que limitan la generación de ingresos suficientes

²⁷² Las comparaciones internacionales ubican a Colombia dentro de los países más desiguales de América Latina con relación al ingreso monetario. Según datos de la CEPAL, en 2005 Colombia ocupó el segundo lugar en el ranking de países más desiguales, con un Coeficiente de Gini de 0,584. El primer lugar lo ocupó Brasil con (0,613) y el tercer lugar República Dominicana (0,569). Datos del Banco Mundial, alrededor de 2006, indican que Colombia es uno de los países en los cuales el 20% de la población con menores ingresos tiene una menor participación dentro del ingreso total (2,3 %). Participaciones cercanas las tienen Honduras (2,4%), Panamá (2,5%) y Brasil (2,9%). Así mismo, el 20% de la población colombiana con más altos ingresos tiene una participación dentro del ingreso total equivalente al 61,6%. El porcentaje correspondiente para Brasil es del 59,5%.

y sostenibles. Estos factores se relacionan con: (1) el bajo acceso a activos productivos –tierras, recursos hídricos y financiamiento–, en cantidades adecuadas para desarrollar sistemas productivos eficientes; y (2) las restricciones en el desarrollo de capacidades para gestionar dichos activos. Esta situación se refuerza por cuenta del despojo de tierras y la presencia de los cultivos ilícitos y sus consecuencias en materia social. Adicionalmente, la política social ha presentado un sesgo urbano, lo que ha limitado aún más atender de manera integral y con una visión de desarrollo rural esta problemática.

La mejora de las condiciones de vida en Colombia en la última década ha estado soportada en el incremento de las coberturas de servicios sociales. Ha tenido un énfasis en los subsidios más que en la generación de nuevos empleos o en el mejoramiento de la calidad del mismo. Este resultado se evidencia en los indicadores multidimensionales (IOH e IPM) tal como lo muestra la tabla anterior. Estas acciones, que han contribuido a mejorar las condiciones de vida de la población y a mejorar la igualdad de oportunidades en los niños, tienen comprometida su sostenibilidad mientras no vayan de la mano con una mejora sustantiva de la pobreza por carencia de ingresos autónomos. De otro lado, la ampliación de cobertura no ha venido acompañada de condiciones de salida que permitan la autogestión del desarrollo por parte de los hogares.

2. Avances y problemática de la Promoción Social, la focalización y la Red para la superación de la pobreza extrema - JUNTOS

El SpS presenta la siguiente problemática en relación al componente institucional: debilidad en la articulación de la oferta (pública y privada) de servicios de promoción social, dispersión de esfuerzos y de recursos públicos y privados, falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Las coberturas de los programas de promoción y asistencia se han ampliado. Sin embargo, este incremento no ha contado con un acompañamiento técnico que defina condiciones de salida explícitas y de mecanismos de transición que garanticen que los beneficiarios transitén de una condición de privación a la superación de la misma y hacia mecanismos del mercado cuando haya lugar.

Avance y problemática de la focalización del gasto social

Con la definición de los lineamientos de focalización del CONPES Social 100 de 2006, se avanzó en el diseño, implementación y puesta en marcha en todo el país del nuevo instrumento de focalización individual Sisbén III. En cuanto a la Estratificación Socioeconómica, siguiendo las recomendaciones del Documento CONPES 3386 de 2005, el DANE lideró el diseño de la nueva metodología de estratificación. A pesar de los avances en la implementación de la política de focalización, se identifica la siguiente problemática:

- Los mecanismos de asignación siguen siendo muy débiles. En particular, porque no se ha avanzado masivamente en una estrategia que busque activamente a los pobres (el procedimiento común es la convocatoria pública).
- No se ha desarrollado el componente de focalización geográfica que permita la optimización de los procesos de focalización.
- Falta consolidar la estrategia de interoperabilidad entre las bases de datos de los instrumentos de focalización del Sistema de Protección Social y otros del sector privado.

3. Diagnóstico de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

Colombia estableció mediante documento CONPES Social 91 de 2005, las metas y estrategias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) a 2015. Con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las metas del milenio, éstas fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Los resultados a nivel general, muestran avances importantes en casi todos los indicadores –superiores al 70% en repetición de educación básica y media, mortalidad infantil y en la niñez, cobertura de terapia antirretroviral, mortalidad por malaria, superficies reforestadas–, en algunos casos llegando a cumplir las metas propuestas de manera anticipada –cobertura bruta de educación básica, vacunación con triple viral, atención institucional del parto y por personal calificado, prevalencia de VIH, consumo de sustancias agotadoras de ozono²⁷³. Sin embargo, algunos presentan rezago (particularmente en pobreza, mortalidad materna y embarazo adolescente) y persisten importantes brechas poblacionales y regionales²⁷⁴.

La Red de Protección Social contra la Pobreza Extrema – JUNTOS, creada mediante CONPES Social 102 de 2006, es la principal estrategia planteada por el Gobierno nacional para el logro de las metas de los ODM. De esta manera, las estrategias sectoriales y la focalización de las mismas planteadas en éste y los demás capítulos del presente plan, tendrán entre sus propósitos contribuir al avance y logro de las metas propuestas. Se requerirá, del desarrollo de acciones orientadas a acelerar el cumplimiento de los ODM soportadas en la operación de la Red y en el apoyo de los organismos de cooperación internacional del sistema de Naciones Unidas y el sector privado.

²⁷³ DNP. Informe Seguimiento ODM, 2008. Informe Preliminar de avances 2009.

²⁷⁴ Regiones como Chocó tiene un IDH similar al de Namibia, mientras que Bogotá se encuentra cercano a Chile y Croacia.

La Red para la superación de la pobreza extrema articula los esfuerzos de 16 entidades nacionales²⁷⁵ y los focaliza en los dos quintiles más bajos del nivel 1 del Sisbén²⁷⁶ –en el 82% de las familias vinculadas-. A agosto 31 de 2010, 8.633 cogestores sociales han acompañado a 1.297.300 familias (el 86,5% de la meta) y conformado una línea de base de información sobre su situación. Los entes territoriales cofinancian el acompañamiento y orientan recursos para atender las familias de la Red, para lo cual se han firmado convenios con 1.027 municipios y 12 gobernaciones.

Tabla IV-15

Situación de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema – JUNTOS

Variable	Total general
1. Población total	43.658.252
Porcentaje Pobres extremos por NBI ²⁷⁷	10,7%
Participación del total de pobres extremos por NBI	100%
2. Personas vinculadas a la Red para la Superación de la Pobreza Extrema	4.670.750
(2/1)	11%
3. Familias vinculadas a la Red	1.298.702
4. Familias por vincular	324.225
5. Familias con LBF	948.123
6. Número de familias de la Red con más de la mitad de logros cumplidos	343.925
(6/5)	36%
7. Familias sin cumplimiento de la mitad más uno	604.198
(7/5)	64%

Fuente: Cálculo DNP - Grupo de Proyectos Especiales, con base en datos DANE, DNP -DDS e InfoJuntos - Acción Social. Corte 30 de agosto de 2010.

A pesar de los avances, se ha identificado un conjunto de problemas que deben ser abordados para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

²⁷⁵ Las 16 entidades son: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Bancóldex - Banca de las Oportunidades. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX). Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Ministerio de Educación Nacional. Ministerio de la Protección Social. Ministerio de Defensa Nacional. Ministerio del Interior y Justicia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Policía Nacional, Registraduría Nacional del Estado Civil, Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO).

²⁷⁶ En el quintil 1 está el 45% y en el quintil 2 el 37%. Reporte de seguimiento focalización de la Red para la superación de la pobreza extrema (Sisben corte noviembre de 2009). DDS-DNP. Agosto de 2010. Base de Sisben a corte de noviembre de 2009.

²⁷⁷ Cálculos DANE con base en el Censo General 2005.

No se ha alcanzado la meta de 1.500.000 familias beneficiarias de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS

A la fecha 200.000 familias aún no están vinculadas a la Red. A escala territorial, la Estrategia no ha iniciado el acompañamiento familiar en 75 municipios del país, en los cuales no se ha suscrito convenio con las Alcaldías. El 31% de las familias por vincular a nivel nacional se ubican en el centro del país y el 35% en el norte del país. (Anexo IV.B 1-1 Mapas por departamentos).

La oferta social para las familias de la Red JUNTOS no se encuentra integrada²⁷⁸

La oferta: (1) no es suficiente para cubrir la demanda de las familias, no es sostenible ni tiene los recursos presupuestales necesarios, (2) en algunos casos no es pertinente para alcanzar los logros y presenta barreras al acceso, y (3) no concurre de manera efectiva en las familias, debido a la dispersión y desarticulación entre los niveles de gobierno²⁷⁹.

Con base en el RUAF²⁸⁰, de las 3.153.362 personas identificadas con acompañamiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema el 62% ha recibido algún programa de asistencia social. Sólo 4 de los 67 programas, presentan niveles superiores al 30% de beneficiarios de la Red²⁸¹ y la mitad de los programas focalizan la asignación de su oferta por debajo del 1% (Anexo IV.B.1-2 Reporte de beneficiarios de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema del Registro Único de Afiliados a agosto de 2010).

En la dimensión de Ingresos y Trabajo existe la necesidad de garantizar programas puntuales para el desarrollo de capacidades y el acceso a activos, que sean pertinentes para segmentos específicos de esta población. Lo anterior se debe a que la oferta programática en estos ejes es insuficiente o incluso inexistente para atender necesidades específicas de ciertos grupos poblacionales, como la población adulta con largos períodos de desempleo o inactividad, que no encuentra programas adecuados para superar esta situación. Igualmente, la población que

²⁷⁸ Balance realizado por las Mesas Técnicas de la Red para la superación de la pobreza extrema en julio de 2010. Fuente: Acción Social.

²⁷⁹ Manual Operativo Red para la superación de la pobreza extrema Versión 5, marzo de 2009 y Documento CONPES 3616 de 2009.

²⁸⁰ Registro Único de Afiliados (RUAF) – Ministerio de la Protección Social. Datos a agosto de 2010. Las bases en RUAF corresponden a registros plenamente identificados.

²⁸¹ Para calcular la focalización se estimaron los rangos de edad que le aplican a cada programa. Es posible que varios programas apunten a un mismo rango de edad. Los programas con mayores niveles de focalización son: Matrícula educativa del sector oficial (66,94% universo: 865.784 personas), Hogares Comunitarios (45,61% universo: 15.730 personas), Familias en Acción (38,15% universo: 3.153.362 personas), Programa Nacional de Alimentación para el Adulto Mayor Juan Luis Londoño de la Cuesta (33,26% universo: 298.326 personas).

emprende proyectos productivos de baja escala en regiones de bajo desarrollo urbano tiene dificultades para acceder a mecanismos de financiamiento. Las cifras de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema muestran que sólo el 15% de las familias en pobreza extrema y/o desplazamiento han solicitado microcrédito en el último año, y a casi una quinta parte de éstas se los han negado²⁸².

Las entidades territoriales presentan debilidades en su capacidad para gestionar acciones en la lucha contra la extrema pobreza

Se han evidenciado problemas en las entidades territoriales, como: (1) desconocimiento del alcance de la estrategia para la superación de la pobreza extrema, (2) carencias en el conocimiento y manejo de la Línea Base Familiar, (3) ausencia de instrumentos de planeación y gestión territorial integral para la superación de la pobreza extrema, y (4) falta de espacios de coordinación para la implementación territorial de la Red²⁸³.

Ausencia de un marco normativo que establezca competencias y responsabilidades de las entidades vinculadas a la Red

El diseño institucional de la Red se basa en la participación voluntaria de las entidades nacionales y territoriales, toda vez que no se han definido de manera taxativa las responsabilidades de las entidades territoriales en la reducción de la pobreza extrema. En el caso de la dimensión de Ingresos y Trabajo no existe un arreglo institucional con competencias claras y con mecanismos de articulación de oferta pública y privada, de manera que se garantice que las intervenciones institucionales se ejecuten a través de rutas específicas de atención integral, teniendo en cuenta las necesidades y capacidades de la población y la caracterización del territorio.

b. Estrategia de reducción de la pobreza

Las acciones dirigidas a la reducción de la pobreza se pueden clasificar en dos categorías: las *acciones del canal indirecto* y las *acciones del canal directo*²⁸⁴. La estrategia de lucha contra la pobreza es transversal en el Plan Nacional de Desarrollo, e incorpora diferentes tipos o niveles de acción:

²⁸² Cifras calculadas a partir de InfoJUNTOS, para las familias con Línea de Base Familiar completa a agosto de 2010.

²⁸³ Propuesta Programa de Asistencia Técnica Territorial, GPE DNP, agosto 2010.

²⁸⁴ Bhagwati, J. (1998). Poverty and Public Policy. *World Development* 16 (5), 539-555. Las *acciones del canal indirecto* están asociadas a la estrategia de crecimiento económico y en general al entorno macroeconómico (estrategia de Crecimiento para la Prosperidad Democrática, con base en las 5 locomotoras y estrategia de desarrollo regional), las *acciones del canal directo* se conforman por las que están contenidas en la estrategia de Igualdad de Oportunidades y Desarrollo Integral para la Prosperidad Democrática.

- **Nivel 1: Crecimiento para la Prosperidad Democrática:** Estrategia de estabilidad macroeconómica: la estrategia es el crecimiento económico con base en las 5 locomotoras (minería, vivienda, infraestructura, agropecuario e innovación) que permitan el crecimiento del ingreso medio (por la vía de la generación de empleo e incremento de la productividad) y la capacidad de los eslabonamientos económicos para elevar el ingreso y el nivel de vida de la población en su conjunto. Del mismo modo abarca la estrategia de desarrollo regional y de desarrollo urbano.
- **Nivel 2:** Involucra el *desarrollo, consolidación y adecuada operación del Sistema de Protección Social*, particularmente en sus componentes no subsidiados y en la Política de Generación de Ingresos, mediante el fomento del emprendimiento, la empleabilidad y el acceso al microcrédito.
- **Nivel 3: Sistema de Promoción Social y Red para la Superación de la Pobreza Extrema,** mediante la consolidación de los mecanismos de focalización del gasto social, la depuración y el desarrollo de programas sociales pertinentes dirigidos a la población pobre y vulnerable y el fortalecimiento de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema en sus mecanismos de operación (administrativos y presupuestales) y de coordinación; así como las políticas y estrategias dirigidas a la atención a la población desplazada, primera infancia y niñez y grupos étnicos.

c. Mejorar la focalización del gasto social e implementar condiciones de salida a los programas sociales

1. Diseñar e implementar procesos de focalización eficientes

Diseñar e implementar el sistema de seguimiento “Focalización Progresiva”

El DNP implementará este sistema de seguimiento que consiste en escalar para un conjunto de programas sociales prioritarios del SpS, el mecanismo de focalización y de seguimiento del mismo que se aplicó en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema con base en el uso de información complementaria, el diseño de mecanismos de búsqueda activa de potenciales beneficiarios y el diseño de indicadores de monitoreo y seguimiento de la focalización, con base en registros administrativos.

Diseñar e implementar un módulo de “Focalización Geográfica”

Desarrollar y diseñar instrumentos de focalización que consideren la dimensión espacial, geográfica y territorial. Se construirán mapas de pobreza multidimensional con base en el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford a nivel municipal, fichas de Sisbén III geográfico por municipio y mapas de inseguridad

alimentaria, entre otros. El objetivo de desarrollar este módulo de instrumentos de focalización geográfica es el de dotar a los programas sociales con un instrumento que permita dirigir la política social a conglomerados de población. Se podrían utilizar como instrumento principal de focalización o como instrumento complementario al uso del Sisbén III.

Diseñar e implementar el Registro Nacional de la Oferta de Promoción Social público-privada

Conformar el inventario de registro de Promoción Social donde se incluyan todas aquellas instituciones que proveen programas, servicios o beneficios de asistencia social en el país, como paso fundamental en la visibilización y articulación efectiva de la oferta social del Estado con la oferta privada, en la atención a la población vulnerable del país.

2. Consolidar un Sisbén III en convergencia tecnológica

Consolidar un Sisbén III dinámico, modernizado y blindado de colados

Implementar y poner en operación la nueva plataforma tecnológica SisbenNet en todos los municipios del país –involucrando una solución tecnológica para cada nivel de gobierno–. Mejorar continuamente los errores de inclusión de la Base Certificada del Sisbén mediante la implementación del plan de cruces y validación del Sisbén con bases externas del sector público y privado.

3. Implementar la nueva metodología de estratificación socioeconómica

Realizar los ajustes normativos, institucionales y presupuestales que hagan posible que las autoridades catastrales, bajo la coordinación del IGAC, provean el levantamiento, consolidación y actualización de la información, que será utilizada en la nueva metodología de estratificación para la asignación del estrato socioeconómico, así como para que estas brinden apoyo técnico a los Distritos y Municipios en la aplicación de las nuevas metodologías de estratificación; las cuales se implementarán de manera gradual entre 2011 y 2014, por tipologías de municipios y según el nivel de actualización de la información catastral.

4. Implementar la estrategia “Promoción Social y Siguiente Paso” en los programas sociales

Rediseñar los programas de promoción social de tal forma que las familias beneficiarias avancen de la asistencia a la promoción social. La estrategia Promoción Social y Siguiente Paso establecerá los siguientes elementos tanto para un conjunto de programas sociales prioritarios como para el acompañamiento de la estrategia para la superación de la pobreza extrema: (1) condiciones de entrada definidas de

acuerdo con los objetivos de cada programa; (2) acuerdos de corresponsabilidad entre la entidad y los beneficiarios y seguimiento a los compromisos; y (3) definición de condiciones de salida explícitas. En cuanto a la definición de condiciones de salida, se han identificado al menos 3 modalidades: condiciones de salida definidas por reclasificación de la población potencial beneficiaria en función del cambio de instrumento de focalización (entrada del Sisbén III); de forma permanente en función del cumplimiento de los objetivos de cada programa; y aquellas que serán definidas en función de un mecanismo de transición en el marco de la estrategia de generación de ingresos.

En el caso de los programas dirigidos al adulto mayor, como parte de la estrategia de Promoción Social y Siguiiente Paso las entidades a cargo avanzarán en las siguientes acciones: (1) Integración y rediseño de la oferta del orden central; (2) Rediseño de los mecanismos de focalización; (3) Rediseño de condiciones de entrada de acuerdo con los objetivos específicos de cada programa; y (4) Ajustes en coberturas para cubrir a la población potencial beneficiaria.

d. Consolidar la Red para la Superación de la Pobreza Extrema -JUNTOS y potenciarla como estrategia de manejo social del riesgo

1. Objetivo y metas

El objetivo central de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema - JUNTOS es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red atenderá en principio a 1.500.000 familias pobres extremas y en situación de desplazamiento²⁸⁵. La Red ha definido 45 logros básicos en 9 dimensiones, como criterios de bienestar familiar (tabla IV-16).

²⁸⁵ Documento CONPES Social 102 de 2006, “Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza”, Pág. 14. La atención dará prioridad a las zonas periféricas que presentan mayores niveles de población de la Red. La población beneficiaria podrá ampliarse a otros grupos vulnerables con énfasis en el área Pacífica, con los ajustes operativos necesarios.

Tabla IV-16**Meta graduados de JUNTOS en el PND**

Indicador	2014
Familias que se gradúan de la Red de Superación para la Pobreza Extrema (cumplen con las condiciones de salida -dejan de ser pobres extremas).	350.000

* Se entiende por familias graduadas aquellas que cumplen con las condiciones de salida que se implementarán en la Red de la Superación para la Pobreza Extrema. Por cumplir las condiciones de salida se entiende que las familias dejan de ser pobres extremas según un conjunto de indicadores de pobreza. La graduación no necesariamente implica salir de los programas sociales de los que son afiliados las familias de la Red.

De estos 45 logros se consideran prioritarios 20 por su aporte a los indicadores de pobreza²⁸⁶, en los cuales el Gobierno nacional hará especial énfasis mediante el establecimiento de metas sectoriales por parte de las entidades nacionales, con el fin de alcanzar impactos significativos (tabla IV-17: Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados; tabla IV-18: Metas Generación de Ingresos). El Gobierno nacional promoverá las acciones de regulación y promoción para conseguir que las entidades territoriales se vinculen al cumplimiento de las metas definidas y asignen los recursos correspondientes en sus planes de desarrollo y presupuestos. Sin embargo, y dado que la Red para la Superación de la Pobreza Extrema ha definido 45 logros, es posible observar las necesidades a partir de la línea de base (Anexo IV.B.1-3: Línea Base de los 45 Logros Básicos Familiares).

²⁸⁶ Comparándolos con los indicadores sociales más representativos, como: Sisbén, NBI, ICV e Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) de Oxford, y dos variables definidas por la estrategia que califican los logros en “vitales” y “motores” como se explican en el archivo adjunto relacionado con las metas.

Tabla IV-17

Metas de cumplimiento de Logros Básicos Familiares priorizados

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS ⁽¹⁾	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen el logro	C. Num. familias que cumplen el logro	D. Meta nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Núm. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas	G. Entidad(es) Responsable(s)
Indemnificación	1. Los menores entre 0 y 7 años tienen registro civil, los niños entre 7 y 18 años tienen tarjeta de identidad, y las personas mayores de 18 años tienen cédula o contraseña certificada.	1.500.000	75,6%	1.134.028	100%	1.500.000	1	Registraduría Nacional del Estado Civil
Ingresos y Trabajo	2. Los hombres entre 18 y 50 años tienen libertad militar.	917.804	10,6%	96.917	100%	917.804	1	Ministerio de Defensa Nacional
Educación y Capacitación	6. Todas las personas del hogar en edad de trabajar, alcanzan un nivel de capacidades que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que desarrolla.	1.162.935	2,3%	26.748	24%	275.219	1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENIA, Acción Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades
Educación y Capacitación	7. El Hogar alcanza un nivel de activos que facilita su vinculación a una ocupación remunerada o mejora las condiciones de la actividad que ya desarrolla.	1.150.899	2,3%	26.471	14%	162.281	1	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENIA, Acción Social, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, INCODER, Banca de Oportunidades
Educación y Capacitación	8. Niños y niñas menores de 5 años están vinculados a algún programa de atención integral en cuidado, nutrición y educación inicial.	307.600 ⁽²⁾	5,33% ⁽³⁾	16.404	100%	307.600	1	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar /Ministerio de Educación Nacional ⁽⁴⁾
Educación y Capacitación	9. Menores en edad escolar (5 hasta los 17 años), que no hayan terminado el ciclo básico (9º grado), están siendo atendidos por el servicio educativo formal y las personas en situación de discapacidad (hasta 22 años), son atendidos por el servicio educativo formal o en un sistema alternativo, que les permita el desarrollo de sus competencias.	1.439.086 ⁽⁵⁾	70,9% ⁽⁶⁾	1.019.615	80%	1.151.269	1	Ministerio de Educación Nacional
Educación y Capacitación	10. Adultos entre 18 y 65 años [incluidos aquellos en situación de discapacidad] alfabetizados.	2.924.147	92,2%	2.694.732	96,7%	2.827.732	1	Ministerio de Educación Nacional
Educación y Capacitación	12. Niños y las niñas menores de 15 años, no están vinculados a actividades laborales.	1.406.473	93,5%	1.315.537	98,3%	1.383.739	1	Ministerio de la Protección Social

DIMENSIÓN	Logros Básicos Familiares PRIORIZADOS ⁽¹⁾	A. Total familias que aplican (base 1.500.000)	B. % de familias que cumplen el logro	C. Num. familias que cumplen el logro	D. Meta nacional de cumplimiento del logro (cuatrienio)	E. Núm. familias con el logro cumplido (cuatrienio)	F. Tipologías de Metas	G. Entidad(es) Responsable(s)
Acceso a la Bancarización y Ahorramiento	42. Las familias que lo requieren han obtenido un crédito a través de un mecanismo financiero formal o a través de grupos de ahorro y crédito.	221.981	47,6%	105.689	70%	155.386	1	Banca de las Oportunidades, Sector Privado
Acceso a la Justicia	44. Familia con necesidades jurídicas recibe atención pronta y oportuna de los operadores de justicia, y accede a los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos-MASC.	117.447	64,8%	76.091	69%	81.091	1	Ministerio del Interior y Justicia

(1) Las metas de la dimensión de educación están medidas en personas, debido a la forma de atención de los programas (cupos).

(2) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010). Sólo aplican niños que a la fecha actual tienen menos de 5 años

(3) Sólo los niños que reciben atención integral cumplen el logro. No incluye niños atendidos por otra modalidad de hogar ICBF.

(4) La meta implica una ampliación de 262.445 a 307.600 cupos destinados a niños Juntos. El compromiso de ICBF y MEN es 42,8% y 57,3%, respectivamente.

(5) Meta proyectada a 1.380.653 familias (base diciembre 2010).

(6) La línea base es producto del cruce de los datos de InfoJUNTOS y los del MEN. El resultado es menor que el que reporta InfoJUNTOS.

(7) Mujeres con 4 o más controles prenatales.

(8) Porcentaje de atención institucional del parto.

(9) Personas inscritas en el Registro de Discapacidad que declaran haber accedido a los servicios según las normas legales vigentes.

(10) Personas que declaran haber accedido a ayudas técnicas.

(11) Fuente cálculos dimensión de habitabilidad: DDU, DDRS-DNP.

(12) A través de los Planes Departamentales de Agua se gestionarán 90.000 conexiones de acueducto y saneamiento a nivel Urbano y 80.000 a nivel rural. Adicionalmente a nivel rural se gestionarán para población vulnerable 5.800 mejoramientos de vivienda y 5.440 subsidios familiares para mejora de vivienda.

(13) A nivel urbano se gestionarán 57.299 subsidios familiares de vivienda nueva para desplazados, 13.950 subsidios familiares de mejora de vivienda para desplazados, 60.000 subsidios familiares de vivienda nueva para población vulnerable Y 8.700 mejoramientos de vivienda urbana para vulnerables. A nivel rural se gestionarán 2.800 subsidios familiares de vivienda nueva para desplazados, 9.000 subsidios familiares para mejora de vivienda para desplazados y 3.410 subsidios familiares para vivienda nueva para población vulnerable. Las metas de vivienda urbana que apoyarán la Red para la superación de la pobreza extrema se encuentran alineadas con las metas de la estrategia Viviendas y Ciudades Amables.

El cálculo de las metas para cada logro está basado en el número de familias que aplican al logro (universo - columna A), según expansión a 1.500.000 familias²⁸⁷. Los universos son diferentes para cada uno de los logros. La línea base de Juntos muestra el nivel de cumplimiento de cada logro, en términos del número de familias de las que aplican (A), cumplen con el logro (columnas B en porcentajes y C en absolutos). A partir de esto y en trabajo conjunto con las entidades nacionales vinculadas a Juntos, se estimó el porcentaje de cumplimiento (meta) para cada uno de los logros para el cuatrienio (columnas D en porcentajes y E en absolutos).

Así mismo, las metas para los logros 6 y 7 (Generación de Ingresos) fueron calculadas bajo el supuesto de que una de cada tres familias intervenidas cumplirá los respectivos logros. Este supuesto atiende a la estimación preliminar del número promedio de intervenciones necesarias por familia. El cálculo de las metas de intervención se encuentra detallado en el tabla IV–18, Metas de cumplimiento de los logros de generación de Ingresos.

²⁸⁷ Aunque faltan 200.000 familias por vincular a la Red JUNTOS, para efectos de las metas se expandieron los reportes de InfoJUNTOS sobre la meta final de vinculación de familias: 1.500.000. Las metas de los logros 8 y 9 no fueron expandidas y se utilizó el cruce de información de InfoJUNTOS con las bases del MEN y el ICBF.

Tabla IV-18

Metas de cumplimiento de Logros de Generación de Ingresos

- Logro básico familiar 6

Población de la Red entre 10 y 60 años en familias que no cumplen el Logro 6									
2.286.316									
Sin títulos de educación superior									
2.262.732									
No están estudiando									
1.503.177									
<i>Métro servicios (por familia)</i>									
Priorización de usuarios en cada familia									
No son ocupados con certificación de competencias o con capacitación de 40 h o más									
No son ocupados profesionales independientes empleados de empresas particulares ni del Gobierno									
Se selecciona el menor miembro en edad de trabajar									
745.413									
Menores de edad									
De 18 a 26 años									
53.386	2.475	Sin bachillerato	Sin bachillerato	Con bachillerato	Con bachillerato	Con bachillerato	Con bachillerato	Con bachillerato	233.167
50.911	Ocupados Desocupados	Sin básica	Con básica	Certif. comp.	Sin certif. comp.	241.317	203.499	203.499	233.167
(a)	386	2.089	81.737	51.646	1.765	70.495	208.908	32.409	203.499
(b)	1.483	606	(a)	539	51.107	1.378	387	3.125	205.783
(c)	(e)	(d)	414	125	(a)	(e)	(d)	(e)	205.783
(d)	(e)	(d)	414	125	(a)	(e)	(d)	(e)	205.783
(e)	(d)	(d)	414	125	(a)	(e)	(d)	(e)	205.783
Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes									
en Extrema Pobreza y Desplazados									
1.906									
(c)									
1.906									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)									
(b)</td									

- (1) De esta cifra, 60.233 son personas en situación de desplazamiento.
- (2) El SENA atenderá 94.270 personas por el programa Ampliación de Cobertura y los restantes 15.000 harán parte del programa Gestión de Centros de Formación.
- (3) De esta cifra, 8.961 son personas en situación de desplazamiento.
- (4) El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados está siendo diseñado conjuntamente entre el MPS y DNP. A través de éste se brindará un acompañamiento integral para la población de la Red entre 18 a 26 años para su ingreso al mercado laboral formal, además se articulará y complementará con otras políticas activas del mercado laboral.

NOTA METODOLÓGICA

Con el ánimo de focalizar al segmento poblacional en edad de trabajar que enfrenta mayores barreras para alcanzar el logro 6, se utilizó la información de la Línea Base Familiar de InfoJUNTOS con corte al 15 de agosto de 2010. A partir de esta información se excluyó a las personas que cumplen el Logro, así como aquellas cuyas condiciones les son más favorables para alcanzar este Logro en el corto plazo.

Para identificar la población con mayores dificultades dentro de este grupo, sin disminuir el número de familias, se priorizó el miembro de cada familia con el menor stock de capacidades de acuerdo con sus condiciones de capacitación, situación laboral y edad. Con el núcleo poblacional prioritario definido, se inició la segmentación de la población para caracterizarla en conjuntos semejantes. Partiendo del grupo etario, se clasificó la población según sus condiciones hasta obtener grupos suficientemente homogéneos; de manera que dichos grupos presentaran necesidades similares para efectos de intervenciones en materia de Generación de Ingresos.

LOGRO 6						
OFERTA	Demanda Potencial	% ETN	% PD	% Discap.	ENTIDAD	Meta
Educación Básica y secundaria	183.755	22,12%	13,65%	8,57%	MEN	131.658
Formación complementaria (rural o urbana) y/o certificación de competencias.	406.550	22,93%	14,82%	10,61%	SENA,	406.550*
Formación titulada	99.345	25,50%	17,59%	7,73%	SENA	109.270**
Apoyo a emprendimiento rural	9.700	28,81%	6,75%	6,79%	AS	9.700
Intermediación laboral	34.163	22,53%	26,33%	6,89%	SENA,	34.163***
Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados	205.643	23,55%	13,77%	5,41%	MPS	205.643****
Programa de entrenamiento para población discapacitada	11.900			MEN, MPS		11.900
TOTAL	745.413					

*De esta cifra, 60.233 son personas en situación de desplazamiento.

**El SENA atenderá 94.270 personas por el programa Ampliación de Cobertura y los restantes 15.000 harán parte del programa Gestión de Centros de Formación.

***De esta cifra, 8.961 son personas en situación de desplazamiento.

****El Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados está siendo diseñado conjuntamente entre el MPS y DNP. A través de éste se brindará un acompañamiento integral para la población de la Red entre 18 a 26 años para su ingreso al mercado laboral formal, además se articulará y complementará con otras políticas activas del mercado laboral.

REGIONALIZACIÓN METAS DE ATENCIÓN LOGRO 6								
OFERTA		Educación Básica y secundaria (Demanda Potencial)	Formación complementaria (rural o urbana) Y/o certificación de competencias	Formación titulada	Apoyo a emprendimiento rural	Intermediación laboral	Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados	Programa de entrenamiento para población discapacitada
Departamentos	Total							
Amazonas	684	158	350	106	1	59	210	10
Antioquia	62.268	16.489	30.622	11.506	433	2.322	16.045	896
Arauca	8.588	2.328	4.672	957	81	414	2.342	136
Atlántico	42.996	9.734	20.417	8.881	376	2.991	13.390	597
Bogotá	1.513	327	728	259	-	178	410	21
Bolívar	33.110	5.902	17.584	6.063	344	2.703	8.243	514
Boyacá	25.277	5.931	15.485	2.333	370	705	6.083	453
Caldas	15.816	3.789	9.063	1.759	90	850	4.066	265
Caquetá	13.891	3.663	7.624	1.490	86	805	3.550	223
Casanare	14.436	3.343	8.717	1.362	141	618	3.304	255
Cauca	44.508	13.578	22.661	5.131	1.160	1.315	13.448	663
Cesar	37.181	9.541	20.193	4.848	379	1.629	10.531	591
Chocó	11.150	2.826	6.060	1.501	135	451	3.138	177
Córdoba	65.921	15.861	36.656	9.250	1.415	1.657	19.227	1.082
Cundinamarca	37.378	8.073	22.594	4.105	487	1.458	9.009	661
Guainía	202	68	109	12	-	8	56	5
Guaviare	2.605	564	1.625	192	4	173	578	47
Huila	37.208	10.869	20.072	4.005	526	1.149	10.391	587
La Guajira	10.236	1.951	5.450	1.869	126	681	2.764	159
Magdalena	28.746	7.074	15.721	3.911	314	1.266	7.997	460
Meta	15.988	4.338	8.683	1.731	112	870	4.300	254
Nariño	33.342	9.255	17.151	4.374	740	1.320	10.040	502
Norte de Sder.	18.737	5.467	10.302	1.739	106	822	5.098	301
Putumayo	10.091	2.719	5.391	1.310	110	404	3.018	157
Quindío	5.809	932	3.335	989	27	429	1.890	97
Risaralda	16.504	3.894	9.327	1.966	173	871	4.316	273
San Andrés y Providencia	912	125	432	193	43	107	225	12
Santander	26.751	6.358	14.871	3.357	244	1.486	6.971	435
Sucre	51.791	11.028	27.550	8.927	762	2.718	15.365	806
Tolima	45.396	10.479	26.735	5.130	469	1.801	11.369	782
Valle del Cauca	35.040	6.744	15.671	9.900	433	1.834	8.446	458
Vaupés	172	36	96	20	-	16	37	4
Vichada	1.091	311	603	94	13	53	287	17
Total	755.338	183.755	406.550	109.270	9.700	34.163	205.643	11.900

- Logro básico familiar 7

Familias de la red que no cumplen el Logro 7						
				Sin finca, lote, terreno o pedazo de tierra propia totalmente pagada / Sin vivienda propia totalmente pagada (habitantes zonas rurales o urbanas respectivamente)		
				Rural	Urbano	
Acceso a tierra		Acceso a tierra		Propietario de la vivienda	No es propietario de la vivienda	
Tenencia formal	Tenencia informal	Ocupación agropecuaria	Ocupación no agropecuaria	Ha recibido AT	No ha recibido AT	Actividad prod. en vivienda o local
20.484			183.846	21.500		181.631
11.787	8.667	27.812	156.034	1.107	20.393	18.584
Ha recibido AT	No ha recibido AT	(d)	(c)	Actividad prod. en vivienda o local	Sin actividad prod. en vivienda o local	Ha recibido AT
428	11.359			20.786	135.248	
(e)	(a)			Ha recibido AT	No ha recibido AT	Ha recibido AT
				(e)	(b)	(f)
						524 18.060
				694	20.092	
				(e)	(b)	

(1) Las diferencias entre la demanda potencial y las metas planteadas, obedecen a las restricciones operacionales de las entidades responsables.

(2) Sin embargo el grupo de personas de la Red priorizadas en este ejercicio, que debido a la capacidad de oferta institucional, no hacen parte del grupo de personas beneficiarias de dicha oferta de GI por las líneas de intervención o programas institucionales ya existentes, serán atendidas a través del mecanismo presupuestal dirigido a financiar los emprendimientos de esta población, el cual se enuncia en el presente capítulo en la sección "Oferta Complementaria en la dimensión de ingresos".

NOTA METODOLÓGICA

Con la misma metodología del Logro 6, del total de familias en la línea Base Familiar se excluyeron aquellas que cumplen con el logro 7, así como aquellas que están en una situación favorable para alcanzar este Logro. Para la caracterización se depuró el conjunto de familias en diferentes grupos, de acuerdo a las diferentes condiciones necesarias para el cumplimiento del Logro.

LOGRO 7					
Oferta	Demanda Potencial	% ETN	% PD	Entidad	Metas*
Asistencia Técnica rural	11.359	30,95%	8,22%	AS	11.232
Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	58.545	25,30%	18,27%	AS, MPS	50.169
Subsidio tierras	27.812	21,59%	3,96%	INCODER	10.000
Formalización de la tenencia de tierras	8.667	37,83%	6,90%	INCODER	12.000**
Educación financiera	2.753	28,19%	71,78%	AS	2.753
Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	298.295	25,06%	20,33%	AS, MPS y DNP	326.229***
Total	407.431				

* Las diferencias entre la demanda potencial y la metas planteadas, obedecen a las restricciones operacionales de las entidades responsables.

**Sin embargo el grupo de personas de la Red priorizadas en este ejercicio, que debido a la capacidad de oferta institucional, no hacen parte del grupo de personas beneficiarias de dicha oferta de GI por las líneas de intervención o programas institucionales ya existentes, serán atendidas a través del mecanismo presupuestal dirigido a financiar los emprendimientos de esta población, el cual se enuncia en el presente capítulo en la sección "Oferta Complementaria en la dimensión de ingresos".

Regionalización Metas de Atención Logro 7							
Oferta	Asistencia Técnica rural	Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	Subsidio tierras	Formalización de la tenencia de tierras	Educación financiera	Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional	
Departamentos	Total						
Amazonas	374	-	48	-	7	3	316
Antioquia	33.155	844	3.109	-	2.243	335	26.624
Arauca	4.009	55	765	-	42	36	3.111
Atlántico	16.484	161	1.705	1.910	109	95	12.504
Bogotá	1.139	-	-	-	-	4	1.135
Bolívar	14.267	186	1.026	-	150	99	12.806

Regionalización Metas de Atención Logro 7							
Oferta		Asistencia Técnica rural	Asistencia Técnica para el emprendimiento o fortalecimiento empresarial	Subsidio tierras	Formalización de la tenencia de tierras	Educación financiera	Banco de apoyo a emprendimientos con recursos de inversión social privada y cooperación internacional
Departamentos	Total						
Boyacá	15.427	860	2.003	-	730	108	11.726
Caldas	8.630	164	755	-	73	80	7.558
Caquetá	8.341	160	1.720	309	81	70	6.001
Casanare	8.641	81	1.823	-	74	68	6.595
Cauca	25.021	1.474	2.761	-	1.449	237	19.100
Cesar	20.079	261	3.136	-	173	113	16.396
Chocó	4.808	468	571	-	813	44	2.912
Córdoba	41.120	1.443	5.463	2.925	912	129	30.248
Cundinamarca	24.151	777	2.826	-	613	139	19.796
Guainía	100		16	-	-	-	84
Guaviare	1.519	19	320	-	10	18	1.152
Huila	19.210	903	2.717	-	336	136	15.118
La Guajira	5.691	70	982	-	37	61	4.541
Magdalena	15.100	235	2.060	-	149	60	12.596
Meta	9.366	61	939	316	56	60	7.934
Nariño	15.819	505	1.859	2.006	541	99	10.809
Norte de Santander	9.505	241	1.281	-	152	96	7.735
Putumayo	6.420	129	897	-	100	53	5.241
Quindío	3.242	3	462	-	14	20	2.743
Risaralda	10.021	82	891	-	41	33	8.974
San Andrés y Providencia	562	26	93	-	9	6	428
Santander	14.960	208	975	-	208	144	13.425
Sucre	24.576	751	3.604	-	483	114	19.624
Tolima	28.500	876	3.862	2.534	565	181	20.482
Valle del Cauca	19.908	184	1.359	-	1.804	108	16.453
Vaupés	71	-	13	-	8	3	47
Vichada	548	5	128	-	18	1	396
Total	410.764	11.232	50.169	10.000	12.000	2.753	324.610

2. Líneas estratégicas

Vinculación de familias

Todas las entidades territoriales deberán suscribir los convenios que permitan iniciar el acompañamiento en las familias faltantes para cumplir con la meta del CONPES 102 de 2006. Los tres niveles de gobierno garantizarán los recursos requeridos para el acompañamiento durante los cinco años de intervención. Simultáneamente se definirán las condiciones de salida de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, que establecerán la temporalidad en el acompañamiento de las familias.

Integrar y complementar la oferta de servicios y programas sociales alrededor de las familias de la Red JUNTOS

Mecanismos presupuestales y de planeación

Con el fin de garantizar la sostenibilidad, oportunidad y pertinencia de la oferta social para la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, y lograr un impacto significativo en el cumplimiento de los Logros Básicos Familiares, se establecerá un nuevo mecanismo de priorización y asignación del gasto de inversión para la Estrategia, liderado por el DNP. El mecanismo consistirá en la ejecución del programa “Red para la Superación de la Pobreza Extrema”, que integrará los proyectos, presupuestos anuales y fuentes relacionadas con la Red y priorizará y asignará los recursos de acuerdo con la información de la demanda potencial de la oferta social existente, y la definición de metas por parte de las entidades. Para esto, las entidades nacionales vinculadas a la Red, a través de las mesas técnicas definirán un plan de trabajo que adecúe su oferta social con el cumplimiento de los logros básicos familiares, el cual deberá ser aprobado por el DNP, como uno de los insumos del mecanismo arriba descrito.

Oferta complementaria en la dimensión de ingresos

Canalización de recursos de inversión social privada y cooperación internacional para el apoyo a nuevos emprendimientos por parte de la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Se canalizarán recursos de cooperación internacional e inversión social privada mediante un mecanismo presupuestal flexible que permita la recepción de recursos públicos y privados, operado por Acción Social bajo la línea técnica del Ministerio de la Protección Social, para la cofinanciación de emprendimientos de bajos recursos y la articulación de la oferta y demanda de recursos financieros destinados a la creación, puesta en marcha y fortalecimiento de iniciativas empresariales de la escala productiva manejada por la población de la Red.

Fomento al empleo para la población joven de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema. Los jóvenes accederán a una ruta de acompañamiento especial a través de la creación del Programa Nacional de Empleabilidad para los Jóvenes en Extrema Pobreza y Desplazados, con el objetivo de impulsar el desarrollo de sus competencias laborales, facilitando su inserción estable y permanente en el mercado laboral y la generación de oportunidades de inclusión en el sistema productivo. Este programa atenderá a los jóvenes siguiendo el esquema integral de acompañamiento para la inserción laboral de la población pobre extrema y desplazada (PPED).

El Gobierno nacional promoverá una política activa de mercado de trabajo que vincule a la PPED menor de 26 años, de acuerdo con la estrategia de formalización laboral y empresarial del país. Bajo condiciones de formación y vinculación específicas, los jóvenes acompañarán los procesos de formalización en un período determinado, fortaleciendo la organización y producción de la empresa acogida por la Ley de formalización.

Enganche laboral en oportunidades ofrecidas mediante la construcción de infraestructura y vivienda. Las obras de infraestructura pública y social por sus condiciones de vinculación y generación de empleo, son demandantes potenciales de los perfiles de personas pertenecientes a la PPED. Es por ello que se promoverá la vinculación de esta población en obras del sector privado, a través de un programa de Responsabilidad Social Empresarial que estará bajo el liderazgo del MPS.

En el sector público, las contrataciones privilegiarán los pliegos de peticiones en donde el mayor porcentaje de población, ubicada en los servicios básicos de la contratación, sea PPED²⁸⁸. En estos esquemas de vinculación se promoverá la contratación de firmas que modifiquen la participación de trabajo respecto al capital, y de esta forma se privilegie contratación de PPED, garantizando criterios de calidad, eficiencia y transparencia. El Gobierno nacional realizará una estrategia de inclusión laboral que garantice los estímulos contenidos en el presente Plan.

Acompañamiento en la búsqueda de empleo para población adulta con desempleo de largo plazo o inactiva. Las personas adultas y jefas de hogar de la PPED, se priorizarán dentro del conjunto de la población que reciba los beneficios de la inserción laboral en obras de infraestructura pública y social. Adicionalmente, el Gobierno nacional estudiará la posibilidad de crear mecanismos y estrategias para la vinculación laboral de esta población en el sector privado. Se establecerá

²⁸⁸ Con el objetivo de permitir que la población de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema JUNTOS pueda acceder a una fuente de empleo alternativa se modificará el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007 de forma tal que en los pliegos de condiciones las entidades sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública dispongan de mecanismos que fomenten, en la ejecución de los contratos estatales, la contratación de dicha población.

con Familias en Acción un mecanismo para generar una transición de un sistema de transferencias monetarias condicionadas a un escenario donde la PPED pueda generar ingresos de manera autónoma y sostenible.

Subsidios de sostenimiento para la PPED de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema para cursar programas en educación para trabajo y el desarrollo humano, y en educación superior para el nivel técnico profesional y tecnológico. El Gobierno nacional promoverá un programa de Responsabilidad Social Empresarial, bajo coordinación del MPS y el MEN, que procure recursos para subsidios de sostenimiento que le permitan a la PPED de la Red adelantar programas de educación para el trabajo y el desarrollo humano, y de educación superior en los niveles de técnicos profesionales y tecnológicos. Esta formación será pertinente con las necesidades del sector privado y las vocaciones productivas del territorio.

Responsabilidades territoriales y fortalecimiento institucional

Las entidades territoriales deberán formular planes para la superación de la pobreza extrema²⁸⁹ acordes con la estrategia, que estarán incluidos en los planes de desarrollo y en los presupuestos anuales. Se implementará el Programa de Asistencia Técnica Territorial, con el propósito de reforzar la capacidad de las entidades territoriales²⁹⁰ para formular los planes de superación de la pobreza extrema, para utilizar los sistemas de información como herramientas de gestión para la focalización del gasto social y para consolidar espacios de coordinación para la Red. Complementariamente, se asistirá técnicamente a los territorios en la organización y puesta en marcha de estructuras de gestión y seguimiento específicas para la implementación de rutas de generación de ingresos, teniendo en cuenta las características productivas de la población y del territorio.

Apoyo en la atención de los damnificados por el Fenómeno de la Niña

La Red para la Superación de la Pobreza Extrema apoyará las labores de atención a la población damnificada por el Fenómeno de la Niña. En la etapa de emergencia los Cogestores Sociales de la Red apoyarán el levantamiento del Registro Único de Damnificados por la Emergencia Invernal (RUDEI), con el fin de identificar a las familias afectadas y su situación. Las familias identificadas en el RUDEI que cumplan con los criterios de entrada, serán vinculadas a la Red JUNTOS.

²⁸⁹ Los planes incluirán los proyectos, programas, acciones, metas, responsabilidades y recursos de los tres niveles de gobierno y sector privado para la superación de la pobreza extrema en sus jurisdicciones.

²⁹⁰ El Programa tendrá en cuenta las diferencias en recursos y capacidad técnica y hará énfasis en los municipios con mayores debilidades.

Para la fase de recuperación y reconstrucción, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema actuará de manera complementaria a la oferta social propuesta por el Fondo de Adaptación Climático y gestionará el acceso de las familias a la oferta que se establezca para la población damnificada, según la ruta institucional definida, procurando la superación de las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Modificaciones en el diseño normativo e institucional

Se propondrá un marco normativo para la superación de la pobreza extrema que: (1) precise las competencias de las entidades nacionales y territoriales brindando incentivos, (2) defina los criterios para la aplicación del gasto social hacia la población de la Red, teniendo en cuenta la información disponible en InfoJUNTOS y en otros sistemas de información, (3) reglamente la coordinación y articulación entre los niveles de Gobierno, y (4) determine la definición de metas sectoriales para la superación de la pobreza extrema, que estén plasmadas en los planes departamentales y municipales de desarrollo.

Estructura institucional para ingresos y trabajo

Se desarrollarán rutas específicas de atención en Generación de Ingresos con base en la información de caracterización disponible de la población y del territorio. Así, se establecerán tipologías de intervención específicas que se traducirán en un conjunto de paquetes de oferta con una secuencia progresiva, articulando la oferta tanto pública como privada, teniendo en cuenta las características sociales, culturales, laborales y productivas de los distintos segmentos poblacionales y de los diferentes territorios.

En el marco de los establecido en la sección III.C.2: *Agricultura y desarrollo rural*, y considerando la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el campo, se buscará desarrollar el potencial productivo de la población rural a través del acceso a activos físicos (tierra y agua) y financieros, y el desarrollo de capacidades, principalmente a través del impulso a la asociatividad y el acceso a la asistencia técnica integral. Esto se debe implementar a través de una ruta de atención integral con instrumentos específicos que permitan desarrollar el potencial productivo de esta población y en consecuencia la generación de ingresos suficientes y sostenibles en el tiempo²⁹¹.

Para implementar las rutas de atención, se pondrá en marcha un arreglo institucional compuesto por una coordinación técnica centralizada de la política, un mecanismo central de ejecución presupuestal, que atienda al concepto técnico del DNP, y un conjunto de entidades ejecutoras, las cuales hacen parte de la Política de Generación de Ingresos.

²⁹¹ Esto necesariamente requiere estar acompañado de una política activa de promoción social en la que se favorezca la oferta de servicios focalizando en la población rural más pobre.

Plan Nacional de Prosperidad Social

El Plan Nacional de Prosperidad Social (PNPS) abordará los ajustes en el diseño y la implementación de la Red JUNTOS mencionados a lo largo de este capítulo. Enfatiza en el rol de la comunidad y su potencial de contribuir no sólo a la superación de las trampas de pobreza de las familias, sino también a la construcción de capital social. Este a su vez, es importante para la superación de las trampas de desarrollo local (TDL), que impiden el funcionamiento óptimo de la Red JUNTOS. Estas trampas pueden ser de índole ambiental, fiscal, geográfica y/o institucional, y tienen incidencia directa en la capacidad de los gobernantes locales de proveer la oferta de servicios sociales básicos. Bajo estas condiciones la inversión privada se desincentiva y la cooperación del sector privado no encuentra las condiciones mínimas para apoyar los esfuerzos gubernamentales o de las comunidades.

En el marco de la estrategia de convergencia y desarrollo regional prevista en este Plan Nacional de Desarrollo, el PNPS propone identificar y analizar las trampas de desarrollo local (TDL), estableciendo los rezagos más importantes a nivel municipal. Asimismo, se propone diseñar una ruta institucional y operativa que impulse la estrategia de superación de las TDL y los instrumentos para implementarla.

El Plan Nacional de Prosperidad Social promoverá el desarrollo comunitario y la asociatividad con el fin de promover una mayor voz de las familias beneficiarias (mediante instrumentos de auditoría social de los servicios, entre otros) y el trabajo colectivo para la superación de las trampas que enfrentan las familias. Estas redes tendrán un efecto catalizador en la identificación de fallas del mercado y en su superación mediante negocios inclusivos e innovación social. El fortalecimiento de la Red JUNTOS, a partir de las iniciativas aquí propuestas, resultará en la creación de una estrategia mejorada, con un nuevo nombre: la *Red Unidos*.

2. Política para la Población Víctima del Desplazamiento Forzado por la Violencia

El delito de desplazamiento forzado ha ocasionado la vulneración de derechos humanos de millones de colombianos y ha hecho que la mayoría de estas personas, que han sido obligadas a abandonar su lugar de residencia y sus actividades económicas y sociales, hayan enfrentado pérdidas personales, sociales y económicas, lo que les dificulta el acceso a activos, a redes sociales, mercados formales y capital humano, obstaculizando el disfrute de unas condiciones mínimas de vida digna a la que tienen derecho. Por lo anterior, el Estado debe propiciar estrategias que posibiliten el restablecimiento social y económico de esta población que van desde las acciones necesarias para prevenir este delito, hasta aquellas que buscan

la protección y atención integral de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia (PVDFV). De igual manera, teniendo en cuenta la condición de víctimas de esta población, el Estado debe repararlas integralmente en el marco de la Justicia transicional²⁹².

En este capítulo se contemplan las acciones específicas dirigidas a la PVDFV que están enfocadas a contrarrestar los efectos de la problemática del desplazamiento, concentrándose en la búsqueda del Goce Efectivo de los Derechos (GED) de la PVDFV con un énfasis especial en aquellos que facilitan su restablecimiento social y económico en un entorno de integración comunitaria. Los aspectos generales que orientan este capítulo son: (1) la política pública del Estado dirigida al GED de la PVDFV –a excepción de la destinada a garantizar el derecho de Subsistencia Mínima–, tiene un efecto reparador²⁹³ o es reparadora en sí misma²⁹⁴; (2) la medición de esta Política se hace mediante Indicadores que miden el Goce Efectivo de los Derechos (IGED); (3) se trata de una Política de Estado, que implica la articulación y sumatoria de esfuerzos de todos sus actores para garantizar el GED; la participación activa de la PVDFV, la Sociedad Civil y el Sector Privado son fundamentales en la búsqueda de soluciones, para lo cual se involucrarán en las distintas acciones; y (4) el objetivo principal de la Política es que la PVDFV supere la situación de desplazamiento (cesación).

a. Diagnóstico

1. Características generales

A julio de 2010, 3.486.305 de personas han sido víctimas de este delito²⁹⁵, cuya dinámica alcanzó su pico más alto en el 2002, como lo muestra la figura IV-4. Cabe resaltar que los Departamentos que registran el mayor número de personas expulsadas por municipio, según datos acumulados a julio de 2010, son: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (7%), Chocó (6%), Cesar (5%), Caquetá (5%), Tolima (5%), Nariño (5%), Valle del Cauca (4%), Putumayo (4%), Cauca (4%), Córdoba (4%) y Meta (4%).

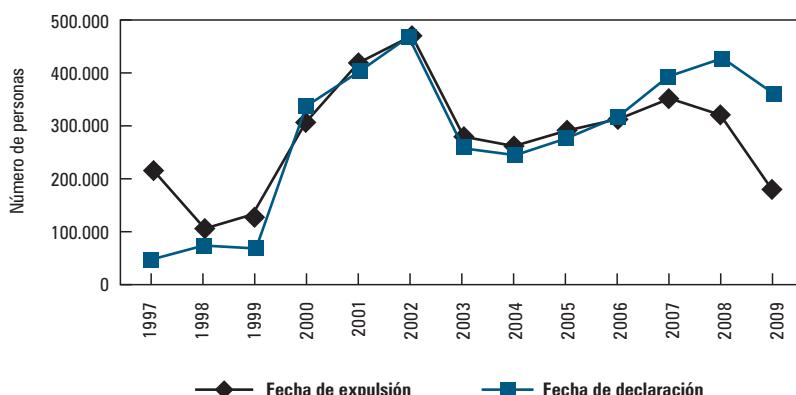
²⁹² Sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*.

²⁹³ Son los componentes adicionales a la oferta y servicios sociales que el Estado brinda a todos los ciudadanos sin distinción. (acceso preferente, montos y acciones adicionales en consideración a su situación de víctimas). Lo anterior de acuerdo con las características de cada programa.

²⁹⁴ Política de Restitución de Tierras.

²⁹⁵ Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Figura IV-4
Dinámica de desplazamiento forzado



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010.

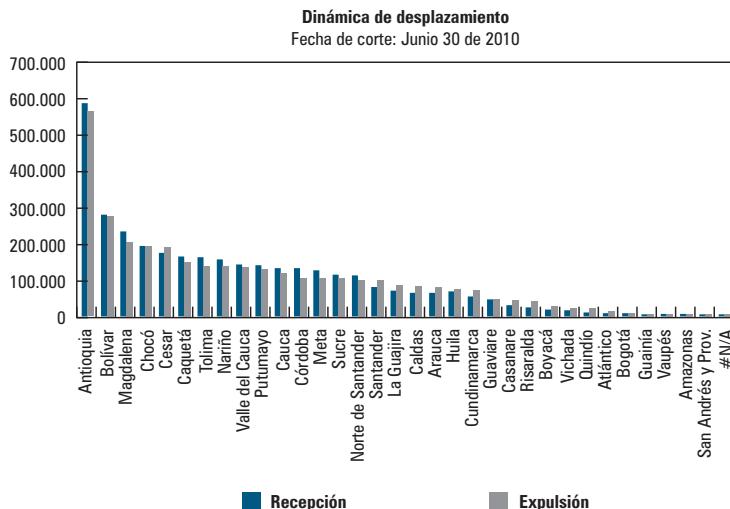
En cuanto al nivel de recepción de PVDFV, los Departamentos que presentan el mayor número de personas recibidas son en su orden: Antioquia (17%), Bogotá D.C. (8%), Valle del Cauca (6%), Magdalena (6%), Bolívar (6%), Sucre (4%), Nariño (4%), Cesar (4%), Santander (4%) y Córdoba (4%). Lo anterior se observa en la figura IV-5.

La tabla IV-19 presenta los principales municipios receptores de PVDFV. Al analizar las concentraciones de población según la expulsión y recepción respecto a la población total de cada municipio (Índices de Presión e Intensidad)²⁹⁶, se encuentra que: (1) en la primera existe un alto nivel de presión sobre algunos municipios; y (2) en la segunda, en algunos casos el nivel de salida es mayor a la población total de los municipios (anexo IV.B.2-1, figuras A IV-10 y A IV-11).

²⁹⁶ Índice de Presión: Calcula el porcentaje de PVDFV recepcionada en un municipio frente al total de población del municipio. Índice de Intensidad: Mide porcentualmente el número de PVDFV expulsados de un municipio en relación con la población total del municipio (Las cifras utilizadas para la medición son las arrojadas por el Censo 2005 con proyección 2010).

Figura IV-5

Nivel de recepción y expulsión de la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia



Fuente: RUPD 31 de julio de 2010.

Tabla IV-19

Principales municipios receptores

Municipio receptor	Número de personas	Índice de presión
Bogotá, D.C.	287.242	3,9%
Medellín	182.997	7,8%
Santa Marta	137.404	30,7%
Sincelejo	86.864	33,9%
Cali	73.518	3,3%
Buenaventura	72.631	20,0%
Valledupar	70.427	17,5%
Villavicencio	68.853	16,0%
Cartagena	65.783	7,0%
Florencia	64.603	41,0%
Turbo	54.295	38,9%
Popayán	54.037	20,3%
Barranquilla	53.813	4,5%
Cúcuta	53.652	8,7%
Quibdó	52.945	46,2%

Fuente: RUPD 31 de julio de 2010.

Frente a la movilidad de la PVDFV se puede establecer que: (1) en su mayoría las personas expulsadas de una región del país permanecen en la misma, y las que no, por lo general se desplazan hacia el centro; (2) el 90% sale de un entorno rural y de éstos, el 90% llega a uno urbano²⁹⁷; (3) un 3% de PVDFV quiere retornar, un 7% está indeciso y el porcentaje restante quiere asentarse donde se encuentra²⁹⁸.

2. Ejes problemáticos

Persistencia de los hechos que ocasionan el desplazamiento forzado

A 31 de julio de 2010 los niveles más altos de desplazamiento forzado por la violencia se presentaron en el 2002, y pese a la reducción posterior, aún siguen ocurriendo eventos. De acuerdo con el RUPD, en 2009 hubo nuevos desplazamientos: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos. Lo anterior, implica que las acciones dirigidas a la prevención de este delito necesitan ser fortalecidas.

Dificultades para lograr el Goce Efectivo de Derechos de la PVDFV

Desde 1995 el Estado ha venido desarrollando políticas dirigidas a garantizar el GED, no obstante, en 2004 fue declarado por la Corte Constitucional²⁹⁹ el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en la situación de la PVDFV, lo que llevó a la implementación de acciones tendientes a ajustar y mejorar su atención a través de las diferentes políticas del Gobierno. A partir de estas políticas se han evidenciado avances importantes en algunos derechos como Salud, Educación, Identidad, Alimentación y Reunificación Familiar, y se ha identificado la necesidad de efectuar acciones de mejora para garantizar los derechos de Subsistencia Mínima, Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral, entre los que se encuentra la Restitución de Tierras.

En Subsistencia Mínima se evidencia un rezago importante en todas los Departamentos de la periferia. En Vivienda existen problemas en cuanto a gestión de suelo, abastecimiento de servicios públicos, entre otros; esto implica realizar acciones de acuerdo con las características de cada territorio. En Generación de Ingresos, en materia del mercado laboral se encuentra que la tasa de ocupación es más crítica en Departamentos como: Antioquia, Magdalena, Valle del Cauca, Caldas, Quindío, Risaralda y Caquetá.

²⁹⁷ Acción Social, Registro Único de Población Desplazada (RUPD). La fecha de corte para los datos señalados es 31 de julio de 2010.

²⁹⁸ Comisión de Seguimiento de la Política Pública para Población Desplazada: *VII Informe sobre los resultados de la medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos*.

²⁹⁹ Sentencia de Tutela T- 25 de 2004.

Igualmente se requiere la articulación de las acciones existentes dirigidas a reconstruir la verdad, hacer justicia y reparar integralmente los derechos vulnerados a través de la restitución, indemnización, rehabilitación (física y mental), medidas de satisfacción y garantías de no repetición. Dentro de lo anterior, y en lo que corresponde específicamente a la Restitución de Tierras, es importante priorizar las acciones ya que el 60%³⁰⁰ de la PVDFV manifiesta haber abandonado algún predio. Igualmente es necesario priorizar las zonas de la Política de Consolidación ante la inseguridad presentada en algunos territorios (anexo IV.B.2–2: Análisis del estado del GED en el territorio).

Problemas estructurales

Persisten falencias en la implementación coordinada, articulada, integral y simultánea de las acciones dirigidas a la PVDFV, y así mismo, en la coordinación de dichas acciones entre el nivel nacional y territorial, lo que impide garantizar la dignificación de esta población, ya sea en su lugar de origen o donde voluntariamente el hogar decida generar arraigo. Igualmente, existen dificultades para incluir en las políticas: (1) atención diferencial a grupos de especial protección constitucional³⁰¹, (2) abordaje psicosocial y (3) participación de la PVDFV.

b. Lineamientos estratégicos

1. Generales

Todos los temas relacionados con la PVDFV y que se desarrollan a lo largo del Plan en los diferentes capítulos están enmarcados dentro de los siguientes lineamientos:

1. El Gobierno nacional buscará consolidar la seguridad y promover una cultura de DD. HH. y con ello crear un ambiente propicio para trabajar por la Paz, entendiendo que sólo de esta manera se logran contrarrestar las causas que generan el Desplazamiento Forzado por la Violencia.
2. A la PVDFV, por su condición de víctima de un delito de lesa humanidad, le son aplicables los mecanismos de Justicia Transicional, establecidos en el marco normativo e institucional que el Gobierno proponga para garantizar la reparación.

³⁰⁰ Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

³⁰¹ Según el RUPD, el 36% la PVDFV son menores de 18 años, el 49% son mujeres, el 8,4% son afrocolombianos, el 2,4% son indígenas, el 5,4% son personas mayores de 65 años y el 0,5% presenta alguna discapacidad.

3. El compromiso es buscar el GED para la PVDFV, priorizando las estrategias que impacten en su restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación (urbana o rural).
4. Las estrategias que buscan el GED se desarrollarán en el marco de la Política General para PVDFV que se empezó a implementar en el 2009³⁰², en donde se establecen los componentes de: (1) Prevención y protección, (2) Atención integral, (3) Verdad, justicia y reparación (anexo IV.B.2-3).

2. Específicos

Estos lineamientos responden a los ejes problemáticos determinados en el Diagnóstico de este capítulo y para su desarrollo se tendrá en cuenta: (1) Las acciones deben ser integrales y a partir de una oferta articulada y coherente con las necesidades de la PVDFV, buscarán garantizar el GED; (2) los problemas evidenciados a través de la medición de los IGED servirán de base para ajustar las políticas; (3) para determinar las acciones y metas se tendrán en cuenta las diferencias en el territorio (anexo IV.B.2-4); y (4) para lograr el restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación se hará especial énfasis en las Políticas de Vivienda y Generación de Ingresos y la Política de Restitución de Tierras, que al reparar a la población víctima del despojo de la tierra, contribuirá significativamente a este objetivo.

Medidas para prevenir el desplazamiento forzado y proteger los derechos de las víctimas de este delito

El componente de Prevención busca: (1) definir las causas estructurales de cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH que conlleven al desplazamiento forzado por la violencia así como las establecidas en el artículo 1 de la ley 387 de 1997; (2) poner en marcha estrategias económicas, sociales, culturales, judiciales y de seguridad que permitan atacar las causas identificadas; (3) articular los esfuerzos de Entidades nacionales y territoriales para la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH (ej. Defensoría del Pueblo -SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN)³⁰³; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) fortalecer los controles necesarios para que los servidores públicos cumplan, protejan, así como que se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH; (6) impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (7) impulsar Planes de

³⁰² Políticas reformuladas en el marco de las ordenes proferidas en el auto 008 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del proceso de seguimiento de la sentencia T-25 de 2004.

³⁰³ SAT: Sistema de Alertas Tempranas, CIAT: Consejo Interinstitucional de Alertas Tempranas, PNCT: Plan Nacional Consolidación Territorial, PAICMA: Programa Atención Integral Contra Minas Antipersonal.

Prevención y Protección que se articularán con los PIU (Plan Integral Único); (8) consolidar escenarios de concertación participativos entre las Autoridades Pùblicas, la PVDFV y el Sector Privado, y (9) garantizar y articular acciones inmediatas dentro de las rutas establecidas para la protección de líderes y PVDFV en general.

En la sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*, que desarrolla las acciones de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, se contemplan las estrategias que contribuirán a prevenir el desplazamiento forzado por la violencia e igualmente las que buscan proteger los derechos: Vida, Integridad, Libertad y Seguridad de la población.

Acciones para buscar el GED de la PVDFV

Continuidad y mejoramiento

Continuidad y mejoramiento de las medidas existentes para los derechos de *Identidad, Salud* (en condiciones de calidad y oportunidad y en especial la atención oportuna de urgencias³⁰⁴), *Educación y Reunificación Familiar*. Lo anterior de conformidad a los IGED, que evidencian resultados positivos en las acciones implementadas (anexo IV.B.2-2).

Fortalecimiento y ajuste

Adelantar acciones de fortalecimiento y adecuación de la oferta existente para: (1) *Atención Psicológica y Psiquiátrica*, cuando existan implicaciones en la salud mental causadas por el desplazamiento y sea solicitado –se garantizará la atención a través de lo establecido en el POS–; (2) *Vacunación*, para los niños y niñas de acuerdo con su edad; (3) *Subsistencia mínima*, se busca que la entrega de las ayudas –en la atención inmediata, de emergencia y de transición³⁰⁵–, sea oportuna en alimentación

³⁰⁴ El acceso al SGSSS implica: (1) La oportuna atención de urgencias conforme parágrafo del artículo 20 de la Ley 1122 de 2007; (2) la incorporación en los cupos disponibles del régimen subsidiado en el marco de los listados de población elegible no afiliada, para lo cual es necesario una gestión eficiente y eficaz entre la EPS y las entidades territoriales (expulsoras y receptoras); (3) garantizar la atención, con oportunidad y calidad, a partir de la identificación de sus derechos conforme a sus condiciones de afiliación, y (4) promover la incorporación de la PVDFV en la oferta de Programas de Promoción y Prevención definidos desde las Entidades territoriales y la EPS, conforme a su perfil epidemiológico y el enfoque del ciclo de vida.

³⁰⁵ *Atención Humanitaria:* (1) *Inmediata*: a cargo de las entidades territoriales, garantiza la alimentación, el aseo y alojamiento de la población que presenta la declaración de desplazamiento ante el Ministerio Público y manifiesta la urgencia extrema, hasta que esté incluida en el RUPD; (2) *Emergencia*: a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, el aseo, el alojamiento y otorgar artículos de habitabilidad a la población recién incluida en el RUPD cuyo desplazamiento haya ocurrido en un lapso inferior a 1 año desde la fecha de la declaración y recibe este tipo de ayuda por primera vez; (3) *Transición*, a cargo de la Nación, garantiza la alimentación, aseo, auxilio de alojamiento y programas que contribuyen a la subsistencia mínima para población víctima del desplazamiento forzado cuyo desplazamiento ocurrió en un lapso superior a un año desde la fecha de la declaración.

y alojamiento, dentro de lo cual se explorarán mecanismos alternativos dirigidos a generar una transición sostenible hacia la estabilización socioeconómica; adicionalmente, se fortalecerán los componentes de orientación jurídica y psicosocial; (4) *Educación*, en lo relacionado con la atención a la extraedad se reforzarán las estrategias; y (5) *Alimentación*, en términos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (anexo IV.B.2-2).

Articulación de las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras, en el marco del retorno o la reubicación para el restablecimiento social y económico de la PVDFV

Las políticas de Vivienda y Generación de Ingresos son el eje fundamental para lograr el restablecimiento social y económico de la PVDFV, y la Política de Restitución de Tierras y Territorios, al reparar el abandono y despojo, contribuirá significativamente a este objetivo. Para este fin, se tendrán en cuenta las políticas reformuladas³⁰⁶ y los ajustes que se incluyan para el logro de sus objetivos. Las acciones que se implementen deben estar articuladas y desarrolladas en el marco del retorno o la reubicación teniendo en cuenta diferencias de los territorios, tiempos de implementación y necesidades de la PVDFV.

- **Vivienda digna.** Con el fin de garantizar este derecho³⁰⁷ se realizarán las siguientes acciones en vivienda urbana: (1) ejecución de los subsidios asignados en las convocatorias del 2004 y 2007 y no aplicados aún; (2) acceso al Programa de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana para la PVDFV que aún no han sido beneficiaria de la oferta y cuya voluntad es el retorno o la reubicación urbana, a partir de los instrumentos y la institucionalidad que la política reformulada propone para tal fin. En materia de vivienda rural: acceso al Programa de Subsidio de Vivienda Rural para la PVDFV que aún no ha accedido a la oferta y que manifiesta la intención de retornar o reubicarse en lo rural, a través de los instrumentos e institucionalidad que la política disponga para tal fin. En el caso en el que un hogar aplique al Subsidio de Acceso Integral de Tierras, el Subsidio de Vivienda sólo debe ser aplicado en ésta tierra y a través de las modalidades de mejoramiento o construcción en sitio propio. Para ampliar los objetivos de la Política de Vivienda en general ver capítulo III.C.5: *Vivienda y ciudades amables*.

³⁰⁶ Políticas reformuladas en el marco del Auto 008 de 2009 proferido por la Corte Constitucional para Vivienda (PVPD) y Tierras y el CONPES 3616 de 2009 para Generación de Ingresos.

³⁰⁷ Informe de Gobierno nacional sobre el segundo cálculo de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos (21 de julio de 2010).

- **Generación de ingresos³⁰⁸**. Se continuará con la implementación de la Política de Generación de Ingresos (PGI) en el marco establecido por el Plan de Acción del documento CONPES 3616 de 2009, con el objetivo de incrementar el potencial productivo de la PVDFV tanto en el entorno rural como urbano. Para lo anterior, se establecerá: (1) un esquema de enganche laboral en oportunidades de construcción de infraestructura y vivienda, (2) un programa de fomento al empleo para la población joven, y (3) un programa de asistencia técnica integral para PVDFV que retorna o es reubicada en áreas rurales, articulado con la restitución de tierras. En fortalecimiento institucional se definirán rutas de atención específicas para los diferentes segmentos poblacionales de la PVDFV con el fin de complementar las rutas ya planteadas en la Política, y una arquitectura institucional para el seguimiento a la implementación de dichas rutas³⁰⁹. Esto se complementará con estrategias de apoyo a la gestión territorial del desarrollo económico local, así como con políticas de mercado laboral y vinculación del sector privado.
- **Restitución de tierras**. Esta política busca la gestión integral de la restitución de los derechos sobre la tierra y los territorios a través de la asistencia integral y gratuita a las víctimas de despojo y por consiguiente, hace parte de la Reparación Integral. Los fines de esta Política contribuyen con el restablecimiento social y económico de la PVDFV y en la medida que se restituyan los predios o se compense a las familias, se articularán las demás políticas en busca de soluciones duraderas en donde se garanticen todos los derechos. Adicionalmente, se continuará promoviendo el acceso a la tierra de manera preferente para la PVDFV a través de la entrega de subsidios³¹⁰.
- **Articulación de políticas**. Teniendo en cuenta que las mediciones del IGED revelan el bajo impacto de las políticas que ofrecen soluciones duraderas a la PVDFV (Vivienda, Generación de ingresos y Restitución de tierras), es necesario buscar mecanismos de articulación que permitan la integración de las mismas. Para ello, a partir de la identificación de variables tales como tiempo de desplazamiento, intención de retorno o reubicación (urbana o rural), predios abandonados y relación con dichos predios, características de la actividad

³⁰⁸ Las estrategias de Generación de Ingresos se enmarcan en los lineamientos de la sección “Igualdad de Oportunidades y desarrollo social para la prosperidad democrática –Red para la Superación de la Pobreza Extrema–”.

³⁰⁹ Las rutas de Generación de Ingresos para PVDFV atienden a la necesidad de proveer un enfoque de intervención diferencial y tienen un importante componente de acompañamiento psicosocial. A este respecto se plantea (1) fortalecer los lineamientos técnicos con respecto a los cuales se proporciona dicha intervención y (2) la transversalización en cada una de las rutas específicas.

³¹⁰ Para ampliar la información de la Política de Tierras y su articulación con el desarrollo económico rural se deben ver la secciones III.C.2: Agricultura y desarrollo rural y V.C Derechos Humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional”.

productiva, situación habitacional, entre otras, se definirán mecanismos para lograr (1) una solución de vivienda; (2) ingresos suficientes y sostenibles; y (3) restitución o compensación de los derechos sobre la tierra. Las soluciones de Vivienda y Generación de ingresos articuladas buscarán el restablecimiento económico y social de la PVDFV y contribuirán, junto con la Política de Tierras, a la Reparación Integral y a que la PVDFV supere su situación de vulnerabilidad manifiesta generada por el desplazamiento forzado. En el marco del retorno y la reubicación, se priorizarán las acciones que favorezcan las iniciativas que promuevan soluciones en el marco de planes de integración local³¹¹ y proyectos incluyentes de desarrollo de comunidades (ej. Acciones en grandes asentamientos urbanos y que beneficien a las comunidades receptoras)³¹².

Con el fin de identificar las variables se adecuarán los instrumentos de caracterización de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema para la PVDFV³¹³. A partir de esta información Acción Social realizará un análisis para determinar la solución de cada caso y definir la ruta de atención en materia de Vivienda, Generación de Ingresos y Reparación Integral (análisis de oferta y demanda) quien a través de un mecanismo adecuado remitirá a la PVDFV y realizará el seguimiento sobre su nivel de superación. Se crearán mecanismos de planeación, ejecución y evaluación conjunta para lograr los objetivos de articulación. Todo lo anterior con el fin de evitar duplicidades, focalizar la oferta y hacer seguimiento al restablecimiento social y económico.

Articulación de acciones para la Reparación Integral

Las políticas dirigidas al GED de la PVDFV (excepto subsistencia mínima) incorporan tanto oferta social como medidas reparadoras, éstas últimas definidas en el marco de la reparación administrativa³¹⁴. La suma de estas medidas busca la Reparación Integral mediante acciones dirigidas a: (1) Restitución (tierras y otras medidas de restitución), (2) Indemnización (monto adicional al Subsidio de Vivienda, Acceso a Tierras que se entregará a través de éstos u otra modalidad), (3) Garantías de no repetición (algunas acciones de protección diseñadas para la PVDFV); (4) Rehabilitación física y mental y (5) Satisfacción. Las medidas que brindan acceso preferente a la PVDFV para el GED serán consideradas dentro

³¹¹ Auto 383 de 2010 proferido por la Corte Constitucional en el marco del seguimiento a la Sentencia T-25 de 2004.

³¹² El Gobierno nacional promoverá acciones tendientes a que los Entes territoriales puedan ejecutar proyectos en otros municipios, con el fin de buscar el desarrollo territorial y la inclusión e integración de la PVDFV (tal y como lo dispone el artículo 7 de la ley 1190 de 2008).

³¹³ Para tal efecto se debe garantizar que toda la PVDFV haga parte de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema.

³¹⁴ Específicamente para la Restitución de Tierras se acudirán a mecanismos judiciales con el fin de resolver a quien corresponde el derecho sobre la tierra.

de la reparación. Los lineamientos puntuales en esta materia se concretarán a través de las iniciativas legislativas que presente el Gobierno nacional. Finalmente y adicional a las acciones anteriores que constituyen la Reparación, los derechos a la Verdad y a la Justicia se garantizarán a través de las acciones correspondientes (sección V.C: *Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional*).

Herramientas complementarias para la garantía del GED de la PVDFV

Ejes transversales

Las acciones encaminadas a alcanzar el GED, deberán articularse con fundamento en los ejes transversales que a continuación se indican: (1) Enfoque diferencial: Se deben tener en cuenta las necesidades de los sujetos de especial protección constitucional³¹⁵ y lograr tener líneas de atención diferencial en las políticas existentes; (2) Retornos y Reubicaciones: Se implementará el Protocolo de Retornos existente y se creará un Protocolo de Reubicación de acuerdo con los principios de Seguridad, Voluntariedad y Dignidad. Las acciones iniciales estarán dirigidas a consolidar los retornos ya existentes; (3) Adecuación de la oferta e institucionalidad: Se articulará y adecuará la oferta existente y se revisará y adecuará la institucionalidad para la formulación, implementación, ejecución y coordinación de las políticas; (4) Atención y Abordaje Psicosocial: Las políticas contendrán rutas y programas específicos que contemplen el Abordaje Psicosocial, para lo cual se definirán los estándares mínimos para su aplicación; (5) Participación: a la PVDFV se le tendrá en cuenta en la toma de decisiones asociadas a la formulación e implementación de las políticas; (6) Sistemas de Información: (1) se adecuarán los parámetros de valoración y registro para ingresar al RUPD³¹⁶, (2) se articularán los sistemas de información tales como: RUAF³¹⁷, INFOJUNTOS, RUPD, RUPTA³¹⁸ y otros nacionales y territoriales³¹⁹.

Criterios para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado por la violencia

Se definirán los criterios y mecanismos para determinar cuándo la PVDFV ha superado la situación generada por el delito de desplazamiento forzado por la violencia, teniendo como marco la búsqueda del GED. Para este efecto, se tendrá en cuenta que un hogar desplazado por la violencia supera la situación

³¹⁵ Autos 092 y 251 de 2008, 004, 005, 006 de 2009 proferidos por la Corte Constitucional en el marco del proceso de seguimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-25 de 2004.

³¹⁶ Registro Único de Población Desplazada.

³¹⁷ Registro Único de Afiliados, el cual está a cargo del Ministerio de la Protección Social.

³¹⁸ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.

³¹⁹ Auto 011 de 2009 proferido por la Corte Constitucional.

de vulnerabilidad manifiesta ocasionada por el desplazamiento forzado cuando se verifique a través de los indicadores de goce efectivo de derechos que cumple con: (1) Goza efectivamente con posterioridad al desplazamiento de los derechos básicos a la vida, integridad, seguridad, libertad, salud, educación, reunificación familiar, alimentación, subsistencia mínima e identidad y (2) ha logrado un nivel adecuado en el restablecimiento económico y social, para lo cual, se desarrollará y medirá un indicador global de restablecimiento social y económico en el marco del retorno o la reubicación.

Seguimiento a la garantía del GED hogar a hogar

Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar se adecuarán las herramientas de medición Infojuntos y los registros administrativos, entre otras acciones. Se fortalecerán los mecanismos de seguimiento a Entidades nacionales y territoriales para certificar su contribución a la Política para la PVDFV.

Coordinación

- **Entre las entidades nacionales.** (1) Fortalecimiento y ajuste de las instancias de coordinación nacional existentes; (2) Flexibilización de la oferta nacional dirigida a PVDFV, de tal manera que se encuentre acorde con las necesidades de la PVDFV y la realidad territorial; (3) Propiciar mecanismos de coordinación y articulación entre el Gobierno nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional y Sector Privado.
- **Nación y entidades territoriales.** (1) Ajustar el esquema de coordinación Nación territorio, para propiciar la articulación entre los distintos niveles y mejorar los procesos que brinden soluciones integrarles en materia presupuestal y de ejecución de la política de prevención protección y atención al desplazamiento forzado por la violencia. Igualmente se establecerán y clarificarán las responsabilidades y competencias de los distintos niveles territoriales frente al goce efectivo de cada derecho; (2) Aplicación de los Principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia y Subsidiariedad), para lo cual, se formulará un documento CONPES y (3) Se conformará un equipo interinstitucional del Gobierno nacional para brindar apoyo técnico a las Entidades territoriales en el diseño y actualización del Plan Integral Único PIU.
- **Entre entidades territoriales.** (1) Incentivar los mecanismos que permitan articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención, Protección y Atención Integral de la PVDFV entre las Entidades territoriales; (2) Fortalecer las instancias de coordinación territorial y (3) Se acompañará la actualización de los Planes Integrales Únicos (PIU) y la articulación con los Planes de Desarrollo Local, a través de mecanismos de asistencia técnica creados para tal fin.

Tabla IV-20

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Metas		Responsable	Observaciones
					Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014		
Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas-CIAT	Operación Comité Interinstitucional de Alertas Tempranas-CIAT				100%	Vicepresidencia de la República. Acción Social. MDN. Departamento Administrativo de Seguridad. MIJ ejerce la secretaría técnica.	Según los argumentos enviados por Acción Social, la meta general se justifica en la medida que: 1. Considerando que de 2008 al 2009 la reducción del desplazamiento ha sido de casi 50%, es posible mantener la tendencia gracias a: • La articulación de las Entidades del Estado en la superación de causas estructurales de violencia que generan desplazamiento. • Avance en la cultura de la Prevención del desplazamiento en las Entidades territoriales. • Diseño de estrategia de coordinación interagencial de alto impacto como son: El Plan Nacional de Consolidación y la creación de la Alta Consejería para la Seguridad Nacional y de la Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana. • Confianza inversionista que fortalece el crecimiento económico del país, permitiendo la focalización de recursos especializados para la recuperación social del territorio.	
Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT	Operación sistema de Alertas Tempranas – SAT				100%	Defensoría del Pueblo		
Reducción del desplazamiento forzado en individuos y masivos	Avanzar en la implementación de los elementos principales del esquema de coordinación y organización del PNCT, en relación con las zonas focalizadas por el gobierno nacional (CCAI)				3.486.305. En 2009: 143.575 personas en eventos individuales y 10.465 personas en 42 eventos masivos	Porcentaje de avance en la implementación del Plan Nacional de Consolidación Territorial	NA	Acción Social

En cuanto a la operación del CCAI, Acción Social propone unas zonas específicas que están en déficit.

Comentario: La línea de base se toma de la información del RUID con corte a 31 de julio de 2010.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Responsable	Observaciones
Personas incluidas en el RUPD que no han sufrido acciones que atenten contra la seguridad, integridad, libertad y vida.	100%	Beneficiar con medidas de protección en el RUPD que presente riesgo extraordinario o extremo. (Programa de Protección a Pd)	Porcentaje de personas incuidas en el RUPD que presentan riesgo, solicitaron protección y fueron beneficiadas con medidas de	Vida (98%), Integridad (92%), Libertad (98,05%) Y Seguridad (88,8%)	100%	MJ		La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El indicador del derecho a la <i>Libertad</i> mide que los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida (homicidios después del desplazamiento), el indicador del derecho a la <i>Integridad</i> mide que los miembros del hogar no sean víctimas de acciones contra la integridad personal después del desplazamiento (mala tortura, violencia sexual o robo - no incluye muerte), el indicador del derecho a la <i>Seguridad</i> mide ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atenten contra su seguridad personal (persección, amenazas, minas antipersona, masacres, combates y atentados), Y el indicadores del derecho a la <i>Libertad</i> mide que ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria (reclutamiento, detención arbitraria y secuestro).
Porcentaje de personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total mayor de 18 años incluida en el RUPD.		Beneficiar a dirigentes de PD con medidas de protección (Programa de Protección a líderes de Pd)	Porcentaje de dirigentes de PD que solicitaron protección y fueron beneficiarios de la misma.		100%	MJ		
Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Responsable	Observaciones
Porcentaje de personas entre 8 y 17 años que cuentan con tarjeta de identidad.	100% de las personas que cuentan con tarjeta de identidad.	Personas mayores de 18 años que cuentan con cédula de ciudadanía.	Porcentaje de personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD con cédula de ciudadanía, respecto a población total mayor de 18 años incluida en el RUPD.	98%	100%	Registraduría Nacional		La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de la población mayor de 18 años cuenta con cédula de ciudadanía. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
Porcentaje de personas incluidas en el RUPD que cuentan con la identificación que les corresponde según su edad		Personas entre 0 y 7 años que cuentan con tarjeta de identidad.	Porcentaje de personas entre 8 y 17 años incluidas en el RUPD con tarjeta de identidad, respecto a población total entre 8 y 17 años incluida en el RUPD.	97%	100%	Registraduría Nacional		La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 97% de la población entre 8 y 17 años cuenta con tarjeta de identidad. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.
		Hombres mayores de 18 años que cuentan con tarjeta de identidad.	Porcentaje de hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD con libreta militar, respecto a hombres mayores de 18 años incluidos en el RUPD.	98%	100%	Ministerio de Defensa Nacional		La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). Según los resultados de esta medición el 98% de los hombres mayores de 18 años cuentan con cédula de ciudadanía y libreta militar. El objetivo es lograr el 100% en estos resultados.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Línea de base	Meta sectorial 2010 - 2014	Universo total	Responsable	Observaciones
Educa-ción	Porcentaje de personas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas.	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5.-17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media) de forma regular (80% de las clases impartidas).	Porcentaje de niños y jóvenes desplazados (5-17 años) que asisten de forma regular a niveles de educación formal (básica y media)- Mide la proporción de la población de 5 a 17 años inscritas en el RUPD, que asisten a un establecimiento de educación formal y lo hacen de forma regular. Es decir asisten a por lo menos al 80% de las clases impartidas.	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5.-17 años) asistan a un nivel de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas. [En la indicación de indicadores GED el 86% cumple con este derecho].	86% del total de personas de 5 a 17 años incluidas en el RUPD.	90%	788 602	MEN	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). El Indicador de GED a la educación establece que todos los niños, niñas y jóvenes del hogar deben asistir regularmente a un nivel de educación formal (5 a 17 años). Para poder reportar este indicador anualmente se debe garantizar la continuidad de la fuente Encuesta de IGED pues no es un indicador que corresponda a una fuente secundaria de información.
	90% de per-sonas de 5 a 17 años que asisten a un establecimiento de educación formal a por lo menos un 80% de las clases impartidas.	Garantizar que niños y jóvenes RUPD (5.-17 años) asistan a un nivel de educación formal (básica y media)	Proporción de Niños y jóvenes entre 5 Y 17 años que asisten a la educación preescolar, básica y media. Mide la relación entre el total de niños de 5 a 17 años en situación de desplazamiento atendidos en el sector educativo que cruzan con la base oficial de registro para la población desplazada (SIPOD).	Este indicador permite tener una aproximación al acompañamiento a la permanencia en el sistema educativo a la población en situación de desplazamiento de 5 a 17 años atendida. Representa el cruce entre la base oficial del Programa Familias en Acción y el SIPOD, reflejando los niños en situación de desplazamiento beneficiarios del subsidio.	87%	90%	788 602	MEN	La línea de base tiene como fuente el cruce efectuado por la base de datos oficial del SINIEB (Ministerio de educación) con corte preliminar de matrícula del mes de mayo de 2010 y la base total enviada por Acción Social del SIPOD (Acción Social) con corte al mes de mayo de 2010.
	Beneficiar a niños y jóvenes RUPD (5.-17 años) con acompañamiento de permanencia en sector educativo			Para el indicador que da cuenta del seguimiento a la permanencia se dejó el mismo que se reporta a la Corte Constitucional por restricciones de información, tomando Familias en Acción como una aproximación al tema de la permanencia toda vez que el subsidio que se entrega a los hogares es condicionado a que los niños entre 5 y 17 años asistan a un establecimiento de educación formal. Se espera fortalecer el seguimiento de la asistencia regular a las aulas por parte de los menores beneficiarios por el programa Familias en Acción.	65%	90%	450 000	Acción Social	La meta y el universo corresponde al compromiso que adquiere el programa Familias en Acción.

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial		Responsables	Observaciones	
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	
Salud Afiliación al SGSSS	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	95% PD afiliada al SGSSS	Afiliar al SGSSS a las personas RUPD	Porcentaje de personas incluidas en el RUPD afiliadas al SGSSS respecto al total de la PD incluida en el RUPD	88%	—	—	95%	MPS
Salud Atención psicosocial	Personas incluidas en el RUPD que solicitaron apoyo psicosocial y lo recibieron	70% de la PD que solicite apoyo psicosocial es atendida	Otorgar atención psicosocial y mental a personas RUPD que solicitan apoyo psicosocial	Porcentaje de personas en desplazamiento que solicitaron y recibieron atención sicosocial respecto a las incluidas en el RUPD	52%	—	—	70%	MPS
Salud Vacunación	Todos los niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que corresponde según su edad	95% de menores de 6 años tienen esquema de vacunación según su edad	Garantizar que menores de 6 años tengan esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	Porcentaje de niños menores de 6 años tienen el esquema de vacunación que les corresponde según su edad.	—	180.834	190.352	95%	MPS
Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Línea de base	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014	Responsables	Observaciones
Subsistencia mínima	Porcentaje de hogares incluidos en el RUPD que recibieron Ayuda Humanitaria de Emergencia y/o transición (en los componentes de: asistencia mínima, alimentación, alojamiento y salud cuando aplique).	Atender al 80% de la población incluida en el RUPD que es atendida con atención integral con los componentes de asistencia mínima	Atender con ayuda humanitaria de emergencia (en los componentes de alimentación, abrigo, vestuario y kits no alimentarios) a los nuevos hogares desplazados incluidos en el rupd que se hayan despulado en la vigencia (máximo 12 meses antes de la declaración).	Hogares nuevos atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de emergencia / Total hogares nuevos incluidos en el RUPD	325.629	361.810	90%	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010) no permite establecer con claridad la línea de base de este indicador. La meta global Y sectorial es resultado de los análisis efectuados por el MPS. Los universos totales y de cálculo de metas se calcularon teniendo en cuenta los datos del RUPD a 31 de julio de 2010 (sin contar la reserva técnica).
		Atender al 80% de la población incluida en el RUPD que es atendida con atención integral con los componentes de asistencia mínima	Atender con ayuda humanitaria de emergencia (en los componentes de alimentación, abrigo, vestuario y kits no alimentarios) a los nuevos hogares desplazados incluidos en el rupd que se hayan despulado en la vigencia (máximo 12 meses antes de la declaración).	Hogares atendidos con entrega efectiva de ayuda humanitaria de transición incluidos en el RUPD / Total hogares que hayan realizado solicitud.	1.200.000	1.500.000	80%	Acción Social	La línea de base parte de la segunda medición de Indicadores de Goce Efectivo de Derechos del Gobierno nacional (Julio de 2010). La meta sectorial fue analizada por la Entidad Y se refiere a las nuevas familias.
		Atender los eventos de desplazamientos masivos	Atender los eventos de desplazamientos masivos atendidos	% Eventos de desplazamientos masivos atendidos	100%	Acción Social			

Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial			Responsables	Observaciones
					Línea de base	Personas u hogares	Universo total		
					Meta sectorial 2010 - 2014	Línea de base	Universo total		
Personas incluidas en el RUPD cuentan con una cantidad suficiente y adecuada de alimentos	100% de la PD accede a una cantidad suficiente y adecuada de alimentos	Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	% Hogares reubicados o acompañados en el retorno que cuentan con condiciones básicas de alojamiento, seguridad alimentaria y oportunidades de ingreso	60.000	-	60.000	Acción Social		
Alimentación		Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	% Mujeres gestantes o lactantes beneficiarias de programas de alimentación	ND	ND	ND	ICBF		
		Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	Niños entre 6 meses y 5 años con complemento alimentario.	190.352	190.352	100%	ICBF		
		Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	% Niños, niñas y adolescentes entre 6 y 17 años beneficiarios de programas de alimentación	788.602	788.602	100%	ICBF		
		Adultos mayores con complemento alimentario	Adultos mayores con complemento alimentario	108.773	108.773	100%	ICBF		
Derecho	Indicador GED	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Meta sectorial	Línea de base	Universo total	Responsable	Observaciones
Reunificación familiar		80% De los hogares incluidos en el RUPD que han sufrido la separación de alguno de sus miembros, han solicitado ayuda del Estado y han sido reintegrados.	Hogares incluidos en el RUPD que han solicitado reunificación familiar y han sido reunificados en materia de registro	Número de solicitudes de reunificación en el registro atendidas / Total de solicitudes de reunificación en el registro recibidas.	95%	60%	Acción Social - ICBF		

Derecho	Objetivo General	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Meta sectorial			Responsable	Observaciones	
				Personas u hogares	Universo total	Meta sectorial 2010 - 2014			
Generación de ingresos	Capacitación	Empleabilidad	Formación complementaria y/o certificación de competencias y/o reentrenamiento	140.588	351.471	40%	SENA, Ministerio de la Protección Social	Se tomó como base el Ejercicio de Costeo que se presentó a la Corte Constitucional el pasado 1 de julio de 2010, el cual se proyectaba a 10 años. Para este caso, se definieron las rutas en Generación de Ingresos a partir de una caracterización de la población desplazada y se tomó el 40% para cada ruta establecida.	
			Formación titulada	48.950	122.374	40%	SENA, Ministerio de Educación Nacional		
			Intermediación laboral	8.299	20.748	40%	SENA, Ministerio de la Protección Social		
	Acceso a Activos	Emprendimiento	Programa de empleabilidad para jóvenes desempleados	143.341	358.353	40%	Ministerio de la Protección Social	La distribución regional se tomó de la distribución del RUPD de la población en edad de trabajar sin contar las personas con discapacidad.	
			Apoyo a emprendimiento (urbano y rural)	207.945	519.863	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, SENA, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Comercio.		
			Asistencia Técnica Rural	6.963	17.408	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
			Proyecto productivo rural	6.091	15.227	40%	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural		
Vivienda	Fortalecimiento	Jóvenes rurales	1.729	4.323	40%	SENA	La línea de base son los hogares con subsidios familiares de vivienda aplicados. La meta sectorial es determinada con la Entidad responsable.		
		Resa	6.963	17.408	40%	Acción Social			
		Capitalización / formalización y fortalecimiento Empresarial	1.261	3.1534	40%	Acción Social, MCTT			
Derecho	Meta General	Meta General	Objetivos específicos sectoriales	Indicador	Línea base	Personas a atender	Meta sectorial	Responsable	Observaciones
Hogares incluidos en el RUPD que habitan en viviendas con seguridad jurídica y tienen materiales adecuados, espacio adecuado, no enfrentan riesgos geológicos o de otro tipo y tienen acceso a servicios públicos	71.249 hogares	Hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados	Número de hogares con subsidio familiar de vivienda aplicados, (por modalidad)	113.000	71.249	100%	MAVDT		

Herramientas complementarias	Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Criterios para determinar la Superación (Cesación) de la Situación de Desplazamiento	Elaboración de la regla técnica para determinar la Superación.	Regla técnica diseñada e implementada	Acción Social - DNP	Aunque el objetivo general de la Política dirigida a la PD es la superación de la situación en la que se ven immeros por el desplazamiento mismo, es necesario establecer con claridad los criterios técnicos para evaluar la situación del hogar y determinar cuando dicho hogar ha superado dicha situación, al igual que los mecanismos de medición, acompañamiento, etc necesarios para ello.
Seguimiento al GED (medición de indicadores de GED) a través de juntas.	Determinar los mecanismos para la aplicación y materialización de la regla técnica.	Hogares desplazados en Juntos con medición y seguimiento de los IGED.	Acción Social DNP	Para lograr la medición de los IGED hogar a hogar es necesario adecuar las herramientas de medición de Juntos y los registros administrativos. Para establecer sistemas de seguimiento y evaluación de la Política, y en cumplimiento del auto 008 de 2009 de la Corte Constitucional, se debe continuar con el sistema de certificación a cargo de Acción Social, como coordinador, y el Ministerio del Interior.
Entre Entidades nacionales	Adecuación de la Herramienta de medición de Juntos con los IGED	Total de Entidades con registros administrativos que han sido adecuados con los IGED.	Acción Social - Entidades del SNAIPD	
Coordinación Entidades del SNAIPD	Certificación de las Entidades nacionales y territoriales	Total de Entidades nacionales y territoriales con certificación.	Acción Social - Ministerio del Interior y Justicia.	
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Activar todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política del orden nacional establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Funcionamiento regular CNAIPD, SNAIPD (Mesas), y demás espacios de coordinación.	Presidencia Acción social	
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Definir y articular las rutas de oferta de las Entidades nacionales para la atención de PD.	Rutas conformadas con oferta articulada en torno a la garantía de derechos.	Entidades del SNAIPD	
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Crear y activar mecanismos de coordinación entre el Gobierno nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado.	Mecanismos de coordinación entre el Gobierno Nacional y las otras instancias del Estado, Sociedad Civil, Cooperación Internacional, Sector Privado, creados y activados.	Acción Social - Ministerio del Interior - Presidencia	
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Elaborar un CONPES que establezca la forma de aplicar los principios de Descentralización Administrativa (Coordinación, Concurrencia, Subsidiariedad y Complementariedad).	CONPES elaborado.	Ministerio del Interior y Justicia / Acción Social - DNP (acompañamiento).	Es necesario para el funcionamiento eficiente de la Política, articular las acciones entre los distintos niveles territoriales de Gobierno y entre el mismo niveles de Gobierno.
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Realizar acciones que faciliten a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD.	Total de acciones realizadas para facilitar a las Entidades territoriales articular herramientas administrativas y presupuestales para la Prevención y Atención Integral de la PD.	Ministerio del Interior y Justicia-Acción Social	
Entre Entidades Nación y Entidades Territoriales	Realizar acciones que ayuden a fortalecer todos y cada uno de los Espacios de Coordinación de la Política en el orden territorial establecidos en la ley 387 de 1997, el decreto 250 de 2005 y demás.	Total de acciones realizadas para fortalecer el funcionamiento regular del SNAIPD (Mesas) y demás espacios de coordinación en el nivel territorial.	Ministerio del Interior de Justicia / Acción Social	

Herramientas complementarias	Objetivo sectorial	Meta sectorial	Responsables	Observaciones
Transversales	Enfoque Diferencial	Crear y/o adecuar líneas de atención diferencial que respondan a las necesidades especiales de los sujetos de especial protección constitucional, en cada una de las políticas que buscan el GED	Políticas con líneas de atención diferencial creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD
	Retornos y Reubicaciones	Acompañamiento de retornos en el marco de la estrategia retomar es vivir.	1.000.000 de personas o 200.000 Hogares	Acción Social-Entidades del SNAIPD.
		Crear un protocolo de Reubicaciones.	Protocolo de reubicación creado e implementado.	Acción Social-DNP
		Consolidar los retornos realizados hasta ahora, en torno al GED de la PD retornada.	Número de retornos existentes consolidados en torno al GED	Acción Social-Entidades del SNAIPD.
	Adecuación de la Oferta y la Institucionalidad	Revisar y ajustar toda la oferta existente para la PD, con el fin de que la misma efectivamente contribuya con la superación de la situación de desplazamiento de la PD.	Planes, programas, acciones, proyectos y demás revisados y ajustados.	Acción Social y DNP
	Participación	Revisión y adecuación de la institucionalidad existente para lograr su efectividad en la formulación, ejecución y coordinación de las Políticas.	Intitucionalidad revisada y ajustada.	Acción Social y DNP
	Atención y Abordaje Psicosocial	Establecer acciones que faciliten la participación de la PD en los espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas	Espacios de coordinación y decisión asociados a la formulación e implementación de las políticas en donde efectivamente existe participación de la PD	Acción Social
	Sistemas de Información	Crear y/o adecuar rutas y programas específicos de Abordaje Psicosocial en las políticas que buscan el GED.	Políticas con rutas de Abordaje Psicosocial creadas e implementadas	Ministerio de la Protección Social-Entidades del SNAIPD
	Articulación de Políticas	Definición y creación de los estándares mínimos para aplicar el Abordaje Psicosocial.	Estándares mínimos creados e implementados	Ministerio de la Protección Social-Entidades del SNAIPD
	Reparación Integral	Adequiar los parámetros existentes para la valoración e ingreso al RUD.	Parámetros revisados y ajustados.	Acción Social
		Articular los sistemas de información tales como: RUAF, Juntos, RUPD, RUPTA y otros nacionales y territoriales.	Sistemas de información revisados y articulados.	Entidades SNAIPD
		Diseñar e implementar mecanismos de articulación y Ventanilla Única.	Mecanismos diseñados e implementados	Acción Social DNP
		Articular acciones para la reparación Integral de la PD.	Rutas de Reparación Integral creadas e implementadas.	Entidades del SNAIPD
				Específicamente para las políticas de Vivienda, Generación de Ingresos y Restitución de Tierras.

C. Políticas diferenciadas para la inclusión social

1. Grupos étnicos

Colombia se caracteriza por ser una Nación pluriétnica y multicultural, lo cual se constituye en una riqueza nacional y regional, y en un reto para la formulación de políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos y la pervivencia de sus culturas, bajo los principios del respeto y reconocimiento del derecho a la diferencia.

Los grupos étnicos, poseen gran variedad de manifestaciones culturales relacionadas con la cosmovisión, lingüística³²⁰, organización social y política, relaciones económicas, manejo adecuado del ambiente, relacionamiento con el territorio, talentos, etc. Dicha diversidad étnica y cultural genera derechos especiales en materia de gobernabilidad interna, territorialidad, autonomía, participación, entre otros, que es claramente reconocida en la legislación colombiana, a través de mandatos constitucionales y normatividad derivada de éstos, Tratados y Convenios internacionales ratificados por el país, y una extensa jurisprudencia.

En Colombia se diferencian cuatro grupos étnicos reconocidos: la población *indígena*³²¹; la población *raizal* del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; la población *negra o afrocolombiana* - de la que también hacen parte los palenqueros de San Basilio del municipio de Mahates (Bolívar); y la población *Rrom o gitana*.

Según información del Censo General (DANE) 2005, se auto reconocieron como pertenecientes a grupos étnicos un total de 5.709.238 personas que representan el 13,7% del total de población nacional³²². Del total de población de grupos étnicos, los indígenas ascendieron a 1.392.623; población negra, mulata y afrocolombiana 4.273.722; raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 30.565; palenqueros 7.470; y Rrom 4.858.

Si bien la población de grupos étnicos se encuentra distribuida en todo el país, la población indígena se concentra especialmente en los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre, que concentran el 65% del total de la

³²⁰ En Colombia se ha identificado y reconocido la riqueza lingüística de los grupos étnicos: 65 lenguas indígenas; el creole de los raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina; el palenquero de las comunidades de San Basilio de Palenque; y el *romaní* o *Rromanés* lengua del pueblo Rrom (gitano).

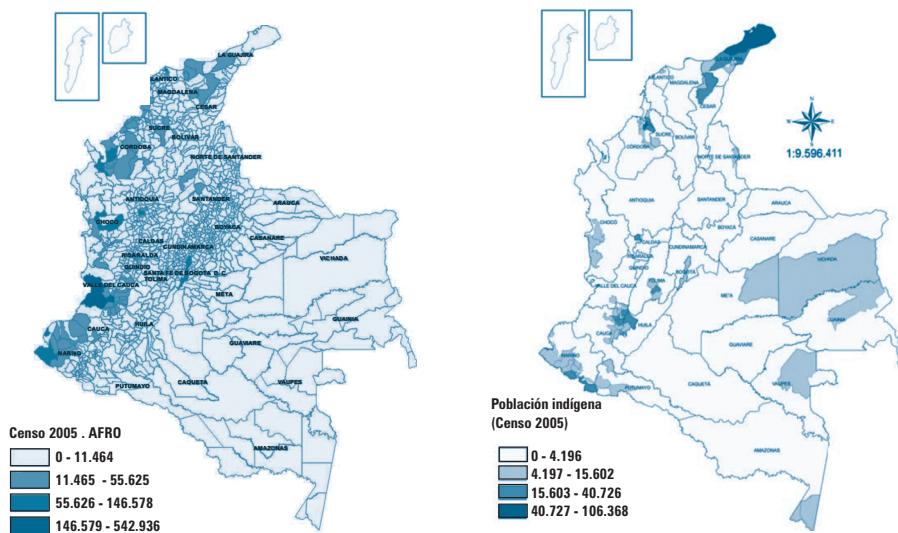
³²¹ 87 pueblos indígenas.

³²² Según Censo General 2005 (DANE), el total de población nacional ascendió a 41.468.384 personas residentes en el territorio colombiano.

población indígena del país. Así mismo, los departamentos de Valle, Antioquia, Bolívar, Chocó, Nariño y Cauca concentran cerca del 70% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal a nivel nacional (figura IV-6).

Se destacan por concentrar alta población afrocolombiana las ciudades de Cali (13%), Cartagena (7%), Buenaventura (6%), Medellín (3%) y Bogotá (2%). Por su parte el pueblo Rrom o gitano se ubica fundamentalmente en ciudades como Barranquilla, Cartagena, Cali, Bogotá, Cúcuta y Girón.

Figura IV-6
Distribución de la población afrocolombiana e indígena



Fuente: Censo 2005; cartografía SIGOT-IGAC. Elaboración DNP-DDTS, 2011.

La mayoría de la población indígena habita en la zona rural del país (79%), particularmente en los resguardos indígenas legalmente constituidos, en las parcialidades indígenas, o en territorios no delimitados legalmente; mientras que el 73% de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, y el 94% de la población Rrom se concentran en zonas urbanas.

La población indígena tiene titulados 735 resguardos indígenas, ubicados en 235 municipios, con una población de 1.042.579³²³. Por su parte, a las Comuni-

³²³ Fuente Población certificada por DANE para el año 2010.

dades Negras se les han asignado 162 Títulos Colectivos en un área de 5.218.024 hectáreas, beneficiando a 63.440 familias principalmente del Pacífico colombiano.

La población de los grupos étnicos se ha visto afectada por aspectos que la hacen especialmente vulnerable, tales como, elevados índices de pobreza que inciden de forma directa en su calidad de vida, y prácticas sociales de discriminación y exclusión por razón de pertenencia étnica. En efecto, en los municipios con población mayoritariamente indígena o afrocolombiana³²⁴ el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) se ubica en el 66% y 57% respectivamente, estando por encima del promedio nacional (27%).

Figura IV-7

Territorios de grupos étnicos



Fuente: SIGOT. Elaboración DDTS-SODT

³²⁴ Corresponde a 112 municipios cuya población afrocolombiana es igual o mayor al 30% del total municipal, y 75 municipios donde la población indígena es igual o mayor al 30% del total municipal.

Por otra parte, esta población presenta menor nivel de alfabetismo, baja escolaridad, y menores tasas de asistencia escolar, debido fundamentalmente a dificultades de pertinencia, acceso, permanencia y calidad en el ciclo educativo, lo cual dificulta la superación de la pobreza. Así mismo, como consecuencia de la baja calificación del talento humano, la población de los grupos étnicos presenta mayores tasas de informalidad, y vinculación a empresas unipersonales relacionadas con actividades de “rebusque”, que derivan en bajos ingresos y ausencia de seguridad social en buena parte de ellas (tabla IV-21).

Tabla IV-21

NBI, alfabetismo, asistencia escolar e informalidad según pertenencia étnica

Pertenencia étnica	Porcentaje de NBI	Alfabetismo mayores de 15 años	Asistencia escolar (2005)			Informalidad laboral (2007)*
			3-5 años	6-11 años	12-17 años	
Nacional	27	91,5	50,3	90,9	77,7	57%
Indígenas	57	71,3	30,9	72,6	58,7	67%
Afrocolombianos	66	88,8	51,4	89,9	77,8	65%
Gitanos (Rrom)	n.d.	93,8	64,2	86,8	75,7	50%
Sin pertenencia étnica	n.d.	92,5	51,1	91,8	78,4	56%

Fuente: DANE, Censo General 2005. Cálculos SE DDS DNP.

* Fuente DANE ECH-Trece Áreas segundo trimestre. Cálculos SESS-DDS-DNP.

De otro lado, la presencia de actores armados y de narcotráfico en territorio de resguardos indígenas, comunidades negras, y territorios insulares, acompañado del reclutamiento forzado de jóvenes por parte de actores armados ilegales, así como, la victimización de niñas y mujeres, generan desplazamiento y pérdida del territorio ancestral. En este sentido, es importante resaltar el número de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos en los territorios colectivos de las comunidades étnicas del país. En el año 2006 en los territorios indígenas, según el SIMCI³²⁵ habían 4.995 hectáreas de cultivos de coca, con incrementos en los años 2007-2008 (5.357 y 6.049 hectáreas respectivamente), y una reducción en el 2009 (4.549 hectáreas).

³²⁵ Proyecto SIMCI- UNODC Colombia. Proyecto de carácter tecnológico e investigativo que tiene entre sus objetivos principales generar el Censo de cultivos de coca, monitorear su dinámica y determinar el potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el país.

El fenómeno del desplazamiento forzado de la población de grupos étnicos, según cifras del RUPD³²⁶, afecta en mayor medida a los afrocolombianos (tabla IV–22), presentando una tendencia ascendente en la expulsión, que alcanzó su punto más alto en el año 2007 con 46.445 personas afrocolombianas expulsadas, las cuales en su mayoría han salido de los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, y Chocó.

El desplazamiento de familias y comunidades enteras, ha afectado la tenencia y la seguridad jurídica de sus territorios, elemento fundamental para la conservación cultural y la supervivencia de los pueblos. El desarraigo de las familias de sus zonas de origen para incorporarse a los cinturones de miseria de los centros urbanos, en donde las condiciones de habitabilidad son precarias, también genera la fragmentación del tejido social y el debilitamiento de los procesos organizativos de base, con efectos claros sobre la inclusión social.

Tabla IV-22

Población desplazada por grupos étnicos

Grupo étnico	Número de personas
Gitano(a) Rrom	22.291
Indígena	84.053
Negro(a) o afrocolombiano(a)	292.529
Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	4.140
Total población grupos étnicos desplazados	403.013
Total población desplazada	3.486.305
Desplazados grupos étnicos/Total población desplazada	12%

Fuente: RUPD. Corte 31 de julio de 2010.

Con el propósito de atender las diferentes problemática, se han venido constuyendo diferentes políticas por parte del Gobierno nacional³²⁷, no obstante, es preciso continuar avanzando en la generación de igualdad de oportunidades con el propósito de mejorar las condiciones de vida, así como, prevenir y atender el desplazamiento forzado.

³²⁶ Registro Único de Población Desplazada.

³²⁷ Entre ellas, Comisión Intersectorial para el avance de la población afrocolombiana, Documento CONPES 3660 sobre igualdad de oportunidades para población afrocolombiana, Decreto 2957 de 2010 para protección integral del pueblo Rrom. En proceso la formulación de una política pública integral para los pueblos indígenas.

a. Lineamientos y objetivos

El Gobierno nacional con el propósito de garantizar el logro de los objetivos propuestos, incorporará como lineamiento estratégico el *enfoque diferencial*³²⁸ en las acciones de política pública orientadas a generar las condiciones para la igualdad de oportunidades y el desarrollo social integral, considerando las diferencias poblacionales, regionales y características específicas de la población de los diferentes grupos étnicos, de tal manera que se garantice su pervivencia como culturas y la atención oportuna, eficiente y pertinente.

Así mismo, promoverá la implementación de *acciones afirmativas*³²⁹ teniendo en cuenta las condiciones de marginación y prácticas sociales de discriminación que han afectado a estas poblaciones históricamente.

Conforme a lo anterior, se buscará el logro de los siguientes objetivos:

- Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial.
- Protección de los derechos fundamentales de la población étnica.
- Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno.

b. Acciones generales para grupos étnicos

1. *Promover la igualdad de oportunidades de acceso de la población de los grupos étnicos a los beneficios del desarrollo, con enfoque diferencial*

Protección social

Con el propósito de avanzar en la coordinación interinstitucional, intersectorial e interterritorial para la inclusión, de manera concertada, de los grupos étnicos en los planes, programas y proyectos de promoción social de las entidades territoriales, que posibiliten el acceso a la salud y la inclusión social de esta población, con enfoque de derechos, intercultural y diferencial, se desarrollarán las siguientes acciones:

³²⁸ Se entiende por enfoque diferencial, aquellas acciones de política pública que consideran las diferencias poblacionales, regionales y las características específicas de la población de los grupos étnicos. Este derecho se encuentra consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política que define que todas las personas gozarán de los mismos derechos y oportunidades.

³²⁹ Se entiende que las acciones afirmativas o diferenciación positiva corresponden a aquellas que reconocen la situación de marginación social de que ha sido víctima la población de los grupos étnicos, particularmente la afrocolombiana, y que ha repercutido negativamente en el acceso a las oportunidades de desarrollo (Sentencia Corte Constitucional T-422 de 1996).

- Diseño e implementación de modelos de salud integrales e interculturales y de carácter binacional –trabajados con los Ministerios de Salud de países vecinos–, que permitan la interacción entre el Sistema Nacional de Protección Social en Salud y las medicinas tradicionales de los grupos étnicos, que incluyan: (1) definición de perfiles epidemiológicos interculturales, (2) apropiación de la estrategia de vivienda saludable acorde a las características y necesidades de los grupos étnicos, (3) formación en salud intercultural y con enfoque diferencial para el recurso humano propio de los grupos étnicos y aquel que labora con ellos, (4) definición de indicadores interculturales en los sistemas de información que permita el registro, caracterización y análisis de las condiciones de vida de los grupos étnicos; (5) implementación de acciones específicas para la atención a población con discapacidad acordes con sus características socioculturales.
- Concertación de prioridades, metas y acciones en salud pública con los grupos étnicos, incluyendo programas de salud sexual y reproductiva, que formarán parte del Plan de Salud Territorial y donde se involucren actores asociados con la satisfacción de necesidades básicas para estas poblaciones, en armonía con los Planes Educativos Comunitarios (PEC).
- Diseño e implementación, con enfoque diferencial, de programas, planes, pilotos, estrategias y herramientas de política pública, en el marco de la protección social, para la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento.
- Implementación, de manera concertada, de medidas administrativas y normativas necesarias para garantizar el derecho de acceso y participación de los grupos étnicos en el Sistema de Protección Social.
- A través de la implementación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se diseñarán y concertarán planes integrales específicos y diferenciales para población de grupos étnicos con énfasis en los niños y niñas de primera infancia de estas comunidades, teniendo en cuenta las particularidades de cada grupo étnico. Así mismo, se promoverán programas y proyectos que favorezcan los procesos de autosuficiencia alimentaria para los grupos étnicos, de acuerdo a sus hábitos de subsistencia tradicional y su contexto sociocultural –entrega de semillas, compra de herramientas, compra de insumos para, fortalecimiento de las chagras, entrega de pie de cría para proyectos pecuarios, etc.–. Por otra parte, en la elaboración de los Planes Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se tendrá en cuenta las diferencias étnicas, culturales y regionales; y propenderá porque los programas del Estado, que para su ejecución necesiten adquirir alimentos, lo hagan priorizando a los pequeños comercializadores locales.

- El ICBF continuará adelantando el proceso de definición de minutas diferenciales, que contribuyan a establecer las consideraciones mínimas para construir un plan alimentario ajustado a los requerimientos nutricionales de los grupos poblacionales y que respete las diversas culturas alimentarias. Los programas del ICBF con complementación alimentaria concertarán sus minutas con las comunidades de grupos étnicos teniendo en cuenta los alimentos y preparaciones tradicionales, épocas de cosecha y disponibilidad en los mercados locales.

Superación de la pobreza

La estrategia para la superación de la pobreza extrema, JUNTOS, consecuente con su objetivo central de apoyar a las familias más vulnerables y de consolidarse como principal instrumento para la promoción social, pondrá a disposición de los entes territoriales y de las entidades del orden nacional y local, la información pertinente de la Línea de Base Familiar disponible en el Sistema de información - InfoJUNTOS, con el fin de caracterizar y visibilizar las necesidades más apremiantes de las familias con miembros autoidentificados como pertenecientes a Pueblos Indígenas, Afrocolombianos, Palenqueros, Raizales y Rrom que están vinculadas a la estrategia.

Igualmente, tanto en los espacios comunitarios propios de deliberación y decisión de las comunidades a las cuales pertenecen dichas familias, como en los espacios creados o utilizados por la estrategia para la coordinación y articulación interinstitucional, se darán a conocer tales diagnósticos con el fin de promover el diálogo intercultural en torno a la definición de acciones efectivas y diferenciales adecuadas a las especificidades culturales y a sus planes de vida y etnodesarrollo. JUNTOS garantizará que este diálogo tenga el aval o consentimiento de las autoridades reconocidas en sus respectivas comunidades.

Además, con el fin de cualificar el proceso de acompañamiento familiar y comunitario brindado a las familias pertenecientes a grupos étnicos vinculadas a JUNTOS, se estimulará, en el trabajo con las entidades pertenecientes a la Red, la concreción de los compromisos sectoriales establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo en aras de fortalecer la organización y la cultura propia de los grupos étnicos, la intervención institucional con acciones diferenciales y las capacidades territoriales encaminadas a mejorar sustancialmente las condiciones de vida, impulsar la inclusión social y el desarrollo, específicamente en regiones donde se esté implementando JUNTOS.

Generación de ingresos y desarrollo alternativo

Con el fin de aumentar la capacidad de generar ingresos de las poblaciones de los grupos étnicos, se promoverán acciones tendientes a facilitarles el acceso adecuado al mercado de trabajo. Entre otros, se avanzará en acciones orientadas a promover el comercio justo con perspectiva étnica, para la producción especializada de “productos étnicos” que puedan encontrar nichos de mercado nacional e internacional. Así mismo, se impulsarán y fortalecerán las industrias culturales y artísticas con perspectiva étnica.

Se avanzará en el diseño de mecanismos, en el marco de lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1150 de 2007, para promover la inclusión en los procesos de contratación de las entidades territoriales, acciones afirmativas a favor de organizaciones comunitarias de grupos étnicos.

Por otra parte, Acción Social continuará en la implementación de la estrategia de intervención de Territorios Étnicos Productivos (TEP) que, con enfoque diferencial, aborda aspectos del desarrollo económico, social y ambiental de las comunidades afrocolombianas e indígenas relacionados con los procesos organizacionales, productivos y de seguridad alimentaria, seguridad del territorio, recursos naturales, y presencia de cultivos ilícitos. Sobre este último, la estrategia TEP avanzará en la consolidación de áreas libres de cultivos ilícitos en pro de la gobernabilidad del territorio.

Así mismo, se promoverá el desarrollo alternativo en territorios colectivos de grupos étnicos afectados o en riesgo de ser afectados por los cultivos ilícitos, o ubicados en corredores estratégicos para el narcotráfico, con esquemas como el pago por servicios ambientales, proyectos de seguridad alimentaria y/o proyectos productivos que contemplen el derecho propio, el respeto por la diversidad étnica y cultural, los planes de vida y de etno-desarrollo, el enfoque diferencial, los usos y costumbres de las comunidades, teniendo en cuenta las potencialidades ambientales de los resguardos y las tierras de comunidades negras. Lo anterior con el objetivo de reducir las drogas ilícitas pero sobre todo fortalecer la gobernanza de las comunidades y la gobernabilidad sobre el territorio.

Emprendimiento y empleabilidad

Se fortalecerán los programas de formación y calificación del talento humano, acordes con sus particularidades culturales y territoriales, y promoción del empresariado –capital semilla y crédito productivo–, emprendimiento (Mipymes) y empleabilidad, como estrategia de inclusión y fortalecimiento de la democracia desde el reconocimiento y aprovechamiento de las potencialidades, vocaciones y talentos de la población de los grupos étnicos y de sus territorios.

Así mismo, se promoverán alianzas con instituciones educativas, para desarrollar competencias que mejoren la empleabilidad y las propuestas propias de trabajo de los jóvenes.

2. Protección de los derechos fundamentales de la población étnica

Prevención y protección de derechos humanos

En el marco de la Política Nacional Integral de Derechos Humanos (DD. HH.) y Derecho Internacional Humanitario (DIH) se desarrollarán, entre otros, los siguientes componentes:

- En prevención del desplazamiento forzado, se fortalecerá el monitoreo y la recolección de información de la situación de derechos humanos y derecho internacional humanitario de las comunidades étnicas, para que sea tenida en cuenta en el marco de la emisión de informes de riesgo y alertas tempranas por parte del SAT y CIAT³³⁰, respectivamente.
- Acorde con el Código de Infancia y Adolescencia (Ley 1098 de 2006), se promoverá la atención a niños, niñas y adolescentes de grupos étnicos, con una perspectiva intercultural sobre la base de una política de reconocimiento, con el propósito de proteger integralmente sus derechos, mediante el fortalecimiento étnico y cultural de las comunidades.
- Se adecuarán las medidas de protección en contra del asesinato selectivo, amenazas, hostigamientos y persecuciones de líderes, autoridades tradicionales, etnoeducadores, maestros, auxiliares de salud, defensores de derechos humanos y demás miembros prominentes de las comunidades étnicas, contempladas en el Auto 200 y el Decreto 1740 de 2010, a los usos y costumbres de las mismas y a su situación particular de riesgo, y a partir del reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena –guardia indígena, semaneros, alguaciles–, y de las comunidades afrocolombianas –por ejemplo, la guardia cimarrona en San Basilio de Palenque–.

Atención a la población de grupos étnicos desplazados

Se avanzará en el diseño e implementación con enfoque diferencial de planes, programas y estrategias orientadas a la población de grupos étnicos en situación de desplazamiento, de conformidad con las sentencias de la Corte Constitucional y con el propósito de dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y en especial a los Autos 251 de 2007; 092 de 2008; 004, 005y 008 de 2009.

³³⁰ Sistema de Alertas Tempranas Y Comité Interinstitucional de Alerta Temprana.

De igual manera, se incluirá la variable étnica en las acciones que implementan las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) o del esquema de coordinación que lo remplace, con el fin de hacer más pertinente y efectiva la atención de dicha población y se priorizará a la población de grupos étnicos en la nueva Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento. Las estrategias establecidas para población desplazada de grupos étnicos, cuando se considere pertinente, se deben priorizar y articular con la política nacional para la población desplazada, en la cual se incluyen temas de prevención, protección, atención integral, acompañamiento integral a procesos de retorno y verdad, justicia y reparación de población víctima de la violencia y el desplazamiento forzado.

Ejercicio de los derechos culturales

El Gobierno nacional con el propósito de fortalecer el ejercicio de los derechos culturales y la salvaguarda del patrimonio cultural de los grupos étnicos, y del reconocimiento y visibilización del legado, valores y manifestaciones culturales de estos pueblos y sus aportes a la construcción de la Nación, contribuirá de manera transversal a desarrollar una política pública en el reconocimiento y fortalecimiento de las iniciativas culturales de los grupos étnicos.

Para ello, el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Interior y de Justicia impulsarán los siguientes programas: (1) reconocimiento de poblaciones étnicas y fortalecimiento de la participación y representación, (2) Programa de inclusión social de poblaciones étnicas, y (3) visibilización de los grupos étnicos en situación de discapacidad y condiciones de vulnerabilidad.

Por su parte, el ICBF a través del Proyecto Pedagógico Educativo Comunitario para la primera infancia, con cobertura a grupos étnicos, desarrollará y aplicará en procesos de concertación, a fin de responder a sus necesidades particulares teniendo en cuenta donde su historia, conocimientos y técnicas, sistemas de valores y demás aspiraciones sociales, económicas y culturales, en condiciones que les permitan tener una vida cultural propia, empleando su lengua madre, indispensable para el conocimiento de su cultura y el desarrollo de su personalidad.

3. Fortalecimiento de las organizaciones y formas propias de gobierno

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios del Interior y de Justicia, Educación y Cultura, entre otros, promoverán programas orientados a fortalecer las formas propias de gobierno de los Consejos Comunitarios de Comunidades Negras, de los Pueblos Indígenas, de la población Raizal y del Pueblo Rrom o gitano, a partir de su reconocimiento, posibilitando y apoyando de manera efectiva las acciones para la recuperación y práctica de los valores culturales con énfasis en el reconocimiento del saber depositado en los mayores y sabedores de estas comunidades.

4. Ronda Censal

La Dirección de Censos y Demografía del DANE, adelantará la conformación de un grupo de trabajo que se encargará de elaborar el proyecto y la definición de las diferentes etapas (precensal, censal y poscensal) para la realización del próximo Censo, el cual está proyectado para realizarse entre el 2014 o 2015. El DANE en el 2011 tiene como meta entregar una propuesta de diseño, para que en el 2012 se pueda iniciar la etapa de planeación y preparatoria. Estas etapas se realizarán en forma específica para los grupos étnicos, las cuales requieren un tratamiento especial y son simultáneas para el censo general.

c. Acciones específicas por grupo étnico

1. Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras

Acceso, permanencia y pertinencia de la educación

Se fortalecerán las acciones afirmativas orientadas a crear las condiciones para el desarrollo y aplicación de la etno-educación intercultural y los estudios afrocolombianos en todo el sistema educativo nacional, garantizando la enseñanza en las lenguas criollas y creole tal como está dispuesto en la Ley 1381 de 2010, mejorar la calidad y aumentar el acceso, promoción y permanencia de esta población en todos los niveles educativos desde la educación inicial hasta la superior.

Generación de ingresos y acceso al mercado laboral

Fortalecer programas de formación y calificación del talento humano, promoción del empresarismo y emprendimiento (Mipymes). Así mismo, sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente, y el diseño de un programa de promoción de los derechos laborales de la población afrocolombiana.

Prevención y protección de derechos humanos

Diseño e implementación de planes, programas y estrategias para población afrocolombiana desplazada, con enfoque diferencial, y reconocimiento de sistemas propios de protección y derecho especial (guardia cimarrona en San Basilio de Palenque).

Titulación colectiva

En el marco del Plan Nacional de Tierras, se avanzará en la titulación colectiva a Comunidades Negras.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal

El Gobierno nacional con el propósito de contribuir de manera significativa en la inclusión e igualdad de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal; así como, facilitar acciones de coordinación interinstitucional para la formulación de acciones y estrategias, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de esta población. Dentro de las funciones se encuentra la promoción de estudios e investigaciones específicas en temas que se han identificado como barreras al desarrollo, las cuales servirán de insumo para la formulación de políticas; así como, definición de lineamientos y estrategias para el diseño de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral de la población afrocolombiana, negra, palenquera y raizal.

Mesa de Concertación con la población raizal

Con el fin de atender la problemática específica de la Comunidad Raizal del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se reinstalará la mesa de concertación del Gobierno nacional con los representantes de estas comunidades y las autoridades territoriales. En el marco de esta mesa se buscará, entre otros, solución a tres grandes temáticas: (1) población, (2) protección de la identidad cultural del Raizal y (3) desarrollo económico y social.

Por otra parte, se continuará apoyando al Departamento en el proceso de planificación y gestión del riesgo para la reducción de la vulnerabilidad ante desastres naturales.

En el marco de la Ley 1381 de 2010 para la defensa de las lenguas de los pueblos étnicos, el Ministerio de Cultura propenderá por la defensa, protección y fortalecimiento de la lengua nativa de los raizales teniendo en cuenta el inmenso valor cultural y espiritual que dicha lengua representa para estas Comunidades.

Se fortalecerá además el Trilingüismo, para lo cual el Ministerio de Educación retomará y fortalecerá el acuerdo firmado con los representantes de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y la secretaría de educación del departamento Archipiélago, el cual tiene como objeto promover en el sistema educativo la enseñanza de las tres lenguas (creol, inglés y castellano).

2. Pueblos indígenas

Acceso pertinente a la salud

El Ministerio de la Protección Social avanzará en la estructuración de la propuesta del Sistema Indígena de Salud Propia e Intercultural de los pueblos indígenas SISPI, como alternativa para la búsqueda del “Buen Vivir” de estos pueblos indígenas, mediante la acción intersectorial y procesos de consulta y concertación.

Acceso, permanencia y pertinencia de la atención educativa para pueblos indígenas

Se continuará desarrollando una educación que responda a las características, necesidades y aspiraciones de los pueblos indígenas, desarrollando la identidad cultural, la interculturalidad y el multilingüismo. En esta línea, se buscará que los proyectos etnoeducativos posibiliten el uso práctico de la lengua, la formación de maestros, la producción de materiales bilingües, el diseño del currículo, los planes de estudios elaborados y concertados con los pueblos indígenas. Se buscará la articulación entre la oferta educativa del Estado y la propuesta del Sistema Indígena de Educación Propio, SEIP, especialmente en los temas de organización de las plantas de personal, definición del proyecto educativo institucional (PEI), y organización del registro de la matrícula.

Prevención y protección de derechos humanos y fortalecimiento de la justicia propia

Con el fin de mitigar el impacto de la presencia de la Fuerza Pública sobre comunidades y territorios indígenas, se fortalecerá la aplicación de la política de reconocimiento, prevención y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, consignada en la Directiva 016 de 2006 del Ministerio de Defensa e incorporada a la Política Integral de Derechos Humanos y DIH. Así mismo, reconocimiento de los sistemas propios de protección y de derecho especial indígena –guardia indígena, semaneros, alguaciles–.

Se impulsará la armonización entre la Jurisdicción Especial Indígena y la Jurisdicción Ordinaria, a través de la reglamentación concertada de los mecanismos de coordinación entre estas dos jurisdicciones.

Territorio

En materia de derechos territoriales de los pueblos indígenas, el Estado Colombiano y el Gobierno nacional darán cumplimiento a las responsabilidades, competencias y funciones en cuanto al reconocimiento, garantía, protección y

restablecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de Colombia. Para ello, se formulará un Programa Nacional para la constitución, ampliación, saneamiento de Resguardos Indígenas, que tendrá metas e indicadores definidos por regiones y por pueblos, el cual será elaborado y ejecutado por el Gobierno nacional en concertación con las autoridades y organizaciones indígenas. Para la formulación, implementación y desarrollo de este programa, el Ministerio de Agricultura y las entidades adscritas habilitarán los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para su cumplimiento.

El Plan deberá incluir entre otros los siguientes programas: (1) reestructuración de los resguardos de origen colonial y republicano, aplicando el procedimiento establecido en el decreto 2164 de 1995, (2) constitución, saneamiento, ampliación de resguardos con tierras suficientes y adecuadas, (3) protección de los sitios sagrados de los territorios indígenas, (4) restitución de tierras a las comunidades desplazadas y despojadas de sus tierras y (5) saneamiento de los resguardos mediante la adquisición de las mejoras y la restitución de las tierras ocupadas al interior de los resguardos por terceros no indígenas.

El Gobierno nacional cumplirá los acuerdos regionales firmados con los pueblos indígenas en la Sierra Nevada de Santa Marta, La Guajira, Tolima, Cauca, U'was, Nariño y la Mesa Regional Amazónica.

Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los Pueblos Indígenas de Colombia

El Gobierno nacional con el propósito de facilitar la coordinación interinstitucional para garantizar los derechos consagrados en la Constitución y el marco normativo a favor de los pueblos indígenas, creó el Programa Presidencial para la formulación de estrategias y acciones para el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Este programa, entre otras, promoverá ante las entidades estatales del orden nacional y territorial la implementación y ejecución de planes, programas y proyectos para el desarrollo integral con identidad y cultura de los pueblos indígenas, y coordinará con las entidades competentes las acciones encaminadas a promover la igualdad de acceso a los beneficios del desarrollo, social, económico y cultural.

3. Pueblo Rrom (gitano)

El Gobierno nacional teniendo en cuenta la singularidad del Pueblo Gitano que amerita un reconocimiento especial y diferencial, a fin de garantizar adecuadamente su integridad étnica y cultural, así como el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, en el marco de lo previsto en el Decreto 2957 de 2010, se propone avanzar en estrategias orientadas a dar cumplimiento a lo previsto en dicha norma, particularmente en lo relacionado con los siguientes aspectos:

- Fortalecimiento de las kumpañ o forma organizativa del pueblo gitano, así como, del espacio de interlocución del pueblo gitano con el Gobierno nacional (Comisión Nacional de Diálogo).
- Asignación del Subsidio Familiar de Vivienda de interés prioritario.
- Promover por parte del Ministerio de Educación Nacional, la atención educativa de la población en coordinación con las secretarías de educación de las entidades territoriales certificadas para que orienten en el marco de su política de inclusión y equidad, la atención pertinente a la población estudiantil Rrom. Así mismo, el Icetex tendrá en cuenta a esta población en el diseño de sus políticas de promoción de la educación superior a través del otorgamiento de créditos educativos.
- Proteger y promover las prácticas culturales y tradicionales de este grupo étnico.
- Implementación de medidas administrativas y normativas necesarias para el acceso de la población Rrom o gitana al Sistema General de Seguridad Social Integral.
- Adelantar, a través del Ministerio del Interior y de Justicia en coordinación con las demás entidades competentes, una propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom o gitano.

d. Acciones adelantadas y rutas acordadas para adelantar la Consulta Previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos

De conformidad con los lineamientos establecidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia C-461 de 2008, la Ley 21 de 1991 que ratifica el convenio 169 de la OIT, y demás desarrollos normativos asociados a la consulta previa para grupos étnicos, el Ministerio del Interior y de Justicia definió unos lineamientos para el proceso de consulta previa del Plan Nacional de desarrollo 2010-2014, entre ellos, que “es fundamental comprender que lo que debe llevarse a consulta con las comunidades étnicas son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades étnicas y no las generalidades del plan”, así mismo, define que por ser una medida legislativa del orden nacional se deben definir con las instancias representativas de los grupos étnicos en este nivel, los términos y metodología para desarrollar el proceso de consulta previa.

En este sentido, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, acordó con los delegados a la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas³³¹, la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras³³², y la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Gitano o Rrom³³³, una ruta específica con cada grupo, para adelantar el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, teniendo en cuenta que es la primera vez que se lleva a cabo este proceso.

Estas rutas acordadas, incluyeron las siguientes actividades: (1) talleres de socialización y discusión de las bases del Plan Nacional de Desarrollo en diferentes regiones, con representantes de pueblos indígenas y afrocolombianos; (2) elaboración y presentación de documento “Plan Integral de Permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas”, con propuestas por parte de los delegados de los pueblos indígenas, en el marco de lo acordado en reunión de la Mesa Nacional de Concertación; (3) elaboración y presentación de documento con propuestas por delegados del Pueblo Gitano “Plan de acciones afirmativas para la pervivencia del pueblo Rrom - Gitano de Colombia”; (4) elaboración del Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras 2010-2014 “Hacia una Colombia multiétnica y pluricultural con prosperidad democrática”, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 70 de 1993³³⁴; (5) elaboración por parte de los ministerios y entidades nacionales de documento de respuesta institucional a las propuestas planteadas por los grupos étnicos; (6) reuniones instituciones y representantes de grupos étnicos para definición de acuerdos con base en los documentos presentados por los grupos étnicos; y (7) reuniones de protocolización de consulta previa.

1. Ruta acordada con la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano

En el marco de la instalación y primera reunión de la Comisión Nacional de Diálogo del Pueblo Rrom o Gitano, el 1 de diciembre de 2010, se llevó a cabo la reunión de protocolización de la consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo con los representantes del pueblo gitano.

En esa reunión se presentaron las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación,

³³¹ Decreto 1397 de 1996.

³³² Decreto 3770 de 2008.

³³³ Decreto 2957 de 2010.

³³⁴ En el artículo 57 se determina la conformación de una Comisión de Estudios para la elaboración del Plan de Comunidades Negras como marco de referencia para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

y se orientó un taller para la construcción de propuestas y aportes al Plan Nacional de Desarrollo por parte de los representantes de las diferentes Kumpañy, lo cual complementó las propuestas contenidas en el documento *Plan de Acciones Afirmativas para la Pervivencia del Pueblo Rrom (gitano) de Colombia* entregado al Gobierno nacional el 30 de noviembre de 2010.

Como resultado de este proceso, las entidades nacionales que revisaron el documento de propuestas y las memorias del taller, presentaron sus observaciones y definieron líneas de acción para desarrollar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 1).

2. Ruta acordada con la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas

El Gobierno nacional, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación con Pueblos Indígenas (MNC), el 5 de octubre de 2010 inició con los representantes de estos pueblos el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación y socialización del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación en la Mesa Nacional de Concertación (MNC), y en talleres para cada una de las macro-regiones identificadas por la MNC.
- Conformación y financiación de un equipo de nueve delegados indígenas, durante dos meses, para la elaboración de un documento con propuestas del pueblo indígena para ser incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Entrega por parte de los representantes del pueblo indígena al Gobierno nacional del documento “Plan Integral de Permanencia y Pervivencia de los Pueblos Indígenas”.
- Documento de respuesta del Gobierno nacional a las propuestas de los pueblos indígenas, en el marco de la Mesa Nacional de Concertación.
- Firma de preacuerdos temáticos entre 19 ministerios y entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Mesa Nacional de Concertación.
- Protocolización de la Consulta Previa el 26 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno nacional y representantes de los Pueblos Indígenas (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 2).

3. Ruta acordada con la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras

El 7 de octubre de 2010 se inició con estas comunidades, el proceso de consulta previa del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, con la definición de una ruta que incluyó entre otras actividades:

- Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: *Prosperidad para todos*, por parte del Departamento Nacional de Planeación.
- Retroalimentación del Plan de Desarrollo de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales, en trece talleres regionales, acompañados por la Comisión de Estudios que formuló el Plan, el Ministerio del Interior y de Justicia y los representantes Consultivos de Alto Nivel.
- Entrega al Gobierno nacional del documento Plan de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales “Hacia una Colombia Multiétnica y Pluricultural con Prosperidad Democrática”.
- Respuesta del Gobierno nacional a las propuestas al Plan de las Comunidades.
- Firma de preacuerdos temáticos entre las entidades del Gobierno nacional y las diferentes subcomisiones de la Consultiva de Alto Nivel.
- Protocolización de la Consulta Previa el 28 de enero de 2011, en donde se firmaron acuerdos entre el Gobierno nacional y representantes de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (anexo IV.C.1–1: Protocolización de la Consulta Previa al Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 con Grupos Étnicos, numeral 3).

e. Metas

Tabla IV-23

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Diseño y validación de modelos de salud integrales e interculturales	0	3
Implementación, en el marco de la protección social, de Planes de Salvaguarda Auto 004 y Planes de Protección y Atención del Auto 005	0	34 Planes Salvaguarda Indígenas
Promover la creación y fortalecimiento de empresas en diferentes sectores, y sostener el crecimiento de las metas de los cupos de formación técnica y tecnológica en las regiones que concentran la mayor cantidad de población afrodescendiente.	8.993	62 Planes de protección a comunidades Afro 31.403

Indicador	Línea Base 2010	Meta 2014
Diseño programa de promoción de los derechos laborales de la población Afrocolombiana	0	1
Asistencia para la incorporación del enfoque diferencial de diversidad y acción sin daño en planes, programas y proyectos (pueblos con auto diagnóstico en lengua nativa; población fortalecida para su inclusión, representación y visibilización; instituciones asesoradas).	15 auto diagnósticos lengua nativa 5.060 personas fortalecidas	60 autodiagnósticos lengua nativa 20.247 personas fortalecidas
Fortalecimiento organizativo de las kumpañy (forma organizativa pueblo gitano)	0	12
Propuesta de Política Pública para Pueblos Indígenas	0	1
Fortalecimiento organizativo y de la justicia propia de pueblos indígenas (apoyo formulación reglamentos internos de comunidades priorizadas, desarrollo de habilidades y competencias para gobierno propio y aplicación de justicia propia	0 reglamentos internos 0 capacitaciones 0 casos demandas atendidas	100 reglamentos internos 80 capacitaciones 50 casos demandas atendidas
Propuesta de marco legislativo que permita la protección de la integridad étnica y cultural del grupo étnico Rrom (gitano)	0	1

2. Género

El concepto de equidad de género hace referencia a la construcción de relaciones equitativas entre mujeres y hombres –desde sus diferencias–, tanto como a la igualdad de derechos, al reconocimiento de su dignidad como seres humanos y a la valoración equitativa de sus aportes a la sociedad. Por tanto, esta categoría de análisis permite incluir tanto las inequidades que afectan a las mujeres como las que afectan a los hombres. Uno de los elementos importantes a destacar de la noción de género son las relaciones desiguales de poder que se establecen entre hombres y mujeres y que se deben a los roles socialmente establecidos. Por otra parte, tener un enfoque de género significa estar atentos a esas diferencias que socialmente se establecen y actuar en consecuencia.

Construir equidad entre mujeres y hombres requiere impulsar acciones que compensen o moderen las discriminaciones que afectan a unas y otros; avanzar hacia la igualdad de derechos y oportunidades demanda introducir de manera transversal y como eje conductor en las políticas públicas de equidad, en los planes, programas, proyectos y mecanismos de trabajo de la administración pública, el enfoque de género, como categoría de análisis social y como método de identificación y corrección de desigualdades; así mismo, requiere, establecer un marco de colaboración, coordinación y concertación entre todas las ramas del

poder público, acorde con los mandatos constitucionales, legales y los compromisos internacionales adquiridos por el Estado.

Aunque en las últimas décadas se han obtenido avances en la situación de las mujeres, algunos indicadores muestran todavía la persistencia de graves discriminaciones que influyen negativamente sobre el desarrollo pleno de las mujeres y que se reflejan entre otras cosas en altos índices de violencia basada en género (VBG) serias desigualdades en el mercado laboral y baja participación en los cargos de poder y de toma de decisiones. En este contexto potenciar el papel de la mujer en la sociedad y atender a sus intereses estratégicos y necesidades prácticas se configura en un tema de justicia y de reconocimiento y atiende también a los compromisos del Estado colombiano con las mujeres y con la comunidad internacional ratificados en Convenios y en Tratados Internacionales en el camino de lograr la igualdad de género y la equidad social³³⁵.

a. Diagnóstico y problemática

Con base en lo anterior se examinan aspectos relativos a condiciones de discriminación en el mercado de trabajo y las actividades productivas, en el acceso a servicios sociales y con sus consecuentes efectos sobre el bienestar y en la violencia basada en género.

1. Mercado de trabajo y actividades productivas

Situación laboral y salarial

En la actualidad se presenta una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral ya sea por los cambios en la estructura familiar, incremento de la jefatura del hogar por parte de la mujer, mayor acceso a los servicios educativos, entre otros factores. Estos aspectos han permitido a las mujeres obtener ingresos y fortalecer sus capacidades y competencias; sin embargo, aún se presentan disparidades respecto a la inserción laboral entre hombres y mujeres. En este sentido, pueden observarse diferencias en la tasa global de participación de las mujeres la cual aunque viene incrementándose –en 2002, el 47,3%; y en 2010, el 51,4%³³⁶–, sigue siendo inferior a la de los hombres que en promedio alcanzan una participación del 74%.

³³⁵ Atiende en particular a la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, a la Convención Belem do Pará, a las Plataformas de Acción de las Cumbres mundiales de Beijing, El Cairo, Viena, entre otras, y a la Cumbre del Milenio, ODM 3.

³³⁶ Información 2010, trimestre móvil mayo - julio.

De acuerdo con la información de la ECV³³⁷ 2008, la participación por ramas de actividad entre los hombres y las mujeres tiende a ser diferencial: mientras las mujeres se ubican en sectores como comercio, reparación, restaurantes y hoteles (11,6%), industria manufacturera (6,5%) y servicios sociales, comunales y personales (5,7%); los hombres se ocupan en servicios sociales, comunales y personales (21,1%), transporte, almacenamiento y comunicación (14,9%) e industria manufacturera (5,8%). Los niveles de desocupación muestran diferencias por sexo y en los factores causales e intensidad: para 2010, el nivel de desocupación es mayor en la mujeres (15,8%, *versus* 9,4%), aunque la variación en el período 2002-2010 fue similar (2,8 y 3,0 puntos porcentuales, respectivamente); con una influencia significativa en ambos casos del desempleo abierto³³⁸. En el nivel de subempleo no existen diferencias significativas en 2010: el subempleo subjetivo³³⁹ alcanza en 2010 un nivel del 32,8% en hombres y el 33,7% en mujeres, mientras el subempleo objetivo³⁴⁰ es del 12,5% en hombres y el 12,8% en mujeres. En ambos casos el nivel de ingresos es la principal razón de empleo inadecuado.

En los diferenciales de ingreso³⁴¹, se documenta un pequeño cambio durante los últimos 20 años entre los salarios de hombres y mujeres: para el período 1994-1998, los hombres ganaban un 18,3% más que las mujeres –medidas como porcentaje de los salarios laborales de las mujeres- y en el período 2002-2006 esta relación disminuye al 13,5%. Aunque el incremento en los ingresos laborales entre los años 2002-2009 ha sido mayor en las mujeres (1,91%), frente al 1,84% en los hombres, el ingreso laboral de los hombres sigue siendo mayor para este último año: mientras el ingreso laboral de las mujeres alcanza 864.178 pesos en los hombres toma un valor de 1.080.519 pesos, es decir una brecha de ingresos laborales del 20%³⁴².

³³⁷ ECV - Encuesta de Calidad de Vida.

³³⁸ *Desempleo abierto*: incluye a todas las personas pertenecientes a la PEA que en la semana de referencia no tenían un empleo asalariado o independiente, estaban disponibles para empezar a trabajar y estuvieron en busca de empleo. En el caso colombiano, la búsqueda de empleo corresponde a las últimas cuatro semanas. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

³³⁹ *Subempleo subjetivo*: se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. Fuente: DANE - Metodología GEIH. 2009.

³⁴⁰ *Subempleo objetivo*: comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración, y están en disposición de efectuar el cambio. Fuente: DANE - Metodología Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH. 2009.

³⁴¹ Hoyos, A. et ál. (2010). The persistent Gender Earnings Gap in Colombia, 1994 - 2006. *Documentos CEDE*, 16, 27-28.

³⁴² Ingresos Totales (Asalariados, más independientes con ajustes a cuentas nacionales). Cálculos DNP, DDS con base en ENH, ECH, GEIH.

Por competencias, para el año 2009 se aprecia un mayor nivel educativo por parte de las mujeres, en particular a partir del nivel de educación media³⁴³: el 7,9% en hombres y el 9,2% en mujeres, para educación media; y el 10,7% en hombres y el 11,8% en mujeres, para educación superior. De otra parte, para el periodo 1991-2009, se observa un incremento en el total de años aprobados por sexo, con una variación del 27,4% en hombres y el 26,8% en mujeres, pero para 2009, sigue siendo más representativo el total de años aprobados en mujeres –9,45 años, mientras que en hombres alcanza 8,85 años–. Como se mencionó, aunque no necesariamente debe considerarse como un factor de discriminación, si puede tener influencia sobre la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral.

Actividades productivas

Es reconocido que el trabajo remunerado se hace visible y está enfocado en la generación de ingresos para satisfacer las necesidades propias de los individuos y de su núcleo familiar, pero el trabajo no remunerado enfocado en el cuidado aunque no tiene una medición de orden monetario tiene implicaciones dentro del entorno productivo ya que permite el desarrollo del núcleo familiar, la generación de condiciones de salud adecuadas, el mantenimiento del orden, los deberes y por tanto, del desarrollo social; estos factores yuxtapuestos muestran al hogar no sólo como un demandante de servicios sino como un proveedor de insumos³⁴⁴. Colombia adolece de un sistema de información que permita hacer visible el aporte del trabajo no remunerado, sin embargo, con información de la ECV para varios años, se aprecia, a partir de la ocupación principal, una proporción mayor de mujeres dedicadas a los oficios del hogar –aproximadamente un 30% de las mujeres contra sólo un 3% de los hombres–; sin embargo, con el transcurso del tiempo, esta ocupación ha venido siendo asumida también por los hombres, influenciado por la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Estas modificaciones de roles han generado que la relación de trabajos remunerados entre hombres y mujeres muestre que por cada mujer en 1997 trabajan 1,87 hombres y en 2008 esta relación cambia a 1,79 hombres por mujer, y la relación entre las mujeres dedicadas a los oficios del hogar frente a la población masculina cambia de 1,32 hombres por mujer en 1997 a 1,38 en 2008. Entre tanto, la

³⁴³ En primaria y secundaria los niveles resultan ser similares, cercanos al 15% y el 12%, respectivamente.

³⁴⁴ Dentro de este contexto es pertinente definir la Economía del cuidado como el trabajo realizado, primordialmente en la esfera doméstica para el cuidado de las personas que se complementa con trabajo asalariado en el hogar, trabajo asalariado en los servicios públicos y privados y trabajo social voluntario. Existe, por lo tanto, una esfera de esa economía del cuidado que es remunerada y otra no remunerada. El trabajo no remunerado desarrollado en el ámbito familiar es el núcleo de ese proceso de reproducción social sobre el cual recae la responsabilidad final de armonizar las demás formas de trabajo y/o absorber sus insuficiencias. Picchio, A. (1999) “Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social”. En: Carrasco, C. (ed) Mujeres y economía. Barcelona: Icaria – Antrazyt.

proporción de trabajo sin remuneración alcanza niveles aproximados del 2,0% en hombres y un 2,7% en mujeres para el año 2008, y la ubicación de este tipo de trabajos se concentra en fincas en terreno propio, arrendado o ajeno y las viviendas que habitan –el 10,4% de los hombres y el 15,5% de las mujeres–.

De otra parte, entre quienes no tienen trabajo, las razones por las cuales no acceden a un empleo se asocian principalmente entre las mujeres a la responsabilidad familiar o embarazo –el 21,0% en 2003 y 20,9% en 2008– y entre los hombres al hecho de estar estudiando –el 12,0% en 2003 y el 7,0% en 2008³⁴⁵.

En conclusión, aunque las mujeres ejerzan un papel más significativo en el trabajo no remunerado, los roles que han venido planteándose de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas actuales, conllevan a la necesidad de generar acciones complementarias de los hombres y las mujeres dentro del hogar y por tanto, garantizar su adecuada cualificación³⁴⁶. Sin embargo, las barreras para el acceso y permanencia de las mujeres en el mercado laboral también tienen que ver con el hecho que las mujeres ocupen posiciones desventajosas frente a los hombres en el mundo laboral, pese a su igual o mejor cualificación.

2. Servicios sociales y efectos sobre el bienestar

Si bien el Sistema de Protección Social procura la universalidad en el acceso a servicios, tanto en éstos como en los riesgos y la vulnerabilidad se presentan diferencias a poblacionales y de género.

En el caso de salud, con base en la Encuesta de Calidad de Vida, los incrementos de cobertura en los últimos años han sido significativos para la población en general, aunque las mujeres han logrado una mayor proporción de afiliación: el porcentaje de afiliación en hombres varió del 49,5% en 1997 al 84,5% en 2008, y en las mujeres del 52,0% a 87,7%³⁴⁷. De otra parte, la esperanza de vida al

³⁴⁵ Otros factores asociados son la percepción de la edad, la falta de trabajo disponible en la ciudad, responsabilidades familiares y falta de recursos para iniciar un negocio.

³⁴⁶ Un ejemplo de esto son tanto las labores de cuidado a menores como adultos mayores en el hogar. En el primer caso en sintonía con las alternativas de AIPI planteadas en este plan, tanto en la cualificación de cuidadores como del recurso humano que contribuya al desarrollo de esas competencias en los primeros.

³⁴⁷ Por régimen, la proporción de afiliados al régimen subsidiado en ambos sexos se ha incrementado (de 13,3% a 24,8% en hombres y de 13,8% a 26,5% en mujeres), sin embargo, se presenta una disminución en el régimen contributivo (de 31,6% a 22,0% en hombres y de 36,2% a 23,5% en mujeres). Hay una tendencia mayor a la utilización de consulta de prevención por parte de las mujeres (29,3% en 2003 y 33,5% en 2008), tanto al médico como al odontólogo. Frente a una necesidad hay mayor búsqueda de atención institucional por parte de las mujeres (en 2008 44,3%, mientras que en los hombres 33,7%); y en hospitalización, el acceso es superior en mujeres que en hombres. No obstante, la proporción de uso se ha venido incrementando en los hombres (de 36,8% en 1997 a 39,8% en 2008; y en mujeres de 63,2% a 60,2%).

nacer para el periodo 2010-2015 se estima en 72,07 años en hombres y 78,54 años en mujeres. La carga de enfermedad es diferenciada en causas y en años de vida saludable: para 2005, mientras las mujeres pierden 247 AVISAS³⁴⁸; los hombres pierden 313 AVISAS, con una proporción de carga superior por discapacidad³⁴⁹.

Las ayudas o subsidios en dinero o especie en 2008, no muestran diferencias significativas sobre la asignación de un subsidio en particular³⁵⁰. No obstante ha cobrado notoria importancia el rol de la mujer en la participación o el aporte a varios de estos programas, particularmente en el caso de Familias en Acción, Bancarización y proyectos productivos.

El conjunto de intervenciones han posibilitado paulatinamente el mejoramiento de las condiciones de vida. En pobreza, la incidencia en hombres pasa de 53,39% en 2002 a 44,74% en 2009; en mujeres varía de 54,08% a 46,30%. El resultado más significativo se refleja en hogares con jefatura masculina donde la reducción es del 21,5%, mientras en jefaturas femeninas disminuye en 11,4%.

3. Violencia basada en género

A partir de los desequilibrios de poder existentes entre hombres y mujeres, la información sobre violencia basada en género (VBG) revela que las víctimas son mayoritariamente mujeres y los agresores son hombres. Esta violencia, se convierte en una de las principales barreras de empoderamiento de las mujeres y se reconoce como un problema de salud pública, toda vez que genera consecuencias físicas y/o psicológicas e incluso mortalidad. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) - 2005, muestra que una de cada tres mujeres (39%) ha sido agredida físicamente por su pareja o ex pareja y el 16% lo ha sido por parte de una persona diferente al esposo o compañero. El 76% de las mujeres víctimas de violencia física no asistieron a ninguna institución a denunciar el maltrato del que fueron

³⁴⁸ Un AVISA es un año de vida saludable perdido por morir prematuramente o por vivir con una discapacidad. El AVISA es un índice que representa el número de años de vida saludables perdidos ya sea por discapacidad, mortalidad prematura o por ambas debidos a causas de enfermedad, por cada 1.000 habitantes. Se tienen tres tipos de AVISAS: de discapacidad, de mortalidad y total.

³⁴⁹ Cuando se tienen en cuenta los años de vida perdidos por discapacidad, se tienen en cuenta aquellos eventos que no generan la defunción del individuo pero que en sí implican un deterioro de las condiciones de salud de los individuos. La causa principal de años de vida perdidos en hombres es la cardiopatía hipertensiva, principalmente presentada en los grupos de edad de 15 a 29 años y de 45 a 69 años (61,8 AVISAS) y en las mujeres, la depresión mayor unipolar (51,1 AVISAS), con una prevalencia mayor entre 15 y 29 años.

³⁵⁰ A partir de los resultados de la ECV 2008, la población las principales ayudas o subsidios recibidos por algún miembro del hogar son: Familias en Acción (9,0% en hombres y 9,1% en mujeres), programa de adulto mayor (1,5% en hombres y 1,6% en mujeres) y otras ayudas o subsidios diferentes a educación (0,8% tanto en hombres como en mujeres).

objeto³⁵¹. Por otra parte, sin incluir los abusos sexuales provenientes del esposo o compañero, el 6% de las mujeres reportó haber sido forzadas a tener relaciones sexuales, donde el grupo de mujeres entre 20 y 39 años de edad, presenta un alto porcentaje de violaciones, así como las mujeres que tienen los niveles más bajos de educación³⁵². El 66% de las mujeres afirman que sus esposos o compañeros ejercían situaciones de control sobre ellas³⁵³.

A su vez, el Instituto Nacional de Medicina Legal en el 2009, muestra que la tasa de incidentes³⁵⁴ de violencia de pareja contra mujeres entre 18 y 26 años es de 96,9 y de mujeres entre 27 y 44 años de 134,4 por cada 100.000. En cuanto a la tasa de informes periciales sexológicos para el mismo año, en mujeres de 6 a 12 años es de 29,6 y en mujeres entre los 13 y 17 años es de 24 por cada 100.000.

Producto de este reconocimiento, se ha avanzado en temas de defensa de los derechos de la mujer ante la justicia, mediante la sanción de la Ley 1257 de 2008 sobre violencia contra las mujeres y el decreto 164 de 2010 que crea una comisión intersectorial denominada “Mesa Interinstitucional para erradicar la violencia contra las mujeres”, que pretende articular los esfuerzos de las entidades del nivel nacional, con el fin de lograr la atención integral, diferenciada, accesible y de calidad a las mujeres víctimas de la violencia.

Por otra parte, el desplazamiento forzado afecta tanto a hombres como a mujeres en una proporción similar, sin embargo a partir del 2005³⁵⁵ la mayor expulsión ha sido de mujeres. El enfoque de género en el tema del desplazamiento se ha desarrollado en los programas pilotos y planes ordenados en los Autos diferenciales de la Corte Constitucional³⁵⁶; particularmente el Auto 092 de 2008³⁵⁷, llamó la atención sobre el impacto diferencial del conflicto armado sobre las mujeres. De otra parte, datos para 2008 señalan que el 15,8% de las mujeres en situación de desplazamiento habían sido víctimas de violencia sexual. De ellas, el 18% identi-

³⁵¹ Los departamentos que registran violencia física por encima del 45% son en orden descendente: Amazonas, Boyacá, Bogotá, Nariño, Vaupés, Vichada, Huila, Casanare, Arauca y Norte de Santander. Los departamentos donde se observan los menores niveles son: San Andrés, Risaralda, Sucre, Córdoba y Atlántico.

³⁵² Los departamentos que poseen un porcentaje superior al 71% son: Chocó, Casanare, Cauca, La Guajira, Boyacá, Amazonas, Guaviare y Nariño.

³⁵³ Estas situaciones, se presentan más frecuentemente entre las mujeres de 30 a 34 años de edad, las residentes en la zona urbana, en Bogotá y entre las mujeres que no tienen educación.

³⁵⁴ Se define como el cociente entre el número de mujeres (mayores de 10 años) valoradas por violencia de pareja en el INMLCF, según grupo de edad y el total de la población de mujeres mayores de 10 años en el lugar y periodo de referencia, expresado por cada 100.000 habitantes.

³⁵⁵ Observatorio Nacional de Desplazamiento Forzado. Junio de 2010.

³⁵⁶ Autos 092, 237 (mujeres) y 251 (niños, niñas y adolescentes) de 2008.

³⁵⁷ Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucionales declarado en la sentencia T-025 de 2004.

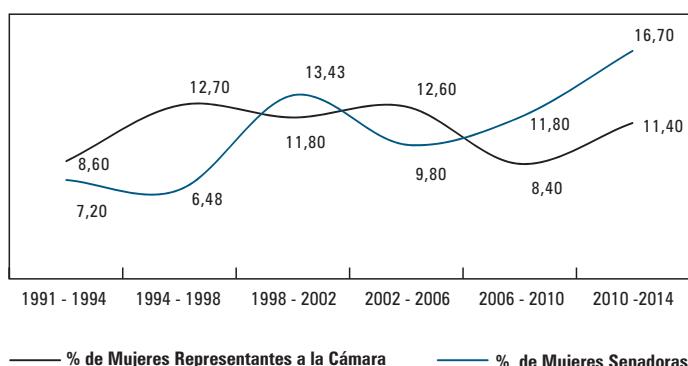
ficó la violencia sexual como causa directa del desplazamiento e incluso si ésta no es la causa del desplazamiento, la probabilidad de ocurrencia de violencia sexual basada en género, es alta después de él. El mayor riesgo se dio entre las mujeres jóvenes: el 39,4% de las víctimas de violencia sexual reportadas se encontraban entre los 10 y 14 años de edad³⁵⁸.

4. Participación política

En este aspecto, se evidencian aumentos moderados en los porcentajes de participación de las mujeres en altos cargos públicos, lo que se traduce en el cumplimiento de la Ley de Cuotas, sin embargo este comportamiento no ha sido igual en todos los niveles y ramas de la administración pública. Así, pese al aumento de la representación de la mujer en el Congreso, estas siguen ocupando tan sólo el 15,84% de los escaños³⁵⁹ (figura IV-8), siendo este porcentaje el promedio de los cargos de elección popular en todo el país³⁶⁰. En el nivel regional para el periodo 2008-2011, las cifras muestran que en las gobernaciones la proporción de mujeres que ocupan cargo de elección popular, alcanza tan sólo el 3,1%, en las alcaldías el 9,48%, en las Asambleas el 18,18% y en los Concejos Municipales el 14,49%³⁶¹.

Figura IV-8

Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil.

³⁵⁸ Informe de la Defensoría del Pueblo. (2008). *Promoción y monitoreo de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Mujeres víctimas de desplazamiento forzado con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual*. Bogotá D.C., Colombia: DP.

³⁵⁹ Resultados Elecciones 2010-2014. Consejo Nacional Electoral.

³⁶⁰ Para el periodo 2010-2014, en cuanto a cargos de elección popular, en Senado y Cámara, las mujeres representan el 16,70% y el 11,40% respectivamente.

³⁶¹ Registraduría Nacional del Estado Civil, 2007.

De otro lado, la proporción de mujeres que ocupan cargos en las Altas Cortes de la Rama Judicial es de 22,52%, en cargos de libre nombramiento y remoción, el porcentaje de mujeres que ocupan cargos directivos es el 37,57% en el nivel nacional. La Rama Ejecutiva, la Registraduría Nacional y los organismos de control y vigilancia son los que mayor participación de mujeres tienen en sus cargos de máximo rango decisorio³⁶².

b. Estrategias

El enfoque con perspectiva de género en las políticas, planes, programas, proyectos del Gobierno nacional, fortalece la capacidad institucional para garantizar la equidad de género y los derechos de las mujeres, reconocidos tanto en las leyes vigentes como en las recomendaciones internacionales.

En el contexto de la *Igualdad de oportunidades para la prosperidad social* (capítulo IV), los enfoques y planteamientos de la política pública con perspectiva de género, en el marco de las políticas y programas sectoriales, nacionales y territoriales, deberán considerar entre otros aspectos: (1) las convenciones y jerarquías que han determinado la posición de los hombres y las mujeres en la familia, la sociedad y la comunidad; (2) las diferencias entre los intereses de los hombres y las mujeres dentro del hogar; y (3) la manera en la cual cambian los roles de género. Además, deberán propender por la plena aplicación del principio de igualdad y del respeto por las diferencias basadas en edad, sexo, género, orientación sexual, identidad de género, etnia, y la dignidad de la persona, protegiendo el derecho al libre desarrollo de la personalidad, que involucra el derecho a la propia imagen y la libertad sexual, entre otras manifestaciones.

El abordaje de estos elementos y su respectivo análisis deberán ser considerados como puntos de partida para que tanto los hombres como las mujeres puedan insertarse en el contexto social de tal manera que se brinden las mismas oportunidades para el ejercicio y garantía efectiva de sus derechos.

Para entender las relaciones de género se deben considerar los roles productivos, reproductivos y comunitarios que tanto las mujeres como los hombres desempeñan, mediante su estudio y análisis. Sólo de esta manera, se podrán contar con los elementos claves para evaluar la situación actual y con ello diseñar las orientaciones de la política pública y de las intervenciones específicas.

³⁶² Departamento Administrativo de la Función Pública - Dirección de Empleo Público. *Informe 2009-2010*.

Con tal propósito, el Gobierno nacional en cabeza de la Alta Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer (ACPEM), con el concurso de las entidades nacionales competentes y contando con mecanismos de diálogo social coordinados por la Vicepresidencia de la República, elaborará y desarrollará una política nacional integral de *Equidad de Género* que atienda el carácter transversal de dicha temática en la política pública y las acciones afirmativas que resulten necesarias, entre los cuales: la promoción y el fomento de condiciones que permitan la igualdad de oportunidades; el ejercicio pleno de la garantía de los derechos humanos integrales e interdependientes; la participación en la vida política, cultural, económica y social, teniendo en cuenta las particularidades que afectan a los grupos de población afrocolombiana, indígena, , Rrom (gitana) y rural.

En concordancia con lo anterior, en el corto plazo se adelantarán las acciones y programas que contribuyan a erradicar todos los tipos de Violencia Basadas en Género (VBG); reconocer la magnitud del trabajo no remunerado y la discriminación laboral, a través del seguimiento y estudio de los determinantes y abordajes apropiados al fenómeno de violencia y de la implementación de encuestas de uso del tiempo, y la utilización de sus resultados; y fomentar y aumentar los niveles de participación política de las mujeres, constituyen un compromiso fundamental para superar la vulneración de derechos y las desigualdades y fomentar el reconocimiento a la diversidad, en su entorno social, económico y político.

1. Desarrollar instrumentos de medición del trabajo no remunerado

Se propone desarrollar instrumentos y mecanismos que permitan incorporar el enfoque de género sobre las intervenciones de la población, teniendo en cuenta no sólo las contribuciones dentro del entorno productivo sino potenciar las competencias de roles de los hombres y mujeres en la creación de valor económico y público. Para lograr este objetivo, se debe contar con instrumentos de medición de los roles asumidos por los hombres y las mujeres en los hogares, diseñando e implementando una Encuesta de Uso del Tiempo en Actividades No Remuneradas desarrolladas en los hogares, que incorpore la medición del aporte en términos monetarios del trabajo no remunerado, la carga global del trabajo remunerado y no remunerado y la distribución de las actividades entre los hombres y las mujeres en el hogar, entre otros. El DANE diseñará y desarrollará estos instrumentos en sus sistemas de encuestas y demás mecanismos disponibles que permitan su adecuada valoración y seguimiento. La ACPEM en coordinación con las entidades rectoras y ejecutoras de los respectivos sectores, hará uso de la información para efectos de la apropiada incorporación en el enfoque y orientación de las políticas y programas.

2. Acciones intersectoriales para la equiparación de oportunidades

Las diferentes entidades ejecutoras del orden nacional y territorial, desarrollarán en el marco de sus políticas y programas, las medidas pertinentes para identificar, realizar seguimiento y evaluar las intervenciones que por su naturaleza ameriten enfoques diferenciales de género, que permitan la progresiva realización de derechos y equiparación de oportunidades entre los mismos.

El Ministerio del Interior y Justicia (MIJ) liderará en las iniciativas de política que promuevan el reconocimiento, la protección y garantía de los derechos y libertades fundamentales de las minorías, la adopción de acciones afirmativas de protección para grupos sociales tradicionalmente discriminados, en aras de garantizar la plena aplicación del principio de igualdad. A su vez, diseñará programas de asistencia técnica, social y de apoyo a la política para las comunidades históricamente discriminadas por su condición de orientación sexual e identidad de género. De igual forma, prestará la asesoría a los entes territoriales para la debida atención de éstas comunidades.

La ACPEM, realizará las acciones adecuadas de fomento, promoción, seguimiento, asistencia técnica y evaluación a las mismas en los diferentes ámbitos, así como en las iniciativas legislativas y reglamentarias que sean deseables, en coordinación con los sectores y entidades territoriales, quienes harán uso de instrumentos que permitan la adecuada articulación y cofinanciación que resulte pertinente. De igual manera, promoverá alianzas con organismos de cooperación y de la sociedad civil para el avance de los objetivos aquí señalados.

3. Seguimiento a las violencias basadas en género y establecimiento de lineamientos y estrategias pertinentes para su erradicación

Se creará el Observatorio Nacional de Violencias, a cargo del Ministerio de la Protección Social, para que permita investigar, documentar, sistematizar, analizar, visibilizar, hacer seguimiento y monitoreo a la problemática de violencias con especial énfasis en las VBG intrafamiliar y sexual. En coordinación con el Observatorio de Asuntos de Género de la ACPEM (Ley 1009 de 2006), hará seguimiento y monitoreo a los procesos de atención y articulación intersectorial, formulando recomendaciones en materia de políticas, planes, programas y normas. También, establecerá niveles de acceso y calidad a los servicios de atención a víctimas de violencias, con énfasis en las violencias sufridas por mujeres, niñas y niños. Las dos instancias llevarán a cabo alianzas institucionales, para la gestión de fuentes de información y otras funciones requeridas. En el marco de la política de atención al desplazamiento, las entidades competentes desarrollarán las medidas a efecto de minimizar el impacto del fenómeno en la población femenina, en concordancia lo dispuesto en las órdenes judiciales sobre la materia.

La ACPEM, impulsará la reglamentación y seguimiento a la implementación de leyes relativas a derechos de las mujeres: Ley 1257 de 2008 –violencia contra las mujeres–, Ley 581 de 200 –*Ley de Cuotas*–, Ley 731 de 2002 –mujer rural– y la Ley 823 de 2003 –*Ley de Igualdad de Oportunidades*–; impulsará una metodología para la creación de presupuestos sensibles al género en las diferentes entidades nacionales y territoriales y, con la participación de los sectores competentes, prestará asesoría técnica en la formulación e implementación de la política pública para erradicar la violencia contra las mujeres.

Los ministerios de la Protección Social y de Educación Nacional desarrollarán acciones de manera conjunta y coordinada con las entidades territoriales, para la gestión en los planes sectoriales y territoriales de estrategias que contribuyan a la promoción de la salud sexual y reproductiva, la prevención de la violencia de género y el embarazo adolescente, con la asistencia técnica de la ACPEM y organismos de cooperación y sociedad civil.

4. Impulsar la participación de la mujer en la vida política

La ACPEM, implementará acciones que fomenten la participación de las mujeres en la vida política, con el fin de aumentar su reconocimiento y legitimidad en la esfera del poder público, en coordinación con el MIJ, a través de la promoción en los partidos políticos, de acciones afirmativas que garanticen la equidad de género como principio de su organización y funcionamiento. Además, diseñarán e implementarán campañas nacionales de promoción de la participación política de las mujeres, buscando ampliar el número de escaños en los cargos de elección popular.

c. Metas

Tabla IV-24

Indicador	Línea de Base	Meta 2014
Porcentaje de mujeres según rangos de edad que han sido forzadas físicamente por el esposo, compañero u otra persona a tener relaciones o actos sexuales (¹)	13-17 años: 2,5% 18-26 años: 8,1% 27-49 años: 14,2% Total 13-49: 10,56%	
Porcentaje de mujeres algunas vez unidas según rango que han experimentado alguna violencia física por parte del esposo o compañero (¹)*	13-17 años: 32,1% 18-26 años: 36,1% 27-49 años: 36,8% Total 13-49: 36,6%	
Porcentaje de mujeres según rango de edad que han experimentado alguna violencia física por una persona diferente al esposo o compañero(¹)	13-17 años: 11,58% 18-26 años: 14,36% 27-49 años: 13,59% Total 13-49: 13,45%	Diseño, desarrollo e implementación del Observatorio Nacional de Violencias
Proporción de mujeres valoradas por violencia de pareja(²)	6-12 años: 0 13-17 años: 8,8 18-26 años: 96,9 27-45 años: 159 60 o más años: 1,9	Línea de base definida*
Tasa de informes periciales sexológicos en mujeres(²)	0-5 años: 13,2 6-12 años: 29,6 13-17 años: 24 18-26 años: 7,9 27-45 años: 4,3 60 o más años: 0,3	
Brecha de la tasa de participación femenina(³)	22,4 p.p.	20,84 p.p.
Brecha en la tasa de desempleo(³)	6,6 p.p.	3,2 p.p.
Brecha de ingresos laborales(³)*	20% *	19%
Proporción de escaños ocupados por mujeres en el Congreso Nacional y en cargos de elección popular(⁴)	2010-2014 Senado: 16,7% Cámara: 12,65%	Acciones afirmativas desarrolladas, seguidas y evaluadas para el aumento de la proporción de las mujeres candidatizadas
Proporción de mujeres candidatizadas a cargos de elección popular(⁴)	(2010) 19,8%	
Proporción de mujeres en los niveles 1 y 2 de las ramas ejecutiva y judicial a nivel nacional (⁵)	2009 39%	>30%

(¹) MPS. Profamilia-Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS. Año 2010.

(¹)* MPS. Profamilia-Encuesta Nacional de Demografía y Salud. ENDS. Año 2010. No incluye las forzadas físicamente a tener relaciones o actos sexuales.

(²) Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses INMLCF-Registros Administrativos. Tasa por cada 100.000 Habitantes. Año 2009.

* Para seguimiento y monitoreo permanente de las VBG, especialmente intrafamiliar y sexual.

(³) DANE, Encuesta Nacional de Hogares (ENH) y Gran Encuesta integrada de Hogares (GIEH). Año 2010

(³)* Cálculos Departamento Nacional de Planeación, con base en ENH. Año 2010

(⁴) Registraduría Nacional del Estado Civil.

(⁵) Departamento Administrativo de la Función Pública.

3. Discapacidad

El presente Plan Nacional de Desarrollo aborda la discapacidad desde los ámbitos sectoriales en los diferentes capítulos, y propone desde la perspectiva de las políticas diferenciadas para la inclusión social, las líneas de política en la materia para el cuatrienio.

Con el fin de propender por el fortalecimiento institucional del Sistema Nacional de Discapacidad (SND), el Ministerio de la Protección Social coordinará y articulará la reformulación e implementación de la Política de Discapacidad, la formulación e implementación del Plan decenal de accesibilidad y realizará gestiones para que se promueva la empleabilidad de las personas con Discapacidad.

La política consultará, entre otras, a las federaciones y organizaciones de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores. Por otra parte, con el fin de lograr una representación organizada de las personas con discapacidad en el Consejo Nacional de Discapacidad, conforme a la Ley 1145 de 2007, el Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces, promoverá la conformación de federaciones u organizaciones de personas con discapacidad a nivel nacional y territorial según corresponda.

La política será intersectorial y propenderá por la articulación de estrategias, acciones e instrumentos del nivel nacional y territorial en la materia; entre otros en los siguientes aspectos: (1) la identificación de los riesgos de adquirir una discapacidad y el diseño e implementación de programas de prevención, así como de alternativas que posibiliten la adecuada protección de personas con discapacidad permanente y severa que hacen parte de núcleos familiares con mayor vulnerabilidad socioeconómica; (2) la valoración de las competencias de las personas con discapacidad, con el fin de diseñar, mantener, modificar o implementar programas que permitan mejorar su empleabilidad y sus posibilidades de generar ingresos autónomamente; (3) el fortalecimiento del deporte paralímpico en el ámbito recreativo, competitivo y de alto rendimiento; (4) la promoción de la actividad física, cultural y recreativa de las personas con discapacidad en los ámbitos sociales y comunitarios; (5) el acceso, la atención y la formación pertinente y con calidad de las personas con discapacidad en el sistema educativo; (6) el fortalecimiento de las capacidades y competencias de las personas con discapacidad; (7) la promoción de la igualdad de condiciones, por competencia e idoneidad, en la contratación o vinculación

de personas con discapacidad en establecimientos públicos y privados; y (8) la coordinación por parte de las entidades territoriales en su financiamiento y gestión y con las organizaciones sociales para su desarrollo e implementación.

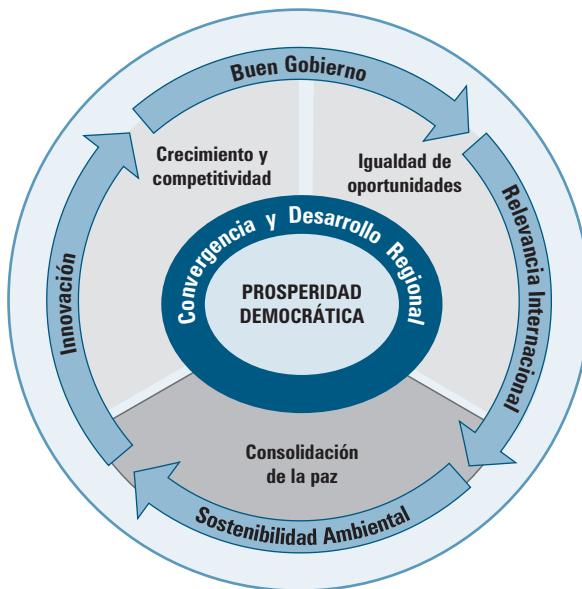
Finalmente, el Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces y la Comisión de Regulación en Salud evaluarán y desarrollarán las alternativas que permitan la prevención y el acceso progresivo en la atención integral en salud de la condición de discapacidad.

Prosperidad para todos

Capítulo
V | Consolidación de la Paz

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

2010 - 2014



Consolidar la paz significa garantizar el Estado de Derecho en todo el territorio nacional. La prevalencia del Estado de Derecho es la consolidación de la seguridad en todo el territorio nacional, la observancia plena de los derechos humanos, y el funcionamiento eficaz de la justicia.

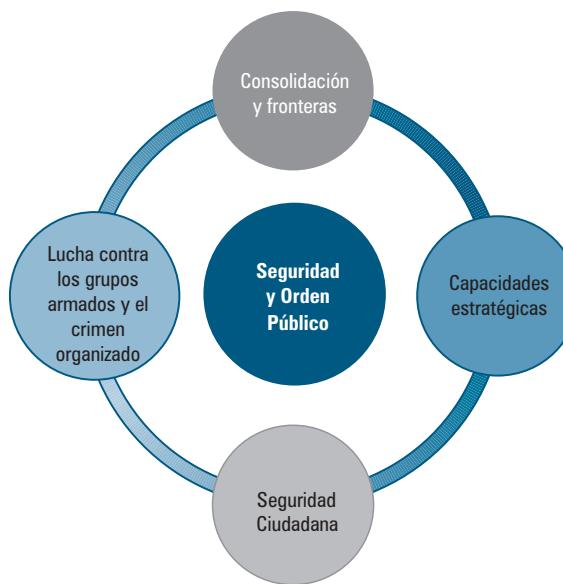
En todos estos aspectos se han logrado avances fundamentales en los últimos años: entre 2003 y 2009 se redujo el número de secuestros extorsivos en casi 90%, los actos terroristas en más de 80% y las acciones subversivas en un 64%. Ahora bien, los índices de violencia del país son todavía excesivos bajo estándares internacionales, y adicionalmente la naturaleza de las amenazas de la violencia ha mutado en diversas formas. Lo anterior apunta a la necesidad de desarrollar nuevas estrategias para hacer frente a estos cambios estructurales. En concreto, se requiere una estrategia de seguridad rural para la consolidación territorial, una estrategia para la seguridad de fronteras, una estrategia para el fortalecimiento de la inteligencia, una estrategia para el desarrollo de capacidades estratégicas mínimas, y una estrategia integral para la seguridad y la convivencia ciudadana.

Para el desarrollo exitoso de estas estrategias, hemos aprendido que el problema de inseguridad no solamente pasa por el concurso de la Fuerza Pública, sino que requiere sinergias y coordinación interinstitucional para conseguir una seguridad duradera, entendida más allá del control territorial.

Uno de los aspectos cuya importancia sobresale en este tipo de sinergias es definitivamente la justicia. El fortalecimiento de la justicia y la eliminación de la impunidad son pasos críticos para garantizar el ejercicio libre y el goce pleno de los derechos humanos a toda la población. Un mayor acceso a mecanismos formales y no formales de justicia por parte de la población, así como una mayor eficiencia de las entidades responsables del tema y una política criminal y penitenciaria consistentes, constituyen acciones esenciales para hacer irreversibles los avances obtenidos en seguridad y garantizar la observancia de los derechos.

Figura V-1.

Lineamientos estratégicos para consolidar la seguridad



Ahora bien, la eficiencia de la justicia no sólo es fundamental para el cumplimiento de los derechos ciudadanos. También es un requisito esencial para promover la inversión y el crecimiento económico. La eficiencia y credibilidad del sistema judicial de un país es uno de los factores de mayor impacto sobre el desarrollo de las actividades económicas.

La consolidación de la paz y la reducción de la impunidad a través de mejoras en el acceso, la eficiencia y la eficacia de la justicia no son suficientes para garantizar la observancia de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Se requiere una estrategia complementaria que cubra aspectos como: la cultura y ciudadanía en derechos humanos, los derechos a la vida, la libertad e integridad personal, la lucha contra la discriminación y el respeto de las identidades.

La justicia en Colombia, entre otros, sufre de congestión en los despachos judiciales –con un inventario de expedientes superior a 2,3 millones–, su presencia es débil en algunos territorios, y carece, en ciertas instancias, de capacidades técnicas y científicas para realizar investigaciones.

La promoción del respeto a los Derechos Humanos por parte, no sólo de todas las entidades del Estado, sino de la misma ciudadanía, así como el apoyo a las políticas de reparación, resultan fundamentales para evitar recaer en conflictos y disputas del pasado, y así propiciar unas condiciones de seguridad consolidadas que permitan mayores avances en el fortalecimiento institucional, el desarrollo económico y el bienestar social.

A. Seguridad - orden público y seguridad ciudadana

1. Diagnóstico

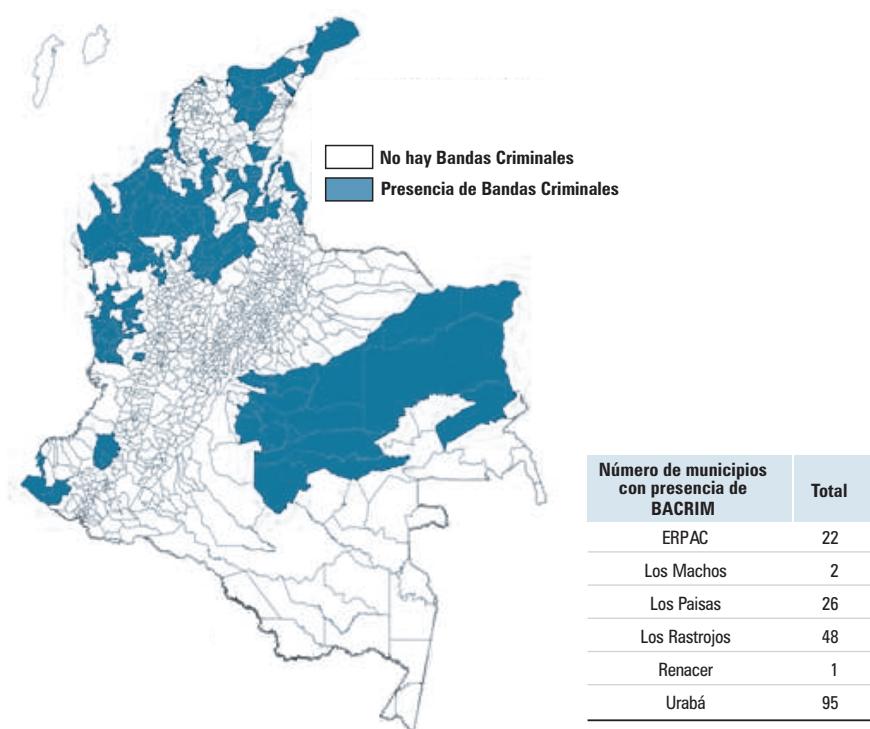
Después de 8 años de implementación de la política de seguridad democrática, hoy el país disfruta de mejores niveles de seguridad con respecto a aquellos existentes una década atrás. El fortalecimiento de la Fuerza Pública -primordialmente en lo relacionado con el pie de fuerza, la movilidad, la inteligencia-, orientado por una política de seguridad y defensa con objetivos claros e impulsada con la voluntad política del gobierno nacional, permitió crear las condiciones necesarias para fortalecer la presencia Estatal y avanzar en el desarrollo social y económico y en la reducción del desplazamiento forzoso en el país. Como resultado de estos esfuerzos, el Estado recuperó para sus ciudadanos la mayor parte del territorio nacional que se encontraba bajo la influencia violenta de los Grupos Armados al Margen de la Ley (GAML), que comprenden a las FARC, el ELN y las Bandas Criminales (BACRIM).

No obstante estos significativos avances, las amenazas no han desaparecido e intentan transformarse para aguantar la acción de la Fuerza Pública y mantener su postura desafiante al Estado y a la democracia. Las FARC se encuentran en su momento de mayor debilidad histórica, han perdido a gran parte de su dirigencia y mandos medios lo que les genera enormes limitaciones de comando y control y han visto radicalmente reducida su capacidad de acción terrorista y violenta por cuenta de la pérdida creciente de hombres, recursos y material logístico. Sin embargo, han implementado estrategias de conservación de fuerzas y han regresado a la guerra de guerrillas en sus expresiones más básicas para golpear, de manera descoordinada y esporádica a la Fuerza Pública, e intimidar a la población. Su dependencia

del narcotráfico, otras prácticas criminales y el terrorismo se profundiza como su último recurso de supervivencia. Por su parte, el ELN sufre como nunca antes una crisis de cohesión e incapacidad operativa que lo ha llevado a plegarse a las FARC en algunas zonas del país y a involucrarse de lleno en el narcotráfico, corrompiendo severamente sus diferentes estructuras.

Esta transformación de las amenazas también incluye el surgimiento de las BACRIM, caracterizadas como agrupaciones de carácter multidelictivo, con alcance transnacional, carentes de plataforma ideológica y cuyos fines son netamente económicos. Estas nuevas estructuras han combinado el narcotráfico con una capacidad armada y de acción violenta para proyectarse en ciertas zonas rurales y las periferias de algunos centros urbanos, buscando el control de economías y actividades ilegales. De esta forma, se han convertido en una de las principales amenazas a la seguridad. También preocupa su creciente interrelación con las FARC y el ELN, y con grupos de delincuencia común en el ámbito urbano.

Figura V-2
Presencia de Bandas Criminales

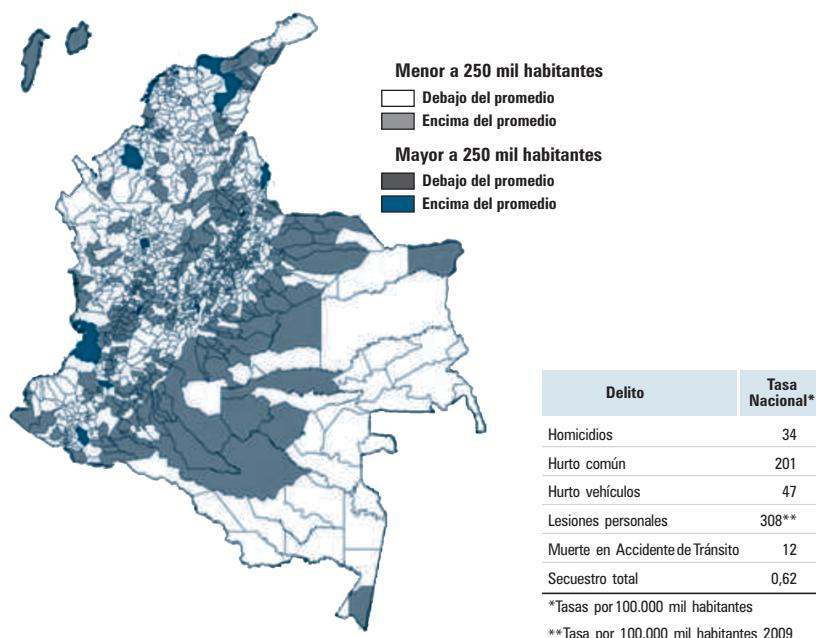


Fuente: Policía Nacional. Mapa IGAC. Construcción DJSG - DNP.

En este sentido, las ciudades también están siendo protagonistas de la transformación que hoy presenta la situación de seguridad en el país. A pesar de la mejoría sustancial en algunos de los indicadores relacionados con la seguridad ciudadana, total de hurtos de automotores y total de hurtos a entidades financieras, por ejemplo, persisten niveles de criminalidad y conflictividad social que no pueden ser aceptados en una sociedad que avanza hacia la prosperidad y el desarrollo. Por ejemplo, los índices de homicidio en algunos centros urbanos presentan cifras muy altas y tendencias que no evidencian un decrecimiento pronunciado como es de esperarse; aunque los indicadores de hoy distan mucho de aquellos que el país sufría hace una década. También es importante reconocer el aumento continuo que vienen registrando indicadores tales como delitos contra la familia y violencia sexual, fenómenos que deben ser atendidos desde el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Por otro lado, se ha dado una multiplicación de fenómenos delincuenciales como el microtráfico, el robo de motocicletas y el hurto común, entre otros, que al presentarse con regularidad, afectan poderosamente la percepción de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos. Esto implica la necesidad de recuperar, mantener y mejorar la seguridad en los principales núcleos urbanos del país por medio de la acción efectiva e integral contra estas múltiples expresiones delictivas.

Figura V-3

Índice de Seguridad y Convivencia Ciudadana



Fuente: Policía Nacional y DANE. Mapa IGAC. Realizado por DJSG - DNP.

En este contexto, es importante mantener presente la naturaleza interconectada y en muchos casos interdependiente de las diferentes organizaciones y expresiones violentas y delictivas. En este sentido, es evidente como en algunas zonas del país las FARC están asociadas con bandas criminales, quienes a su vez funcionan como estructuras articuladoras de ciertas modalidades de crimen urbano como el microtráfico de drogas o la extorsión. Esta interconexión también permite entender los vínculos que ligan la seguridad en las ciudades y el campo. De hecho, las BACRIM basan su poder en el narcotráfico, cuya infraestructura está fundamentalmente en el campo. Al mismo tiempo, las actividades sicariales y extorsivas de estas bandas determinan en buena parte el incremento del homicidio en varios centros urbanos. Estas interconexiones generan un escenario más complejo y ponen de presente la necesidad imperiosa de una respuesta Estatal de carácter integral, coordinada y permanente ante estos retos.

2. Lineamientos estratégicos - Orden público

a. Seguridad para la prosperidad

Los esfuerzos desarrollados por parte de la Fuerza Pública en el marco de la Política Integral de Defensa y Seguridad para la Prosperidad, buscan generar las condiciones para que sea posible proteger de interferencias y perturbaciones a las locomotoras que el Gobierno nacional ha definido como medios para alcanzar la prosperidad. Para que estos propósitos puedan concretarse, la Fuerza Pública coordinará con otras entidades del Estado mecanismos para alcanzar los objetivos previstos.

Por ejemplo, con los ministerios de Transporte y de Agricultura y Desarrollo Rural coordinará acciones tendientes a generar las condiciones de seguridad que hagan posible la construcción de vías en todo el territorio nacional y que posibiliten el retorno al campo de la población desplazada y el normal desarrollo de las actividades agrícolas. Por su parte, con los ministerios de Minas y Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, generará acciones estratégicas tendientes a combatir la extracción ilegal de minerales, a mitigar el impacto que genere el desarrollo del sector minero-energético en materia de orden público, a garantizar la explotación, producción y transporte de hidrocarburos, a garantizar la ejecución de megaproyectos de infraestructura energética y a proteger la biodiversidad y los recursos naturales. Igualmente promoverá acciones para que a través de los macroproyectos de vivienda se genere un ambiente y un entorno que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y convivencia ciudadana. Por último, para impulsar la locomotora de la innovación, el sector continuará propiciando la investigación y el desarrollo en temas asociados a la seguridad y a la defensa, que puedan llegar a tener usos civiles.

b. Consolidación de la seguridad y lucha contra los GAML

Dada la intención de cambio y adaptación de los GAML ante la acción de la Fuerza Pública, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los Organismos de Seguridad del Estado intensificarán su esfuerzo por desarticular a estos grupos y demás organizaciones que amenacen la seguridad de los colombianos a través de la violencia, el crimen y el terrorismo. Dentro de este marco, se impulsarán una serie de programas de inversión destinados a fortalecer los medios de protección de la Fuerza Pública y de los Organismos de Seguridad del Estado. En particular, se hará énfasis en fortalecer los medios destinados a generar inteligencia sobre las estructuras de milicias y colaboradores clandestinos de los actores al margen de la ley.

1. Plan Nacional de Consolidación Territorial

Como complemento a un esfuerzo que debe ser integral, el sector defensa continuará fortaleciendo sus capacidades para consolidar la seguridad en el territorio nacional, implementando de manera prioritaria y coordinada su oferta institucional en las zonas de consolidación. En este sentido, y con el propósito de atender las demandas de seguridad en las regiones y asegurar la logística de las Fuerzas Militares y de Policía en cada uno de los Centros de Coordinación Regional, el Gobierno nacional trabajará en la estructuración y operación de un esquema de protección y seguridad diferenciado para las áreas de consolidación, que potencie la capacidad estratégica de Fuerza Pública frente a los objetivos del Plan Nacional de Consolidación Territorial.

2. Fronteras

Con el fin de aumentar el costo de oportunidad de violar el límite territorial colombiano y disminuir la influencia y capacidad operacional del crimen transnacional y el terrorismo sobre el territorio nacional, se harán los esfuerzos necesarios para incrementar la presencia de la Fuerza Pública en las fronteras terrestres y marítimas y la implementación de mecanismos de verificación y control migratorio por parte de la autoridad migratoria, como base fundamental de cualquier esfuerzo para generar bienestar y prosperidad en estas regiones. Las Fuerzas Militares y la Policía seguirán cumpliendo un papel fundamental en el mantenimiento de la soberanía a través de su presencia en territorios apartados y poco poblados del país y en la contención de amenazas convencionales y no convencionales.

c. Lucha contra el narcotráfico y la ilegalidad

El tráfico de drogas se ha convertido en la principal fuente de recursos que da sostenibilidad a los GAML y por lo mismo estas organizaciones son las primeras interesadas en preservar la existencia de este negocio ilegal, lo que hace aún más

complejo el escenario de lucha contra el narcotráfico en Colombia. En ese sentido, el combate contra el narcotráfico en todas sus dimensiones se ha convertido en un elemento determinante para avanzar en el desmantelamiento definitivo de los grupos armados ilegales y las bandas criminales. Para atacar de manera articulada las diferentes estructuras del narcotráfico, dos aspectos son necesarios. Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional.

Adicionalmente, así como la lucha contra el narcotráfico es fundamental, también lo es atacar las demás fuentes ilegales de ingresos que hoy tienen los GAM. La extracción ilegal de minerales, el microtráfico de estupefacientes, la extorsión, el tráfico de armas y especies, el robo de combustible, la trata de personas, entre otras actividades, constituyen propósitos económicos de estos grupos y, como tales, funcionan como combustible para el deterioro de las condiciones de seguridad. En ese orden de ideas, la Fuerza Pública, articulada con otras instituciones del Estado, creará estrategias para combatir estas nuevas modalidades delictivas.

d. Capacidades estratégicas

Colombia ha sido históricamente un país pacífico y respetuoso de las vías diplomáticas para la resolución de controversias. Esta situación no impide que, al igual que otros países del mundo, Colombia oriente y organice su Fuerza Pública para cumplir con el mandato constitucional de defensa de la soberanía, la independencia y la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. En este contexto, se mantendrán y actualizarán las capacidades estratégicas, mejorando el alistamiento y capacidad de reacción que le permitan cumplir con este mandato bajo los principios de no agresión y de cooperación internacional en los ámbitos militar y policial.

Frente al contexto de amenazas que ponen en peligro la supervivencia de la nación como los son los desastres naturales, las entidades del sector son conscientes

de la importancia de desarrollar capacidades estratégicas que permitan la prevención y atención de desastres y la posterior rehabilitación y reconstrucción, así como de participar activamente en la elaboración de una política nacional de movilización en la que participen los distintos sectores de la sociedad. Dos factores se tendrán en cuenta: Primero, la creación de organizaciones de Defensa Civil en los municipios que aún no la tengan, mediante programas de divulgación y capacitación a la comunidad que logren concientizar la importancia de la preparación y prevención frente a las emergencias y desastres. De igual manera, se fortalecerá la creación de ocho Direcciones Seccionales en los Departamentos de Arauca, Amazonas, San Andrés (Islas), Guainía, Guaviare, Putumayo, Vichada y Vaupés para garantizar mayor efectividad en la atención de emergencias naturales o causadas por el hombre. Y segundo, la participación de las Fuerzas Militares, principalmente a través de Ingenieros Militares, en la reconstrucción de vías estratégicas y otras de difícil acceso para la ejecución de obras por parte de contratistas civiles.

Con relación a las acciones de inteligencia y contrainteligencia, se continuará con su fortalecimiento y modernización en las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) o quien haga sus veces, y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), con el propósito de incrementar los logros obtenidos de forma cooperativa e individual en la prevención y la lucha contra las amenazas en contra de la democracia, la seguridad y la defensa nacional. Así mismo se avanzará en la formulación de un plan general de inteligencia que articule a las diferentes instancias que integren una comunidad de inteligencia; y en la creación e implementación de herramientas de control con el respeto al secreto y la reserva de la información, en procura de proteger los Derechos Humanos y los intereses supremos de la nación. Para alcanzar este fin, se requiere transformar el DAS en una nueva agencia civil de inteligencia dedicada exclusivamente a las labores de inteligencia y contrainteligencia de Estado, superando así las debilidades estructurales existentes ocasionadas, entre otras cosas, por la proliferación de funciones y la falta de controles. Igualmente se fortalecerá la función de control migratorio a través de la creación de una instancia especializada, en aras de una mejor gestión, cobertura y resultados, entre los que se incluye la prevención de los delitos transnacionales y búsqueda de mecanismos de cooperación internacional. Esto teniendo en cuenta que el control migratorio es la primera línea de defensa de un país.

Además de los esfuerzos en materia de fortalecimiento de las capacidades estratégicas, se continuará con el proceso de robustecer las acciones multilaterales, que estarán apoyadas en la tecnicificación, especialización, e interoperabilidad de equipos y en la profesionalización, coordinación y flexibilidad de su personal. La coordinación internacional se dará también en las áreas de inteligencia y lucha contra las drogas. Así, se reforzarán los vínculos con fuerzas de seguridad y agencias

de inteligencia internacionales, y se promoverá un portafolio de servicios con los avances y conocimientos adquiridos, como aporte a la eficacia de la lucha contra las drogas a nivel mundial.

e. Modernización del Sector Seguridad y Defensa

El sector seguridad y defensa presenta retos fundamentales para los próximos años. La Fuerza Pública y los Organismos de Seguridad del Estado deberán responder a todas las amenazas que hoy tiene el país. Y para eso, es necesario trabajar en la modernización del sector, mediante avances institucionales y normativos. Por eso, las estrategias y programas que se desarrollen en este objetivo se enfocarán en dos componentes: por un lado, en el mejoramiento gerencial y administrativo del sector y, por el otro, en los esfuerzos por mejorar las condiciones de los miembros de la Fuerza Pública.

1. Mejoramiento gerencial y administrativo del sector

- *Sostenibilidad del gasto en el Sector Defensa.* Adopción de medidas para reducir costos operativos del sector mediante búsqueda de eficiencias y desarrollo de un proceso de planeación y programación presupuestal que marque la diferencia con ejercicios iniciales de presupuestación.
- *Ciencia y Tecnología para la Defensa y la Seguridad.* Desarrollo de un plan sectorial que promueva la investigación y desarrollo, con miras a lograr que el país cuente con autosuficiencia e innovación en el campo de la defensa.
- *Agencia para la Cooperación y Exportación en Seguridad y Defensa.* Creación de una Agencia que centralice y promocione la cooperación y la oferta de bienes y servicios del sector a las Fuerzas Armadas de otros países.
- *Futuro de la Fuerza 2035.* Desarrollo de ejercicios de rediseño de Fuerza que permita generar capacidades para enfrentar los nuevos ambientes de amenazas de forma eficiente y eficaz.
- *Logística para la Defensa y la Seguridad.* Estructuración de un modelo logístico para el sector, que solucione necesidades y optimice el empleo de los recursos.
- *GSED competitivo.* Profundización en las estrategias de Gobierno Corporativo establecidas bajo criterios de planeación, direccionamiento y control, que permitan fortalecer a las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las que se adhieran al Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), con miras a que se conviertan en un verdadero apoyo a la Fuerza Pública y un gran aporte al desarrollo del Sector de la Seguridad y Defensa Nacional.

Dentro de las estrategias para el fortalecimiento del control, las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Defensa Nacional, así como las instituciones que se adhieran al Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), adoptarán revisorías fiscales como herramientas de soporte a la labor de sus Juntas Directivas, Consejos Directivos o Consejo Superior.

2. Esfuerzos por mejorar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública

Dadas las condiciones especiales de riesgo y dedicación que implica el desempeño profesional de militares y policías se trabajará en la eficiencia en la asignación y administración de recursos, que permita proveer una atención adecuada a la demanda de servicios de salud, educación, recreación y la ampliación de los mecanismos de asignación de vivienda a miembros de la Fuerza Pública, heridos y dados de baja en combate, y sus familias. De igual manera, se continuará impulsando el proceso de fortalecimiento del capital humano de Soldados Profesionales e Infantes de Marina Profesionales, para que logren un futuro laboral al terminar su carrera en la Fuerza Pública. Finalmente, se continuará trabajando para que las Fuerzas Militares alcancen la legitimidad frente a la sociedad nacional e internacional, al demostrar que están conformadas por seres humanos integrales, formados con excelencia académica, ética y humanística para ser líderes, estrategas y comandantes respetuosos de las normas constitucionales, los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

3. Introducción y principios - Seguridad y convivencia ciudadana

La Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PSCC), que el Gobierno nacional desarrollará a partir de los criterios y ejes que se señalan a continuación, estará orientada a la protección del ciudadano frente a los riesgos y amenazas a su seguridad, permitiendo la convivencia y la prosperidad económica. Se enmarca y es uno de los pilares de la política integral de defensa y seguridad para la prosperidad democrática. La PSCC enfrenta varios desafíos dentro de los cuales cabe señalar: (1) fortalecer el Estado de derecho garantizando el imperio de la ley y la promoción de la cultura ciudadana; (2) combatir la delincuencia organizada y prevenir la aparición de nuevos actores dedicados al crimen organizado; (3) proteger los derechos individuales y colectivos; (4) combatir y desarticular mercados de economía ilegal sobre los cuales se constituyen, articulan y consolidan estructuras criminales; (5) responder de manera efectiva a las conductas que pongan en riesgo o atenten contra la seguridad individual y colectiva; y (6) promover la convivencia ciudadana. La política atenderá los siguientes principios y criterios de intervención:

Principios

- *Salvaguarda de las libertades y derechos individuales:* la protección del ciudadano es prioritaria.
- *Articulación al interior del Gobierno nacional:* para ajustar y ejecutar los programas y proyectos relacionados con la PSCC.
- *Coordinación Nación-territorio:* entre las entidades públicas del orden nacional, departamental y local para atender los temas de seguridad y convivencia ciudadana.
- *Autonomía Territorial:* para prevenir y controlar la violencia y delincuencia en su territorio.

Criterios de Intervención

- *Factores determinantes de la violencia y la criminalidad:* serán atendidos prioritariamente.
- *Especificidad territorial:* se debe reconocer y comprender la evolución en el tiempo de la criminalidad y las dinámicas territoriales particulares que la determinan.
- *Priorización de acciones:* las intervenciones deben responder a una priorización de los tipos criminales.
- *Integralidad focalizada:* reconoce la multicausalidad y complejidad del fenómeno delincuencial en las ciudades, y que las respuestas a éste incluyen acciones de prevención, control y aplicación de justicia penal, resocialización y asistencia a las víctimas del delito.
- *Población en riesgo:* las intervenciones sociales estarán focalizadas en la preventión secundaria y terciaria, en particular de crímenes de alto impacto en los municipios y zonas priorizadas en la PSCC.
- *Jóvenes priorizados:* para evitar su vinculación o reincidencia en la delincuencia, así como para fomentar su resocialización.
- *Largo plazo y gradualidad:* en la reducción de la violencia y la criminalidad dada su complejidad.
- *Experiencias exitosas:* la definición de las intervenciones se basará en el conocimiento de su éxito y efectividad.
- *Seguimiento y evaluación:* de las políticas diseñadas y los programas ejecutados a nivel local por parte de actores institucionales y sociales.

4. Ejes estratégicos - Seguridad y convivencia ciudadana

En el marco de los principios enunciados y con el fin de atender a los desafíos señalados, la PSCC propone los siguientes Ejes y Acciones estratégicas, los cuales serán financiados en gran medida con aportes del Fondo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (FONSECON)³⁶³.

a. Prevención social y situacional

Este eje alude a estrategias de reducción, neutralización y/o control de los riesgos específicos e inminentes de la ocurrencia de delitos; implica trabajar diversos niveles y tipos de prevención, demanda particularmente un enfoque poblacional al igual que territorial y va más allá de la amenaza de la pena y la vigilancia policial. El Gobierno nacional fortalecerá sus procesos de asistencia técnica con el fin de acompañar, promover e instalar capacidades en lo municipal para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de estrategias, programas y proyectos de prevención específica; orientados principalmente a poblaciones en riesgo de ser utilizadas y vinculadas en redes delictivas. Particularmente, formulará una política de prevención de la delincuencia juvenil y dará impulso al logro de los objetivos propuestos en el documento de política de prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados organizados al margen de la ley y grupos delictivos organizados.

Adicionalmente, se revisarán y fortalecerán programas que han estado orientados a: (1) promover la prevención temprana del delito en establecimientos educativos e impulsar iniciativas que eviten la desescolarización; (2) facilitar la inclusión social e inserción económica de quienes han estado vinculados a grupos juveniles violentos y de accionar criminal; (3) prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual; (4) prevenir el consumo de sustancias psicoactivas y de alcohol, discriminando estrategias e intervenciones de acuerdo al tipo de consumidor; (5) priorizar acciones destinadas a la prevención de la accidentalidad vial y a la generación de una cultura de seguridad vial; (6) transformar imaginarios y prácticas culturales que valoran positivamente fenómenos violentos y criminales; (7) promover planes de desarme y fortalecer el control, registro e interdicción al mercado y tráfico ilegal de armas con impacto en la seguridad ciudadana³⁶⁴;

³⁶³ En el caso concreto del FONSECON es necesario establecer líneas prioritarias de inversión acordes con la política y sobre las cuales se realice la cofinanciación de los entes territoriales.

³⁶⁴ Además de las políticas señaladas, se deberá adoptar una estrategia integral que atienda el microtráfico, y el tráfico y el mercado ilegal de armas.

(8) promover la prevención situacional que comprende la recuperación de áreas deprimidas en las ciudades y cascos urbanos, la recuperación de espacios públicos y programas de renovación urbana; y (9) fomentar espacios y prácticas protectoras para niños, niñas y adolescentes en zonas de riesgo de utilización y reclutamiento.

b. Presencia y control policial

La recuperación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana requieren el fortalecimiento de la capacidad de la Policía Nacional para el control y disuasión del crimen común y emergente; su despliegue funcional en los centros urbanos y sus áreas de influencia; el apoyo tecnológico a la acción policial por medio del fortalecimiento de los Sistemas Integrados de Emergencias y Seguridad (SIES); el ajuste de las políticas de seguridad con el fin de adaptarlas a las dinámicas delincuenciales cambiantes; y la activa participación e involucramiento de los entes territoriales en la caracterización y tratamiento del fenómeno criminal; para lo que se requiere desarrollar la gestión territorial y promover la apropiación de las funciones y competencias por parte de las autoridades locales en la materia en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros³⁶⁵.

En este eje se prevé la implementación progresiva del Plan Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes³⁶⁶; el apoyo a la implementación del Plan contempla la profesionalización y dotación del personal, así como mejores medios para la movilidad, comunicaciones y logística e informática. Lo anterior estará complementado por un fortalecimiento de las especialidades de la Policía Nacional, en particular de la modalidad de Policía Judicial, a través de una mayor capacitación en investigación criminal, el mejoramiento de medios logísticos y una mejor articulación con la Fiscalía y demás organismos con funciones de policía judicial. Adicionalmente, se requerirá fortalecer los controles internos de la Institución y las veedurías ciudadanas. Finalmente, se promoverá la armonización de las acciones policiales con los requerimientos en seguridad y convivencia ciudadana de los Macroproyectos y nuevos asentamientos urbanos.

³⁶⁵ Es necesario un mayor liderazgo territorial en la formulación, desarrollo y evaluación de los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana; los planes maestros de equipamiento en seguridad, convivencia ciudadana y justicia; y los planes viales. Lo anterior en el marco del Programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), cuyo objetivo es fortalecer la gobernabilidad local en materia de convivencia y seguridad ciudadana.

³⁶⁶ El Plan busca ubicar el personal policial en las áreas más afectadas por la inseguridad, focalizar su acción respecto a los delitos de mayor impacto y permitir una apropiación diferente del territorio por parte de la institución de tal forma que se genere mayor valor público en el servicio que se presta y se mejore la interacción con la comunidad.

c. Justicia y denuncia

El mejoramiento de las condiciones de seguridad ciudadana requiere el fortalecimiento del Sistema Penal Oral Acusatorio, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, el régimen penitenciario y los procesos de resocialización, temas desarrollados en el capítulo de Justicia.

Adicionalmente, en los sistemas modernos de seguridad ciudadana es de vital importancia cumplir con el objetivo de “proteger a quienes pueden sufrir o han sufrido las consecuencias de un delito”³⁶⁷ garantizando que la víctima no tenga que enfrentar estructuras institucionales desarticuladas e ineficientes que terminan por revictimizarla.

Uno de los derechos que es más vulnerado y por el cual muchas de las víctimas no denuncian, es la falta de confianza y capacidad del sistema para garantizar la debida protección, por un lado frente al victimario –cercano o desconocido–; y, por el otro, frente al mismo proceso judicial. Esto impacta negativamente el potencial restaurativo que tiene la participación activa de la víctima en el proceso penal –aporte de pruebas, testimonio–, y de disminución de los niveles de impunidad. Adicionalmente, las víctimas reportan una actitud de desestímulo a la denuncia por parte de las mismas autoridades encargadas de recibir la noticia de los delitos.

En esta política se promueve el fortalecimiento de la atención a las víctimas de los delitos de violencia sexual y violencia intrafamiliar a través de la ampliación en cobertura y calidad de los centros de atención a víctimas³⁶⁸, la aplicación de protocolos especializados para el control de violencias basadas en el género, así como de la debida prestación de los servicios de salud a las víctimas de abuso sexual y violencia intrafamiliar. De igual manera, se busca crear programas para prevenir la revictimización y formular un plan de mejoramiento de los sistemas de denuncia y atención al ciudadano.

³⁶⁷ PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. “Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano” (2009). El Salvador.

³⁶⁸ Existen en Colombia dos Centros de Atención a Víctimas CAV (Bogotá y Bucaramanga) que cuentan con un equipo profesional conformado por abogados, psicólogos y trabajadores sociales, para orientar y acompañar a las víctimas del delito en todas las etapas del proceso judicial. Igualmente, este proyecto ha capacitado a las personas que hacen parte de la Red de Asistencia a Víctimas en Bogotá. Esta red está integrada por el ICBF, Medicina Legal, Acción Social, Policía Nacional, Secretaría Distrital de Salud, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Integración Social, Secretaría de Tránsito y Transporte, facultades de Derecho y Psicología entre otras entidades.

d. Cultura de legalidad y convivencia

Se busca incrementar el apego y adhesión de los ciudadanos a una cultura ciudadana basada en la apropiación y respeto de las normas de convivencia, que fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas, el régimen del Estado Social de Derecho y la convivencia ciudadana. El Gobierno nacional promoverá el desarrollo de programas territoriales que incrementen la eficacia de las sanciones legales y promueva las regulaciones sociales para los comportamientos violatorios de las normas; promuevan las prácticas políticas y administrativas basadas en los principios del buen gobierno y la participación ciudadana; utilicen estrategias pedagógicas y educativas para difundir los valores constitucionales y legales; y se articulen con las políticas sociales y las que propenden por el reconocimiento de las diversas identidades.

En el horizonte hacia la reconciliación, se promoverán procesos de reintegración donde se ofrezcan beneficios directos e indirectos a los desmovilizados y sus familias, orientados al desarrollo de competencias y habilidades psicosociales, educativas, laborales y la generación de oportunidades, entre otros, para que puedan ser autónomos dentro del marco de la legalidad, ser miembros activos dentro de sus familias y comunidades, aportándole a su vez a la convivencia y a la reconciliación en coordinación y articulación con las entidades competentes del orden nacional y territorial de acuerdo a los CONPES 3554 de 2008 y 3673 de 2010 y al marco normativo del proceso de reintegración vigente.

De esta manera, se contribuye a la consolidación de relaciones de confianza entre los participantes del proceso y las comunidades receptoras, así como entre estos y las instituciones. Para tal efecto, se fortalecerán espacios de encuentro y deliberación pública; se generarán capacidades para la construcción de consensos; se promoverá la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, entre otros. Además, se promoverán iniciativas comunitarias, privadas e institucionales que permitan transformar imaginarios sociales sobre la Reintegración y se conviertan en una posibilidad para consolidar acciones para la paz; facilitando la aceptación social de los participantes del proceso de reintegración, sin perjuicio del ejercicio de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

El Gobierno nacional promoverá la inclusión de los lineamientos de la política de reintegración en los mecanismos de planeación y política de orden territorial.

e. Ciudadanía activa y responsable

La Política requiere del concurso decidido de la ciudadanía que es su destinataria y principal actor. La responsabilidad del Gobierno nacional y territorial en el liderazgo e impulso de la política es innegable pero no es suficiente; reducir la violencia y la criminalidad es una labor de largo plazo que sólo es factible con una vinculación activa de la ciudadanía. Así mismo, es una responsabilidad de la sociedad, por eso debe procurarse la vinculación de todos los actores sociales pertinentes. En este eje se prevé fomentar la responsabilidad social de las empresas privadas, fortalecer un mecanismo de denuncia por parte de la ciudadanía, crear alianzas de seguridad y convivencia con los principales actores públicos y privados, particularmente en municipios priorizados, y fortalecer los frentes locales de seguridad y las Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana.

La consolidación de las “Redes de Apoyo y Solidaridad Ciudadana” a través de la coordinación entre la Policía Nacional y la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, permitirá aprovechar la información suministrada por los más de 190.000 guardias de seguridad y los medios técnicos de los servicios de vigilancia, existentes en el país. Para lograrlo, se mantendrá el marco institucional existente para la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, que garantiza su funcionamiento.

5. Componentes transversales de la PSCC

Con el propósito de apoyar el desarrollo y ejecución de los ejes señalados, es necesario avanzar en dos componentes estratégicos que son transversales a la Política: los sistemas de información y los desarrollos normativos.

1. Sistemas de Información y Estudios de Políticas Públicas

El propósito del componente es facilitar el proceso de diseño, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas efectivas contra el delito, la criminalidad y la violencia, las acciones de sanción y control policial y los procesos judiciales. El país cuenta con una amplia experiencia en el diseño, implementación y operación de sistemas de información primaria oficial y de Observatorios del Delito que utilizan estas fuentes oficiales. En esta línea, es necesario complementar las estadísticas criminales con encuestas de victimización y de autoreporte. Así como aumentar el uso de información para la implementación de políticas, planes y programas de Seguridad y Convivencia Ciudadana a nivel municipal, departamental y nacional en los próximos cuatro años.

2. Desarrollos normativos

Con el propósito de alcanzar una justicia efectiva que permita contrarrestar las amenazas a la seguridad y la convivencia se avanzará en los desarrollos y ajustes normativos necesarios para alcanzar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia.

6. Metas de seguridad y defensa nacional

Tabla V-1

Atentados contra la infraestructura vial

Indicadores	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea de base 2010	Meta 2014
Hectáreas de cultivo de coca existente	Hectáreas	Resultado	68.025	30.000
Cocaína incautada respecto a la producción potencial	Porcentaje	Resultado	38%	70%
Municipios sin influencia de BACRIM	Porcentaje	Resultado	83%	100%
Desmovilizados individuales	Número	Resultado	2.446	6.000
Atentados contra la infraestructura energética	Número	Resultado	26	22
Atentados contra la infraestructura hidrocarburos	Número	Resultado	31	23
Atentados contra la infraestructura vial	Número	Resultado	23	20
Piratería terrestre sobre la red troncal vial principal	Casos	Resultado	112	96
Pasos informales controlados	Número	Resultado	0	8
Planes binacionales de seguridad	Número	Resultado	0	4
Presencia en misiones de paz	Número	Resultado	2	4
Países receptores de cooperación	Número	Resultado	14	25
Ventas anuales del GSED	Billones de pesos	Resultado	1,5	3
Exportaciones anuales del GSED	Millones de pesos	Resultado	46.000	90.000
Inversión del GSED en ciencia y tecnología	Millones de pesos	Resultado	8.000	30.000
Implementación de APP para la generación de eficiencias del sector	Número	Resultado	0	3

7. Metas de seguridad y convivencia ciudadana

Tabla V-2

Nombre del indicador	Unidad de medida	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta 2014
Lesiones personales	Número	Resultado	52.772	47.495
Tasa de homicidio	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	34	28
Tasa de hurto común	Tasa por 100.000 habitantes	Resultado	201	182
Accidentes de tránsito	Número	Resultado	31.687	28.518
Extorsión y microextorsión	Número	Resultado	1.352	1.190
Centros de Atención Especializada para adolescentes en conflicto con la ley construidos	Número	Resultado	0	3

B. Justicia

1. Diagnóstico

Un sistema judicial independiente es fundamental para la consolidación de la democracia, el progreso social y la reducción de la violencia y sus impactos diferenciados por género. Dentro de este marco, es necesario fortalecer las instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de las normas y los mecanismos diseñados para promover la resolución pacífica de los conflictos.

Igualmente, la literatura económica ha señalado la estrecha conexión entre los sistemas judiciales eficientes y el crecimiento económico (Posner, 1998). En primer lugar, un sistema judicial idóneo protege los derechos de propiedad de los asociados y garantiza el cumplimiento de las obligaciones pactadas en los contratos; en segundo lugar, un marco regulatorio claro y un sistema judicial eficiente, promueve la competencia en los mercados e incentiva el aumento de la competitividad de las empresas. Ambas condiciones son vitales para jalonar el crecimiento económico.

Uno de los principales problemas que afecta la prestación de los servicios de justicia formal es la congestión de los despachos. En efecto, el inventario final alcanzaba, a diciembre de 2010, 2.350.000³⁶⁹ expedientes judiciales en trámite,

³⁶⁹ Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa (2011, marzo).

concentrados principalmente en los distritos judiciales de Bogotá, Cali, Barranquilla, Medellín y Bucaramanga.

A pesar de los esfuerzos de la Rama Judicial por descongestionar los despachos, esa situación continúa impactando de manera negativa la prestación del servicio, y en especial, la celeridad de los procesos.

Así mismo, el aumento de acciones y omisiones de las autoridades públicas continúan generando pleitos contra el Estado, que hoy superan los 170.252 procesos³⁷⁰ con las consecuencias patrimoniales que implica la indemnización de daños antijurídicos a los ciudadanos ante tribunales nacionales e internacionales. Los esfuerzos realizados resultan insuficientes para enfrentar la problemática descrita y para garantizar el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza en el ciudadano.

Otro de los problemas relacionados con el servicio de justicia son las barreras al acceso, entre las cuales se encuentran las barreras culturales que validan ciertos delitos, así como el desconocimiento de las víctimas de sus derechos particularmente aquellas que han sufrido violencia sexual y basada en género. En efecto, siguen existiendo regiones del país con una débil presencia de los operadores de los niveles nacional y territorial en materia de justicia que dificultan el acceso y acercamiento efectivo por parte de la población vulnerable³⁷¹. También es necesario reconocer que las comunidades afrocolombiana e indígena aún son víctimas de distintas formas de discriminación racial en el país y que dicha situación se refleja en una mayor dificultad para acceder a la justicia.

En lo que respecta a la política criminal, los problemas fundamentales del Estado para hacerle frente a las conductas consideradas como reprochables, se centran en la deficiencia en los medios de investigación técnicos y científicos para la investigación criminal y la judicialización de las conductas delictivas, en la imposibilidad que tiene la Fiscalía General de la Nación para definir su propia planta de personal, y la falta de atención y protección eficiente a las víctimas de las actividades delincuenciales observando el enfoque diferencial y de género.

A pesar de que el límite de hacinamiento en las cárceles en encuentra actualmente cerca del promedio histórico (28,62%³⁷²), debido principalmente

³⁷⁰ Datos consolidados por la Dirección de Defensa Jurídica del Estado según reporte sobre los procesos que en 2009 efectuaron 154 entidades de la Administración Pública Nacional.

³⁷¹ En 2009, 133 municipios no contaban con despachos judiciales. Consejo Superior de la Judicatura. *Plan Sectorial de la Rama Judicial*, pág. 54, Bogotá D. C., Colombia.

³⁷² Datos del INPEC con corte a septiembre de 2010.

a la creación de 22.703 cupos a través de la construcción de 10 nuevos establecimientos, aún no se ha resuelto el deterioro y el envejecimiento de la infraestructura existente. En efecto, con una vida útil estimada de 50 años, el 45% de los 149 establecimientos existentes supera ese término. Estos establecimientos están distribuidos en el territorio de la siguiente manera: 1 en la Orinoquia, 16 en la región Caribe, 102 en la región central, 9 en la región Nororiental, 4 en la región Pacífico y 17 en la región Sur.

En cuanto a la resocialización de los reclusos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) en asociación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deberá hacer énfasis en la resocialización del recluso, enfocada al fortalecimiento del modelo educativo, dentro del marco de un programa de tratamiento y desarrollo.

2. Lineamientos

a. Justicia formal, oralidad y descongestión

El Gobierno trabajará coordinadamente con la Rama Judicial a fin de definir políticas ambiciosas que permitan enfrentar decididamente el problema de la congestión judicial y contar con una justicia al día. En ese sentido, una de las estrategias fundamentales será la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, lo que debe redundar en tiempos procesales más reducidos y en una mayor capacidad del aparato de justicia para responder en forma oportuna a las demandas ciudadanas. Estas disposiciones se acompañarán de otras medidas como la incorporación de nuevas tecnologías de la información (TIC) y modelos de gestión que generen los incentivos adecuados para los operadores judiciales, en el marco de modelos gerenciales de *buen gobierno* que garanticen el uso más adecuado posible de los recursos con que cuenta el sector.

Para los fines de la implementación gradual de la oralidad en las distintas jurisdicciones y especialidades, y la flexibilización y armonización de procedimientos, el Gobierno promoverá la adopción de las respectivas reformas legales.

La ejecución del presupuesto de inversión, de descongestión y demás recursos extraordinarios de la Rama Judicial, se hará conforme a la descongestión, previo concepto que de los mismos haga cada uno de los máximos órganos de las jurisdicciones Constitucional, Ordinaria, Contenciosa Administrativa y Jurisdiccional Disciplinaria, respectivamente.

Igualmente ejercerá la vigilancia y control que de la anterior distribución deba ejecutar la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y el Director Ejecutivo de la Rama Judicial.

b. Tecnologías de la información (e-justice y sistemas de información judicial)

Se debe fomentar el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la justicia (*e-Justice*) para ampliar la oferta del servicio en zonas alejadas y agilizar el trámite de los procesos en los juzgados. Herramientas como los expedientes judiciales virtuales, las notificaciones por medios electrónicos o las herramientas de video conferencia para audiencias en zonas apartadas, son algunas de las aplicaciones que correctamente implementadas fortalecen la justicia.

Para fortalecer el diseño, implementación y seguimiento a las políticas del sector justicia, es necesario continuar las estrategias de intercambio permanente de información entre entidades, la concertación de los indicadores de gestión y la definición de las variables relevantes para las diferentes entidades que componen el sector.

Así mismo, con la aplicación de nuevas tecnologías, se profundizará la política de racionalización del ordenamiento jurídico, para actualizarla y validar el universo del mismo. Con tal fin, se concluirá y se revisará la determinación de las normas vigentes, como paso previo para su consolidación –con apoyo del Sistema Único de Información Normativa–, para la expedición de eventuales decretos derogatorios, y para la validación y expedición de compilaciones legislativas y decretos únicos en relación con la legislación que se determine como vigente.

c. Optimización en la administración de Justicia

Para que la Justicia sea eficiente y ágil es imperativo fortalecer y modernizar los modelos de gestión aplicados por los despachos judiciales. En este sentido, se deben desarrollar e implementar modelos de gestión orientados a resultados y que estén en consonancia con un sistema de evaluación de los funcionarios que incorpore los incentivos adecuados para aumentar la productividad de los despachos.

d. Participación público-privada en infraestructura

Se generarán nuevos esquemas de asociación público-privada para la Rama Judicial y el sector justicia, que permitan desarrollar una eficiente gestión pública en materia de desarrollo de infraestructura. Se requiere encontrar fuentes de recursos complementarias al Presupuesto General de la Nación y esquemas de

gestión con participación del sector privado, que permitan modernizar y ampliar la infraestructura existente, de manera que la Rama Judicial y las entidades del sector, funcionen de forma eficiente y mejoren la prestación de sus servicios a los ciudadanos.

e. Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)

Se requiere contar con una Abogacía General del Estado resistente a la corrupción, compuesta por un personal que cumpla los modelos de competencias comportamentales y funcionales de la gestión jurídica pública encargados de diseñar, ejecutar y controlar políticas estructurales y transversales en temas relacionados con la defensa de los intereses del Estado. Entre éstos, el desarrollo de un sistema de administración del riesgo jurídico que reduzca las acciones y omisiones que vulneran los derechos y bienes de los ciudadanos, la promoción de la conciliación extrajudicial, el arbitramento y demás mecanismos alternos que solucionen los conflictos en los que se involucran entidades estatales, la defensa articulada del Estado en tribunales nacionales e internacionales que garanticen el cumplimiento de la ley, la seguridad jurídica y la confianza ciudadana.

f. Acceso a la Justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión

Es importante seguir consolidando la justicia no formal, entendida ésta como los mecanismos de prestación del servicio de justicia diseñados para la resolución de conflictos. Para ello se requiere fortalecer, tanto a las instituciones, como a los funcionarios habilitados para ejercer dichas funciones, como los conciliadores en equidad y en derecho, con el fin de garantizar la continuidad de la oferta existente fortaleciendo los nuevos espacios y figuras creados como alternativas no jurisdiccionales para promover la transformación pacífica de las controversias.

De otra parte, se avanzará en eliminar las barreras de acceso a las víctimas de violencia sexual y basada en género, perfeccionando en los procesos de acompañamiento, pedagogía de derechos y asistencia psicosocial y jurídica que incentiven las denuncias y conduzcan a sanciones efectivas.

g. Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso

Los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) deben seguir contribuyendo a la no judicialización de los conflictos, a la resolución pacífica de controversias, a la descongestión de los despachos judiciales y a fortalecer la cul-

tura dialogal. En esa medida es vital impulsar los MASC, para atender con mayor agilidad los conflictos de la población y facilitar el acceso de los ciudadanos a la administración de justicia como estrategia complementaria a la establecida en esta materia por parte de la Rama Judicial.

Se debe continuar fortaleciendo los mecanismos alternativos de solución de conflictos de origen comunitario e institucional, así como a otros administradores de justicia diferentes a la Rama Judicial ubicados en entornos urbanos y rurales afectados por fenómenos de conflicto armado, violencia y asociados a la operación de la delincuencia común y organizada.

h. Enfoque regional de la Justicia

Se contará con una estrategia consensuada y concertada con la Rama Judicial que hará expresa las competencias, jurisdicciones, prioridades geográficas y criterios técnicos a ser empleados para la creación o establecimiento de operadores idóneos para administrar justicia en cada región del país.

i. Política criminal coherente y eficaz contra el crimen

En el campo de la política criminal, entendiendo por política criminal “el conjunto de respuestas que un Estado estima necesario adoptar para hacerle frente a conductas consideradas reprochables o causantes de perjuicio social con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en el territorio bajo su jurisdicción”³⁷³, es necesario fortalecer los esfuerzos coordinados de todos los entes del Estado y mejorar la rendición de cuentas ante la sociedad, de tal forma que ello redunde en la reducción de la impunidad y la comisión de delitos, y en el fortalecimiento de la convivencia, la inclusión y la seguridad. Para el control de la criminalidad es necesario promover y apoyar la construcción de una política criminal y penitenciaria que introduzca ajustes en el Sistema Penal Oral Acusatorio (SPOA).

Respecto al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, se promoverá la apropiación y desarrollo de la finalidad del Sistema, al igual que el fortalecimiento de una oferta pertinente, assertiva y estratégica con sus demandas, tanto a nivel nacional como territorial. En este contexto el Gobierno nacional promoverá la construcción de servicios de infraestructura del SRPA, en particular de centros de atención especializados para cumplir con la sanciones de privación de la libertad al adolescente en conflicto con la ley y centros de internamiento preventivo

³⁷³ Colombia, Corte Constitucional. (2001, junio). *Sentencia C-646*, M. P: Cepeda Espinosa, M. J. Bogotá.

garantizando los derechos de esta población, e incorporando los estándares en materia de seguridad y justicia. Esta apuesta demandará la cofinanciación de las entidades territoriales, un actor estratégico en y para el SRPA. Por tanto, las inversiones en la materia no sólo atenderán a criterios de demanda, regionalización, evitar el desarraigo del adolescente, sino también al ejercicio de la corresponsabilidad territorial como lo demanda el mandato constitucional de protección integral a la infancia y a la adolescencia.

El adecuado funcionamiento del SRPA no sólo demanda idóneos servicios de infraestructura y pertinentes sanciones judiciales en función de la conducta punible en la que incurrió el adolescente, sino también atender a que la ejecución de la sentencia judicial, que tiene un espíritu restaurativo de los derechos de esta población, cuente con idóneos modelos de atención, acorde a las particularidades del adolescente y su contexto. Por tanto, es necesario evaluar la actual oferta de atención del SRPA, cualificar los lineamientos de la misma, formar operadores especializados en el tema y dotar de contenidos las diferentes sanciones que establece la Ley 1098 de 2006. Este proceso deberá ser liderado por el ICBF y contar con el concurso de las demás entidades del Sistema, así como del sector privado y la sociedad civil organizada. Garantizar una atención oportuna, pertinente y de calidad permite que el adolescente, como sujeto responsable de sus derechos, sea consciente del daño que causó a su proyecto de vida, el de su víctima y de la comunidad de la que es parte, de tal suerte que se logre la finalidad restaurativa del SRPA y la rehabilitación del adolescente vinculado a éste.

Adicionalmente, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescente demanda de un verdadero sistema de información en función del adolescente y la finalidad de éste. En la actualidad, cada entidad parte del sistema genera su propia medida de medición y esquema de reportes de datos. Situación que no permite tomar decisiones fundadas en evidencia, realizar un verdadero seguimiento al adolescente y la efectividad del sistema y menos aún precisar su reincidencia, entre otros aspectos. Se hace necesario, entonces, avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, que ordena armonizar los diferentes sistemas de información existentes, y del documento CONPES 3629 de 2009, que señala el imperativo de avanzar en la construcción del sistema de información del SRPA en el horizonte de: (1) armonizar los diferentes sistemas de información de las entidades del SRPA; (2) rediseñar procesos de captura, sistematización y análisis de la información; (3) crear el observatorio del SRPA, que brinde análisis pertinentes orientados a formular tanto la política de prevención como la criminal; y (4) diseñar e implementar esquema de seguimiento, monitoreo y evaluación de la oferta institucional para la atención de los adolescentes vinculados al SRPA.

Para combatir el fenómeno criminal, el país debe contar con una política criminal estructurada de acuerdo con su concepción de Estado social de derecho, coherente, eficaz y respetuosa de los derechos fundamentales, que contemple áreas en las cuales se han identificado altos índices de criminalidad, demandando atención inmediata por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y acciones conjuntas de las entidades involucradas tal como lo requiere la lucha y prevención del terrorismo, las bandas y redes criminales, el narcotráfico, el lavado de activos, la defraudación de fluidos y otras conductas punibles.

j. Articulación del Estado y estructura institucional eficiente

Dada la naturaleza compleja y especializada de la política criminal, que se extiende en acciones desde la prevención del delito hasta la asistencia pospenitenciaria, se requiere fortalecer los espacios que permitan la construcción de esta política de Estado, así como consolidar mecanismos efectivos de seguimiento y evaluación. Para ello, se debe fortalecer el Consejo Superior de Política Criminal con un equipo técnico que permita apoyar la toma eficiente de decisiones.

Los cambios en la estructura institucional del sector implican contar con plantas de personal suficientes en la Fiscalía General de la Nación, las instituciones que ejercen funciones de policía judicial y apoyo técnico científico. A este respecto, es necesario que la Fiscalía General de la Nación se fortalezca como ente autónomo e independiente, lo cual se materializa en que cuente con la facultad de definir su propia planta de personal, de tal manera que sea una entidad dinámica para enfrentarse al crimen.

Con el fin de contar con instituciones de cara al ciudadano, deben fortalecerse, en la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las estrategias y modelos de atención al ciudadano; impulsar rutas, guías, protocolos y herramientas técnicas de atención integral diferenciada a las víctimas de la violencia sexual y basada en género; ampliar su presencia institucional en el territorio nacional y sus mecanismos de rendición de cuentas. Lo anterior, deberá acompañarse de estrategias de pedagogía ciudadana de tal manera que se genere mayor confianza en el sistema penal. Tales estrategias permitirán que la población esté informada sobre los procedimientos, sus derechos, y las rutas que faciliten al ciudadano acceder a los servicios de justicia.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública debe atender de manera diferenciada a los retos de defensa técnica y de representación y atención jurídica a víctimas; esto en el sistema penal mixto y acusatorio, en el sistema de responsabilidad penal de adolescentes y justicia y paz, entre otros.

k. Fortalecimiento de la capacidad investigativa y técnico científica

Es necesario adaptar las instituciones a los retos que plantean la criminalidad y la normativa procesal penal existente, que incluye nuevos y modernos esquemas procesales como el sistema penal acusatorio, la Ley de infancia y adolescencia, la Ley de justicia y paz, la Justicia Penal Militar, la reforma al procedimiento de extinción de dominio, la actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes. Dado que los delitos fuente de lavado de activos y financiación del terrorismo se han incrementado, se fortalecerá la *Política nacional de prevención, detección, investigación y juzgamiento del lavado de activos, administración de bienes incautados, acciones de extinción de dominio, cultura antilavado y financiamiento del terrorismo*.

Particularmente, la Fiscalía General de la Nación debe robustecerse en su estructura lo que supone, por una parte, la conformación de modelos investigativos eficientes que propendan por la Judicialización efectiva de los presuntos autores o partícipes de conductas punibles, la posibilidad de ejercer sus facultades constitucionales y legales de una manera más dinámica y adaptada a las necesidades investigativas; todo lo cual se enmarca en la lucha contra la criminalidad organizada.

Es necesario, que las entidades –en especial el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses–, apoyen la función permanente de policía judicial, contando con la capacidad técnica, científica e investigativa necesaria para responder a la demanda por resultados de investigación criminal oportunos y útiles para determinar la ocurrencia o no de conductas punibles y la responsabilidad de los autores y partícipes. Se debe trabajar en procura de la acreditación de los laboratorios de criminalística y certificación de las funciones de policía judicial, de tal forma que se brinde confianza sobre el actuar institucional a la ciudadanía e intervinientes en el proceso penal.

Para robustecer la capacitación, es necesario coordinar y fortalecer las escuelas y centros de formación de los operadores del sistema penal a escala nacional. Igualmente, se deben desarrollar planes interinstitucionales de capacitación y definir programas curriculares mínimos y especializados.

Así mismo, para combatir la criminalidad organizada transnacional de manera eficiente, es necesario reforzar la cooperación internacional con todas las organizaciones que puedan proporcionar un eficaz intercambio de información dentro de los principios de respeto a los derechos humanos y cumplimiento de los convenios internacionales.

Finalmente, es necesario robustecer la atención y protección a las víctimas que participan en procesos penales y garantizar que esta atención tenga un especial énfasis en la aplicación de un enfoque diferencial y de género. Así mismo, se deben

impulsar los mecanismos de reporte de la violencia contra las mujeres y fortalecer la cobertura, calidad y pertinencia de la atención a las víctimas a escala territorial, garantizando la idoneidad de los operadores y sensibilizando a los funcionarios, y a la población en general, sobre los derechos de las víctimas. Para tal efecto, se precisa la difusión, conocimiento, apropiación e implementación de la Ley 1257 de 2008, al igual que el impulso a su reglamentación; en paralelo, al fortalecimiento de la Mesa Interinstitucional para Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Decreto 164 de 2010) promoviendo la colaboración armónica con el sector de justicia.

El proceso penal no debe dejar de lado a los presuntos autores y partícipes de las conductas punibles, como destinatarios de dicho enfoque. Lo anterior, permitirá que haya un mejor uso de los mecanismos de justicia restaurativa y una verdadera armonización entre los derechos de ambos extremos en el proceso penal, generando no sólo un mayor bienestar social, sino también una especial atención a las cadenas de vulnerabilidades. En este contexto, se deben fortalecer los programas de protección y asistencia a víctimas e intervinientes en el proceso penal, que apoyen la efectividad en la administración de justicia.

I. Política Penitenciaria

1. Mejoramiento de la infraestructura

Se elaborará un Plan Maestro de Reposición, Rehabilitación y Mantenimiento de Infraestructura, que a partir del diseño de estándares de operación por tipo de establecimiento, fije una política de largo plazo orientada a reducir el número de establecimientos para aumentar la eficiencia en el uso de los recursos de funcionamiento y de personal del Sistema Penitenciario y Carcelario (SPC).

El INPEC elaborará un estudio que explore en sus aspectos presupuestal, jurídico, técnico y funcional, diferentes modelos alternativos de administración de los establecimientos, y una vez se defina el modelo óptimo y se garantice su viabilidad, se impulsará su implementación con el concurso del sector privado.

2. Tecnificación del INPEC

Para tecnificar el Sistema Penitenciario y Carcelario, el INPEC elaborará un Plan Estratégico de TIC, que permita mejorar los modelos de gestión, los procesos administrativos, financieros, de recursos humanos y misionales, y facilite la integración y el flujo de información entre las diferentes sedes a nivel nacional. Igualmente, continuará con la dotación de elementos tecnológicos de seguridad y control en los establecimientos, el fortalecimiento del proyecto de audiencias virtuales para reducir el traslado de internos ahorrando costos y reduciendo el riesgo para los reclusos y el personal de custodia y vigilancia. A partir de la evaluación del sistema

de vigilancia electrónica, se aumentará su cobertura de condenados y sindicados domiciliarios y la operación y financiamiento del sistema pasará del Ministerio al INPEC. Se estudiará la viabilidad legal de establecer el copago por parte de los condenados o sindicados, así como la redefinición de los requisitos para la obtención del beneficio, las causales de incumplimiento y los procedimientos de recaptura.

Se elaborará un Plan de Atención Básica para la Población Reclusa y de Tratamiento Penitenciario para los condenados que busque la reinserción social del individuo, articulando iniciativas públicas y privadas, dentro de un marco normativo que privilegie el esfuerzo académico y/o la productividad del recluso en función de sus potencialidades lo cual se reflejará en la redención de la pena.

A partir del mejoramiento de los sistemas de información de la sistematización integral del Sistema Penitenciario y Carcelario (SISIPEC) y de la plena identificación, caracterización, clasificación, y tratamiento del recluso, se orientarán los programas de atención básica y de tratamiento y desarrollo, de acuerdo con el perfil del recluso, en especial de aquel con condiciones excepcionales.

En materia educativa se ampliará la cobertura del nuevo modelo educativo del INPEC, así como aquellos relacionados con cultura, deporte y prevención del uso de estupefacientes. En materia de DD. HH., se continuará impulsando la adopción de normas, prácticas y programas dentro del SPC y las escuelas de formación para garantizar su respeto por parte de la población reclusa y los servidores del INPEC.

3. Metas

Tabla V-3

Objetivo	Estrategia	Indicador	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta cuatro-triennio
Justicia	Enfoque regional de la justicia	Mapa de justicia en funcionamiento	Resultado	-	1
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Casas de Justicia construidas, dotadas y en operación	Resultado	68	100
Justicia	Acceso a la justicia y justicia no formal como herramienta de descongestión	Centros de Convivencia Ciudadana construidos, fortalecidos y en operación.	Resultado	16	42
Justicia	Mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) como herramienta de descongestión y acceso	Municipios fortalecidos con mecanismos alternativos de solución de conflictos, prestando servicios eficientes y de calidad	Resultado	253	293

Objetivo	Estrategia	Indicador	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta cuatrienio
Justicia	Prevención del daño antijurídico (defensa judicial del Estado)	Creación de una entidad para la defensa judicial de la nación	Resultado	-	1
Justicia	Política criminal coherente y eficaz contra el crimen	Documento de política criminal elaborado	Resultado	-	1

C. Derechos humanos, derecho internacional humanitario y Justicia transicional

1. Diagnóstico

El Estado colombiano ha avanzado significativamente en el respeto y garantía de los Derechos Humanos de los colombianos y colombianas, lo cual se refleja en el comportamiento de los indicadores durante el periodo 2003-2009. Por ejemplo, el número de homicidios se redujo en un 32,76% y el de secuestros extorsivos en un 89,96%; los actos de terrorismo disminuyeron en un 81%; las víctimas de masacres en un 70,83%; las acciones subversivas en un 64% y el número de personas desplazadas de 2008 a 2009 en un 43,35%³⁷⁴. Desde el inicio de los procesos de la Ley de Justicia y Paz, se ha apoyado la búsqueda de la verdad en más de 44.000 hechos enunciados que relacionan a 61.012 víctimas, y ha conducido a la exhumación de 3.524 cadáveres en 2.901 fosas³⁷⁵.

Una aproximación al universo de víctimas de la violencia lo constituye el número de solicitudes de reparación por vía administrativa que reglamenta el Decreto 1290 de 2008, el cual asciende a 331.604 víctimas, de las cuales el 87% corresponde a hombres y el restante 13% a mujeres. De acuerdo con el hecho victimizante, el 78,01% se relaciona con homicidio; el 10,06% con desaparición forzada; el 2,79% con lesiones que produjeron incapacidad; el 2,73% con secuestro; el 2,61% con lesiones que no produjeron discapacidad; el 2,54% con tortura; el 0,77% con reclutamiento de menores y el 0,49% con delitos contra la integridad sexual³⁷⁶. Los índices de pobreza mantuvieron una tendencia decreciente; la

³⁷⁴ Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

³⁷⁵ Comité Interinstitucional de Justicia y Paz. Matriz del mes de septiembre.

³⁷⁶ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. Subdirección de Atención a Víctimas de la violencia. Corte: Septiembre 30 de 2010.

población que recibió ingresos inferiores a la línea de pobreza bajó del 53,7% en 2002 al 45,5% en 2009. En la salud se aumentó el número de afiliados al régimen subsidiado, se pasó del 46,6% en 2003 al 93,13% en 2009. De igual manera, en el caso de la cobertura bruta de educación básica y media, pasó del 90,6% al 105,6%³⁷⁷.

Tales avances han sido reconocidos por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en sus informes anuales de 2009, los cuales, a su vez, plantean retos en materia de respeto y garantía teniendo en cuenta que las violaciones de Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario aún son significativas.

Por lo anterior, el buen gobierno para la prosperidad democrática, considera que las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, tales como homicidios, desapariciones forzadas, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados de niños, niñas y adolescentes, secuestros, accidentes e incidentes con minas antipersonal, vulneraciones a la integridad personal, violencia sexual y de género, toda las formas de discriminación, ataques a la población civil, violencia contra grupos étnicos, restricciones a las libertades y amenazas a defensores de Derechos Humanos y líderes sociales; así como los obstáculos para garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales, en los componentes de disponibilidad, calidad, aceptabilidad, accesibilidad y adaptabilidad, constituyen especial preocupación que lo instan a avanzar con decisión en el diseño e implementación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH.

Así mismo, en el marco de sus obligaciones de respeto y garantía de los Derechos Humanos, reafirma que la dignidad humana es el centro de las acciones y políticas del Estado en los diferentes sectores; por lo tanto, se reconoce a los seres humanos como sujetos de derechos y agentes del desarrollo, garantizando la participación ciudadana sin discriminación alguna, mediante un diálogo constructivo y democrático, respetuoso del disenso y de las diferencias. De esta forma, la lucha contra la pobreza para lograr condiciones de vida digna; la seguridad democrática y ciudadana para la paz; el fortalecimiento de la justicia para la libertad; y el desarrollo sostenible a partir de las locomotoras del desarrollo: vivienda, infraestructura para el transporte y las comunicaciones, minero-energética, agropecuaria y de la innovación; se sustentarán en este enfoque de derechos y en un enfoque diferencial.

³⁷⁷ Informe del Presidente Álvaro Uribe Vélez ante el Congreso de la República 2010.

2. Lineamientos estratégicos

a. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario

1. Sistema Nacional de DD. HH. y DIH

El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de DD. HH. y DIH, integrado por las entidades del Estado del orden nacional y territorial con competencia en dicha materia; y por los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procesos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación. Este sistema permitirá diseñar, complementar y consolidar las políticas públicas sectoriales con enfoque de derechos y enfoque diferencial.

El sistema será coordinado por la Comisión Intersectorial de DD. HH. y DIH, liderada por el Vicepresidente de la República, la cual será reestructurada y fortalecida en términos de miembros, funciones y competencias, con el objeto de erigirla como la instancia de definición, promoción, orientación, articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, y de respuesta e impulso al cumplimiento de los compromisos internacionales en esas materias.

2. Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH promoverá el respeto y garantía de los Derechos Humanos de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado colombiano con visión regional, bajo los principios de goce efectivo de derechos y enfoque diferencial y los criterios de racionalidad e integralidad; y se constituirá, por los siguientes componentes: (1) Plan Nacional de Acción de DD. HH. y DIH, (2) Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, (3) Educación y cultura en DD. HH., (4) Protección, (5) Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional, (6) Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad, (7) Escenario internacional, (8) Igualdad y no discriminación - Enfoque diferencial.

Esta Política será implementada en todo el territorio nacional de manera coordinada y articulada, bajo los principios de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiariedad. La coordinación nación-territorio implica entre otras, las siguientes acciones: (1) brindar asistencia, asesoría y acompañamiento para aumentar la capacidad técnica de las entidades territoriales en el diseño de políticas, planes, programas y proyectos con enfoque de derechos y enfoque diferencial; (2) posibilitar la interlocución y participación de la sociedad civil en el diseño, implementación y evaluación de las mismas; (3) generar acciones de sensibilización,

formación y cultura en DD. HH. y DIH; y (4) impulsar y promover las acciones previstas en el Sistema Administrativo del Interior, con el fin de que sea ampliamente reconocido como mecanismo institucional de coordinación y articulación en políticas nacionales de alcance territorial.

Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (PNA)

El Gobierno nacional culminará la formulación del PNA con el apoyo del Ministerio Público y de acuerdo con los estándares internacionales, lo adoptará, iniciará la implementación de las estrategias de corto, mediano y largo plazo, y estará conformado como mínimo por los siguientes ejes temáticos: (1) cultura y ciudadanía en DD. HH.; (2) derechos a la vida, libertad e integridad personal; (3) lucha contra la discriminación y respeto de las identidades; (4) derechos económicos sociales y culturales; y (5) acceso a la justicia y lucha contra la impunidad.

Prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH

El *buen gobierno* para la Prosperidad Democrática, considera que la prevención de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH, como obligación integral a cargo del Estado, es una de las estrategias centrales de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, por lo cual, su implementación y cumplimiento será responsabilidad tanto de las autoridades civiles del orden nacional y territorial como de la Fuerza Pública, con el apoyo y seguimiento del Ministerio Público y las organizaciones de la sociedad civil.

La prevención se concibe como el conjunto de estrategias dirigidas a evitar la ocurrencia de violaciones a DD. HH. e infracciones al DIH, desactivar las amenazas y/o mitigar los efectos generados por su ocurrencia y a brindar garantías de no repetición, teniendo como eje transversal el enfoque diferencial.

De manera especial, la formulación e implementación del componente de prevención, desarrollará lo siguiente: (1) definir las causas estructurales que subyacen a cada tipo de violación a los DD. HH. o infracción al DIH; (2) poner en marcha estrategias de tipo económico, social, cultural, judicial y de seguridad que permitan atacar las causas estructurales identificadas; (3) articular los diferentes esfuerzos de las entidades nacionales y territoriales en relación a la prevención de las violaciones de los DD. HH. e infracciones al DIH, como por ejemplo el SAT, CIAT, PNCT, PAICMA, Política Pública de Prevención y Protección del Desplazamiento Forzado, Política Integral de DD. HH. y DIH del MDN, entre otros; (4) generar garantías para el ejercicio de la defensa de los DD. HH.; (5) impartir instrucciones y establecer controles a fin de asegurar que los

servidores públicos se abstengan de vulnerar, por acción u omisión, los DD. HH. y el DIH, al igual que impulsar acciones con el objeto de evitar la comisión de hechos que atenten contra los DD. HH. y el DIH por parte de particulares; (6) formular e impulsar Planes de Prevención y Protección como instrumento para la prevención; (7) consolidar escenarios de diálogo y lazos de confianza entre las autoridades públicas, la población civil y el sector privado; (8) realizar acciones específicas para reparar a las víctimas e impedir que vuelvan a ser objeto de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH; (9) desarrollar el contenido de la Ley de Inteligencia en consonancia con la Constitución Política, la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH y su componente de Prevención. El Departamento Administrativo de Inteligencia o la nueva agencia que se cree, focalizará acciones hacia el fortalecimiento de la protección de los Derechos Humanos en el desarrollo de las actividades de inteligencia.

La Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA) garantizará que el desarrollo de las comunidades no se vea obstaculizado por la contaminación por estas armas. Para ello, se ampliará la capacidad nacional de desminado humanitario, se garantizará la atención y reparación integral de las víctimas y se ampliará y dará sostenibilidad a los programas de Educación en el Riesgo, de acuerdo con la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal.

Igualmente, la Política Nacional del Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Parte de Grupos Armados al Margen de la Ley y Grupos Delictivos Organizados³⁷⁸ impulsará y promoverá entornos familiares, comunitarios e institucionales que protejan integralmente sus derechos. Así mismo, se avanzará en la coordinación de las entidades que hacen parte de la Comisión Intersectorial y su articulación con las entidades territoriales y étnicas para: (1) lograr una mayor apropiación local de la política; (2) desarrollar rutas y protocolos que actúen ante riesgo o amenaza de reclutamiento y utilización de niños; (3) sancionar a quienes recluten y utilicen menores de edad; (4) disponer de información oportuna que permita intervenciones asertivas y precisar la magnitud y expresión de estas violaciones a los derechos de los niños; (5) garantizar el restablecimiento y goce efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes, observando las característica étnicas, de ciclo de vida y de género. Para ello, se fortalecerá la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial de manera que pueda atender sus funciones de articulación, asistencia e impulso a la política.

³⁷⁸ Documento CONPES 3673: *Política de prevención del reclutamiento y la utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de los Grupos Armados al Margen de la Ley y de los grupos delictivos organizados*. 19 de julio de 2010.

Educación y cultura en derechos humanos

El Gobierno nacional entiende que la situación del país no se transforma si la sociedad en su conjunto y las instituciones del Estado no se apropián de los Derechos Humanos como una práctica cotidiana. Por tal motivo, se busca construir una política de promoción de una cultura en Derechos Humanos que tenga como base principal el respeto a la dignidad humana, la libertad, la solidaridad, la igualdad y no discriminación, así como el impulso a la cultura de la legalidad y la transparencia de todos los servidores públicos.

Además, se desarrollarán estrategias educativas y culturales que permitan incrementar la capacidad y competencias de las personas y del Estado para actuar conforme con los valores, significados y prácticas que fortalezcan la exigibilidad, el ejercicio, el respeto, la garantía y la defensa de los Derechos Humanos, entre otras, mediante la implementación del Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH), y el fortalecimiento de los programas pedagógicos transversales –Eduderecho, Edusexualidad y Eduambiental–, en los establecimientos de educación preescolar, básica, media y superior.

Protección

La Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH, tendrá como propósito fortalecer, desarrollar y armonizar los planes, programas y proyectos de protección de personas, grupos y comunidades que se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir un daño irreparable a sus derechos a la vida, libertad, integridad o seguridad personal, acatando las sentencias y autos de la Corte Constitucional en la materia.

El fortalecimiento y desarrollo de los planes, programas y proyectos de protección, desarrollará los siguientes aspectos: (1) definición de sujetos beneficiarios de la protección especial a cargo del Estado; (2) evaluación del riesgo, bajo criterios de objetividad, racionalidad y enfoque diferencial; (3) las medidas de protección, individuales o colectivas, bajo criterios de oportunidad, idoneidad, eficacia y enfoque diferencial; (4) las circunstancias específicas de las personas y comunidades, sus roles sociales y los contextos políticos locales; y (5) la definición de las obligaciones de cada una de las entidades del Estado nacionales y locales en materia de protección.

Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional

Se integrará la Política Integral de DD. HH. y DIH del Ministerio de Defensa Nacional a la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH. En este sentido, se continuará con el desarrollo e implementación de los objetivos propuestos en cada una de las líneas de acción: Instrucción, disciplina, defensa, atención y cooperación.

ción, y de las estrategias de la Política Integral de DD. HH. y DIH, reiterando así la política de cero tolerancia a violaciones de DD. HH. e infracciones al DIH como parte integral del esfuerzo de la Fuerza Pública por brindar seguridad a los colombianos en el marco del Estado social de derecho, de acuerdo con las prioridades de la Política Nacional de DD. HH. y DIH. Adicionalmente se establecerá el Plan de Acción de esta Política y los indicadores para su seguimiento, que permitan establecer el impacto.

Así mismo, el Gobierno nacional a través de Ministerio de Defensa Nacional continuará implementando medidas de prevención en el interior de la Fuerza Pública y fortaleciendo la cooperación con las autoridades judiciales en apoyo a las investigaciones que se adelantan por presuntos casos de homicidio en persona protegida u homicidio agravado atribuibles a miembros de la Fuerza Pública.

Finalmente, el Ministerio de Defensa profundizará en la implementación de Principios Voluntarios en Seguridad y Derechos Humanos, fortaleciendo el relacionamiento de la Fuerza Pública con el sector empresarial y asegurando que los acuerdos de cooperación de seguridad con las empresas privadas nacionales o multinacionales se ajusten a los estándares de DD. HH.

Acceso a la justicia y lucha contra la impunidad

El Gobierno nacional consolidará la Política de Lucha contra la Impunidad en el orden nacional y territorial y fortalecerá los mecanismos de garantía al acceso a la justicia, con el objetivo de promover y fortalecer la capacidad y cooperación interinstitucional, generando estrategias que propendan por la eficacia en el esclarecimiento de los hechos, identificación de autores y partícipes y la imposición de penas, de las violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH.

Escenario internacional

El Gobierno nacional continuará con el cumplimiento y seguimiento de los compromisos y obligaciones internacionales en materia de DD. HH. y DIH, y seguirá con la disposición a la observancia por parte de las instancias internacionales en materia de DD. HH. y DIH dentro del marco de la autonomía y soberanía del Estado. Igualmente se gestionará la cooperación internacional para el fortalecimiento institucional en materia de DD. HH. y DIH en concordancia con los lineamientos establecidos para la cooperación internacional en el cuatrenio.

Igualdad y no discriminación

El Gobierno nacional entiende que es una necesidad para el país desarrollar el derecho a la igualdad y no discriminación. Por tal motivo adoptará y promoverá, de forma participativa, las medidas necesarias para contribuir a eliminar prácticas

discriminatorias en las diferentes esferas de la sociedad y del Estado; promoverá prácticas sociales que respeten, reconozcan y valoren la diversidad; y garantizará el desarrollo y cumplimiento de políticas y mecanismos tendientes a superar la desigualdad material y formal que afecta a los sujetos y grupos poblacionales históricamente discriminados por motivos de etnia, sexo, identidad de género y orientación sexual, edad, discapacidad, condición social y económica. Además, se impulsará el cumplimiento de las Sentencias Constitucionales sobre los derechos de estos grupos.

Así mismo el Gobierno nacional, en concordancia con lo planteado en otros acápite del Plan Nacional de Desarrollo, impulsará políticas encaminadas a garantizar el desarrollo de los derechos laborales y sindicales, así como políticas específicas relacionadas con la población joven, y la atención a la problemática de grupos cuyos derechos están en alto riesgo de vulnerabilidad, tales como habitantes de la calle y trabajadoras sexuales, entre otros.

b. Justicia transicional como herramienta para lograr la reconciliación nacional

Un Buen Gobierno para la Prosperidad Democrática genera condiciones sostenibles para la promoción de los Derechos Humanos, lo que implica, entre otras, la reparación integral de los derechos vulnerados con ocasión de las graves violaciones cometidas en contra de la sociedad civil, la generación de condiciones propicias para promover y consolidar iniciativas de paz y la búsqueda de la reconciliación nacional. Los esfuerzos gubernamentales no deben limitarse al sometimiento a la justicia de los infractores de la ley, sino que han de traducirse en una acción de Estado coherente e integral que comprenda un marco normativo que oriente y articule su accionar en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, y un marco institucional que responda de manera oportuna y eficaz a los retos planteados por los anteriores pilares básicos de la justicia transicional.

La apuesta por reconocer las graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y por dignificar a las víctimas, implica el diseño y la implementación de una serie de mecanismos dentro del marco de los principios y valores que construyan y orienten el accionar estatal, con el fin de resolver los problemas derivados de un periodo prolongado de violencia, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, se sirva la justicia y así lograr la reconciliación.

Garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados implica el diseño de herramientas múltiples, diferenciales y variadas en su naturaleza. En efecto, la reparación integral comprende medidas individuales y colectivas de restitución, indemnización, rehabilitación física, mental y social, satisfacción y garantías de no

repetición de los hechos violentos. Dichas medidas deben comprometer el accionar de un entramado de instituciones del Estado, de la sociedad civil y del sector privado que orientadas y coordinadas, hagan efectivo y eficaz el accionar hacia una reconciliación duradera y estable.

Adicionalmente, todo esfuerzo por allanar el camino hacia la reconciliación nacional, debe garantizar la no repetición de las graves violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, facilitando la desmovilización, desarme y la reintegración a la sociedad de los miembros de los grupos armados al margen de la ley con la creación de oportunidades para aquellos que quieren abandonar la violencia como estilo de vida; lo anterior, en consonancia con los lineamientos descritos en la Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Ilegales³⁷⁹, entre otras acciones simbólicas y materiales que garanticen la no repetición de las violaciones e infracciones cometidas.

1. Desarrollo normativo

En este sentido, el reto está en la formulación de una política de Estado coordinada para aunar esfuerzos dentro de un marco normativo que permita superar el legado de graves violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y generar condiciones de convivencia, que contenga el diseño e implementación de mecanismos que garanticen la justicia y verdad, la reparación integral de los derechos vulnerados y que faciliten la transición pacífica hacia un sociedad en proceso de reconciliación.

Dichos mecanismos han de ser coherentes con los esfuerzos realizados a través de las leyes 387 y 418 de 1997 –con sus prórrogas y modificaciones–, la Ley de Justicia y Paz y el Decreto 1290 de 2008; las acciones implementadas en el marco de la acción integral contra minas antipersonal; la Política de consolidación de los mecanismos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas en Colombia; y las políticas de retornos y reubicaciones para la población en situación de desplazamiento, vivienda, generación de ingresos y restitución de tierras y territorios a víctimas, que se vienen diseñando e implementando bajo el liderazgo del Gobierno nacional.

Está política debe ser desarrollada bajo el anterior marco normativo, los nuevos referentes jurídicos que se creen y los que busquen ampliar la vigencia de los instrumentos ya existentes, y debe sujetarse a los principios rectores que garantizan el respeto por los Derechos Humanos consagrados en los tratados internacionales y la legislación y jurisprudencia nacional: dignidad humana, igualdad, enfoque

³⁷⁹ Documento CONPES 3554: *Política Nacional de Reintegración Social y Económica para Personas y Grupos Armados Ilegales*. 1 de diciembre de 2008.

diferencial, coherencia interna, coherencia externa, principio de progresividad, principio de gradualidad, sostenibilidad, sostenibilidad macroeconómica.

Por otro lado, dada la magnitud y la complejidad del fenómeno del despojo y el abandono de tierras y territorios por causa de la violencia, se requiere la puesta en marcha de la Gestión Integral de la Restitución. Ello supone la creación de una justicia especializada exclusivamente destinada a hacer valer los derechos de las víctimas sobre la tierra y los territorios de manera gratuita e integral. Para ello, el Estado recibirá los casos, prestará la asistencia jurídica, los documentará e impulsará los procesos en favor de las víctimas hasta su finalización. Adicionalmente, pondrá en marcha procesos policivos que puedan asegurar una efectiva entrega de las tierras y territorios y los mecanismos de compensación cuando no procede o no es posible la restitución. La restitución y la compensación integral comprenden medidas de protección, prevención, y formalización, requeridas para que culminen en el goce efectivo de los derechos asociados a la tierra y a los territorios.

2. Fortalecimiento institucional

En desarrollo del principio constitucional de colaboración armónica entre las ramas del poder público para la consecución de los fines del Estado, se han desarrollado esfuerzos que permiten el fortalecimiento institucional en el país para cumplir con la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos vulnerados. Para señalar algunos, la Unidad Nacional de Fiscalías para la Justicia y la Paz, las Salas de Justicia y Paz en los Tribunales Superiores de Distrito Judicial; los Procuradores Judiciales destacados para intervenir en los procesos surgidos de la aplicación de la Ley de Justicia y Paz; la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación; las Comisiones Regionales para la Restitución de Bienes y los Comités Técnicos Especializados que las apoyan; el Fondo para la Reparación de las Víctimas; el Comité de Coordinación Interinstitucional de que trata el artículo 21 del Decreto 3391 de 2006; el Comité de Reparaciones Administrativas; y la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio del Interior y de Justicia, son expresión del esfuerzo realizado.

No obstante, para asegurar que el diseño institucional del nivel central y territorial creado para atender y reparar a las víctimas, sea suficiente y se encuentre articulado, se debe realizar un ejercicio permanente de identificación de las necesidades de reformulación o ajuste de los planes, políticas, programas y proyectos. Las acciones por desarrollar implican una coordinación política y operativa de los esfuerzos estatales, las instituciones responsables y el fortalecimiento de sistemas de información que permitan hacer seguimiento a las políticas y a las medidas de reparación que se han de garantizar. Es así como se trabajará en el mejoramiento de los sistemas de información para la atención a víctimas, a partir de la conformación de la Red Nacional de Información,

que garantizará una rápida y eficaz información nacional y regional sobre las violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario. Además, permitirá adoptar las medidas para la atención inmediata y la elaboración de planes para la atención y reparación integral de las víctimas inscritas en el Registro Único de Víctimas.

Así mismo es necesario crear el Sistema Nacional de Atención Integral a Víctimas que articule y encause las acciones del Gobierno nacional. La creación de dicho Sistema requiere de la puesta en marcha de un marco institucional y normativo adecuado para diseñar, implementar, elaborar y ejecutar todas las políticas, planes, programas y proyectos que atiendan las dinámicas de transición en Colombia.

3. Metas

Tabla V-4

Estrategia	Nombre del indicador	Tipo de indicador	Línea base 2010	Meta cuatrienio
Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario creado	Producto	0	100%
	Componentes de la Política Nacional Integral de DD. HH. y DIH desarrollados	Gestión	0	100%
	Miembros de la fuerza pública capacitados	Gestión	48%	100%
	Reducción de tasas de homicidio	Producto	34 por cada 100.000 habitantes	28 por cada 100.000 habitantes
Justicia transicional	Política de Atención y Reparación a víctimas de violaciones a los DD. HH. e infracciones al DIH formulada	Producto	0	100%
	Víctimas de la violencia (diferentes a desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	25.000	100.000
	Víctimas de la violencia (desplazados) indemnizadas por vía administrativa	Producto	0	57.000

www.dnp.gov.co

