

BASES DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022

Pacto por
Colombia
**pacto por
la equidad**



**El futuro
es de todos**

**Gobierno
de Colombia
DNP**

Contenido

Contenido	1
Introducción	6
¿Por qué este pacto por Colombia?	6
Lo que lograremos	9
Plan Plurianual de Inversiones 2019-2022	11
I. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	15
A. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos	18
B. Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia	36
C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	51
D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	71
E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes	84
F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	103
G. Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país	127
H. Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores	132
I. Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos y la convivencia y cohesión social	139
J. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza	143
K. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados	161
II. Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	172
A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	173
B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad	187
C. Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas	203
D. Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia	211
E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	224
III. Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia	244
A. Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos	245

B.	Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos.	275
C.	Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos	305
D.	Colombia en la escena global: Política exterior responsable, innovadora y constructiva	322
	Bases transversales	338
IV.	Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	339
A.	Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático	340
B.	Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación	357
C.	Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático	372
D.	Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales	385
V.	Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro	397
A.	Desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces	398
B.	Más ciencia, más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en Ciencia, Tecnología e Innovación	408
C.	Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social	420
D.	Innovación pública para un país moderno	430
VI.	Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional	448
A.	Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros	449
B.	Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida	462
C.	Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal	472
D.	Financiación eficiente de transporte: movilización de nuevas fuentes de pago	488
VII.	Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento.....	496
A.	Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos	497
B.	Hacia una sociedad digital e industria 4.0: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado	512
VIII.	Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	529
A.	Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo	530

B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	543
IX. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades.....	559
A. Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social	560
B. Seguridad energética para el desarrollo productivo	571
X. Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura	583
A. Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios	584
B. Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de las nuevas industrias	596
XI. Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación .	614
A. Colombia atiende a las víctimas	615
B. Acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad	626
C. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización	647
D. Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización	654
XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom.....	660
A. Política social moderna y diferenciada para la equidad	662
B. Apoyo al desarrollo cultural étnico: tradiciones, valores y cultura propia	687
C. Instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización de la población étnica para diseñar políticas de equidad de oportunidades	689
D. Territorialidad colectiva	695
E. Conectar territorios, gobiernos y poblaciones	700
F. Conservar produciendo y producir conservando	713
G. Participación y construcción de convivencia	720
H. Construyendo paz: víctimas, reintegración, reincorporación y estabilización	728
XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad.....	733
XIV. Pacto por la igualdad de la mujer	750
A. Fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia	751
B. Empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas de género en el mercado laboral	756
C. El cuidado y otras acciones coordinadas	766
D. Empoderamiento político para la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones	771

E.	Derechos sexuales y reproductivos: promover el bienestar y la salud de las mujeres	775
F.	Promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias	781
G.	Mujeres rurales como pilar de desarrollo en el campo	787
H.	Equidad de género para la construcción de paz	792
XV.	Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones	796
A.	Políticas e inversiones para el desarrollo regional	803
B.	Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	815
C.	Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo	827
D.	Gobiernos territoriales capaces y efectivos: Fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable	843
E.	Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional	854
	Pactos regionales	865
	Introducción	866
XVI.	Pacto Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible	873
A.	Visión regional	873
B.	Diagnóstico	874
C.	Pacto regional	876
D.	Estrategias diferenciadas en el Pacífico	878
XVII.	Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.....	881
A.	Visión regional	881
B.	Diagnóstico	882
C.	Pacto regional	883
D.	Acciones diferenciadas para la superación de la pobreza en La Guajira	886
XVIII.	Pacto Región Krioul & Seaflower: Por una región próspera, segura y sostenible	887
A.	La visión regional	887
B.	Diagnóstico	888
C.	Pacto regional	889
XIX.	Pacto Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.....	892
A.	Visión regional	892
B.	Diagnóstico	893
C.	Pacto regional	895

XX.	Pacto Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia	898
A.	La visión regional	898
B.	Diagnóstico	898
C.	Pacto regional	900
XXI.	Pacto Región Amazonia: Desarrollo ambientalmente sostenible por una Amazonia viva..	903
A.	Visión de la región	903
B.	Diagnóstico	904
C.	Pacto regional	906
D.	Consideraciones especiales	908
XXII.	Pacto Región Eje Cafetero y Antioquia: Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.....	910
A.	La visión regional	910
B.	Diagnóstico	910
C.	Conectividad y extracción ilícita de minerales en Antioquia	911
D.	Eje Cafetero logístico, turístico y cultural	912
E.	Pacto regional	913
XXIII.	Pacto Región Llanos - Orinoquía: Conectando y potenciado la despensa sostenible de la región con el país y el mundo	916
A.	La visión regional	916
B.	Diagnóstico	917
C.	Pacto regional	920
D.	Consideraciones especiales: aspectos fronterizos	922
XXIV.	Pacto Región Océanos: Colombia potencia bioceánica	923
A.	La visión regional	923
B.	Diagnóstico	924
C.	Pacto regional	925
D.	Referencias	927
XXV.	Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales	932
A.	Fundamentos del PND	932
B.	Consistencia del PND: Crecimiento, empleo y pobreza 2018-2022	934

Introducción

¿Por qué este pacto por Colombia?

Colombia presenta un cambio social notable en este siglo, con una fuerte caída de la pobreza de 49,7% en 2002 a 27% en 2017, y un aumento sostenido de la clase media, que ha pasado de 16,3% a 31,0% en el mismo período. Sin embargo, persisten un conjunto de factores y de restricciones que de no enfrentarse exitosamente comprometerán la continuidad del cambio social y la posibilidad de lograr un país con mayor equidad y calidad de vida para todos.

¿Cuáles son esos factores y restricciones que obstaculizan nuestro avance? El estancamiento de la productividad en la última década, el incremento de las economías ilegales aprovechando los espacios vacíos y la ausencia de Estado, el aumento en la corrupción y en la percepción de impunidad, las grandes disparidades regionales en particular en contra de la Colombia rural, la alta informalidad laboral y empresarial, los costos tributarios y regulatorios que desestimulan la actividad empresarial, los grandes rezagos para la transformación digital que tiene el país, y la vulnerabilidad frente a riesgos de desastres y al cambio climático, entre otras.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 trazará el curso de acción para remover dichos obstáculos y transformar las condiciones que hagan posible acelerar el crecimiento económico y la equidad de oportunidades.

El PND 2018-2022 implica ponerse de acuerdo en un gran pacto en donde concurren las inversiones públicas y privadas y los esfuerzos de los diferentes niveles de gobierno para que, como Estado, definamos el conjunto de prioridades, que generarán la verdadera transformación. El Plan Nacional de Desarrollo no es la acción desarticulada de los diferentes ministerios y sectores que conforman el Gobierno. Sí es, en cambio, la creación de espacios de coordinación que permiten sumar esfuerzos, remar para el mismo lado y generar de esta manera el verdadero cambio social, dinamizar el crecimiento económico y alcanzar el mayor desarrollo del país y de sus regiones.

Este Plan es una apuesta por la equidad de oportunidades para que cada colombiano pueda elegir libremente aquello que quiere ser y hacer con su vida y disfrutar de una vida digna. Los elementos novedosos del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 que permitirán alcanzar dicho objetivo son el incremento en la productividad, liderada por una profunda transformación digital y una apuesta por la agroindustria que vincule a los pequeños y medianos productores; una mejora regulatoria y tributaria que promueva el emprendimiento y la actividad empresarial; una mayor eficiencia del gasto público; una política social moderna centrada en la familia que conecta a la población pobre y vulnerable a los mercados; y el aprovechamiento de las potencialidades territoriales al conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Este es un gran pacto en el que los ciudadanos tienen derechos, pero también deberes para ayudar a construir la Colombia que todos queremos y necesitamos.

Este “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” está basado en la ecuación del bienestar:

Legalidad + Emprendimiento = Equidad

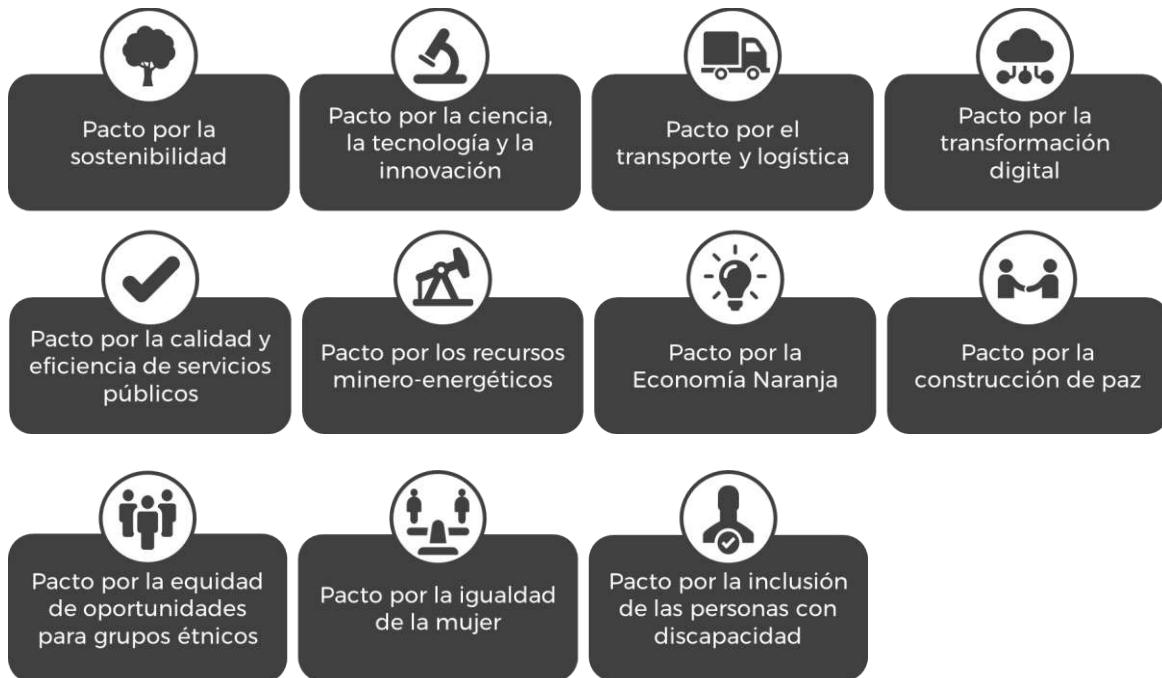
El pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia. Este pacto por la legalidad consolidará la presencia del Estado en todo el país y, en particular, en aquellos territorios donde han persistido la ausencia de las instituciones y los espacios vacíos de autoridad.

El pacto por el emprendimiento y la productividad es un pacto por una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. Este pacto hará posible la transformación productiva que Colombia ha estado esperando y que permitirá reducir nuestra dependencia de la minería y de los hidrocarburos, aumentará la formalización laboral y empresarial y logrará un mayor aprovechamiento de las oportunidades que brindan los tratados de libre comercio. El pacto por el emprendimiento incluye también una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.



El pacto por la equidad es un pacto por una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados, que busca garantizar igualdad de oportunidades para todos los colombianos. Este pacto incluye las oportunidades para la inclusión social y las oportunidades para la inclusión productiva. Entre las de la inclusión social están el acceso eficiente y con calidad a servicios de salud, cuidado infantil, educación y formación de capital humano, seguridad alimentaria, vivienda y hábitat. En cuanto a las oportunidades para la inclusión productiva el pacto se enfoca en el acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo especial énfasis en la conexión a mercados de trabajo por parte de la población pobre y vulnerable. Este último punto conecta estructuralmente a la política social con el pacto por el emprendimiento y la productividad.

El “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad” incluye, además, un conjunto de pactos transversales que operan como habilitadores y también como conectores y espacios de coordinación, que hacen posible el cumplimiento de nuestra ecuación fundamental para el logro de una mayor equidad de oportunidades para todos. También son dinamizadores del desarrollo y ayudan a enfrentar los riesgos que se pueden presentar en nuestra apuesta por un “Pacto por Colombia. Pacto por la equidad.”



Estos pactos tienen como base la conexión con los distintos territorios de nuestro país, por tal razón se han establecido unos pactos regionales que son la ruta de implementación que permite habilitar la apuesta de legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad en todo el territorio colombiano. Estos pactos identifican en primer lugar los proyectos estratégicos que permitirán dinamizar la economía y fomentar el desarrollo social según su vocación y potencial y, en segundo lugar, los esfuerzos focalizados a nivel territorial de algunos pactos transversales según particularidades de cada región. Estos pactos representan la ruta de trabajo conjunta y articulada entre Nación y territorio para los próximos cuatro años. Esto se consolidará en los “Pactos Territoriales”, con acuerdos específicos entre la Nación y los gobiernos subnacionales.

Estos pactos regionales están propuestos de la siguiente manera:

- **Pacífico**: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible.
- **Caribe**: Por una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad.

- Kriuol & Seaflower Region: Promover el cuidado del ambiente teniendo en cuenta la protección a los ecosistemas, el impulso de negocios verdes y el uso de fuentes de energía alternativas.
- Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional.
- Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia.
- Amazonia: Por un desarrollo ambientalmente sostenible.
- Eje Cafetero y Antioquia: Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible.
- Orinoquia/Llanos: Conectando y potenciando la despensa sostenible con el país y el mundo.
- Océanos: Colombia potencia bioceánica.

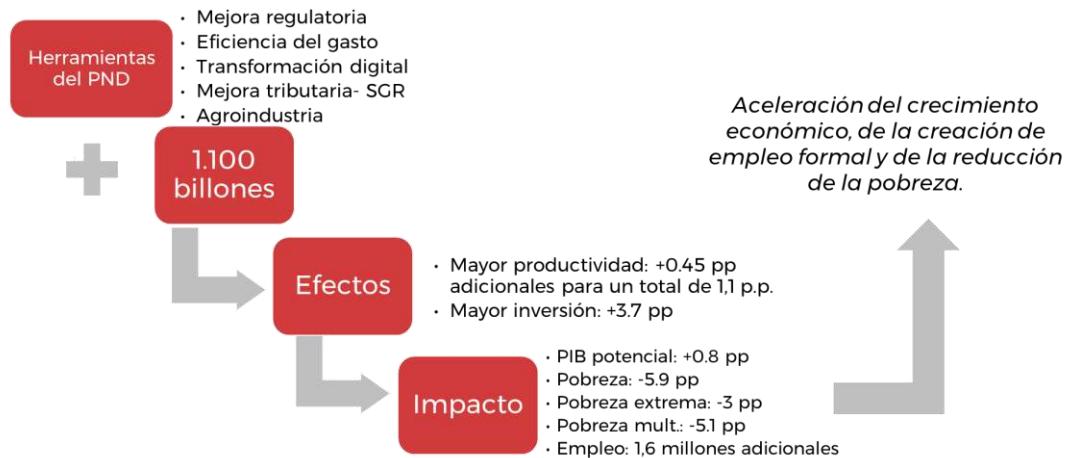
Lo que lograremos

El Plan Plurianual de Inversiones para los próximos cuatro años ascenderá a un valor de 1.100 billones de pesos de 2018, del cual cerca del 50% estará dirigido al pacto por la equidad. Estas inversiones, son la gran apuesta para que, entre todos como Estado, Gobierno nacional y territorial, junto con el sector privado, logremos incrementos en la formación de capital y aumentos de la productividad multifactorial, lo cual se reflejará en una ampliación del crecimiento potencial de nuestra economía, pasando de 3,3% en la actualidad a 4,1% en los próximos años. Este aumento en el crecimiento de largo plazo es una condición importante para el logro de nuestros objetivos en materia de equidad social, reducción de la pobreza, mayores ingresos para nuestros ciudadanos y en la generación de empleo formal y de calidad. Es decir, un crecimiento inclusivo con oportunidades para todos.

Gracias a estos resultados será posible reducir la pobreza monetaria en cerca de 6 puntos porcentuales, la cual pasará de 27% en la actualidad a 21% en 2022, la pobreza extrema se reducirá en 3 puntos porcentuales, pasando de 7,4% actualmente a 4,4% en 2022, la pobreza multidimensional disminuiría 5,1 puntos porcentuales, con lo cual pasará de 17% a 11,9%, y se generarán 1,6 millones de empleos adicionales durante este período.

El Pacto por Colombia, pacto por la equidad es la propuesta de unir a Colombia en una agenda de políticas y reformas que nos permitirán lograr un país más productivo y con mayor justicia social.

El aporte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022



Nota

Las cifras y proyecciones poblacionales y sociodemográficas de esta versión del documento, y que tienen como fuente el Censo, se basaron en las que corresponden al Censo 2005 y serán sujetas a revisión oficial una vez sean emitidas las cifras certificadas del Censo Poblacional 2018 por parte del DANE mediante el trámite de proyecto de ley de oficialización del mismo, tal como obliga la normatividad vigente.

Plan Plurianual de Inversiones 2019-2022

El ejercicio de construcción del Plan Plurianual de Inversiones (PPI) del Plan Nacional de Desarrollo se estructura sobre la base de determinar los usos (gasto) y, las fuentes (inversión) que materializan las grandes apuestas del gobierno nacional en los próximos cuatro años. En esta primera versión del PPI se estima una concurrencia de inversiones por valor de \$1.100 billones (a precios constantes de 2018), que es consistente con el escenario macroeconómico y fiscal propuesto en este plan.

En este sentido, el PPI corresponde a un gasto público aproximado de 26% del PIB para los próximos cuatro años, que es consistente con la tasa de inversión de la economía que se quiere alcanzar en el año 2022.

Las proyecciones macroeconómicas son la fuente principal de las estimaciones realizadas en el PPI y son consistentes con el escenario fiscal e internacional de la economía nacional para el cuatrienio 2019-2022, así mismo, reflejan la capacidad que el Estado colombiano tiene para cumplir las metas del PND.

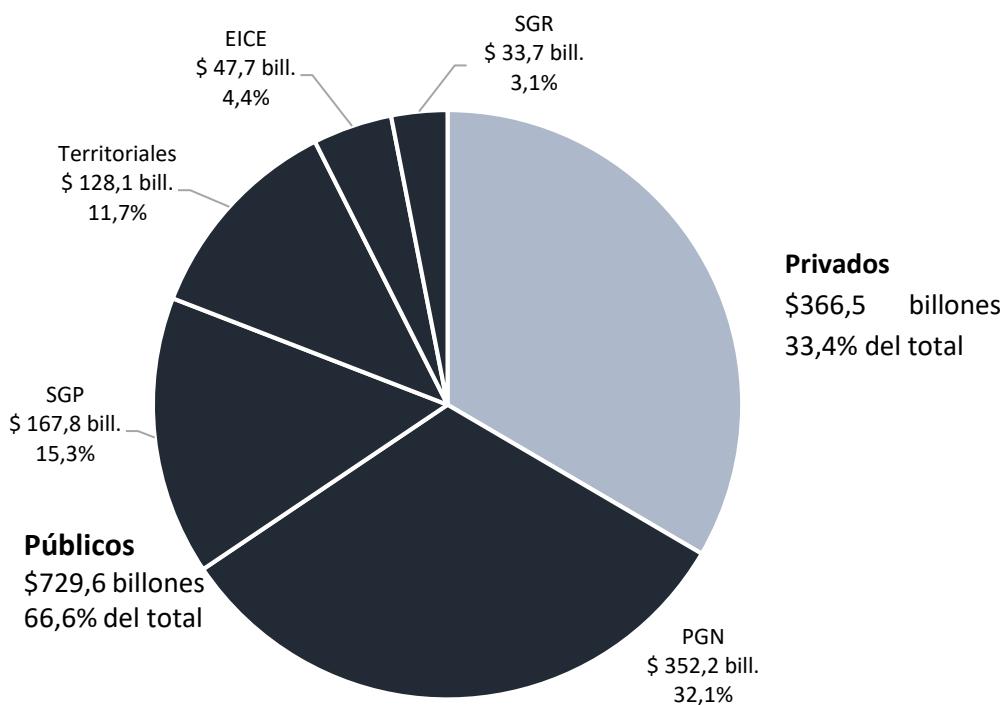
En este sentido, los usos están determinados por la implementación de los 18 pactos establecidos en el PND, los cuales se implementan en programas y proyectos de inversión que se ejecutan para cumplir con las metas establecidas a lo largo del plan y permiten que la economía logre alcanzar una tasa de crecimiento superior al 4%, y se genere mayor desarrollo económico.

Por otro lado, las fuentes de inversión reflejan la concurrencia del sector público y el sector privado para apalancar proyectos del orden nacional y territorial. De acuerdo con el gráfico 1, la principal fuente de financiación corresponde a los recursos públicos, que representan el 66,6% del total del PPI, mientras que el sector privado contribuye con el 33,4%.

El componente público se encuentra dividido en cinco agrupaciones: en primer lugar, el Presupuesto General de la Nación (PGN) (32,1%) en donde se consideran principalmente los recursos de inversión de todos los Ministerios sectoriales, y un componente de funcionamiento de los sectores de Defensa (asociado al pie de fuerza, que contribuye con la disminución de los homicidios y secuestros) y Salud (aseguramiento del sistema), principalmente.

En segundo lugar, dentro de la concurrencia de inversiones se encuentran los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) (15,3%), que corresponde a las transferencias del gobierno central a las entidades territoriales para cubrir los gastos asociados a educación, salud, agua potable y saneamiento básico principalmente. Esto permitirá aumentar la cobertura y calidad del sistema educativo, mejorar el sistema de salud pública, así como una mayor y mejor conexión de agua potable y saneamiento básico para los colombianos.

Gráfica 1. Fuentes que financian el PND 2019-2022



Fuente: Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas – DNP.

En tercer lugar, los recursos territoriales y de las empresas del nivel subnacional (11,7%), concurren para que a través de la implementación de sus proyectos contribuyan al logro de los objetivos establecidos en este Plan. Es muy importante tener en cuenta que el PND implementa el pacto por la descentralización, con el fin de que las regiones generen un desarrollo económico sostenible.

En cuarto lugar, están las Empresas Estatales y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado (EICE), que con un 4,4% del total de PPI, realizan inversiones que permiten apalancar proyectos nacionales y territoriales.

Finalmente, se encuentran los recursos de regalías (3,1%) que corresponde al componente de inversión de los siguientes dos bienios y que están disponibles para la realización de proyectos de impacto regional que contribuyan a seguir mejorando los indicadores sociales de los territorios.

De otra parte, el sector privado contribuye con una tercera parte del plan de inversiones. Es importante tener en cuenta que el sector público permite apalancar inversiones del sector privado con un efecto multiplicador sobre la economía. Acá se destacan las inversiones en infraestructura, vivienda, agricultura, educación y demás sectores, que contribuyen al logro de las metas establecidas en el PND.

Por el lado de los usos, la Tabla 1 presenta en forma detallada el gasto del PPI distribuido por los pactos del PND, con su correspondiente valor estimado y su peso dentro del total del plan de

inversiones. Es importante destacar que la gran apuesta de este plan de desarrollo, el pacto por la equidad concentra casi la mitad de los recursos, \$516 billones (47,1%), ya que se incluyen las inversiones de los sectores de educación, salud, vivienda e inclusión social.

En segundo lugar, se encuentra el pacto por la legalidad, con \$111 billones (10,1%), en donde se incluyen los sectores defensa, justicia y seguridad. En tercer lugar, se encuentra el pacto por los recursos minero-energéticos con \$97 billones (8,9%), en donde se destacan las inversiones asociadas a la seguridad energética para el desarrollo productivo.

En cuarto lugar, se encuentra el pacto por la descentralización (conectar territorios) con \$53,8 billones (4,9%) en donde se destacan las políticas e intervenciones para el desarrollo regional, la conectividad entre la ciudad y el campo, el sistema de ciudades, el fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización. Estos recursos complementan los \$22 billones de pesos que este PND ejecutara en el campo colombiano a través de los cinco pactos que lo componen.

Finalmente, completando los primeros cinco pactos dentro del PPI, se encuentra el de transporte y logística con \$44 billones (4,0%), que corresponde a corredores estratégicos, movilidad urbano regional e institucionalidad moderna, principalmente.

Tabla 1. Distribución por Pactos del PND

Pacto	\$ billones	Participación (%)
Equidad	516,1	47,1%
Legalidad	111,1	10,1%
Recursos minero-energéticos	97,5	8,9%
Descentralización - Conectar territorios	53,8	4,9%
Transporte y logística	44,7	4,1%
Calidad y eficiencia de servicios públicos	43,1	3,9%
Emprendimiento y productividad	23,8	2,2%
Ciencia, tecnología e innovación	20,8	1,9%
Transformación digital	16,4	1,5%
Sostenibilidad	12,2	1,1%
Otros pactos	32,5	3,0%
Recursos apalanca el desarrollo económico	124,3	11,3%
Total	1.096,1	

Pactos estructurales

I. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados

El primer pacto de este Plan de Desarrollo es el Pacto por la equidad. La equidad se entiende aquí como la igualdad de oportunidades para la inclusión social y productiva de todos los colombianos. El Pacto por la equidad propone una política social moderna, que se constituye como el conjunto de lineamientos de política, estrategias y programas dirigidos a aprovechar las ganancias del crecimiento y a fortalecer los canales de redistribución para que el progreso económico se traduzca en bien-estar y oportunidades reales para todos. El fin último de una política social moderna bajo el enfoque de equidad de oportunidades es que todos los colombianos tengan cada vez más posibilidades para elegir libremente aquello que quieren ser y hacer con su vida.

El pacto agrupa dos tipos de oportunidades: las oportunidades para la inclusión social y las oportunidades para la inclusión productiva. Entre las oportunidades para la inclusión social están el acceso eficiente y con calidad a servicios de salud, cuidado infantil, educación y formación de capital humano, seguridad alimentaria, vivienda y hábitat. Y en cuanto a las oportunidades para la inclusión productiva el pacto se enfoca en el acceso a mercados de trabajo e ingresos dignos, haciendo especial énfasis en la conexión a mercados de trabajo por parte de la población pobre y vulnerable. Este último punto conecta estructuralmente a la política social con el Pacto por el emprendimiento y la productividad.

El pacto propone una política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados.

En primer lugar, se trata de una política social moderna centrada en la familia porque reconoce en sus objetivos orientadores, diseño y formulación; y en consistencia a la Constitución Política de Colombia; a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad. La familia es crucial para la política social moderna porque ésta es corresponsable del bien-estar de sus integrantes, tiene la capacidad de reconocerse como sujeto colectivo de derechos, de ser uno de los garantes de los derechos de los niños y de constituirse como el tejido social más próximo de cada uno de sus miembros. La política social moderna está centrada en la familia porque en ella se tejen los canales de solidaridad y una buena parte de los estímulos para el desarrollo individual.

En segundo lugar, la política social moderna busca ser eficiente y de calidad. Eficiente porque introduce lineamientos y herramientas para el uso eficiente y la focalización de los recursos públicos. No basta con que la política social esté justificada desde los acuerdos sociales para que contribuya a ampliar las oportunidades de todos, además de su motivación, es necesario que su implementación se realice en condiciones de eficiencia y progresividad. Y de calidad porque

conforme avanza el cambio social en Colombia, a los desafíos de cobertura de los servicios para la inclusión social se les suman las demandas sociales por contar con servicios de mejor calidad.

Y finalmente, en virtud de su objetivo de acelerar el cambio social en Colombia, decimos que es una política social moderna conectada a mercados por dos razones:

- En primer lugar, porque en su diseño tiene en cuenta la conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados de trabajo y otras fuentes de generación de ingresos y la alineación de incentivos para la formalización laboral.
- Y, en segundo lugar, porque en su implementación tiene en cuenta las diferentes posibilidades de provisión pública y privada dependiendo de las características del territorio y del grado de consolidación de los mercados de operadores de servicios sociales.

La primera línea es la de **salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos**, en ella el Plan propone un pacto por construir una visión de largo plazo del sistema de salud, centrada en la atención de calidad al paciente, con cobertura universal sostenible financieramente y acciones de salud pública consistentes con el cambio social, demográfico y epidemiológico que enfrenta Colombia. Le sigue la línea **educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos**, cuya apuesta es avanzar hacia la universalización de la educación preescolar, superar las disparidades en cobertura y calidad educativa entre zonas urbanas y rurales y el rezago de la educación media y plantear una apuesta decidida por la educación superior incluyente para la población pobre y vulnerable de Colombia. En lo que tiene que ver con la niñez, la línea **primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia**, se propone fortalecer el papel de la familia como garante fundamental de la protección, el afecto y los derechos de los niños; llevar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia apostándole a la construcción de proyectos de vida y un sistema de prevención y superación de la violencia infantil y las vulneraciones de los derechos de los niños. En vivienda el pacto le apuesta con la línea **vivienda y entornos dignos e incluyentes** al mejoramiento del hábitat como estrategia contra la pobreza: vivienda digna y barrios incluyentes; así mismo, se propone a acelerar el cambio social y el paso de la pobreza a la vulnerabilidad y a la clase media a través de la estrategia de arrendamiento social Semillero de Propietarios.

La conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados de trabajo y fuentes de generación de ingresos, rasgo esencial de la política social moderna que se propone en este pacto, se desarrolla en la línea **trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva** en la cual se desarrollan estrategias para la zona urbana como para la zona rural, esta línea es fundamental como acelerador del cambio social, en ella se desarrollan estrategias que permitirán no solo reducir la pobreza sino acelerar la transición de la vulnerabilidad a la expansión de la clase media.

El pacto releva, además de la niñez, a la juventud y al adulto mayor desde la concepción del envejecimiento. En la línea **juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país**, se reconoce a los jóvenes como un grupo etario esencial del Pacto por la equidad, los jóvenes de hoy

nacieron en los hogares beneficiarios de la política social tradicional de Colombia, la política social moderna tiene por prioridad expandir sus oportunidades a través del acceso a formación para el trabajo, educación técnica, tecnológica y educación superior y a través de estrategias y programas para su inclusión a mercados de trabajo formal y a emprendimientos. En la línea **dignidad y felicidad para todos los adultos mayores** se proponen estrategias para hacer del envejecimiento una trayectoria digna, con oportunidades para el cuidado y fuentes de generación de ingresos dignas para los adultos mayores.

A pesar del cambio social acelerado de Colombia de las últimas décadas, el país todavía cuenta con una buena parte de la población en condición de pobreza (26.9% de pobreza monetaria, 7.4% de pobreza extrema y 17% de pobreza multidimensional). Para hacer frente a la pobreza este pacto propone la línea **que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza**. La pobreza es la acumulación de privaciones. Superarla exige crecimiento económico, conexión de los hogares pobres y vulnerables a mercados, a trabajos formales, a activos productivos, emprendimientos y otras fuentes de generación de ingresos. También se requiere acceso simultáneo a servicios públicos y sociales. Nunca o rara vez la pobreza depende de un solo programa, para lograr que nadie se quede atrás esta línea propone la creación de espacios de coordinación efectiva con sistemas de seguimiento, estrategias de rediseño basadas en evidencia de los principales programas y estrategias multisectoriales para acelerar la reducción de la pobreza.

La última línea de este pacto es la de **herramientas para una política social moderna y conectada a mercados**. La política social moderna requiere del diseño y la implementación de herramientas técnicas para mejorar el diseño de los programas sociales, para la medición y el monitoreo de la pobreza y de las condiciones de vida, para mejorar y modernizar los instrumentos de focalización y las mejoras en el diseño de política social que permitan alcanzar una mayor eficiencia en la provisión de servicios sociales a través del mercado de operadores sociales cuando esto sea posible.

Finalmente cabe destacar que las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, este pacto está alineado con los ODS 1: *Fin de la pobreza*, ODS 2: *Hambre cero*, ODS 3: *Salud y bienestar*, ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 5: *Igualdad de género*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



A. Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos

La salud es parte constitutiva y un fin del desarrollo, la buena salud tiende a reforzarse mutuamente con la prosperidad económica hasta convertirse en un instrumento del progreso económico. Así mismo, la equidad en salud, entendida como la disposición justa de los recursos necesarios para lograr y mantener un buen estado de salud de la población, es una característica central de la justicia de los acuerdos sociales (Sen, 2002).

La salud se concibe como un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos, así mismo existe una relación recíproca entre el estado de salud, la nutrición y el crecimiento económico (Bloom & Canning, 2003) y la productividad (Howitt, 2005). Por ello la salud es fundamental dentro del desarrollo de las capacidades individuales, el desarrollo humano y la equidad.

Los determinantes de la salud se pueden agrupar en dos categorías: i) aquellos que por ser propios de la prestación de los servicios de salud es posible gestionarlos desde el sistema de salud; y, si) aquellos que por su naturaleza intersectorial deben ser intervenidos con acciones colectivas (p. ej. el medio ambiente, los estilos de vida y las circunstancias sociales, entre otros). El 67% de los desenlaces en salud corresponde a la segunda categoría (Goinvo, 2018).

De esta manera, el sistema de salud debe adaptarse a cuatro trayectorias que refieren una nueva distribución de la morbilidad de los colombianos:

1. Un cambio social acelerado marcado por reducción de pobreza y el aumento de clase media.
2. El proceso de urbanización del desarrollo (DNP, 2012), así como las brechas territoriales.
3. La transición demográfica explicada por la reducción de las tasas de natalidad y aumento en la esperanza de vida, que tiene como consecuencia un proceso de envejecimiento (MSPS, 2017).
4. Un cambio sustantivo en la carga de la enfermedad (IHME, 2016).

Estas trayectorias, los desafíos acumulados en materia de inequidad territorial y el marco de una política social moderna enmarcan los principales retos del sector. De esta manera, las nuevas estrategias deben constituirse como un mecanismo que acelere la inclusión productiva en un contexto de trayectorias dinámicas y que, a su vez, fije como objetivo central, el mejoramiento del estado de salud de la población, y de su experiencia en el sistema, de manera equitativa y sostenible con la capacidad de gasto del país.

1. Diagnóstico de logros y retos

El SGSSS cuenta con avances significativos que pueden sintetizarse en cuatro dimensiones: la cobertura poblacional que hoy alcanza 46,5 millones de colombianos afiliados (95% del total¹); la cobertura de servicios, con un único plan de beneficios que comprenda un gran espectro de tecnologías y un sistema de financiación complementario para aquellas no gestionadas a través de este mecanismo; la de protección financiera, evidenciada a través de un gasto de bolsillo de 15,9%, el segundo de la región después de Uruguay (13,8%) y muy inferior al de países como Brasil (31,4%) o Chile (33%) (Perez-Valvuena & Silva-Urueña, 2015); y la contribución del sector salud a la reducción de la pobreza multidimensional, siendo atribuibles 4 de los 12,6 puntos porcentuales de disminución 2010-2016, como consecuencia de la mejora en el acceso a servicios de salud y aseguramiento en salud.

a. Rectoría del sistema de salud

El SGSSS carece de una visión de largo plazo que reúna a la población y a los actores del sistema en torno a un acuerdo social respecto al diseño institucional del sistema de salud colombiano (González et al, 2018), el cual, si bien será liderado por el Gobierno Nacional, deberá contar con una amplia participación de actores y representantes sociales del sector para que cuente con la legitimidad requerida.

Simultáneamente a la construcción del acuerdo, es necesario fortalecer la capacidad del Estado para el ejercicio de la función de rectoría y gobernanza del sistema, la cual requiere especialización y neutralidad para garantizar la transparencia en las transacciones que tienen lugar en el sistema de salud (Londoño, 1997). Asociado a lo anterior, es necesario que se garantice en el territorio una solidez técnica y operativa para realizar las acciones a su cargo, en especial aquellas que son indelegables, como las de inspección, vigilancia y control (IVC), bajo el contexto de la descentralización.

A pesar de lo anterior, existe una gran dispersión de capacidades y retos que enfrentan las entidades territoriales, asociados al hecho de que, en muchos casos, las competencias de los distintos niveles de gobierno no están claramente definidas, existe una falta de estandarización de procesos o requieren asistencia técnica que no se les está brindando, lo que no lleva a un desarrollo óptimo de muchas de las acciones implementadas. Asimismo, en el marco del esquema de aseguramiento, existe campo para optimizar procesos relacionados con la unificación de regímenes de salud y la necesidad de hacer transparentes las relaciones de integración que puedan existir entre los agentes para facilitar la labor de IVC.

¹ Sistema Integral de Información SISPRO con corte a diciembre de 2017

b. Salud pública y resultados en salud

Aunque se han presentado grandes avances en la identificación y priorización de problemáticas en salud a nivel territorial a través del Plan Decenal de Salud Pública (PDSP) y el Análisis de Situación de Salud (ASIS), una de las principales limitaciones para la identificación del riesgo e intervención oportuna corresponde a la desconexión entre la gestión del riesgo a través del aseguramiento y la salud pública a nivel colectivo. De otro lado, la capacidad de gestión de los determinantes sociales y riesgos ambientales en el nivel territorial es limitada y lleva a considerar la necesidad de especializar a las entidades territoriales en aquellos aspectos prioritarios de la salud pública según sus características.

En cuanto a los resultados en salud, el aumento de la mortalidad por enfermedades del sistema circulatorio y crónicas, así como el aumento de la prevalencia de multimorbilidades (MSPS, 2016) definen las nuevas prioridades en salud pública. Lo anterior, sumado a un comportamiento individual relacionado con un inicio temprano de consumo de sustancias psicoactivas, baja actividad física, violencia y estrés, que son considerados determinantes críticos para salud física, mental y de bienestar, se traduce en un aumento de las enfermedades crónicas no trasmisibles. Más aún, la evaluación del estado de salud de la población debe tener en cuenta las disparidades territoriales; por ejemplo, mientras las enfermedades transmisibles están por encima de los indicadores nacionales en departamentos como Guainía, Amazonas, Vaupés, Vichada, Chocó, entre otros, en departamentos como Antioquia, Atlántico y Boyacá prevalecen las enfermedades crónicas no trasmisibles (MSPS, 2018).

c. Articulación dentro del aseguramiento

La función de articulación debe ser el puente entre los recursos y la prestación de servicios (Londoño et al, 1997), los agentes articuladores serían los aseguradores que, basados en la gestión de los riesgos de su población, organizarían la provisión de los servicios. Sin embargo, en el desarrollo del sistema han surgido incentivos contrapuestos que han llevado a los agentes a ofrecer una red de prestación que da énfasis a servicios fragmentados y de mayor complejidad, con muy poco seguimiento a los resultados en salud. En efecto, según datos del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), entre 2004 y 2017 la variación en la producción de servicios del tercer nivel en la red pública ha crecido en un 182%, en contraste con la variación en los servicios del primer nivel que fue de 39% para el mismo periodo. Para corregir lo anterior se desarrolló una política de atención integral en salud y un modelo operativo que puso en evidencia la necesidad de alinear los incentivos, y la gestión de riesgo individual y colectiva, entre las entidades territoriales, aseguradores y prestadores en torno a los pacientes y a las particularidades regionales. Sin embargo, la implementación del modelo no se ha dado con la celeridad requerida y existen dificultades en la delimitación de competencias entre los agentes. En particular, las entidades territoriales han visto que su capacidad técnica no se compadece de las, cada vez más exigentes, competencias en su papel de coordinación para una atención integral en salud.

d. Los retos en la prestación de servicios para mejorar la experiencia de los usuarios

La prestación de servicios enfrenta tres grandes problemáticas: i) la ausencia de integralidad en las atenciones y la baja capacidad resolutiva en los prestadores primarios junto con la debilidad en la organización de los servicios; ii) el acceso efectivo a los servicios de salud en las zonas aisladas y con población dispersa; y, iii) la prestación de servicios con calidad. En zonas aisladas no existen los incentivos para que el sector privado provea la oferta, dejando a cargo de esta función a la red pública lo que genera un desequilibrio en las condiciones de prestación asociadas al territorio.

En países de ingreso bajo y medio mueren más de 8 millones de personas por enfermedades que podrían haber sido tratadas a través de sus sistemas de salud, 60% de las cuales podrían haberse tratado médicaamente. Además, se estima que un sistema de salud de alta calidad tiene el potencial de prevenir, cada año, 1 millón de muertes de neonatos, 50% de las muertes maternas, 2,5 millones de muertes por enfermedades cardiovasculares y 900.000 muertes por tuberculosis (Lancet Global Health). Estas cifras resumen la importancia de un sistema de prestación centrado en la calidad. En el país, el tema se ha abordado desde la medición en el Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad (SOGC), desconociendo factores (p. ej.: talento humano, infraestructura, dotación, innovación, sostenibilidad financiera, etc.), que influyen sobre la prestación de servicios como núcleo fundamental de la calidad.

En este sentido, las principales dificultades relacionadas con el seguimiento a la calidad de los servicios son:

- Rigideces en la normatividad para la habilitación de prestadores, que no consideran las particularidades territoriales y el potencial desarrollo de modelos innovadores de prestación de servicios.
- Rezago en la normatividad de habilitación para las EPS que se ha centrado en lo financiero, dejando a un lado la gestión de riesgo en salud y por ende los resultados de salud.
- Desarticulación del SOGC con otros sistemas de gestión.
- Ausencia del desarrollo de incentivos a la calidad (*i.e.* modelos disruptivos de gestión que premien el mejor desempeño) y carencia de criterios de excelencia para las EPS.
- Los *rankings* de IPS y EPS no son una herramienta efectiva para la libre elección de los usuarios en función de la calidad.

e. Gestión del talento humano

Con respecto al talento humano en salud, la densidad estimada de trabajadores de la salud fue de 11,5 por cada 1.000 habitantes, mientras que en los médicos la tasa corresponde a 1,8 por cada 1.000 habitantes, muy por debajo de países como Estados Unidos o Alemania. Sólo Bogotá tiene

niveles comparables a países europeos con mayores densidades. Por su parte, Guainía, Vichada, Cundinamarca, entre otros, tienen densidades iguales o inferiores a 1 médico por cada 1.000 habitantes. Las brechas de capital humano pueden clasificarse en brechas de cantidad², brechas de calidad³ y brechas en la pertinencia de la formación, por la falta de participación de los actores del SGSSS en el diseño, planeación y puesta en marcha de programas de formación (Competitividad C.P., 2015).

f. Eficiencia y gestión de recursos financieros

En cuanto a la sostenibilidad financiera del sistema se destaca la creciente deuda que, pese a las medidas de saneamiento que se han tomado en los últimos años, no ha tenido el impacto esperado, constituyéndose esto como un riesgo para la oportunidad y la calidad de la prestación. Para 2018 se estiman deudas de EPS y entidades territoriales a IPS, entre 9,6 billones (según deudores) y 16,2 billones (según IPS) (MSPS, 2018). Sobresale el hecho de que más del 70% de la cartera es superior a 180 días según deudores y 76% según IPS acreedoras, aunque es importante resaltar que parte del inconveniente se debe a la proliferación de malas prácticas operativas de los agentes del sector que dificultan la identificación y descargue de deudas de sus estados financieros, y la falta de coincidencia en el reporte. Por otro lado, mitigar el crecimiento del gasto en los servicios y tecnologías no financiados por la UPC fruto de la innovación tecnológica y la garantía del derecho a la salud es otro de los retos del sector; en 2015 el monto de recobros por tecnologías no financiados con la Unidad de Pago por Capitación (UPC), presentados por las EPS ante el FOSYGA fue de \$3,27 billones, mientras que para 2017 el monto presentado ante el FOSYGA (hoy Administradora de Recursos del SGSSS- ADRES) fue de \$4,03 billones (ADRES, 2018).

Tampoco existen los incentivos suficientes para que los distintos actores se comprometan con las metas financieras del sistema y, a nivel de los individuos, persiste una desconexión entre los beneficios recibidos y su aporte al sistema. Lo anterior ha propiciado la omisión de la corresponsabilidad ciudadana con el financiamiento del sistema sustentado en la capacidad de pago, hecho que va en contra del principio de equidad sobre el cual se ha desarrollado el SGSSS.

En conclusión, la Tabla 2 resume la problemática descrita de acuerdo con los retos institucionales o poblacionales. Por retos acumulados se entienden aquellos que persisten desde hace décadas, asociados a la madurez institucional y a los problemas sobre la población asociados a la pobreza crónica y a la desconexión de territorios, mientras que por retos emergentes se hace referencia a aquellos que son sustantivos en razón de las trayectorias de cambio social acelerado, transición demográfica, proceso de urbanización y la nueva problemática de la salud pública.

² Corresponde al déficit en la oferta de programas de formación, asociado con el déficit de demanda por programas de formación.

³ Asociadas a la insatisfacción de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS) en cuanto a las competencias del talento humano

Tabla 2. Retos acumulados y emergentes del Sistema de Salud en Colombia

	Tipo de reto	
	Acumulado	Emergente
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad en la rectoría y diseño institucional en torno a un objetivo común en el largo plazo. • Debilidad en las funciones de inspección, vigilancia y control. • Inequidad territorial en la asignación y ejecución de los recursos, asociado a las capacidades diferenciales de las entidades territoriales, para gestión de las acciones a su cargo. • Insuficiencia de la atención integral del paciente. 	<ul style="list-style-type: none"> • Congestión normativa y de agentes, inspectores y vigilantes. • Necesidad de mejorar la inspección, vigilancia y control de la competencia entre los agentes en el ejercicio de sus funciones. • Necesidad de generar esquemas regulatorios que hagan más transparente la composición financiera y de operación, de los diferentes tipos de entidades, que ejercen la función de articulación y prestación, para promover la competencia. • Clarificar los ámbitos de modulación de la seguridad y protección social. • Dificultad para la configuración de redes de servicios de salud integradas. • Calidad concentrada en condiciones de habilitación y bajo énfasis en resultados. • Acumulación de deudas que restringe el flujo de recursos e incapacidad de cumplir condiciones de habilitación financiera. • Sistemas de información aislados y no interoperables. • Presión de nuevas tecnologías con alto costo.
Población	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso efectivo a los servicios de salud en particular en zonas apartadas y con población dispersa. • Transición epidemiológica y existencia de mortalidad evitable (p. ej. desnutrición) y prevalencia de enfermedades transmisibles. • Aumento de factores de riesgo atribuibles a enfermedades crónicas no trasmitibles. • Violencia y lesiones personales dentro de las primeras causas de mortalidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aceleración de la transición demográfica, con diferencias territoriales. • Alta prevalencia de hábitos de vida poco saludables (p. ej. malnutrición y obesidad). • Aumento de la esperanza de vida con carga de enfermedades crónicas. • Necesidad de cuidado. • Aumento de condiciones de salud mental (p. ej. consumo de SPA, suicidio, depresión). • Baja capacidad resolutiva en los niveles básicos de atención y dependencia por atenciones de alta complejidad.

2. Objetivos orientadores

La búsqueda simultánea de mejorar el estado de salud de los colombianos, garantizando altos estándares de calidad y satisfacción por parte de los usuarios, así como la óptima utilización de los recursos disponibles, son los grandes objetivos del sistema durante el siguiente cuatrienio. Para materializar esta triple meta es importante desarrollar nuevas estrategias, orientadas a construir una visión colectiva de largo plazo del sistema de salud.

La visión de largo plazo implica construir un pacto que permita que todos los actores del sistema y la sociedad civil, de manera concertada y a través de compromisos claros, se apropien del sistema de salud como uno de los pilares para la movilidad social y la equidad. Este pacto deberá contener consensos y compromisos, como mínimo, en los siguientes aspectos:

- Autonomía y autorregulación médica, así como el reconocimiento social y económico de los trabajadores de la salud.
- Transparencia y códigos de ética de los agentes (p.ej. conflictos de interés, dádivas, prebendas, etc.)
- Hábitos y conductas inaceptables de los agentes que participan en el sistema de salud, así como de los usuarios.
- Compromiso en torno a decisiones sobre el crecimiento y la priorización del gasto en salud.
- Autocuidado y deberes de la población, incluyendo los deberes derivados de la solidaridad con el sistema.

Los pilares sobre los cuales se debe alcanzar acuerdos para la construcción de dicha perspectiva de largo plazo son:

1. Fortalecer la rectoría y gobernanza dentro del sistema de salud, tanto a nivel central, como en el territorio.
2. Definir prioridades e implementar las intervenciones en salud pública, en articulación con el aseguramiento, así como ejercer el liderazgo intersectorial para la promoción de políticas con impacto en salud.
3. Alcanzar altos estándares de calidad, tanto en la prestación, como en el aseguramiento con el fin de responder de manera efectiva a las necesidades de la población.
4. Formular la política del talento humano en salud bajo el concepto de trabajo decente y los lineamientos para el cierre de brechas del talento humano.
5. Alcanzar la eficiencia en el gasto con la combinación de acciones orientadas a la optimización del uso de los recursos financieros disponibles y a la generación de nuevas fuentes de recursos.

3. Componentes

a. Hacia la consolidación de la rectoría y de la gobernanza del sistema de salud colombiano

1) Objetivos

1. Rediseñar el modelo de inspección vigilancia y control del sector, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades en el territorio.
2. Definir las competencias de las entidades territoriales en función de sus capacidades con el objetivo de fortalecer la gobernanza multinivel (en el territorio).

2) Estrategias

- El MSPS fortalecerá el sistema de inspección, vigilancia y control, a través del mejoramiento de capacidades de las entidades participantes. Se definirán de manera más clara cómo se distribuyen las competencias en el territorio, mejorando la articulación entre departamentos y municipios. Se fortalecerá al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA- con el fin de que pueda agilizar sus procesos y prestar un mejor apoyo técnico en el territorio.
- Se fortalecerá a la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) para la continuación de la supervisión basada en riesgo y su capacidad para sancionar. Con el fin de robustecer la supervisión y ampliar las dimensiones de esta, se propone articular el trabajo con otras entidades de la misma naturaleza como la Superintendencia Financiera o la Superintendencia de Industria y Comercio, para ejercer una supervisión articulada en lo misional, financiero y de mercado de los agentes en salud.
- Con el objetivo de desarrollar las herramientas regulatorias que permitan hacer transparente la vinculación, origen y composición de capitales que llegan al sector y sus efectos en la competencia, se desarrollará la regulación necesaria para controlar posibles abusos de posición dominante en las distintas esferas del sistema.
- El MSPS trazará la ruta para concluir la unificación de la operación del aseguramiento, realizando las reformas reglamentarias y operativas necesarias, terminando de eliminar las diferencias entre los regímenes contributivo y subsidiado.
- Para mejorar la equidad entre afiliados subsidiado y contributivo, la nación asumirá la competencia de reconocimiento y pago de tecnologías no financiadas con la Unidad de Pago por Capitación (UPC-NPBS) del régimen subsidiado. Esto implica una recomposición de las bolsas que hoy están definidas en el componente de salud del Sistema General de Participaciones. Asociado a lo anterior, se ampliará el alcance y desarrollo de la plataforma de

prescripción MIPRES para el reconocimiento y pago de todas las tecnologías UPC-NPBS en todo el territorio nacional.

- Se fortalecerá institucionalmente el Instituto de Evaluaciones Tecnológica en Salud (IETS), para estructurarlo como una entidad sin ánimo de lucro, vinculada al MSPS, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio, encargada de realizar la evaluación de tecnologías en salud y otras investigaciones con miras a fortalecer las capacidades de rectoría del sector.
- Con el propósito de fortalecer el gobierno corporativo, las políticas de gestión de riesgo, y administración de los recursos, se ajustará la naturaleza jurídica de la ADRES, y se tomarán otras medidas regulatorias para la optimización de sus procesos.
- Se regulará el accionar de nuevos agentes reemergentes que operan, apoyan o participan en el sistema de salud, en particular lo relacionado con los operadores de la Planilla Única de Liquidación de Aportes (PILA) y los operadores logísticos de medicamentos, a través de instrumentos como el registro único de dispensadores de tecnologías en salud.

b. Salud pública para la transformación de la calidad de vida con deberes y derechos

3) Objetivos

1. Definir prioridades en salud pública de acuerdo con la carga de la enfermedad.
2. Crear espacios para las intervenciones en salud pública: territorial (diferenciación urbano – rural), grupos poblacionales, comunitaria, familiar, y por entornos (laboral, comunitario, educativo, institucional, vivienda, espacio público).
3. Liderar las acciones intersectoriales para la promoción de políticas saludables.
4. Redefinir las categorías con las cuales se asignan competencias en materia de salud pública a las entidades territoriales.

4) Estrategias

- La promoción de la salud y la prevención de la enfermedad serán el foco para la política pública y para la gestión de riesgo de los actores del sistema de salud, bajo este énfasis el MSPS analizará la carga de la enfermedad del país identificando las prioridades en salud para el diseño de las intervenciones en salud pública. Las prioridades identificadas de forma preliminar son: enfermedades cardiovasculares, respiratorias y metabólicas; neoplasias; salud mental; consumo de tabaco, alcohol y sustancias psicoactivas; enfermedades trasmisibles emergentes como malaria, tuberculosis y otras como accidentes de tránsito. Estas condiciones, y demás que

sean priorizadas por el MSPS, tendrán en cuenta medidas como impuestos saludables, etiquetado de sodio y grasas trans, o copagos adicionales para personas que aumentan su riesgo (p.ej. fumadores).

- Bajo el liderazgo del MSPS se desarrollarán estrategias territoriales, para el análisis de riesgo e intervención diferenciado a nivel urbano/rural, por grupos poblacionales, a nivel familiar y en cada uno de los entornos en los que se desarrolla el individuo y la comunidad. De esta manera, las entidades territoriales implementarán acciones y estrategias para el monitoreo continuo de los riesgos en salud y generarán informes de riesgos por entornos que permitirán coordinar acciones con otros sectores para la mitigación de los riesgos.
- En el marco de la política de salud mental, el MSPS elaborará lineamientos para la atención psicosocial que contribuya a la inclusión social (mitigue afectaciones psicosociales, transformación imaginarios sociales, desarrollo de capacidades y oportunidades a nivel individual, familiar y comunitario) y desarrollará competencias en las direcciones territoriales para el reconocimiento y la articulación de la oferta en promoción de la convivencia y atención integral de consumo de sustancias psicoactivas.
- El MSPS diseñará una política de dispositivos médicos y la actualización de la política farmacéutica dirigida a la calidad y el acceso a los medicamentos; así como, la promoción del uso adecuado de los medicamentos, reforzando acciones para la reducción de la automedicación y el fortalecimiento de la vigilancia en salud pública y control de precios.
- El MSPS definirá unas nuevas categorías de clasificación para las entidades territoriales dado que las definidas por la Ley 617 de 2000, hoy utilizadas para definir competencias en materia de salud pública, corresponden a categorías presupuestales que no reflejan los retos que pueden enfrentar las entidades territoriales en la ejecución, así como las capacidades para desarrollar las acciones a su cargo.

c. Articulación de los agentes en torno a la calidad

1) Objetivos

1. Fortalecer el sistema de habilitación y acreditación para prestadores y aseguradores.
2. Recuperar la gestión de las entidades territoriales para garantizar la calidad, según competencias y capacidades diferenciadas.
3. Redefinir e implementar una política de prestación de servicios con énfasis en optimizar a la gestión de los hospitales públicos
4. Operativizar los modelos especiales de atención desde lo local, con enfoque integral para el paciente y diferencial para las zonas rurales dispersas.

5. Incentivar herramientas que pongan a disposición información de calidad y desempeño para empoderar a los usuarios en la toma de decisiones.

2) Estrategias

- El MSPS definirá un marco de calidad que abarquen las diferentes funciones del sector salud: aseguramiento, prestación de servicios y salud pública, lo cual será construido en un espacio de participación ciudadana.
- Se rediseñará el sistema de seguimiento a la calidad institucional, para lo cual el MSPS desarrollará un marco integral de calidad que articule, priorice y simplifique la normatividad vigente sobre el tema, se regularán las condiciones de habilitación en zonas dispersas.
- Se desarrollará la dimensión de calidad en el aseguramiento, en el cual se definirán los parámetros para la medición y seguimiento de las funciones de asegurador en la gestión de riesgo de la población, compra de servicios y obtención de resultados en salud, así como la construcción de criterios de acreditación para las aseguradoras.
- Se recuperará el papel de las entidades territoriales en relación con competencias diferenciadas, reconociendo diagnóstico y desarrollo de capacidades, para aportar y articular la gestión en relación con la garantía de la calidad.
- Se incentivará la gestión con calidad, para esto el MSPS regulará, entre otros, la ampliación del ajuste de riesgo ex post en la UPC para patologías como cáncer y artritis de acuerdo con la gestión del asegurador en la detección temprana y tratamiento efectivo de estas enfermedades.
- Se redefinirá la política de prestación de servicios de salud en forma integral, promoviendo la competitividad y eficiencia de los hospitales públicos, el desarrollo de subsidios de oferta condicionados a desempeño (en el marco del ajuste a la Ley 715 de 2001), promoviendo la inclusión competitiva en las redes integradas de servicios de salud. Se utilizarán herramientas de análisis de geografía económica para identificación de nodos de red, en concordancia con el sistema de ciudades y la misión rural.
- Se promoverá la modernización de la gestión de prestación de servicios a través de avances en la interoperabilidad de los sistemas de información, mejoras en conectividad en los territorios apartados en articulación con Ministerio TIC, impulsando los programas de tele salud, historia clínica electrónica interoperable, factura electrónica y demás apropiaciones TIC.
- Se desarrollará el marco jurídico que asegure el flujo de información dentro del Sistema de Seguridad Social Integral, para garantizar la prestación de los servicios asociados al mismo, armonizando la normatividad relativa a la política nacional de explotación de datos, protección de datos personales y seguridad digital que rigen la materia.

- Se redefinirá el modelo integral de atención en salud con calidad y enfocado en el paciente. Los parámetros del modelo de salud deberán estar fuertemente vinculados al territorio, las condiciones de oferta, las intervenciones y la gestión de la atención; así como la articulación de actores de acuerdo con las necesidades regionales. En particular, se evaluará la necesidad de establecer un único operador del aseguramiento en zonas con población dispersa.
- Acorde con la regulación integral de la calidad se fortalecerá: i) el desarrollo de la auditoria externa para la calidad integral, acorde a un plan, articulado a la gestión de riesgos, con concurrencia coordinada de la SNS con otros Superintendencias que aporten al sistema; y, ii) la definición de medidas graduales, y contundentes, para el desarrollo de inspección vigilancia y control para incentivar a los agentes al cumplimiento oportuno de la regulación en beneficio de los usuarios.
- La SNS construirá un tablero de indicadores para el sistema en el largo plazo, con hitos que permitan redireccionar las acciones a través de la marcha. Los indicadores considerarán todos los aspectos funcionales de prestadores, aseguradores y entidades territoriales, orientados a la medición de la calidad. En coherencia con los sistemas de información ya establecidos, se hará especial seguimiento al flujo de la información para asegurar que ésta fluya de manera ininterrumpida entre los agentes del sistema y facilite la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones con evidencia. El seguimiento de los indicadores deberá plantearse en un lenguaje claro y accesible a la población general y la información deberá apoyar la libre elección de los usuarios. Los indicadores podrán ser insumo para la construcción de los rankings de desempeño de aseguradores y prestadores, los cuales serán ampliamente socializados.
- Incrementar el número de proyectos que Colciencias financia en temas relacionados con nanotecnología, sistemas organizativos y salud mental, con el objetivo de incentivar la innovación en el sector salud.

d. Más infraestructura y dotación en salud, como contribución al acceso efectivo y la calidad.

1) Objetivos

Tener instituciones prestadoras de servicios dotadas con infraestructura adecuada y capacidad para responder con calidad y efectividad a las necesidades de toda la población.

2) Estrategias

- Se implementará un plan de acción inmediato para los hospitales públicos con el fin de identificar las necesidades en infraestructura, dotación, calidad, talento humano y sostenibilidad. Se aplicará un modelo diferencial de acuerdo a las necesidades identificadas y la priorización que defina el MSPS.

- Es necesario mejorar y ampliar la oferta de servicios en zonas rurales, para ello se propone articular incentivos con entidades territoriales y sector privado. Lo anterior implica: i) incentivar desde el presupuesto general de la Nación (PGN) la cofinanciación enfocada a preinversión e inversión en zonas rurales, incluso priorizados en el SGR ; ii) desarrollar el uso de instrumentos de obras por impuestos; iii) definir excepciones impositivas a privados que quieran invertir en estas zonas, iv) promover el uso y adaptación de proyectos tipo para infraestructura básica de primer nivel o prestadores básicos (para el SGR y otras fuentes) ; y v) reglamentación que garantice la operación, en el contexto de los requerimientos de oferta en zonas rurales o con población dispersa.
- Con la finalidad de hacer más fácil la apropiación y desarrollo de infraestructura en salud, reconociendo su especialidad, se propone: i) revisar, consolidar y simplificar la normatividad requerida para el desarrollo e infraestructura en salud; ii) promover convenios con universidades para retroalimentar la regulación, discusión y actualización sobre infraestructura en salud, acorde a las tendencias mundiales; y, iii) desarrollar lineamientos para la incorporación y apropiación de dotación de tecnologías en salud para efectos relacionados con y sin control especial.
- Para poder retroalimentar y tener un diagnóstico consolidado de las necesidades y prioridades de infraestructura y dotación en salud a cargo de la red pública, se propone modificar el marco legal para ampliar el alcance del Plan Bienal de Inversiones para que sea definido para cuatro años en línea con el periodo de planeación de las administraciones locales, e incluyendo el seguimiento, monitoreo y consolidación de la inversión en etapas de ejecución del mismo. Con base en lo anterior, el plan contaría con un programa de inversiones en salud consolidado hacia el cual puedan dirigirse los esfuerzos estratégicos del sector evitando así la fragmentación de las iniciativas y recursos.
- Desarrollar la Ley 1508 de 2012 en salud, aprovechando sus ventajas para megaproyectos de Asociación Público-Privada (APP) relacionados con infraestructura y dotación integral en salud. Esto implica: i) fortalecer capacidades del nivel nacional y territorial en salud en la estructuración, contratación, ejecución y seguimiento de APP en salud; ii) apoyar y hacer seguimiento al avance de las experiencias que ésta desarrollando Bogotá D.C. y retroalimentar la regulación en lo que se requiera; y, iii) establecer un sistema nacional de seguimiento y monitoreo a las experiencias de APP salud que se desarrolle. Incluso se podrán utilizar otros esquemas basados en resultados para atraer inversionistas privados al sector.

e. Acuerdo por el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud

1) Objetivos

1. Promover la política pública de trabajo decente en el sector salud.

2. Crear y desarrollar lineamientos para el cierre de brechas de cantidad, calidad y pertinencia del talento humano de la salud a nivel territorial.
3. Implementar estrategias de educación continua para desarrollar y fortalecer competencias de los trabajadores de la salud.

2) Estrategias

- El MSPS junto con el Ministerio del Trabajo (MinTrabajo), evaluará las condiciones laborales de los trabajadores de la salud bajo la concepción de Trabajo Decente y solicitará apoyo de la cooperación internacional, en particular de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de la Organización Mundial de la Salud (OMS), con el fin de desarrollar un nuevo estatuto laboral para el sector.
- Con el apoyo del MinTrabajo, el MSPS desarrollará un análisis de prospectiva laboral del sector salud, considerando la visión de largo plazo establecida en este Plan Nacional de Desarrollo, los cambios demográficos que vive el país, el uso de las nuevas tecnologías, las necesidades de los territorios alejados y el análisis de las multimorbilidades. Este análisis se acompañará de lineamientos para incentivar el cierre de brechas del talento humano de la salud y para la orientación de la oferta de educación y formación tanto a nivel profesional, como en el técnico y tecnológico.
- Una vez reglamentado el Marco Nacional de Cualificaciones (MNC) se concluirá de manera articulada con el MSPS el diseño de las cualificaciones requeridas por el sector salud, con miras a fortalecer la educación y formación técnica y tecnológica en salud, y los procesos de aseguramiento de calidad de los programas de educación y formación profesional en salud, en el marco de la “Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento Humano”⁴. El MSPS regulará y establecerá las condiciones para el desarrollo del estatuto enfocando esfuerzos en incentivar el movimiento del talento humano a los territorios alejados de Colombia.
- Se reglamentará la Ley de residentes, definiendo un proceso operativo para su pago y se modificará su financiamiento. Se fortalecerá el desempeño del talento humano en salud con énfasis administración, gerencia, y rectoría territorial en salud, a través de la educación continua. Y se empoderará a las sociedades médicas como gestores de la autorregulación y mejoramiento de la práctica médica.
- Se concluirá la política de desarrollo de talento humano en salud, vinculando a las asociaciones de trabajadores, las instituciones de educación superior y la ciudadanía. El observatorio de talento humano en salud se fortalecerá y descentralizará, y se divulgará el Registro Único

⁴ Ver Capítulo: “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, en línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”.

Nacional del Talento Humano en Salud (ReTHUS) de tal manera que cuente con información pertinente y actualizada. Se fortalecerá y ampliará el programa de créditos beca, promoviendo especialidades de las zonas alejadas del país y las recomendaciones la prospectiva laboral.

f. Alcanzar la eficiencia del sector, optimizando los recursos disponibles y generando nuevos con el aporte de todos

1) Objetivos

1. Hacer más eficiente el gasto en salud a través de la actualización del plan de beneficios (PBS) y otras medidas que hagan más eficiente el gasto no PBS.
2. Conciliar y sanear de manera progresiva la cartera entre los agentes del sistema de salud, generando un cambio de prácticas financieras que garantice un saneamiento definitivo y estructural de las deudas del sector.
3. Incrementar las fuentes de financiación del SGSSS a través de creación de la contribución al sistema de salud como alternativa para extender la corresponsabilidad de la población colombiana de acuerdo con su capacidad diferencial de pago y la adquisición de seguros privados de salud complementarios para los individuos de mayores ingresos.

2) Estrategias

- El MSPS mantendrá el lineamiento propuesto por la política farmacéutica en cuanto a las medidas de acceso a medicamentos a precios justos, fortaleciendo políticas que ayuden a el uso racional de medicamentos y esquemas de riesgo compartido.
- El MSPS implementará una matriz de priorización de tecnologías en salud para actualizar progresivamente el plan de beneficios. El MSPS con el apoyo del IETS establecerá medidas para dinamizar el proceso de exclusión de tecnologías. Además, el MSPS liderará la articulación con otras instancias del Gobierno Nacional y de las entidades territoriales con el fin de impulsar una política en el tema de cuidado integral de largo plazo y servicios sociales complementarios en salud.
- Para la entrada de nuevas tecnologías, el MSPS, deberá definir la progresividad de la incorporación de esta al gasto público o a las exclusiones. En todo caso los criterios considerarán la costo-efectividad, el valor terapéutico y podrán realizarse acuerdos de riesgo compartido.
- El MSPS en conjunto con la ADRES, continuará con la reglamentación necesaria para la institucionalización de la negociación o compra centralizada sistemática de insumos y medicamentos, ampliando las metodologías de: análisis de demanda, negociación con

proveedores, logística de almacenamiento, distribución y acceso final, de medicamentos e insumos.

- El MSPS creará un sistema de información para el reconocimiento y pago de incapacidades que permita su registro, seguimiento, origen y liquidación, articulando los subsistemas del Sistema General de Seguridad Social Integral. Esto contribuirá en el mejoramiento de la gestión de reservas y provisiones orientadas a este rubro.
- La gestión del pago de beneficios no cubiertos por la UPC será sujeta a una reformulación sustancial. Para ello el MSPS, implementará medidas alternativas de gestión y pago de los recobros, así como evaluará la implementación de estrategias de control del gasto que tengan en cuenta los criterios de costo-efectividad, medidas de puerta de entrada, y el posicionamiento terapéutico para la toma de decisiones. También se promoverán los centros de referencia para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades huérfanas que apoyen la prestación eficiente de los beneficios no cubiertos para estos pacientes.
- Se desarrollarán estrategias que promuevan cambios de comportamiento que conlleven a la reducción de complicaciones prevenibles y a la promoción del uso de tecnologías que agreguen valor, o que brindando el mismo beneficio puedan ser adquiridas a un menor precio, en torno a gestionar el desperdicio y las ineficiencias dentro del sistema de salud.
- El MSPS promoverá la expansión de los seguros complementarios en salud y servicios sociosanitarios para los hogares con capacidad de pago.
- La Unidad de Gestión Pensional y Parafiscal (UGPP) controlará la evasión de aportes al sistema, robusteciendo la interoperabilidad entre registros administrativos y empleando modelos de presunción de ingresos. El MSPS desarrollará un mejor sistema de seguimiento a las rentas de destinación específica para salud.
- El MSPS con el apoyo de la UGPP y el DNP establecerá regulación para la salida de beneficiarios del régimen subsidiado que no cumplan con los criterios de focalización, en el marco de la actualización del Sisbén metodología IV. Esto implica proveer a las entidades territoriales con la evidencia necesaria que existe en los registros administrativos para que lleven a cabo el debido proceso, además, de la creación de una base de datos de ingresos y patrimonios nacional que tenga un carácter oficial.
- El MSPS, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y el DNP, diseñarán e implementarán un esquema de contribuciones en salud para generar recursos adicionales con los cuales financiar el sistema de salud. Estas contribuciones se definirán, de manera independiente a las cotizaciones que los trabajadores formales e independientes hacen al sistema de seguridad social, en función de la capacidad de pago de los hogares, y a través de la redefinición de los criterios de focalización en el régimen subsidiado, de acuerdo con la información del Sisbén IV. Lo anterior permitirá aumentar la eficiencia y equidad en la

financiación del SGSSSS y garantizará un periodo de transición para aquellos que cambien de situación por la aplicación de la nueva metodología. Adicionalmente, dicha focalización debe tener en cuenta criterios poblacionales y territoriales.

- **Acuerdo de punto final:** el gobierno nacional desarrollará una estrategia de saneamiento de deudas acumuladas entre los agentes cuyo objetivo será otorgar una mayor liquidez a partir de mecanismos de identificación, auditoria y pago de deudas de orden nacional y territorial; la introducción de incentivos a promover el saneamiento de deudas entre los agentes; y la adopción de reformas que promueva mayor eficiencia en el gasto de salud, cuya implementación se basará en los acuerdos de autorregulación de ellos mismos.

4. Metas e indicadores

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Salud y Protección Social	Razón de mortalidad materna a 42 días	51,27	Por definir
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil ajustada (menores de 1 año)	11,15 (2016)	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Salud y Protección Social	Salud Pública y prestación de servicios	Número de EPS acreditadas	0	Por definir
Salud y Protección Social		Ahorro al sistema de salud por valores máximos de recobro en el régimen contributivo (\$ miles de millones)	0	250
Salud y Protección Social		Porcentaje de afiliados al régimen subsidiado realizando una contribución al SGSSS	0	5%
Salud y Protección Social		Entidades territoriales con modelo de salud diferencial para zonas con población dispersa implementado	1	Por definir
Salud y Protección Social		% cuentas por cobrar de las EPS, por concepto de recobros de tecnologías no PBS del régimen contributivo con corte a 31 de diciembre de 2018 saneados.	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Salud y Protección Social		% de reducción de deudas por pagar de las entidades territoriales por concepto de tecnologías no PBS	Por definir	Por definir
Salud y Protección Social		Valor de la actualización del PBS dada la disponibilidad presupuestal	191 MM/ 95 MM para el régimen contributivo	800 MM/400 MM para el régimen contributivo
Salud y Protección Social		Ahorro en MM en el gasto por recobros como consecuencia de acciones de política farmacéutica	0	500
Salud y Protección Social		Calificación de las EPS por usuarios mediante encuesta	Por definir	Por definir

5. Referencias

- Bloom, D., & Canning, D. (2003). The health and poverty of nations: from theory to practice. *Journal of Human Development*, 47-71.
- Competitividad C.P. (2015). Lineamientos para la identificación y cierre de brechas de capital humano para las apuestas productivas departamentales del país. *Consejo Privado de Competitividad*.
- DNP. (2012). *Misión sistema de ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión de largo plazo*.
- Goinvo. (6 de septiembre de 2018). *goinvo.com*. Obtenido de <https://www.goinvo.com/features/determinants-of-health>
- Howitt, P. (2005). *Health, human capital and economic growth: a shumpeterian perspective*. Providence: Brown University.
- MSPS. (2016). *Plan Nacional de mejoramiento de la salud en salud*. Ministerio de Salud y Protección Social.
- MSPS. (2017). *Análisis de Situación de Salud*. Ministerio de Salud y Protección Social .
- MSPS. (2018). *Análisis de situación en salud ASIS Colombia 2017*. Bogotá.

MSPS. (2018). *Reporte circular 30. Marzo 2018.*

Perez-Valvuena, G. J., & Silva-Urueña, A. (2015). *Una mirada a los gastos de bolsillo en salud para Colombia*. Bogotá : Banco de la República.

Ruiz, F. e. (2018). *Agenda en salud 2018: para definir el rumbo del sector salud a los 25 años de la Ley 100*. Bogotá: Universidad de los Andes, Universidad Javeriana.

Sen, A. (2002). ¿Por qué la equidad en salud? *Revista Panamericana de Salud Pública* , 302-309.

B. Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia

La Constitución Política establece que “la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (artículo 44) y más adelante reafirma que “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Ibíd.).

El país ha incorporado este acuerdo en cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño, con la sanción de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, y la Ley 1804 de 2016, Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia, los cuales forman parte de su estructura normativa y de desarrollo de la política pública.

A su vez, las leyes y las políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de la primera infancia, la infancia, la adolescencia y las familias constituyen un bloque central y orgánico de la política social en Colombia (Gráfica 2).

Además de su importancia constitutiva para el desarrollo físico, comunicacional, cognitivo, socioemocional y cerebra (Berlinski & Shady, 2015) las intervenciones dirigidas a la primera infancia son motores de desarrollo social y económico. Heckman & Masterov, 2007 y Bernal & Camacho, 2012, entre otros autores, han demostrado que las inversiones en primera infancia generan retornos económicos y sociales, a través de un mejor desempeño educativo, vinculación a empleos de calidad en la edad adulta, disminución de la probabilidad de entrar en conflicto con la ley y una menor pobreza.

Gran parte de la materialización de estas inversiones sucede en la infancia y la adolescencia. En la infancia, período sensible donde las niñas y los niños descubren y desarrollan talentos en el arte, la cultura, el deporte, y la ciencia y la tecnología (Robinson, 2009; Gardner, 1999) se establecen las bases para el desenvolvimiento de sus trayectorias de vida (MSPS, 2015) de acuerdo con las condiciones sociales, económicas, políticas e incluso culturales generadas por el Estado.

En la adolescencia se consolida el proceso iniciado en primera infancia, en donde se toman decisiones cruciales como acceder a la educación postmedia, el mercado de trabajo y el ejercicio responsable o no de la sexualidad. Los anteriores momentos vitales muestran la importancia de crear las condiciones para el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes.



Fuente: DNP

Finalmente, las familias son instituciones corresponsables del desarrollo integral de la infancia⁵ y cuentan con capacidades a ser fortalecidas y por esta vía, inciden en la transformación social y económica del país (MSPS, 2018).

1. Diagnóstico

La situación de las niñas, niños y adolescentes ha mejorado en las últimas décadas, en un contexto de cambio social acelerado que se traduce, entre otros aspectos, en la disminución de la pobreza y el crecimiento de la clase media (Angulo, Gaviria, & Morales, 2014). Aun así, existen condiciones que han permanecido a lo largo del tiempo y otras que han emergido en los últimos años, evidenciando retos para la infancia del país, tal como se presenta en la Tabla 3.

Tabla 3. Retos acumulados y emergentes de la primera infancia, la infancia, y la adolescencia

Componente	Tipo de reto	
	Acumulado	Emergente
Población	<ul style="list-style-type: none"> • Pobreza. • Desnutrición. • Violencias y vulneraciones (trabajo infantil, violencia sexual, ESCNNA⁶, maltrato, entre otras). • Conflicto con la ley. • Reclutamiento forzado. • Embarazo adolescente 	<ul style="list-style-type: none"> • Transición desacelerada a la clase media de las familias con menores de edad • Incremento de las violencias y vulneraciones. • Problemas en salud mental: soledad, suicidio y depresión. • Malnutrición. • Consumo de Sustancia Psicoactivas (SPA). • Incidencia de multimorbilidades. • Migraciones externas e internas. • Mendicidad indígena por desplazamiento.

⁵ Cuando se utilizan los términos infancia o infantil, se refiere a la primera infancia, infancia y adolescencia.

⁶ ESCNNA: explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes.

Componente	Tipo de reto	
	Acumulado	Emergente
	<ul style="list-style-type: none"> Baja participación y desconfianza en las instituciones. 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgos del uso de internet (<i>grooming, sexting, ciberacoso, ciber dependencia</i>)⁷. Acoso escolar.
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> Rectoría y diseño institucional. Debilidad de los gobiernos territoriales. Insuficiencia de la atención integral. Débil institucionalidad para la protección de derechos. Concurrencia financiera. Limitaciones en los espacios de participación. 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización de competencias. Vinculación de las políticas sobre la infancia con la política social. Posconflicto, atención a víctimas y construcción de paz. Diseño territorial (urbano y rural) con un enfoque dirigido a la infancia. Sistemas de información nominal interoperables. Fragilidad en los análisis de situación. Debilidad en la transición a la juventud (acceso a la educación postmedia, vinculación al mercado de trabajo y a servicios sociales).

Fuente: DNP.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Vida (ENCV) del año 2016, cerca de 3.5 millones de niñas, niños y adolescentes pertenecían a hogares pobres multidimensionales, lo cual limita su desarrollo integral y los pone en riesgo de distintas problemáticas (Pells & Woodhead, 2014). Las violencias y las vulneraciones de derechos son persistentes en el país, en particular contra las niñas y las adolescentes; para el año 2017 el 86,8% del presunto delito sexual del país fue sobre menores de edad, y el 73,8% fue sobre las niñas y las adolescentes (INMLCF, 2018).

Existe un subregistro de vulneraciones de derechos, invisibilizándose situaciones y problemáticas. A pesar de esto, se presenta una tendencia creciente del ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD); en el año 2011 lo hicieron 34.018 y en el año 2017, 47.092 niñas, niños y adolescentes. Así mismo, el DANE⁸ informa que para el año 2017 trabajaban en el país 1.249.631 o el 11,4% de los menores de edad.

Del total de atenciones en salud prestadas durante el periodo 2016 a octubre de 2018 a adolescentes entre 13 a 17 años, el 5% correspondió a atenciones relacionadas con diagnósticos de salud mental⁹. Dentro de estos, el 22% correspondió a trastornos mentales y del comportamiento debido al consumo de SPA, porcentaje que viene incrementándose en los últimos años (2016,8%; 2017,16%; 2018,22%). En soledad infantil (de 6 a 17 años), según la ENCV 2017, se encuentra el 17,1% de la infancia urbana.

El suicidio viene en aumento en el país, en el año 2017 se quitaron la vida 415 niñas, niños y adolescentes. Otras muertes violentas son los homicidios (775), especialmente crítico para

⁷ Ver: <http://www.teprotejo.org>.

⁸ DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

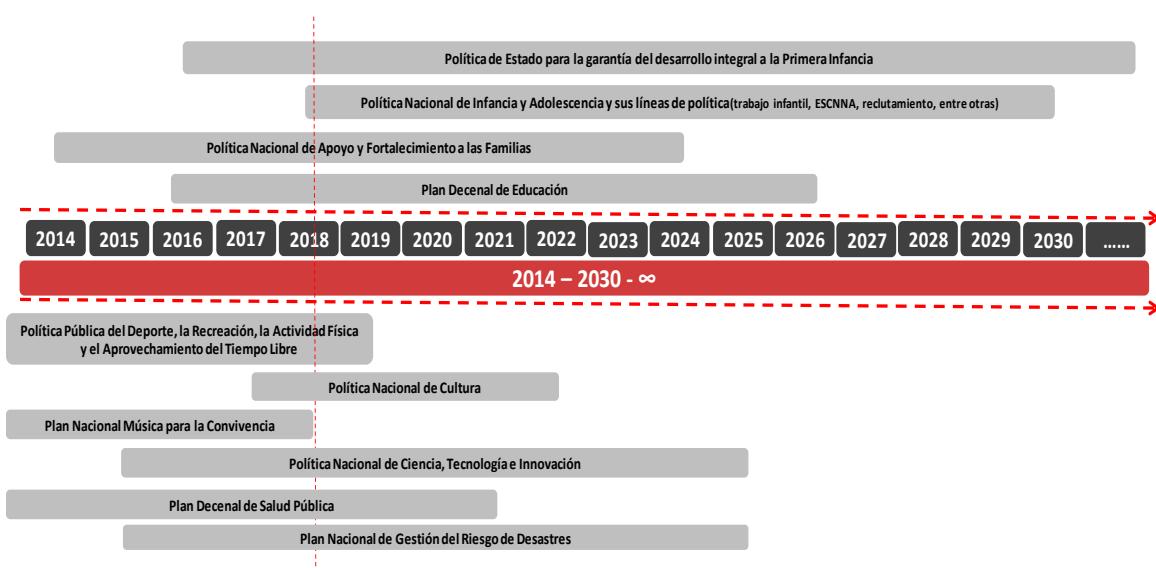
⁹ SISPRO-Registro Individual de Prestación de Servicios de Salud (RIPS)-consultado en octubre de 2018 para información de las vigencias 2016 a 2018.

adolescentes hombres; las muertes por accidentes de tránsito (544) y las muertes accidentales (650) que afectan más a la primera infancia. Otro hecho altamente preocupante es la desaparición de 2.745 niñas, niños y adolescentes (INMLCF, 2017).

Desde la dimensión institucional el país, a través de la CIPI en el marco del SNBF, ha fortalecido sus acciones para la atención integral de las niñas y niños en la primera infancia, aunque debe fortalecer su coordinación y las acciones en el curso de vida con el SNBF (UNICEF, 2018).

El PND tiene como reto implementar la *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 – 2030* (PNIA), vincularla armónicamente con otras políticas y líneas dirigidas a la infancia (Gráfica 3), y conectarla con la política social. De igual manera la PNIA tiene el reto de desarrollar componentes específicos concertados con los grupos étnicos.

Gráfica 3. Línea de tiempo de las políticas públicas asociadas a la primera infancia, la infancia, y la adolescencia



Fuente: DNP

En cuanto a la atención integral (Gráfica 4), esta cubre al 28%¹⁰ de la primera infancia. Así mismo, sólo el 8%¹¹ de la infancia y adolescencia participa en algún tipo de atención para el desarrollo de talentos o vocaciones, las cuales no están conectadas por rutas integrales de atención. Este punto es relevante, en tanto la atención integral posibilita el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes y la transición a la juventud.

¹⁰ Razón definida como niñas y niños con educación inicial en el marco de la atención integral sobre número de niñas y niños de 0 a 6 años, según ENCV 2016.

¹¹ Razón definida como niñas, niñas y adolescentes que participan en algún tipo de atención para el desarrollo de talentos sobre número de niñas, niñas y adolescentes de 6 a 17 años, según ENCV 2016.

Gráfica 4. Atención integral a la primera infancia, y atenciones a la infancia y adolescencia, 2018



Fuente: DNP-SINERGIA octubre de 2018. * Coldeportes 2017

Existen retos en el ejercicio del derecho a la participación de la infancia, en diferentes ámbitos: dentro de sus familias, en los distintos entornos donde transcurren sus vidas, y en las instancias de decisión de política.

Finalmente, también hay retos según las especificidades en las que viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes, particularmente para quienes habitan la ruralidad, pertenecen a grupos étnicos, están en condición de discapacidad, son niñas o adolescentes mujeres, la población víctima, y quienes son afectados por migraciones externas e internas.

2. Objetivos orientadores

Esta línea busca crear las **condiciones para el desarrollo integral** de las niñas, niños y adolescentes y **prevenir y resolver las situaciones de violencia** y vulneración de derechos que los afectan, vinculando a las familias y fortaleciendo sus capacidades, de tal manera se consoliden como entornos protectores y principales agentes de transformación social, económica y cultural de Colombia.

Esta línea vincula al Estado, a las familias y a la sociedad, y se estructurará en el marco del SNBF, de la CIPI y de Colombia Joven según los siguientes objetivos orientadores:

1. Optimizar el **diseño institucional** que facilite la coordinación nacional y fortalezca las responsabilidades territoriales.
2. Ampliar la **atención integral** de la primera infancia a la adolescencia, mejorando la **focalización** y consolidando los **proyectos de vida**.
3. Crear las condiciones para **anticipar y resolver las violencias** y vulneraciones contra niñas, niños y adolescentes.

4. Crear espacios de **participación infantil**, como medio de transformación social, económica y cultural.

a. Rectoría y consolidación institucional, transición a la juventud: un acuerdo entre la nación y el territorio

1) Objetivos

1. Fortalecer el SNBF, la CIPI y Colombia Joven para una efectiva articulación y coordinación interinstitucional de las políticas dirigida a la infancia.
2. Desarrollar las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales.
3. Crear una estrategia de transición de la infancia a la juventud.

2) Estrategias y programas

El PND busca optimizar la institucionalidad para alcanzar los objetivos orientadores e implementar la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, y la Política de Estado para la Garantía del Desarrollo Integral a la Primera Infancia.

En coordinación Inter sistémica entre el SNBF, el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA), el Sistema Nacional de Juventud, y otros sistemas responsables de los derechos de la infancia, el DNP realizará un estudio que dará recomendaciones sobre la coordinación, focalización y atención integral. Asimismo, la Presidencia de la República, el SNBF, el ICBF y el DNP, evaluarán el diseño institucional del SNBF, revisarán las funciones de decisión y operación, y las instituciones responsables asignadas por el Decreto 936 de 2013, la Ley 1804 de 2016, y definirán una actualización del Sistema. Se estudiará la pertinencia de ampliar el accionar de la CIPI desde la primera hasta la adolescencia y su vínculo con Colombia Joven.

El Comité Ejecutivo o el que haga sus veces en el marco del SNBF vinculará a dos representantes de las Cajas de Compensación Familiar y a tres de la sociedad civil, y convocará al Ministerio de Cultura, a Coldeportes y a Colciencias en el proceso de configuración de la atención integral. El Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) y el Departamento para la Prosperidad Social (PS) en el marco del SNBF, conectarán las acciones para la protección integral de la infancia con las iniciativas de inclusión social y productiva¹², y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con las de desarrollo territorial¹³.

¹² Ver líneas *inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias y que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza*.

¹³ Ver capítulo *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones*.

De acuerdo a lo establecido en esta línea del PND, el Ministerio de la TIC, promoverá el uso responsable de las nuevas tecnologías, y con el ICBF fortalecerán el involucramiento parental, el MinTrabajo desarrollará acciones para la conciliación de la vida laboral y familiar.

El SNBF desarrollará un modelo de gestión territorial vinculado al *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones*, línea *Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable* que desarrolle las capacidades institucionales, técnicas y financieras de los gobiernos territoriales. El modelo se enfocará en los 32 departamentos, las 24 principales ciudades capitales, y los 170 municipios priorizados por el PND, con enfoque territorial y conectado a la ruralidad.

La Mesa de Gasto Público Social del SNBF con el acompañamiento del DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), consolidará sus acciones y promoverán prácticas de revisión de gasto, modelos multicriterio para la priorización de inversiones, y mecanismos de financiación y cofinanciación de las acciones entre nación y territorio. Se realizará especial énfasis en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Se pondrá en marcha de un clasificador presupuestal etario por curso de vida en el SUIFP¹⁴ y en el FUT¹⁵.

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el SNBF, consolidarán el sistema de seguimiento al desarrollo integral de la primera infancia a la adolescencia, en armonía con la interoperabilidad del Sisbén IV y con base en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT). El SNBF y la CIPÍ diseñarán e implementarán tableros de control con desagregación municipal para la implementación de las políticas. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el DNP fortalecerán las encuestas de seguimiento a la situación de la infancia, rediseñarán el *índice de derechos de la niñez*, y realizarán la encuesta a profundidad de trabajo infantil en el año 2021.

Se desarrollará de un modelo interinstitucional de protección de derechos liderado por el ICBF (ver componente 3), y una estrategia para la superación de la pobreza infantil a cargo del ICBF y PS (ver línea J *Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza*). Se fortalecerá la acción del Comité Interinstitucional para la prevención y erradicación del trabajo infantil (CIETI) mediante la cohesión de esfuerzos entre las distintas instituciones gubernamentales, organizaciones privadas y centrales trabajadoras; el MinTrabajo se concentrará en la coordinación de la instancia de política, en el marco del SNBF, y en la protección integral de los adolescentes trabajadores, y el ICBF en las acciones para la atención integral de la infancia.

Colombia Joven, MinTrabajo, el MEN, PS y el ICBF, construirán un documento de política planteando una estrategia de transición de la infancia a la juventud, que incluya la transformación del modelo de protección del adolescente trabajador hacia uno que promueva su desarrollo integral, vincule las estrategias de inclusión social y productiva, las rutas de acceso a la educación postmedia, los contratos de aprendizaje, la inclusión social de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad (ver

¹⁴ SUIFP: Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas.

¹⁵ FUT: Formulario único Territorial.

pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad), y la atención integral a la infancia y la adolescencia.

El DNP en conjunto con el SNBF y la Cancillería promoverán un diálogo internacional y el intercambio de experiencias, que fortalezcan la implementación de las Políticas y del PND, a través de la activación y unificación de las agendas regionales de gobierno para la infancia y adolescencia. Junto con Colciencias, promoverán investigaciones sobre política y desarrollo de la infancia, a través de una red nacional para el intercambio de saberes sobre estos temas.

Finalmente, el ICBF será referente en Colombia en la investigación y análisis sobre la primera infancia, infancia y adolescencia, consolidando el observatorio sobre la niñez.

b. Atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, ampliando los logros y vinculando a las familias

1) Objetivos

1. Consolidar la atención integral a la primera infancia, con énfasis en la ruralidad y tránsito a modalidades integrales.
2. Fortalecer el modelo de operación y supervisión de la atención integral a la primera infancia.
3. Definir e implementar la Ruta Integral de Atenciones a la infancia y adolescencia, ampliar la atención integral, y vincular a las familias.
4. Reorganizar y rediseñar la oferta estatal, generando lineamientos para conectar la oferta pública, privada y mixta, y rediseñar la oferta institucional del ICBF.

2) Estrategias y programas

La CIPI consolidará las acciones de la política de Estado para la garantía del desarrollo integral de la primera infancia, en el marco del SNBF y ajustarán las atenciones priorizadas para la atención integral. Junto con la línea *educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos* se ampliará la atención integral a la primera infancia con énfasis en la ruralidad y se promoverá el tránsito a la modalidad integral. El ICBF fortalecerá el modelo de operación y supervisión de la atención integral a la primera infancia.

El ICBF diseñará e implementará una modalidad no convencional, para que la atención integral se ajuste a las dinámicas territoriales, laborales y sociales de las familias, por ejemplo, atención nocturna, atenciones flexibles. Así mismo, se fortalecerá la atención nutricional en el marco de la atención integral. En todos los casos las modalidades de atención a la primera infancia serán de calidad y tendrán en cuenta la diversidad en la que se desarrolla la primera infancia. El Gobierno

Nacional evaluará la viabilidad institucional, técnica y financiera de extender la licencia de maternidad a 6 meses.

En el marco del SNBF y con el liderazgo del ICBF, se implementará la Política Nacional de Infancia y adolescencia 2018-2030-PNIA, y se desarrollarán rutas integrales de atención nacionales y territoriales, que deberán concluirse en el primer semestre de 2019. A partir de este ejercicio, se construirá la oferta programática intersectorial y metas e indicadores de impacto. El ICBF fortalecerá su misión de proteger integralmente a la infancia, consolidando los programas y acciones que busquen su desarrollo integral y la configuración de proyectos de vida. Se reorganizarán y ampliarán sus programas, con un enfoque centrado en el descubrimiento y desarrollo de talentos: arte, cultura, deporte, ciencia y tecnología, y el juego (Robinson, 2009), (Gardner, 1999) y (Milkman, 2011).

A partir de lo anterior, el ICBF creará un nuevo programa que tendrá una visión de *desarrollo naranja*, el cual estará en armonía con la jornada única, tendrán enfoque diferencial, y componentes de prevención de vulneraciones y fortalecimiento familiar. Así mismo, buscará que el programa sea permanente a lo largo del curso de vida, y esté diseñado de acuerdo al ámbito no convencional anteriormente definido. Se vinculará con la línea de *Juventud Naranja*: todos los talentos cuentan para construir país de este PND.

El *programa desarrollo naranja* tendrá tránsitos con la oferta de Colciencias, Coldeportes, y el Ministerio de Cultura. En la adolescencia, el programa incluirá un componente de desarrollo de competencias transversales y laborales, y tendrá tránsitos con la oferta del MinTrabajo, del SENA y del Servicio Público de Empleo. El programa *desarrollo naranja* contarán con una evaluación de impacto por parte del DNP

El SNBF y el ICBF buscarán la concurrencia de las entidades territoriales y de la sociedad civil, para que se implemente localmente el programa desarrollo naranja, y se focalice la infancia en condiciones de vulnerabilidad¹⁶. Así mismo, las Cajas de Compensación Familiar (CCF) promoverán que las niñas, niños y adolescentes afiliados a estas, accedan a programas de descubrimiento y desarrollo sus talentos y el fortalecimiento familiar. El *Fondo para la Atención Integral a la niñez y Jornadas Escolares Complementarias* (Foniñez) de las CCF, se dirigirá a la atención de la infancia en situación de pobreza y se fortalecerá¹⁷.

El progresivo acceso de las niñas, niños y adolescentes a la atención integral partirá de una efectiva focalización de los territorios y las poblaciones más vulnerables del país, vinculándose a las estrategias que ponen límite a las violencias y vulneraciones de derechos, a la superación de la pobreza multidimensional, y a la malnutrición señalados por este PND. Para este proceso, el DNP generará lineamientos de acuerdo a la línea *herramientas para una política social moderna conectada a mercados*. Igualmente, el SNBF, las CIPI y Colombia Joven, generarán acuerdos con los

¹⁶ Ver línea *instrumentos para una política social moderna y conectada a mercados*.

¹⁷ Ver línea *que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la superación de la pobreza*.

gobiernos territoriales, las Cajas de Compensación Familiar, y la sociedad civil, de tal manera el proceso de vinculación a la atención integral descrito vincule a estas entidades e instituciones. El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y el ICBF desarrollarán la *Estrategia Familias con Derechos* que descentralizará la política, promoverá la gestión de la política social de acuerdo con la capacidad de agencia de las familias, y consolidará los componentes de fortalecimiento familiar de sus programas. Así mismo, junto con el MEN articulará acciones frente al trabajo de formación y acompañamiento a familias.

Se fortalecerá el componente de acompañamiento familiar en la oferta programática de inclusión social dirigida a niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en los servicios de protección del ICBF. Se consolidará el modelo de atención integral étnico, que incluya un componente de atención psicosocial a estas comunidades en el ICBF.

Finalmente, el MSPS liderará la creación de una política nacional para la prevención del embarazo adolescente y vinculará a la atención integral señalada en este componente y a la estrategia de transición de la infancia a la juventud, además hará énfasis en el área rural y en las comunidades indígenas (ver *pacto por la igualdad de la mujer*).

c. Un límite a la violencia y vulneración de derechos de las niñas, niños y adolescentes

1) Objetivos

1. Construir e implementar una estrategia nacional contra las violencias que afectan a la infancia.
2. Incorporar un enfoque de prevención de violencias en los programas de infancia, y los de fortalecimiento familiar y comunitario.
3. Desarrollar un modelo interinstitucional de protección de derechos en el marco del SNBF.
4. Fortalecer el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes (SRPA) con acompañamiento familiar especializado y nuevos modelos de operación.

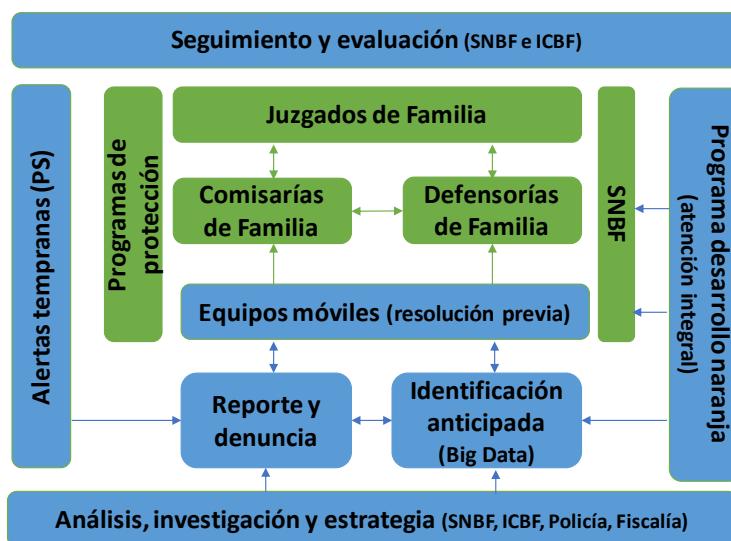
2) Estrategias y programas

La crítica situación de violencias y vulneración de derechos, en particular contra las niñas y las adolescentes, demanda la construcción con el liderazgo del ICBF de una estrategia nacional contra las violencias que afectan a la infancia en el marco de la PNIA. Esta línea de política se nutrirá de las iniciativas planteadas en el PND y buscará anticipar las amenazas, inobservancias y vulneraciones

de derechos. La estrategia generará análisis territoriales de vulnerabilidades¹⁸, y debe promover la construcción de estrategias particulares según territorios, contextos y situaciones.

Se desarrollará un modelo interinstitucional de protección de derechos bajo liderazgo del ICBF y en el marco del SNBF. El DNP realizará una evaluación institucional y de resultados del subsistema conformado por defensorías, comisarías y juzgados de familias, que permita plantear ajustes sobre el tema. El modelo interinstitucional consolidará los roles de los actores involucrados, incluyendo al Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), la Fiscalía, y la Policía Nacional.

Gráfica 5. Modelo Interinstitucional de Protección de Derechos en el marco del SNBF



Fuente: DNP con información del SNBF

El programa de desarrollo naranja se vincula al modelo interinstitucional, el cual contará con profesionales en el ámbito psicosocial que permitan identificar y anticipar vulneraciones de derechos. Se fortalecerán y ampliarán los Equipos Móviles de Protección Integral (EMPI) del ICBF, de tal manera se aborden situaciones probables de vulneración de derechos, que permita resolver situaciones en un ámbito previo, y enfocar a las defensorías y comisarías a los casos de gravedad.

La estrategia de alertas tempranas de PS se vinculará al modelo interinstitucional y se hará uso de modelos de identificación anticipada de vulneraciones (Big Data)¹⁹, que permita realizar abordajes estructurales y estratégicos sobre la situación de la infancia. El DNP junto con el ICBF, liderarán este proceso, en el marco del SNBF y vinculado a la línea *herramientas para una política social moderna y conectada a mercados*.

Articulado con el *Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia*, el ICBF enfocará su oferta de atención para el desarrollo de

¹⁸ Articulada a la línea *herramientas para una política social moderna y conectada a mercados*.

¹⁹ Los modelos identifican anticipadamente situaciones de vulneración de derechos como trabajo infantil, violencias, maltrato, conflicto con la ley, entre otros, que permiten actuar de manera preventiva.

proyectos de vida en los territorios y poblaciones identificados en riesgo de vincularse a la comisión de delitos y de reclutamiento forzado. Se vinculará a niños, niñas y adolescentes hijos de personas privadas de la libertad en el programa desarrollo naranja, y el ICBF realizará una investigación sobre sus condiciones de vida.

El ICBF modernizará el proceso de adopciones, de tal manera se reduzcan los tiempos de espera de las niñas, niños y adolescentes bajo esta medida, y se garantice su derecho a contar con una familia. Se establecerá un período de transición en la implementación de la Ley 1878 de 2018, con respecto a la población en situación de discapacidad, y que ha concluido el Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (PARD). Así mismo, se crearán mecanismos el acceso efectivo en salud, cuidado y educación para esta población. El ICBF fortalecerá su modelo de atención para los adolescentes en el SRPA de tal manera promueva su desarrollo integral, conforme a los mandamientos de este PND, y el DNP con el apoyo de la cooperación internacional evaluará los procesos de atención. Estos adolescentes serán atendidos en el marco de la estrategia de transición de la infancia a la juventud y en los programas de la línea *Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país*. De igual manera, en el marco del fortalecimiento de los gobiernos territoriales, se crearán capacidades técnicas y financieras para el desarrollo la de infraestructura dirigida al SRPA.

El MJD y el ICBF propondrán una ley que penalice la violencia contra la infancia, prohíba el castigo físico, prohíba el matrimonio infantil, y se castigue con cadena perpetua a quienes abusen sexualmente y asesinen a niñas, niños o adolescentes.

Finalmente, el SNBF movilizará un diálogo con distintos países, sobre sus experiencias para la protección de la infancia y el desarrollo de sus Sistemas de Protección de Derechos.

d. Participación infantil y cambio cultural

1) Objetivos

1. Avanzar en la garantía del derecho a la participación de la infancia.
2. Impulsar el empoderamiento de las niñas y las adolescentes.
3. Promover relaciones intergeneracionales democráticas.

2) Estrategias y programas

El SNBF consolidará las *mesas de participación de niñas, niños y adolescentes*, involucrándolos en las instancias y espacios de toma de decisiones que les conciernen, en particular en la implementación de este PND. Se realizarán dos *talleres construyendo país* al año, con participación de la infancia. El SNBF y el MVCT promoverán su participación en la construcción de territorios,

urbanos y rurales, presentados en el *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones*.

Colombia Joven y el SNBF reglamentarán y promoverán los espacios de participación creados por el *Estatuto de Participación Juvenil* y Ley 1885 de 2018 sobre adolescentes y jóvenes.

Presidencia, el SNBF, el ICBF y la Autoridad Nacional de Televisión (ANT), impulsarán el empoderamiento de las niñas y las adolescentes, a través de procesos de movilización social y de una estrategia que involucre a las comunidades, familias, escuelas y organizaciones sociales, lo cual estará articulado con el *Pacto por la igualdad de la mujer*.

El MEN y el ICBF promoverán relaciones intergeneracionales en el contexto familiar y comunitario que favorezcan la participación de la infancia desde sus propios saberes y lenguajes, además de relaciones democráticas. Finalmente, se realizarán procesos de formación del talento humano en las entidades públicas para la garantía de la participación de la primera infancia, infancia y la adolescencia en los distintos entornos donde transcurre su vida.

3. Metas

Indicadores de Resultado				
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)	
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de violencia contra niñas, niños y adolescentes (100 mil habitantes)	67,22	Por definir	
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de Trabajo Infantil Ampliada	11,4%	Por definir	
Inclusión Social y Reconciliación	Tasa de soledad en la niñez (urbana)	17,10%	Por definir	

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Niñas y niños en primera infancia que cuentan con atenciones priorizadas en el marco de la atención integral	1.197.634	2.000.000
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Niñas y niños en infancia y adolescencia que cuentan con atenciones priorizadas	0	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
		en el marco de la atención integral		
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Niñas, niños y adolescentes en el programa desarrollo naranja	241.115**	Por definir
Deporte y recreación	Fomento a la recreación, la actividad física y el deporte para desarrollar entornos de convivencia y paz	Niñas, niños y adolescentes que transitaron y se vincularon a programas deportivos	344.009	Por definir
Cultura	Promoción y acceso efectivo a procesos culturales y artísticos	Niñas, niños y adolescentes que transitaron y se vincularon a programas artísticos y culturales	126.370	Por definir
Ciencia, Tecnología e Innovación	Generación de una cultura que valora y gestiona el conocimiento y la innovación	Niñas, niños y adolescentes que transitaron y se vincularon a programas de ciencia y tecnología	0	Por definir
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Gobiernos subnacionales con modelo de gestión de política sobre la infancia	0	32 departamentos, 24 principales ciudades capitales, 170 municipios priorizados
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Mesas de participación de la infancia conformadas	677	Por definir
Inclusión Social y Reconciliación	Desarrollo Integral de Niños, Niñas, Adolescentes y sus Familias	Talleres construyendo país con participación de la infancia	0	Por definir

** Corresponde al programa Generaciones con Bienestar del ICBF

4. Referencias

Angulo, R., Gaviria, A., & Morales, L. (2014). La década ganada: evolución de la clase media, la pobreza y la vulnerabilidad en Colombia 2002-2011. *Coyuntura Económica: Investigación Económica y Social*, 38.

- Berlinski, S., & Shady, N. (2015). *Los primeros años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas*. Washington, D.C. : Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bernal, R. (2014). Diagnóstico y Recomendaciones para la Atención de Calidad a la Primera Infancia en Colombia. *Cuadernos de Fedesarrollo No 51*. Colombia.
- Bernal, R., & Camacho, A. (2012). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia.
- Gardner, H. (1999). *Estructuras de la mente: la teoría de las inteligencias múltiples*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Heckman, J., & Masterov, D. (2007). The Productivity Argument for Investing in Young Children. *National Bureau of Economic Research*, 98.
- INMLCF. (2018). *FORENSIS, datos para la vida 2017*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Levy, S. (17 de Noviembre de 2015). Pobreza, Programas Sociales y Productividad en América Latina: Logros y Desafíos para el Futuro. *Foro Económico*.
- Ley 1098. (8 de Noviembre de 2006). *En Diario Oficial No. 46.446*.
- Ley 1804. (2016). . *Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.
- Ley 1804. (2016). *Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C.
- Londoño, J., & Frenk, J. (1997). Pluralismo estructurado: hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 32.
- Milkman, H. (2011). *Working With Youth At-Risk of AOD Abuse and Criminal Conduct*. Denver: Department of PsychologyMetropolitan State College of Denver.
- MSPS. (2015). Enfoque de curso de vida. Bogotá, Colombia.
- MSPS. (2018). *Política Nacional de Apoyo y Fortalecimiento a las Familias*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Niñez Ya. (2018). *La niñez no da espera*. Bogotá: Niñez Ya.
- OIT. (2013). *Formación sobre competencias y medios de subsistencia*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.

OIT. (2017). *Los colores de las niñas y los niños. Ensayo sobre el fin del trabajo infantil ilustrado con la experiencia de la ciudad de Bogotá*. Bogotá: Organización Internacional del Trabajo.

Pells, K., & Woodhead, M. (2014). *Changing Children's Lives: Risks and Opportunities*. Oxford: University of Oxford.

Robinson, K. (2009). *El Elemento. Descubrir tu Pasión lo cambia todo*. Barcelona: Conecta.

SNBF. (2018). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018 - 2030*. Bogotá: Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

UNICEF. (2018). *Documento de recomendaciones. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022*. Bogotá: UNICEF.

Walker, A., Sinfield, A., & Walker, C. (2011). *Fighting poverty, inequality and injustice*. Bristol University Press.

C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos

La educación es la herramienta más poderosa para promover movilidad social y para la construcción de equidad social. Pese a todos los avances que ha logrado el país en los últimos años para mejorar el acceso con calidad a educación, aún persisten rezagos en el acceso, permanencia y calidad en todos los niveles. Por tanto y con el fin de generar una transformación en el sector educativo desde edades tempranas, una de las principales apuestas es brindar educación inicial con enfoque de atención integral en el marco de la Ley 1804 de 2016. En la educación básica se buscará asegurar el tránsito efectivo entre grados y la calidad de los aprendizajes, en el marco de una educación inclusiva, que brinda las condiciones necesarias para el acceso y la permanencia, con una propuesta específica para atender las necesidades educativas de la población que habita en zonas rurales. La política pública educativa para la educación básica y media se dirige a reconocer el rol de los docentes y directivos docentes como agentes de cambio y su liderazgo para avanzar en calidad, a incrementar la jornada única de manera progresiva y con calidad, al aprovechamiento de los resultados de las evaluaciones de aprendizajes como un elemento transversal de las prácticas pedagógicas y a promover unos entornos escolares que sean garantes del derecho a la educación.

El ciclo de educación media es otro de los niveles que presenta una baja cobertura. Esto es alarmante si se tiene en cuenta que este nivel es fundamental para definir las trayectorias de vida de los jóvenes. Por tanto, se proponen acciones orientadas al incremento de cobertura y al favorecimiento de la calidad de tal forma que este nivel sea más atractivo y pertinente para los jóvenes colombianos. A lo anterior se suma un fuerte componente socioemocional y de orientación socio ocupacional con el fin

de favorecer el tránsito hacia la educación superior, así como estrategias para fortalecer el acompañamiento situado a docentes.

En educación superior, se avanzará en brindar más oportunidades de acceso a una educación de calidad, con un énfasis en las poblaciones vulnerables, contribuyendo al logro de la equidad y la movilidad social. En tal sentido, se plantea un esquema de gratuidad gradual, propuestas para avanzar en la desconcentración de la oferta y llegar a zonas y regiones apartadas, y el fortalecimiento de la educación pública, a través de nuevos recursos para inversión y funcionamiento. Adicionalmente y con el fin de garantizar una oferta educativa y formativa en educación superior con calidad y pertinente se propone trabajar de manera articulada con el Ministerio del Trabajo y con las instancias que hacen parte de la Comisión Interinstitucional para la Gestión del Recurso Humano, para consolidar el Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) y avanzar en la transformación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad.

1. Diagnóstico

La educación es un elemento constitutivo del desarrollo humano, social y económico y al mismo tiempo un instrumento fundamental para la construcción de equidad social, entendida esta como la igualdad de oportunidades reales de las personas. Es además la principal herramienta para superar la pobreza y lograr inclusión social y productiva. La evidencia muestra que es a partir de la educación que los niños, niñas y adolescentes logran romper la desigualdad intergeneracional, principalmente cuando provienen de hogares menos favorecidos con padres que cuentan con un bajo logro educativo. De acuerdo con García et al. (2015), a pesar de que en Colombia todavía no existe un alto nivel de movilidad social, un 19% de los individuos cuya madre contaba únicamente con educación primaria logró acceder a la educación superior. No obstante, la exclusión social en educación se ve reflejada en el limitado acceso de la población a niveles fundamentales como la educación inicial, la media y la superior, así como en la baja calidad de la educación que reciben los niños y jóvenes, principalmente en las zonas rurales del país.

Una de las principales formas de exclusión es el analfabetismo. Para la población de 15 y más años, este indicador se ubicó en 5,2% en 2017; en 3,4% las zonas urbanas²⁰ y en 12,1% en las zonas rurales, evidenciando las importantes brechas existentes según el lugar de residencia. Esto se corrobora al analizar el número de años promedio de educación en 2017, indicador que da cuenta de la acumulación del capital humano, que para zonas urbanas se ubicó en 9,7 años, en tanto que en las zonas rurales alcanzó apenas los 6 años, lo cual repercute en la generación de oportunidades para la primera infancia, infancia y adolescencia en el campo colombiano.

En los últimos años, el país ha logrado incrementar el acceso a la educación básica y superior y mejorar su calidad. Pese a todos estos esfuerzos, el acceso en algunos niveles permanece rezagado, en particular en la educación inicial y la media (Tabla 4). En educación inicial se lograron avances

²⁰ De acuerdo con los estándares de la UNESCO, las zonas urbanas estarían declaradas como áreas libres de analfabetismo.

importantes relacionados con el desarrollo de la política de atención integral a la primera infancia. De esta forma, en 2016 se promulgó la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ley 1804 de 2016), la cual establece a la educación inicial como un derecho de los niños y niñas menores de seis años, y como un proceso pedagógico fundamental para el desarrollo de su potencial, capacidades y habilidades. Los alcances en cobertura de educación preescolar en el marco de esta Política han sido muy reducidos, limitándose a la implementación de algunos pilotos en el grado transición, que a julio de 2018 han beneficiado únicamente cerca de un 14% de la matrícula. A 2017, solo el 55,2% de los niños y niñas de 5 años estaban matriculados en el grado de transición.

La educación media es otro de los niveles que mantiene un importante rezago en coberturas. Aunque la terminación y graduación de los jóvenes como bachilleres es un determinante de la reducción de la pobreza y la consolidación de la clase media (Sánchez, *et al.* 2016), en el total nacional, este nivel presenta las más bajas coberturas, alcanzando una tasa bruta de 80,1% y una neta de 42,8% en 2017. De igual forma, persisten las brechas urbano – rurales y entre regiones, lo que genera inequidad.²¹ La cobertura neta en educación media rural apenas llega a un 31%, presentando una brecha de 16 puntos porcentuales con respecto a la cobertura urbana del mismo nivel; según región, la conformada por los departamentos de Vaupés, Guainía, Amazonas y Guaviare, alcanzó una cobertura neta en educación media de apenas 20,7% en 2017 (Tabla 4).

Tabla 4. Coberturas por nivel educativo, 2017

Nivel	Urbana	Rural	Brecha (pp)
Transición	59,02%	46,92%	12,10
Primaria	85,67%	75,94%	9,73
Secundaria	76,42%	60,55%	15,87
Media	47,60%	31,41%	16,19
Total	87,72%	78,71%	9,01

Fuente: MEN -SIMAT

Sumado a las bajas coberturas, otro de los principales problemas que limita los tránsitos efectivos entre grados y niveles es la deserción escolar, la cual se ubicó en 3,08% en 2017 para los colegios oficiales, presentando una brecha de 1 pp con respecto a los colegios no oficiales. Más grave aún es que de cada 100 niños que ingresan al primer año de educación, solo 44 logran graduarse como bachilleres, situación que se complejiza aún más en el tránsito a la educación superior; se estima que solo 38 de cada 100 estudiantes que se graduaron de la media en 2015, hicieron transito inmediato a la educación superior en 2016. Por otra parte, de acuerdo con los resultados encontrados por la evaluación de la articulación de la educación media y educación superior, existen impactos negativos

²¹ La tasa de cobertura bruta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo respecto a la población en edad teórica para cursarlo. La tasa de cobertura neta es la relación entre el número de estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad teórica para cursarlo y el total de la población correspondiente a esa misma edad.

de esta estrategia posiblemente por la falta de coordinación y multiplicidad de enfoques en su implementación (DNP, 2013a).

Para lograr la inclusión social y la equidad en educación no basta con el acceso, sino que es indispensable que sea pertinente y de calidad. En materia de calidad de la educación también hay logros importantes en la educación básica. En los resultados más recientes de las pruebas PISA, Colombia fue uno de los tres únicos países que entre 72 naciones mejoraron en las tres áreas evaluadas -lectura, matemáticas y ciencias-, superando a Brasil, Perú y México en el puntaje de desempeño promedio de la prueba. La calidad de la educación medida a través de las pruebas Saber 5° y 9° mostró un avance en los resultados de lenguaje en ambos grados entre 2009 y 2017, con más estudiantes clasificados en el nivel avanzado de lenguaje con un incremento de 2 pp llegando a 14% y 7%, respectivamente. La nueva clasificación de colegios con la prueba Saber 11 ha evidenciado un avance, pues cerca del 14% de las instituciones educativas oficiales en 2017 se ubicaron en las categorías más altas, A+ y A. Sin embargo, de acuerdo con este indicador, los resultados de calidad según cercanía al sistema de ciudades y grado de ruralidad²² presentan grandes disparidades.

Tabla 5. Distribución de establecimientos educativos según categoría de desempeño en las pruebas saber 11 y ruralidad, 2017

Categoría	A+	A	B	C	D
Ciudades y aglomeraciones	21,5	21,1	28,2	16,1	13,1
Intermedio	5,3	10,4	26,6	25,5	32,2
Rural	1,5	6,7	22,5	31,4	37,9
Rural disperso	0,2	4,4	24,5	31,4	39,5

Fuente: ICFES – DNP

En educación superior son destacables los avances en cobertura. Entre 2002 y 2017, la tasa de cobertura bruta aumentó de 23,7% a 52,8%, es decir que el número de matriculados pasó de 1 millón a 2,3 millones. Pese los esfuerzos significativos por incrementar el acceso de las personas de más bajos recursos a este nivel, la educación superior es el nivel educativo con acceso más desigual en el país. En 2017, los jóvenes del quintil superior de la distribución del ingreso acceden casi cuatro veces más a educación superior que los jóvenes procedentes del quintil inferior. Existen además altos niveles de deserción y bajas tasas de graduación. En 2016, el indicador de deserción por cohorte se ubicó en 45,1% para universitarios y en 53,2% para técnicos y tecnólogos, mientras que la tasa de graduación fue de 37,4% y 27,1%, respectivamente.

Con respecto a la calidad, sólo un bajo número de instituciones y programas cuentan con Acreditación en Alta Calidad (23,2% de las instituciones y 10,6% de los programas) y el 37,9% de los estudiantes acceden a educación superior con calidad. En educación para el trabajo y desarrollo humano se encuentra que solo el 14 % de las instituciones (535) y 13 % de los programas (2.362) se ha certificado.

²² Para una definición amplia de estas categorías remitirse a la línea: *Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*.

Esta situación preocupa teniendo en cuenta que el número de programas de ETDH y de estudiantes se ha incrementado en los últimos 8 años (17.630 programas, 3.702 instituciones y 489.211 estudiantes en 2017).

Con el fin de lograr una oferta educativa y formativa pertinente, el país avanzó en el diseño de una Estrategia de Gestión del Recurso Humano (EGERH)²³ que busca mejorar la pertinencia de la educación y formación postmedia, y que busca contribuir a aumentar la productividad y competitividad del país. Esta estrategia propone nuevas herramientas para fomentar una mayor movilidad entre los diferentes niveles y modalidades del servicio público educativo; fortalecer de los procesos de aseguramiento de la calidad de oferta de formación, y de establecer las bases para una política de aprendizaje permanente en la población. No obstante, los avances en cuanto al desarrollo de la estrategia han sido insuficientes frente a los retos que aún enfrenta el país en calidad y pertinencia de la oferta educativa y formativa, y en materia de productividad y competitividad.

Un análisis del estado de avance en términos de implementación de la Estrategia mencionada encuentra que solo se ha logrado una ejecución del 46% de las acciones propuestas para lograr su consolidación. A pesar del aumento en la matrícula en educación superior y ETDH que se dio entre el 2010 y 2017 y los limitados avances en aseguramiento de calidad, el 42% de los empleadores manifiesta tener dificultades para llenar vacantes por falta de experiencia, aplicantes y de habilidades necesarias (ManpowerGroup,2018).

2. Objetivos y estrategias

a. Educación inicial de calidad para el desarrollo integral

Los niños y niñas son la base de la transformación del capital humano en una sociedad. La primera infancia se constituye como la etapa de vida más importante, teniendo en cuenta que en ella se desarrollan cerca de un 80% de las capacidades y habilidades biológicas, psicológicas y sociales de una persona, factores determinantes para desarrollo, la equidad y la cohesión social. Como derecho impostergable, la educación inicial de calidad es una de las apuestas más importantes del próximo cuatrienio, y su universalización progresiva se erige como el principal logro a alcanzar. En este sentido, se proponen las siguientes estrategias:

1) Atención integral de calidad en el grado de transición

Para maximizar el potencial de desarrollo integral de la primera infancia colombiana definido en la Política de Estado de Cero a Siempre, la educación inicial debe ser universal, gratuita y de calidad. Con el fin de lograr progresivamente este objetivo, y generar una transformación en el sector educativo desde edades tempranas, en el presente cuatrienio se hará énfasis en brindar educación

²³ Esta estrategia fue aprobada mediante el Documento CONPES 3674 de 2010.

inicial con enfoque integral en el grado transición, en el marco de la Ley 1804 de 2016. Esta estrategia implica la promoción de las trayectorias en el entorno educativo, incorporar una línea de módulos de formación y acompañamiento en educación inicial en el marco del Programa Todos a Aprender, el enriquecimiento del aporte nutricional del PAE, la priorización de la jornada única en el grado de transición y el diseño, adecuación y dotación de ambientes adecuados y protectores, entre otros. A partir de la confluencia y armonización de estos elementos, sumado al trabajo con las familias, se brindará una educación inicial de calidad para los niños y niñas de 5 años en el sistema escolar oficial.

2) Rectoría de la educación inicial

Todos los niños y niñas sin distinción de su condición socioeconómica, procedencia cultural o poblacional, deben contar con educación inicial de calidad que suscite su desarrollo integral en igualdad de oportunidades. Para garantizar la calidad en todos los tipos de prestación, el Ministerio de Educación Nacional como entidad rectora de la política educativa, en articulación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI) pondrá en marcha el Sistema de Gestión de Calidad de la Educación Inicial, el cual incluirá un mecanismo de inspección y vigilancia, así como los referentes técnicos de calidad para prestadores públicos y privados.

3) Cualificación del talento humano

El Ministerio de Educación Nacional en coordinación con la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI), desarrollará una estrategia de cualificación, que podrá ser en modalidades presenciales y virtuales, la cual incluye el fortalecimiento pedagógico del talento humano vinculado a la oferta oficial y privada de la educación inicial y preescolar. En complemento, se creará el sistema de seguimiento al talento humano, que permitirá realizar una caracterización y dar cuenta de los procesos de cualificación logrados en el marco de la atención integral.

4) Vinculación de las familias y comunidades a los procesos de educación inicial en el grado transición

Dada la importancia de la familia en el proceso de desarrollo integral de los niños y niñas, se establecerán orientaciones técnicas sobre la educación en el hogar, partiendo del enfoque de “familias que aprenden” y que aportan al aprendizaje intergeneracional. Asimismo, se diseñará y pondrá en servicio una plataforma digital, en la cual maestros y familias tendrán acceso continuo y permanente a contenidos y materiales de apoyo para la orientación y desarrollo de habilidades y competencias socioemocionales que potencien sus interacciones con los niños. Esta plataforma incluirá información sobre sistematizaciones, investigaciones e innovaciones sobre educación para la primera infancia y contará además con una estrategia de comunicaciones que permitirá fortalecer el rol de las familias y sus habilidades parentales en el proceso de desarrollo integral de los niños y niñas.

5) Sistema de Seguimiento al Desarrollo Integral a la Primera Infancia

Por último, a fin de contar con el registro oportuno y confiable de las atenciones que se brindan a los niños y niñas en primera infancia, se continuará con el fortalecimiento del sistema de información. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional realizará los desarrollos necesarios para fortalecer el Sistema de Seguimiento Niño a Niño (SSNN), y así contar con un sistema robusto de seguimiento y valoración del desarrollo integral de la primera infancia, fortaleciendo el seguimiento nominal y longitudinal de las trayectorias de los niños y niñas, asegurando su vinculación con el SIMAT.

b. Brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media

El sector educativo debe proporcionar igualdad de oportunidades en términos de acceso y calidad. En este sentido, se proponen los siguientes componentes:

1) Bienestar y equidad en el acceso a la educación

Para lograr la equidad, el acceso a la educación preescolar, básica y media debe darse en igualdad de condiciones, indistintamente del lugar de residencia, la condición socioeconómica y la procedencia étnica de la población escolar. Así mismo se deben favorecer las trayectorias completas atendiendo a factores que inciden en el bienestar y la permanencia de los niños, niñas y jóvenes, a través de acciones como el reconocimiento de sus características y particularidades, la alimentación escolar y adecuados ambientes de aprendizaje, entre otros. Estas acciones articuladas constituyen una ruta para el acceso y la permanencia, con oportunidades de aprendizaje efectivo, en reconocimiento del derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes, que son la base del cambio social.

a) Educación inclusiva

La educación como derecho implica el reconocimiento de la diversidad, entendida como las distintas condiciones y situaciones individuales, concibiendo la diferencia como un valor y a la escuela como un elemento transformador para la erradicación de prácticas discriminatorias, a fin de construir una sociedad tolerante, justa y equitativa. En este contexto, la educación inclusiva presupone un marco amplio, que elimina las barreras para el aprendizaje y la participación en la escuela de tal manera que se asegure una educación equitativa que reconoce y aborda los diferentes ritmos de desarrollo y estilos de aprendizaje, así como las características contextuales de todos y cada uno de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

La educación inclusiva trasciende de una respuesta educativa poblacional, generando ambientes de aprendizaje que promueven la participación efectiva de todos los estudiantes, desde sus características individuales y condiciones específicas. En este sentido, se apunta hacia una educación inclusiva soportada en los derechos humanos. Para ello, se fortalecerá la atención desde la diferencia, asegurando la participación efectiva de todos los estudiantes, con el propósito de promover una educación de calidad y disminuir los riesgos asociados a la deserción. En este sentido, se realizarán procesos de formación docente, se realizarán un trabajo articulado junto con las Secretarías de Educación para la gestión de dotaciones y apoyos para la atención de estudiantes con discapacidad, se fortalecerán los modelos etnoeducativos en concordancia con lo definido en la línea de *equidad e inclusión social para grupos étnicos*, y se generarán lineamientos relacionados con estrategias educativas flexibles para favorecer procesos de aprendizaje acordes con las necesidades los niños, niñas y adolescentes en otras condiciones de vulnerabilidad, en especial los de contextos rurales y grupos proclives a la exclusión social.

b) Nuevo Programa de Alimentación Escolar (PAE)

Una de las principales estrategias de permanencia es la alimentación escolar. De acuerdo con los resultados de la evaluación del Programa de Alimentación Escolar, este incide positivamente en la retención escolar en establecimientos oficiales, en particular de los niños, niñas y adolescentes en condición de pobreza y de aquellos que residen en zonas rurales (DNP, 2013b). Para potenciar los efectos de esta estrategia sobre el desarrollo de los niños, niñas y jóvenes, la permanencia escolar, y los aprendizajes, se reformará el Programa de Alimentación Escolar con un conjunto de estrategias que permitirán: a) ampliar su cobertura con criterios técnicos de focalización; b) fortalecer la territorialidad con la definición de modelos de operación adecuados; c) optimizar los recursos en un marco de transparencia con el acompañamiento de distintas entidades y organismos de control y la Super Intendencia de Industria y Comercio; y d) garantizar la calidad y la continuidad del servicio a lo largo del año escolar. Como principales componentes de esta reforma se encuentran:

1. Financiamiento: más recursos para raciones y una planeación presupuestal anticipada para realizar procesos contractuales oportunos.
2. Transparencia: uso de modalidades contractuales competitivas y eficientes, definición de pliegos tipo, fomento del esquema de compras locales, mayor seguimiento órganos de control y fortalecimiento de la veeduría de padres de familia.
3. Cobertura y focalización: ampliación de la cobertura y entrega de almuerzos y refrigerios durante los 180 días del calendario escolar, priorizando la ruralidad, la primera infancia, la educación media y la jornada única
4. Calidad e inocuidad: mayor aporte nutricional en la primera infancia, mejoramiento de infraestructura de restaurantes y comedores escolares, disponibilidad de alimentos frescos y sanos de cada región.

5. Gestión territorial: apoyar la gestión de las entidades territoriales y realizar asistencia técnica para el fortalecimiento institucional

c) Más y mejor educación rural

Se definirá e implementará una Política de Educación Rural, con el fin de reducir brechas y de mejorar el acceso y la calidad de la educación inicial, preescolar, básica y media en las zonas más apartadas del país. Dentro de las principales apuestas que se incluirán en la Política de Educación Rural para mejoramiento del acceso a la educación en zonas rurales se encuentran el fortalecimiento de las escuelas normales superiores, la adecuación de la infraestructura educativa, la implementación pertinente del Programa de Alimentación Escolar, y el empoderamiento de las Secretarías de Educación para la implementación de Modelos Educativos Flexibles.

Se dignificará la profesión docente, con procesos de formación pertinente con el fin de otorgar herramientas pedagógicas para enfrentar la nueva ruralidad. Además, se recogerán lecciones previas en procesos de formación situada y se potenciará su nivel educativo con el acceso preferencial a becas para programas posgraduales. Por otra parte, teniendo en cuenta que la alfabetización es la base para la participación social y económica de los individuos, se buscará que Colombia sea un país libre de analfabetismo. Para lograrlo, se priorizarán las zonas rurales en los procesos de alfabetización, se revisará el proceso de descentralización de la estrategia, a fin de contar con una prestación oportuna en relación con el calendario escolar, se revisarán y fortalecerán las fuentes de financiación y se afianzarán las alianzas con el sector privado.

Finalmente, dadas las precarias condiciones a las cuales han sido expuestos los niños, niñas y adolescentes que asisten a establecimientos educativos en la modalidad de internado, ubicados en las zonas más apartadas del país, se realizarán inversiones para mejorar tanto las condiciones de infraestructura como de dotaciones, que permitan dar garantía de protección y de goce efectivo de derechos de esta población. Estos mejoramientos favorecerán la permanencia escolar en zonas rurales dispersas y que a su vez contribuyan con un mejoramiento en la calidad de la prestación del servicio. De igual forma, se reglamentará el funcionamiento de este tipo de establecimientos educativos.

d) Ambientes de aprendizaje

Con el fin de que los espacios educativos se constituyan en ambientes adecuados para el aprendizaje, que favorezcan las interacciones entre los distintos integrantes de la comunidad educativa, se fortalecerán las capacidades de las entidades territoriales para identificar y priorizar las necesidades en materia de infraestructura educativa, incorporando criterios asociados a la calidad de atención y a la dinámica demográfica, que permitan priorizar la inversión en las zonas donde se evidencia un alto grado de inequidad, así como atendiendo los requerimientos de adecuación de aulas para la educación inicial, el déficit existente en la infraestructura educativa rural, las necesidades de mejoras de cocinas y comedores para la operación del PAE y los requerimientos para la implementación de la Jornada Única. De igual forma, se promoverá la

articulación de la inversión pública y privada alrededor de la infraestructura estratégica para la educación y se consolidará un sistema de información que dé cuenta de la situación de la infraestructura educativa actual. El mejoramiento de estos ambientes de aprendizaje se realizará mediante la construcción y adecuación de la infraestructura educativa oficial, acorde con lo consignado en el *Pacto por la descentralización conectar territorios, gobiernos y poblaciones*.

e) Ruta de acceso y permanencia

El sistema educativo debe transcender desde los procesos de enseñanza y aprendizaje hacia el incremento del bienestar presente y futuro de la niñez colombiana. La educación tiene un papel esencial en la construcción del proyecto de vida desde la infancia, en el cual la escuela sirve de entorno protector, donde los procesos de aprendizaje hacen parte del desarrollo social, generando aportes a la convivencia dentro y fuera de ella. Por esta razón, se definirá una ruta de acceso y permanencia para niños entre los 6 y 17 años, que permita vincular activamente a las familias, consolidar el Sistema de Convivencia Escolar y darle continuidad en la educación básica y media a los procesos de fortalecimiento de competencias transversales y socioemocionales (CTSE) que los niños han vivenciado con las atenciones iniciales en la primera infancia. Para lograr esto, se realizarán guías, lineamientos y referentes, así como capacitación en los mismos a docentes, directivos docentes y se crearán las escuelas de familia y comunidades a lo largo del territorio nacional. De igual forma, la ruta se articulará con la oferta de programas existentes, como Jornada Única, entre otros, a fin de que se puedan realizar la incorporación de actividades relacionadas con el fortalecimiento de competencias transversales y socioemocionales (CTSE).

Por otra parte, se realizará un trabajo de búsqueda activa de niños, niñas y adolescentes por fuera del sistema escolar en aquellas entidades territoriales con más altos índices de deserción escolar. De igual forma, se fortalecerán los sistemas de información para realizar seguimiento niño a niño en su trayectoria educativa, lo cual permitirá además generar un módulo de alertas tempranas ante el riesgo de deserción escolar, a partir de las cuales se definan acciones, coordinadas con otros actores institucionales, para la prevención y el restablecimiento del derecho a la educación en los casos donde este se vea vulnerado y para la promoción de la permanencia de los niños, niñas y jóvenes en el sistema escolar.

2) Todos por una educación de calidad

Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica y media, y lograr disminuir las brechas existentes entre sectores y zonas de prestación del servicio educativo resulta fundamental en la perspectiva de que los niños y jóvenes permanezcan en el sistema, logren los aprendizajes que les son necesarios para continuar su proyecto de vida y construyan trayectorias de manera efectiva. Para lograrlo se plantean las siguientes estrategias:

a) Directivos líderes y docentes que transforman

Los docentes y directivos docentes son los principales agentes de cambio y liderazgo en el logro de una mejor calidad educativa, por lo tanto, reconocerlos como tal y promoverlos en su desarrollo personal y profesional, propiciando su bienestar y fortaleciendo sus prácticas pedagógicas y didácticas, así como su proceso de formación resulta prioritario. En este sentido, en formación inicial se fortalecerán las escuelas normales superiores para que orienten sus programas al desarrollo de las competencias que los futuros docentes requieren para una práctica pedagógica innovadora que integre las tendencias en materia de aprendizajes efectivos.

En relación con el progreso de los aprendizajes de los niños y niñas del sistema educativo oficial, se partirá de los resultados positivos evidenciados de los procesos de formación situada del Programa Todos a Aprender, se ampliará su implementación llegando a un mayor número de establecimientos educativos. El proceso de mejoramiento de la calidad educativa a través de esta estrategia se verá mucho más afianzado con la implementación del módulo que se diseñará para educación inicial, para la formación y cualificación del talento humano en servicio para la atención integral, lo cual permitirá que los niños y niñas accedan a ambientes favorables de aprendizaje desde la educación preescolar y a lo largo de toda su trayectoria educativa. De igual forma, se continuará fortaleciendo el proceso de enseñanza y aprendizaje del idioma inglés, mediante la implementación del Programa Nacional e Internacional de Formación Docente **Colombia Bilingüe**, lo cual repercutirá en mejores prácticas pedagógicas en el aula y metodologías para el fomento de las competencias comunicacionales en inglés de los estudiantes del sistema educativo oficial.

Por otra parte, en articulación con la línea de transformación digital, se contará con una estrategia de formación docente apoyada en el uso de nuevas tecnologías y nuevos medios para **innovar en los procesos de enseñanza y aprendizaje**, fortaleciendo de sus capacidades en la gestión e interacción de las TIC, con énfasis en educación inclusiva y desarrollo de competencias socioemocionales. Igualmente, para que los colegios cuenten con un ambiente de calidad, se destacará el rol de **liderazgo de los directivos docentes**, para lo cual, mediante escuelas de formación, se darán herramientas a los rectores para incidir en sus procesos pedagógicos, de planeación, administrativos y financieros para lograr una mejor gestión escolar. A modo de **incentivo**, en reconocimiento de la importancia de la labor docente y con el fin de cerrar las brechas territoriales y por sector existentes en materia de calidad, se otorgarán becas para postgrado en la modalidad de maestría, priorizando a aquellos docentes que enseñan en zonas rurales y en educación inicial.

Finalmente, se promoverá la excelencia docente a través del reconocimiento del saber pedagógico y la investigación sobre la práctica, con el apoyo de Colciencias a través de cuatro líneas de investigación: recursos didácticos, comunidades de aprendizaje, divulgación del saber pedagógico y jóvenes maestros investigadores; asimismo con el ICFES se promoverán investigaciones que usen los resultados de las pruebas de Estado para el mejoramiento y consolidación de las prácticas pedagógicas en los establecimientos educativos.

b) Más tiempo para aprender

El sector educativo debe proporcionar a la primera infancia, infancia y adolescencia igualdad de oportunidades en términos de acceso y calidad. En este sentido, resulta de suma importancia avanzar en la implementación y en el incremento de cobertura progresiva del **Programa de Jornada Única**, con el fin de que los niños, niñas y adolescentes del sistema educativo oficial cuenten con una oferta horaria que avance hacia los estándares deseables, además de fortalecer sus competencias básicas puedan realizar procesos que lleven al afianzamiento de sus competencias socioemocionales, integrando las artes, la cultura, el deporte, la ciencia, la tecnología, la creatividad para generar valor agregado y enriquecer su proyecto de vida. Tal como se demostró en la evaluación de impacto temprano realizada por el DNP en 2017, el programa resulta tener mayor efecto en estudiantes que asisten a establecimientos educativos con menores condiciones socioeconómicas. En consecuencia, el Programa de Jornada Única, focalizará su implementación en aquellos establecimientos con condiciones más vulnerables, particularmente en los niveles de preescolar y educación media. Se espera en los próximos cuatro años duplicar el número de estudiantes beneficiarios del Programa de Jornada Única, pasando de 12% en 2017 a 24% en 2022. Esta meta se encontrará acorde con la disponibilidad presupuestal del sector.

Para lograr lo anterior, la implementación de la Jornada Única partirá de la definición de modelos sostenibles que puedan ser escalables en los territorios, reconociendo sus recursos y actores, para lo cual se recogerán las lecciones y buenas prácticas de formación docente en articulación con el Programa Todos a Aprender, fortaleciendo en el uso de didácticas en el aula, sumado a mejoras en los contenidos de los textos escolares.

c) Entornos escolares para la vida

Los entornos escolares para la vida resaltan el papel protector de los establecimientos educativos, mediante pautas para una convivencia pacífica y democrática, para formar una ciudadanía que reconoce el contexto y que incluye una agenda para las instituciones, desde la educación inicial hasta la superior, en torno la inclusión y la vivencia del encuentro, la paz y la reconciliación.

Para lograr lo anterior, en concurso con las entidades territoriales y las instituciones educativas se trabajará en la promoción del relacionamiento entre pares, entre maestros y estudiantes y entre las familias. Se establecerán mecanismos de respuesta inmediata entre la escuela y la familia frente a situaciones que se presenten frente al proceso de los niños, niñas y jóvenes. Las familias son un actor fundamental para el desarrollo educativo y, por tanto, se promoverá que las instituciones generen espacios de interacción en doble vía con ellas, para favorecer involucramiento parental y fomentar la corresponsabilidad en el proceso formativo y el desarrollo integral de los estudiantes. En esa línea, se creará una estrategia de trabajo con familias y comunidades para brindarles formación para el desarrollo de habilidades y capacidades de protección integral.

También cuando se detecten vulneraciones desde el ámbito escolar, se desarrollarán acciones para la prevención, atención y restablecimiento a la vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes mediante la provisión de entornos escolares adecuados y seguros, y se articulará con el modelo interinstitucional de protección de derechos del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Finalmente, se consolidará el Sistema de Convivencia Escolar, fortaleciendo los comités escolares de convivencia, el desarrollo de sistemas de alertas para la identificación temprana de situaciones que puedan vulnerar los derechos de los niños, niñas y jóvenes y la mitigación de sus efectos en casos de ocurrencia y el desarrollo de programas de prevención y la promoción de acciones de seguridad en el entorno escolar consolidando redes protectoras de las instituciones educativas.

d) Evaluación para el aprendizaje

La evaluación permite establecer el nivel de los aprendizajes que se espera logren los estudiantes mediante su paso por el proceso educativo. Brinda retroalimentación a la comunidad educativa y al detectar fortalezas y debilidades, permite valorar el impacto de los procesos educativos en el desarrollo de competencias de los estudiantes y definir acciones de mejora en todos los niveles. Para fortalecer el sistema de evaluación, se desarrollará una nueva propuesta de Índice Sintético de Calidad-ISCE que será implementado en el 2020. Se implementarán las pruebas 3º, 5º y 9º anualmente y se incluirá la prueba de competencias ciudadanas y un componente de evaluación de habilidades socioemocionales.

Con el fin de que el proceso de evaluación sea inclusivo, en todas las pruebas, se ofrecerá una evaluación con acceso universal que atienda a la población en condición de discapacidad, eliminando así barreras de acceso y recogiendo una información importante para revisar las estrategias de educación inclusiva a la luz de los aprendizajes. En el ámbito del aula, la evaluación es un elemento transversal que debe acompañar la práctica pedagógica, desde un enfoque transformativo. De ahí que, en los procesos de formación y desarrollo profesional de los maestros, la evaluación formativa jugará un papel central como parte de la transformación de las prácticas docentes. Por otra, parte se continuará el esfuerzo de convocatoria a las entidades territoriales y a las comunidades educativas para el análisis de los resultados con miras a la definición conjunta de estrategias para la mejora puntual de aspectos en los que las pruebas señalen desafíos a los docentes y las instituciones.

c. Apuesta por una educación media con calidad y pertinencia para los jóvenes colombianos

El mejoramiento de la calidad educativa y la promoción de la equidad, entendida como igualdad de oportunidades para todos, presupone acciones específicas en la educación media. Los jóvenes colombianos, deben encontrar un valor agregado en la educación media, que influya de manera positiva en su proyecto de vida e incremente su probabilidad de graduación y tránsito a la educación superior y formación postmedia, o su trayectoria hacia el mercado laboral. En este sentido, se replanteará la educación media, con intervenciones y currículos pertinentes a las necesidades y realidades de los jóvenes, para los cuales se contemplan las siguientes acciones:

- **Fortalecimiento de las trayectorias previas:** parte de la necesidad de la educación media consiste en el nivel con de competencias básicas con el que llegan los estudiantes a este nivel

que luego se convierte en una barrera para el acceso y permanencia en la educación superior. Por lo tanto, desde el grado noveno se implementará una estrategia de acompañamiento, para el mejoramiento de competencias en escritura, matemáticas, inglés y otras áreas, en modalidades presenciales y virtuales, las cuales se darán mediante una estrategia de tutorías y también en alianza con las Instituciones de Educación Superior.

- **Consolidación de competencias socioemocionales, ciudadanas y financieras para la construcción del proyecto de vida:** Se avanzará en la estrategia que mejora las capacidades de las instituciones educativas para desarrollar las competencias socioemocionales a través de la puesta en marcha de las secuencias didácticas para la formación de estudiantes y guías docentes desde el grado 9°. Asimismo, se implementarán las estrategias pedagógicas construidas en el marco de la Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera (ENEEF). Finalmente se avanzará en la profundización de las competencias ciudadanas como elementos claves para actuar de manera constructiva en la sociedad.
- **Orientación socio ocupacional:** con el apoyo de herramientas virtuales, se implementará un sistema de orientación socio ocupacional robusto, integrado al currículo, en relación con las apuestas regionales del sector productivo, y en relación con los intereses y expectativas de los jóvenes. Este sistema se articulará con los sistemas de información existentes de forma que contribuya al conocimiento y exploración de la oferta educativa y formativa disponible.
- **Reenfoque de los programas de articulación:** En coordinación con el SENA, se realizará una revisión de la especificidad de los programas de articulación, los cuales se reenfocarán, profundizando en competencias más generales acordes con las necesidades y el interés de los jóvenes actuales, dentro de las que se destacan aquellas que se enmarcan en la revolución 4.0, tales como las habilidades digitales, competencias para el emprendimiento, áreas STEM²⁴, y competencias para la nueva ruralidad. Para esto, se tendrá en cuenta además la oferta territorial para la ampliación de oportunidades formativas.

Igualmente, como parte de este programa de transformación se construirá una ruta para facilitar el tránsito de aquellos jóvenes que formaron parte de la articulación de la media hacia las modalidades técnicas profesionales a fin de que puedan obtener esta titulación.

La estrategia para poner en marcha esta renovación de la educación media será la configuración de Ecosistemas de Innovación para la educación media, en torno a los cuales distintos actores (academia, sector productivo, centros de investigación, organizaciones profesionales, fundaciones empresariales, las secretarías de educación y los colegios mismos, entre otros), reconocerán las apuestas productivas y sociales de carácter estratégico (áreas de especialización inteligente, *clusters*, por ejemplo); y definirán contenidos, ambientes de aprendizaje y experiencias que aporten

²⁴ Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas

a la exploración de los jóvenes de la educación media, así como acciones con los padres y madres de familia y los docentes.

d. Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad

Avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad constituye una de las principales apuestas de este gobierno. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, destinar más recursos para la educación superior pública de forma sostenible y gradual, y promover esquemas de corresponsabilidad, teniendo en cuenta que el desarrollo integral de las personas exige una trabajo colaborativo e intersectorial entre todos los actores que intervienen en él. También buscará la formación de capital humano de alto nivel, como aporte al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Así, las principales apuestas del gobierno comprenden:

1) Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable

Garantizar el acceso de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento), focalizados de acuerdo con el puntaje en el Sisbén. Este beneficio estará asociado al cumplimiento de ciertos requisitos por parte del estudiante (desempeño académico, permanencia y graduación). El Ministerio de Educación Nacional aprovechará la experiencia del Departamento de Prosperidad Social (DPS) en temas de inclusión social y atención a grupos vulnerables para brindar un mayor acompañamiento a los beneficiarios de este programa y a sus familias, de forma tal que se facilite su tránsito por la educación superior. El propósito es que más jóvenes de bajos recursos económicos accedan, permanezcan y se gradúen de programas académicos de educación superior, promoviendo la movilidad social y el cierre de brechas.

2) Reconocimiento de la excelencia académica

Establecer un programa de excelencia académica dirigido a estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad según puntaje Sisbén que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad. Este programa tendrá un enfoque territorial y se fundamentará en la corresponsabilidad de los actores interesados en participar en el mismo (Instituciones de Educación Superior, estudiantes). Para avanzar en el cubrimiento regional y contribuir a la equidad, mediante este componente de excelencia se garantizarán oportunidades de acceso a estudiantes de todos los departamentos.

3) Fortalecimiento de la educación superior pública

- Designar nuevos recursos anuales para inversión y funcionamiento para fortalecer las IES públicas (universidades, instituciones técnicas, tecnológicas e instituciones universitarias) en el marco de financiación sostenible y gradual, de forma tal que permitan a estas instituciones proveer un servicio educativo de calidad, que contribuya a la equidad y la inclusión social, manteniendo reglas de responsabilidad fiscal.
- En ese sentido, el Ministerio determinará un nuevo modelo de distribución, eficiente y basado en resultados, tanto para los recursos de funcionamiento como para los de inversión. Los recursos de inversión que se contemplan en el marco de este componente están dirigidos a financiar proyectos que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas bajo un esquema de asignación de recursos que reconozca las diferencias y desempeño de las instituciones. Las principales líneas de inversión serán bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación y cualificación docente.

4) Cierre de brechas regionales y urbano-rurales

- Incrementar el acceso a educación superior de estudiantes provenientes de zonas rurales, a través de un reenfoque de las Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo (ARED) para promover el acceso y permanencia de los jóvenes a programas técnicos, tecnológicos y profesionales, que tengan componentes pertinentes a la ruralidad y a las necesidades de los territorios, y estén articulados con proyectos productivos.
- Fomentar la regionalización de las Instituciones de Educación Superior a través del diseño e implementación de sistemas que permitan una mayor articulación, cooperación y complementariedad entre las Instituciones que tienen presencia en las regiones.
- Ampliar la oferta de programas virtuales y a distancia, adecuados a las necesidades poblacionales y territoriales y con condiciones de calidad. Para esto, el Ministerio de Educación Nacional expedirá lineamientos mínimos de calidad para programas a distancia, virtuales y semipresenciales, y promoverá la capacitación de docentes y jóvenes en las herramientas tecnológicas para el buen uso de estos programas.

5) Transformación del sistema de aseguramiento de la calidad

Con el concurso de los distintos actores, se estructurará un nuevo sistema basado en resultados de aprendizaje de los estudiantes, que reconozca y promueva la diversidad de las instituciones y programas académicos. Será necesario generar, reglamentar e implementar nuevos lineamientos de acreditación diferenciados pero articulados, buscando que exista una continuidad entre las disposiciones normativas del registro calificado y la acreditación en alta calidad. El Ministerio de Educación Nacional impulsará la calidad de las instituciones, programas y sus diversas modalidades,

en los diferentes niveles de formación en educación superior, a través de la promoción de planes de mejoramiento en las IES, especialmente en las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) con enfoque territorial. Finalmente, se implementará un nuevo Sistema de Información para soportar el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, basado en Big Data, que fortalezca la objetividad, transparencia y eficiencia de los procesos y resultados.

6) Solidaridad para el acceso de nuevos estudiantes

Se diseñarán e implementarán estrategias que permitan avanzar en la implementación del esquema de contribución solidaria, con el cual los estudiantes podrán acceder a educación superior, financiando sus estudios con sus ingresos futuros y contribuyendo al acceso de nuevas generaciones.

7) Diversificación de fuentes y portafolio de ICETEX

El modelo bajo el cual opera ICETEX actualmente no le permite mantenerse a flote financieramente y cumplir con sus metas de colocación de créditos estudiantiles. Por esta razón se propone:

- Diversificar las fuentes de fondeo y el portafolio de servicios del ICETEX, así como mejorar sus procesos, con el fin de hacer más eficiente la operación de la entidad y permitir a los beneficiarios de créditos estudiantiles tener herramientas para el cumplimiento de sus obligaciones. Esto implicará el uso de herramientas analíticas y de *Big Data* para mejorar el análisis de crédito, optimizar la entrega de subsidios y promover la permanencia en educación superior entre los beneficiarios.
- El ICETEX, articuladamente con el Ministerio de Educación Nacional y otros ministerios y entidades que tienen fondos de créditos en administración, hará una revisión de estos, con el fin de buscar economías de escala, mayores eficiencias en la entrega de estos recursos y una mayor equidad en la distribución de los beneficios. Esto implicará, además, la liquidación de fondos cuyos constituyentes ya no existen.

8) Formación de capital humano de alto nivel

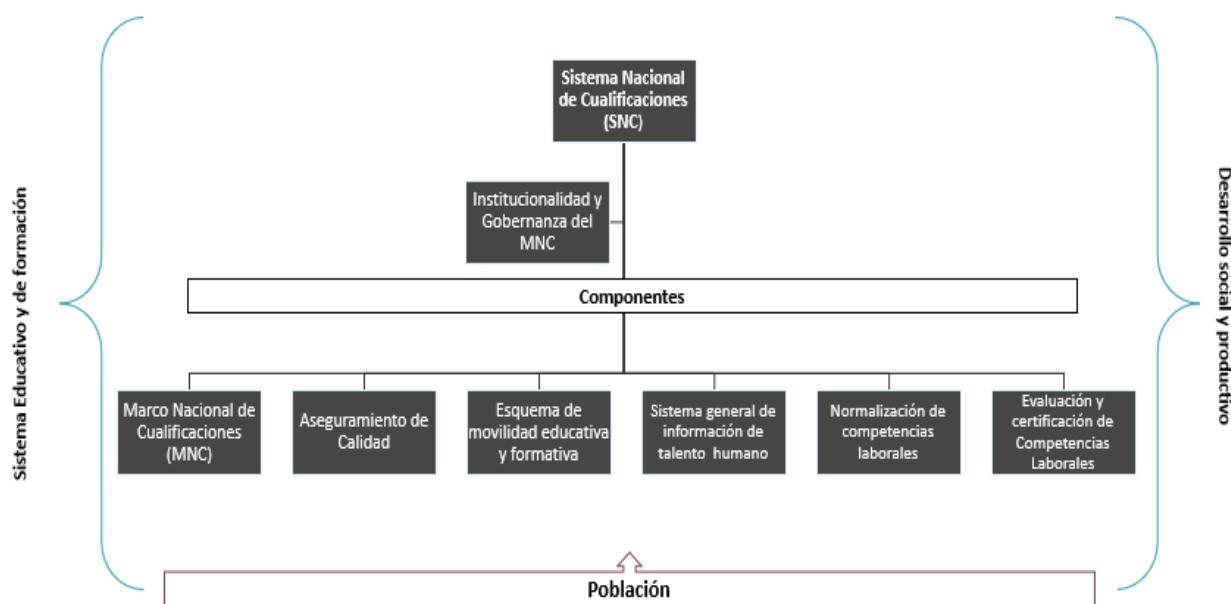
El Ministerio de Educación Nacional, junto con todos los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, apoyará la formación de capital humano de alto nivel, como un objetivo prioritario y estratégico para el país. Es fundamental apoyar a jóvenes y profesionales que buscan acceder a estudios de doctorado y maestría en Colombia y el exterior, con miras a una más rápida y mejor inserción y articulación en las sociedades y economías del conocimiento. En este sentido, el apoyo a becas doctorales y de maestría será acorde con las demandas del país y el desarrollo de los programas nacionales estratégicos²⁵.

²⁵ Ver Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro, en su línea: Más ciencia, Más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en CTI.

e. Alianza por la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano

Con el fin de impulsar la calidad y pertinencia de la educación y formación del talento humano, se propone la consolidación e implementación del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC) (Gráfica 6) para orientar la educación y formación a las demandas de cualificación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo del país, facilitando la adecuación entre la oferta y la demanda del mercado de trabajo, promoviendo la educación y formación a lo largo de la vida, y fomentando la movilidad educativa y formativa. Para ello se plantea el desarrollo y definición de los siguientes componentes del SNC²⁶.

Gráfica 6. Sistema Nacional de Cualificaciones



- Las entidades que hacen parte de la CIGERH definirán la institucionalidad y gobernanza del Sistema Nacional de Cualificaciones, de cada uno de sus componentes y su relacionamiento con el sector productivo.
- El Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo reglamentarán el Marco Nacional de Cualificaciones como instrumento del SNC, de tal forma que se logre consolidar un referente para organizar, dar coherencia y pertinencia a la oferta educativa y formativa, proporcionando información sobre los perfiles de salida ocupacional para el acceso al mercado laboral en atención a las necesidades sociales, productivas regionales y nacionales; y permitiendo el desarrollo de nuevos catálogos de cualificaciones en sectores estratégicos para el desarrollo

²⁶ Los componentes del SNC referentes a normalización de competencia laborales, certificación de competencia laborales y sistemas de información de la gestión del recurso humano será especificado en el capítulo de inclusión productiva.

social y productivo del país tales como el de la Economía Naranja²⁷, crecimiento verde²⁸, y logística y transporte²⁹, entre otros. Para lograr lo anterior es necesario dinamizar los espacios de interacción con el sector productivo y demás actores del SNC para la identificación de necesidades para el cierre de brechas de talento humano, así como avanzar en una estrategia que incentive a los oferentes de la educación y formación, para la apropiación el MNC.

- Para promover la movilidad de las personas en el sistema educativo y formativo, facilitando la progresión y el reconocimiento de los aprendizajes y las competencias adquiridas, el Ministerio de Educación articulado con Ministerio del Trabajo crearán un esquema de movilidad que promueve itinerarios formativos y educativos alineados con el Marco Nacional de Cualificaciones.
- El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Educación definirán de manera conjunta las condiciones y mecanismos de aseguramiento de calidad para la formación profesional integral del SENA, en lo relacionado con la formación para el trabajo, y la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano, centrado en resultados de empleabilidad, salarios de enganche, calidad de los aprendizajes y pertinencia de la oferta educativa y formativa alineada al MNC y a los catálogos de cualificaciones. Para ello, se definirán las competencias de cada uno de los ministerios en el marco de este proceso de aseguramiento de calidad.
- Restructurar los sistemas de información de educación para el trabajo y desarrollo humano (SIET) y Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación para el Trabajo y Desarrollo Humano (SACIET) con miras a consolidar una fuente de información actualizada y robusta sobre estudiantes, que den cuenta de indicadores de permanencia, calidad, pertinencia, egreso, certificados y vinculación laboral. Estos sistemas deben apuntar a una articulación con los otros Sistemas de información de la oferta formativa y educativa que permita dar cuenta de las trayectorias de los egresados, permitiendo realizar análisis de contraste con los itinerarios de formación y educación definidos en el MNC. Además, serán el insumo principal para los procesos de aseguramiento de calidad de instituciones y programas.
- Se promoverá el uso del MNC por parte del sector productivo en sus mecanismos de identificación y análisis de perfiles requeridos, con el fin de que puedan dar señales más claras al sector educación y de formación sobre sus necesidades.

²⁷ Ver Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura.

²⁸ Ver Pacto por la sostenibilidad, línea: Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales.

²⁹ Ver Pacto por el transporte y logística para el comercio exterior y la integración regional, línea Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Educación	Niños y niñas de grado transición que cumplen con las atenciones priorizadas en el marco de la atención integral.	71.500	500.000
Educación	Tasa de cobertura neta educación en transición	55,20%	68%
Educación	Tasa de cobertura neta educación media	42,70%	50%
Educación	Tasa de cobertura bruta educación media rural	66,7%	73%
Educación	Porcentaje de estudiantes oficiales con jornada única	12%	24%
Educación	Tasa de deserción del sector oficial	3,08%	2,60%
Educación	Porcentaje de colegios oficiales en categorías A+ y A de la prueba Saber 11	14%	18%
Educación	Porcentaje de colegios oficiales rurales en categorías A+ y A de la prueba Saber 11	4,08%	10%
Educación	Nuevos adultos alfabetizados	-	Por definir
Educación	Tasa de cobertura en educación superior	52,8%	60,0%
Educación	Tasa de tránsito inmediato a la educación superior en zonas rurales	22%	26%

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Educación	Cobertura y calidad de la educación preescolar, básica y media	Estudiantes beneficiarios del nuevo Programa de Alimentación Escolar	5.300.000	7.000.000
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Estudiantes beneficiados por componente de equidad de Generación E	0	320.000 (80.000 en 2019)
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	Estudiantes de alto rendimiento académico y bajos ingresos beneficiados con componente excelencia en Generación E	0	16.000
Educación	Calidad y fomento de la educación superior	IES Beneficiadas por el componente equipo de Generación E	0	61

4. Referencias

Berniell, L & Mata, D. (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Corporación Andina de Fomento (CAF).

Cunningham, Acosta y Muller (2015). *Mentes y Comportamientos en el Trabajo Fomentando las habilidades socioemocionales para el mercado laboral de América Latina*. Banco Mundial.

DNP (2013). *Evaluación de la Estrategia de Articulación de la Educación Media con la Educación Superior y la Formación para el Trabajo*. Econometría Consultores. Bogotá: DNP.

DNP (2013). *Evaluación de Operaciones y Resultados para Determinar el Grado de Efectividad del Programa de Alimentación Escolar – PAE*. G Exponencial - CINDE. Bogotá: DNP.

García, et al (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Documentos CEDE No.31. Bogotá: Universidad de los Andes.

González C. & Rosas D. (2016). *Avances y retos en la formación para el trabajo en Colombia*. Banco Interamericano de Desarrollo. Unidad de Mercados Laborales. III. Título. IV. Serie. IDB-MG-423.

OECD. (2011). Comisión Educativa de la OECD. Citado en: OECD (2008). *Sistemas de Cualificaciones: Puentes para el aprendizaje a lo largo de la vida*. Instituto Nacional de las Cualificaciones. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte. Publicado por acuerdo con la OCDE, París.

Radinger, T., et al (2018). *OECD Reviews of School Resources: Colombia 2018*. Paris: OECD Publishing.

Sánchez, et al (2016). *Caracterización de la educación media en Colombia, beneficios económicos y laborales de la educación media y acceso a la educación superior*. Documentos de trabajo Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo No.35. Bogotá: Universidad de los Andes.

SUE. (2012). *Desfinanciamiento de la Educación Superior en Colombia*. Pereira.

Vargas, C (2017). *El aprendizaje a lo largo de toda la vida desde una perspectiva de justicia social. Investigación y prospectiva en educación documentos temáticos No.21*. UNESCO.

D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos

La seguridad alimentaria y nutricional (SAN) hace referencia a un concepto que tiene un carácter multisectorial y multidimensional. Esta resulta ser una situación que se caracteriza por “la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa” (DNP, 2008).

No obstante, a nivel internacional el concepto de seguridad alimentaria y nutricional ha tenido avances significativos a partir del enfoque de los derechos a la alimentación y a la vida en

condiciones dignas. Por esto, a partir de estos desarrollos conceptuales, Colombia le apuesta a un nuevo abordaje de la seguridad alimentaria y nutricional, que logre por un lado que la población priorizada de acuerdo a criterios de exclusión y vulnerabilidad tenga de manera progresiva, acceso físico y económico, en todo momento, a una alimentación adecuada o a medios para obtenerla (Organización de las Naciones Unidas, 1999), y por el otro lado, un mecanismo que permita mejorar la articulación institucional y de oferta con responsabilidades definidas para los actores involucrados en un marco de gobernanza multinivel (OECD, FAO, FNUDC, 2016).

La principal apuesta de la seguridad alimentaria y nutricional será lograr ese acceso progresivo a una alimentación adecuada que se refleje en mejores resultados en salud y nutrición de toda la población, especialmente de la más vulnerable. Para ello, y además de las estrategias planteadas, se propone introducir un sistema que ordene las funciones y actores y dinamice y operativice las acciones en seguridad alimentaria y nutricional, en función de un grupo de retos identificados (acumulados y emergentes) en los ámbitos poblacional e institucional de la seguridad alimentaria y nutricional.

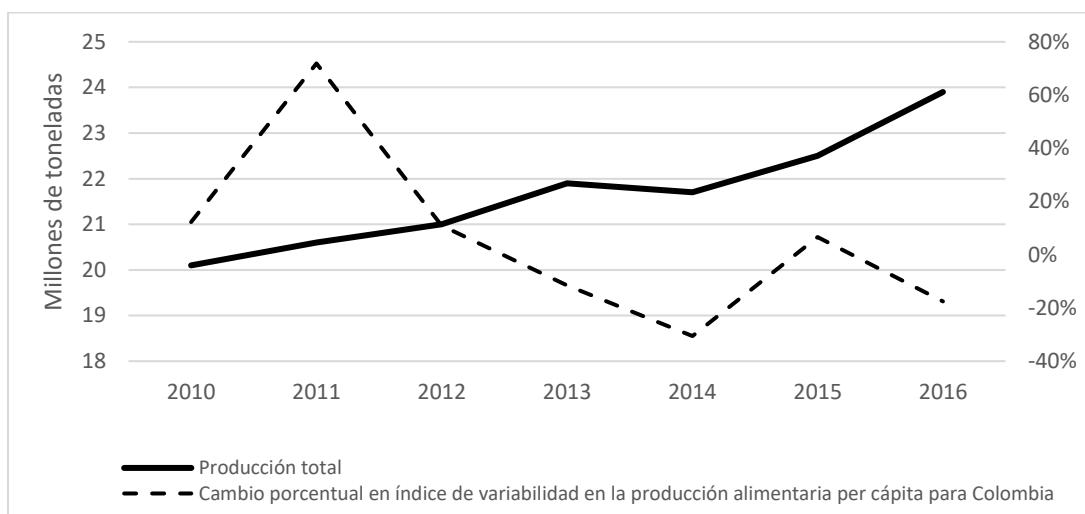
1. Diagnóstico

a. Disponibilidad de alimentos

La situación de producción y disponibilidad de alimentos refleja retos en el uso eficiente del suelo rural y en la consolidación de las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, existe sobreutilización y subutilización en el suelo del país del orden del 11,7% y 13%. Por otro lado, por cada km² de tierra arable en Colombia se produjo US\$33.200 durante 2013, lo que equivalió al 19% de la productividad en los países de la OCDE. Este comportamiento en el uso del suelo, asociado a las dinámicas de producción, afecta la disponibilidad de alimentos para la seguridad alimentaria (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013).

Además, como medida de disponibilidad de alimentos, la Gráfica 7 muestra una tasa de crecimiento anual promedio del 3% de la canasta de alimentos agrícolas prioritarios entre 2014 y 2016, en comparación con una tasa de -14% en el mismo periodo para el índice de variabilidad en la producción alimentaria per cápita para Colombia (FAO, s.f.).

Gráfica 7. Disponibilidad del grupo prioritario de alimentos GPA. Colombia 2010-2017



Fuente: MADR - EVAS 2017 y DNP a partir del Censo Nacional Agropecuario

b. Accesibilidad a los alimentos

En Colombia se observa un panorama favorable respecto al acceso a los alimentos en los últimos años reflejado en una reducción en el porcentaje de hogares que por falta de dinero no consumieron ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo y cena) la semana anterior de realizada la encuesta desde 2010 (6,6%) a 2017 (4,4%) (DANE, 2010-2017). Este resultado tiene una estrecha relación con la disminución generalizada de la pobreza monetaria extrema en el mismo periodo de tiempo, de 16,4% en 2010 a 7,4% en 2017, calculada a partir de la línea de pobreza extrema, que permite adquirir una canasta básica de alimentos para cumplir un mínimo de requerimientos calóricos (DANE, 2018).

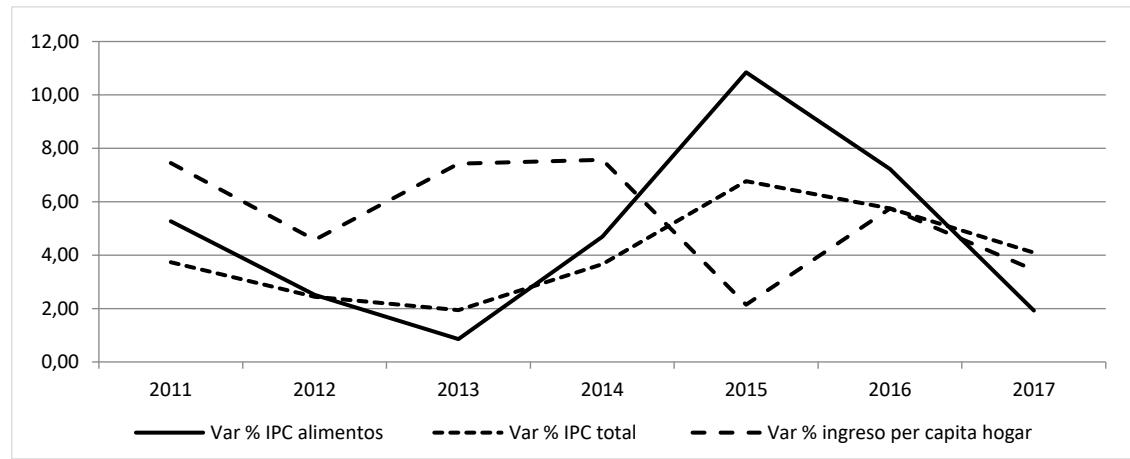
De igual forma, se observó una reducción en el porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria, de 57,7% en 2010 frente a 54,2% en 2015 (Ministerio de Salud, 2017), según la estimación de la ELCSA incluida en la Encuesta de Salud Nutricional para Colombia (ENSIN) 2015, que basa la estimación de inseguridad alimentaria en el hogar en función de los recursos físicos o económicos en el hogar para comprar alimentos durante un periodo de tiempo determinado (FAO, 2012).

Frente a las variables económicas que afectan el componente de accesibilidad, al analizar el comportamiento del IPC del grupo de gasto de alimentos frente al IPC total en un periodo entre 2011 y 2017, se observa que el nivel de precios de los alimentos ha sido mayor al nivel de precios de la canasta básica total³⁰ para todos los años y únicamente inferior en los años 2013 y 2017, posiblemente afectando la adquisición de alimentos por parte de los hogares, especialmente para aquellos en pobreza monetaria. Por su parte, la variación del salario mínimo anual ha sido superior al costo de vida (IPC total) excepto para 2015.

³⁰ Que incluye además de alimentos, otros conceptos como vestuario, transporte, educación, entre otros.

Con relación al comportamiento del ingreso per cápita nominal de los hogares, en resumen, se observa que para los años en que este ingreso fue mayor al costo de vida y a su vez este fue mayor al nivel de precios de los alimentos, surgieron condiciones económicas favorables para los hogares en términos de un mayor ingreso per cápita disponible para la compra de alimentos³¹, dado que los precios de los alimentos fueron menores al costo de vida en general.

Gráfica 8. Ingreso per cápita de los hogares, IPC total e IPC de alimentos. Variaciones anuales 2011-2017



Fuente: DANE-IPC. DNP cálculos SPCV

Estas condiciones también han sido favorables para los hogares clasificados en los quintiles de ingreso per cápita más bajos, como se muestra en Tabla 6, puesto que entre 2011 y 2017 en general la variación promedio del ingreso de los hogares para estos dos quintiles fue superior al costo de vida y al nivel de precios de los alimentos.

Tabla 6. Ingreso per cápita de los hogares, Q1 y Q2, IPC total e IPC de alimentos. Variaciones anuales, 2011-2017

Año	Var % IPC alimentos	Var % IPC total	Var % ingreso per cápita hogar	Var % ingreso per cápita hogar Q1	Var % ingreso per cápita hogar Q2
2011	5.3	3.7	7.4	14.4	11.4
2012	2.5	2.4	4.6	5.2	7.4
2013	0.9	1.9	7.4	8.5	7.4
2014	4.7	3.7	7.6	8.1	8.5
2015	10.8	6.8	2.1	9.9	6.9
2016	7.2	5.8	5.7	8.5	8.4
2017	1.9	4.1	3.4	8.6	6.3

Fuente: DANE-IPC. DNP cálculos SPCV

³¹ No obstante, no se puede afirmar contundentemente que dicho ingreso adicional que pudo haber percibido el hogar haya sido destinado a la compra de alimentos, pues se requiere un análisis de las preferencias de los hogares a la hora de distribuir su ingreso entre otras necesidades, por ejemplo, entre los otros componentes de la canasta básica.

c. Alimentación adecuada

En el eje ámbito nutricional, el porcentaje de población con subalimentación calculado por la FAO para Colombia muestra a la población que no consume la energía necesaria para llevar una vida saludable y activa (FAO, 2018), en general ha disminuido desde 1990-1992 (14,6%) hasta 2017 (6,5%). No obstante, se observan resultados desfavorables en salud y nutrición de acuerdo con los datos del Sistema de Información de la Protección Social (SISPRO), especialmente en la población infantil, la tasa de mortalidad infantil por desnutrición incrementó de 6,8 en 2015 a 8,2 en 2016, y el porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer pasó de 8,8% en 2015 a 9.1% en 2016. Por su parte, la ENSIN registró una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años al pasar de 13,2% en 2010 a 10,8% en 2015. No obstante, es mayor indígenas (29,6%) y en el índice de riqueza más bajo (71,2%). La otra cara de la malnutrición, es decir el exceso de peso también aumentó entre 2010 (51,2%) a 2015 (56,4%) en adultos de 18 a 64 años.

La situación nutricional de la primera infancia, infancia y adolescencia demuestra un comportamiento complejo en relación con los esfuerzos del país para revertir sus indicadores desfavorables. Al respecto de la primera infancia, la desnutrición crónica presentó una prevalencia de 10,8 %, disminuyendo en 2,4 puntos porcentuales con respecto al 2010; sin embargo, la desnutrición aguda, a pesar de su decrecimiento en los últimos años, para este quinquenio casi se triplicó, pasando de 0,9 % a 2,3 % a nivel nacional, se registró además una disminución en el retraso en talla en menores de 5 años al pasar de 13,2% en 2010 a 10,8% en 2015 (Ministerio de Salud, 2017).

De acuerdo al análisis realizado para la formulación de la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, al respecto de la situación nutricional en la infancia y la adolescencia y según la Encuesta Nacional de Situación Nutricional, las niñas y niños entre los 5 y 17 años han mejorado en el indicador talla para la edad, registrándose en este grupo una disminución de la prevalencia de retraso en talla, pasando del 13,9% en el 2005 y 10 % en el 2010 al 7,5% en el 2015. Sin embargo, pese a la disminución de la prevalencia nacional de retraso en talla, se encontró que en comunidades indígenas se mantiene una alta prevalencia de retraso en talla del 29,5%. Así mismo, afecta más a los hogares de nivel de ingresos más bajo (11,2%) comparado con hogares de niveles de ingreso bajo (6,1%) y medio (4,1%) (ENSIN, 2015). Con relación al indicador de índice de masa corporal (IMC), se presentó una disminución de la delgadez pasando del 3% en el 2005 al 2,1% en el 2010. (Gobierno de Colombia, 2018, p. 20)

El análisis de esta Política (Gobierno de Colombia, 2018, p. 20), también identifica que en esta población se ha presentado un aumento sostenido en la prevalencia de exceso de peso (sobrepeso u obesidad). Entre el 2005 y el 2010, se incrementó en 25,9% y entre el 2010 y el 2015, este crecimiento se mantuvo, pasando del 18,8% al 24,4%. El exceso de peso en escolares se presenta más en los hogares con ingresos de nivel alto (35%) y medio (28,4%), aunque en los niveles bajo (24,6 %) y más bajo (18,4%) sigue estando presente.

Por su parte, en cuanto a calidad e inocuidad de los alimentos como parte del componente de Adecuación, desde 2013 a 2018 (junio) se han registrado 4.323 brotes y 51.039 casos de enfermedades trasmítidas por alimentos (Instituto Nacional de Salud, 2018). Asimismo, se observa un escaso monitoreo de contaminantes de alimentos.

2. Objetivos orientadores

a. Incrementar la producción de alimentos mediante el uso eficiente del suelo, para generar una provisión estable y suficiente de alimentos que permitan cubrir las necesidades nutricionales de la población colombiana.

Incrementar a nivel nacional y territorial la producción, oferta y abastecimiento de alimentos, en el marco del ordenamiento social rural y productivo-agropecuario

b. Mejorar la capacidad de los hogares para acceder de forma física y económico estable a alimentos, herramientas y mecanismos para la producción o adquisición de alimentos, acceso al mercado y generación de ingresos.

- Mejorar la capacidad de compra de alimentos por parte de los hogares.
- Facilitar la adquisición física de los alimentos por parte de los hogares y mejorar la infraestructura para la comercialización y la promoción de mercados locales.

3. Estrategias y programas

Teniendo en cuenta la multidimensionalidad y multisectorialidad de la seguridad alimentaria y nutricional, las estrategias relacionadas con los componentes de disponibilidad, accesibilidad, y parte del componente de alimentación adecuada se desarrollan en otras secciones del Plan, como se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Seguridad alimentaria y nutricional en el PND

Componente SAN	Capítulo PND	Línea en el capítulo	Componente de la línea
Disponibilidad	Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Transformación productiva de la Colombia rural	Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de <i>clusters</i> y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores
Accesibilidad	I. Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva	Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno
	Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza		Recuperando la institucionalidad para la reducción de la pobreza
	Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Transformación productiva de la Colombia rural	Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en las zonas rurales.
Adecuación (alimentación adecuada)	Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Transformación productiva de la Colombia rural	Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos
	Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	Servicios de agua y saneamiento sostenibles y de alta calidad	Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y las PDET
	Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y	Todos somos cultura: nuestro patrimonio material e inmaterial como ejes de la	Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural de la Nación

Componente SAN	Capítulo PND	Línea en el capítulo	Componente de la línea
	promoción de nuestra cultura	transformación y el desarrollo social	

c. Lograr una alimentación adecuada y mejorar es estado nutricional de la población, con especial énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas.

Con el propósito de garantizar una alimentación adecuada para satisfacer las necesidades nutricionales de los colombianos se proponen las siguientes estrategias:

Estrategias y programas

- El ICBF, la Consejería Presidencial para la Primera Infancia en coordinación con PS y MSPS y en el marco de la articulación entre el SNBF, la CIPI y la CISAN acordarán iniciativas de coordinación y apoyo en los niveles nacional y territorial en torno a la gestión y planeación de la atención nutricional de la primera infancia, infancia y adolescencia en el marco de la atención integral. Realizarán especial énfasis en mejorar los porcentajes de lactancia materna exclusiva en menores de seis meses y continua al año y a los dos años y revertir al aumento de los indicadores de sobrepeso, del porcentaje de niños y niñas con bajo peso al nacer, y de la desnutrición aguda (bajo peso para la estatura) y la desnutrición global (peso bajo para la edad).
- Adaptación de la oferta de programas con enfoque diferencial étnico en zonas donde se presentan mayores tasas de mortalidad infantil por desnutrición (La Guajira, Chocó y zonas dispersas principalmente).
- Mejorar la focalización y ampliar la cobertura de programas en los departamentos donde se presentan los resultados nutricionales más desfavorables, con énfasis en La Guajira, Chocó y zonas dispersas.
- Mejorar la articulación territorial entre las atenciones en atención nutricional del ICBF y las atenciones de recuperación nutricional y rutas extramurales del MSPS, especialmente en La Guajira, Chocó y zonas dispersas, para lograr una llegada conjunta y oportuna.
- Tienda escolar saludable, regulación de la publicidad, promoción y patrocinio de alimentos a menores de 18 años. El MEN en coordinación con el MSPS y el ICBF expedirá el lineamiento técnico para la implementación de tiendas escolares saludables y se establecerán las directrices normativas que permitan regular la oferta de alimentos ricos en azúcares libres, grasas saturadas, ácidos grasos de tipo trans o sal, en las instituciones educativas.
- Programa de Alimentación Escolar, con aportes a los requerimientos nutricionales de la población más vulnerable, para lo cual el MEN dentro de la reforma del programa se incluirá la

revisión de minutas diferenciales, ciclos de menú, así como el incremento del aporte para primera infancia.

- El MSPS expedirá los lineamientos técnicos y normativos para regular la reducción del consumo de sodio, azúcar y grasas saturadas.
- Expedición de los lineamientos técnicos a cargo del DNP para la articulación de la oferta social, especialmente en salud y nutrición, educación, seguridad alimentaria y acceso a agua en La Guajira y Chocó, en el marco del Documento CONPES 3944 *Estrategia para el desarrollo integral del departamento de La Guajira y sus pueblos indígenas*, aprobado en 2018, así como de la Comisión Intersectorial para el departamento de Chocó respectivamente.
- Adecuación y diseño de programas y planes de choque contra el hambre y la desnutrición para la atención a las necesidades de las poblaciones vulnerables, que incluirán líneas estratégicas de participación comunitaria, articulación y desarrollo de acciones integrales para el conocimiento y reducción del riesgo, priorizando los territorios con mayor prevalencia de malnutrición y mortalidad infantil por desnutrición, conforme a los criterios y diseños validados por la mesa de equidad.
- Promover hábitos y estilos de vida saludable enmarcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODF 2: *Hambre cero* y ODS 3: *Salud y bienestar*) en el marco de la estrategia de Información, Educación y Comunicación (IEC), contribuir en el desarrollo de acciones que permitan promover y fomentar prácticas de alimentación y estilos de vida saludable para combatir el sobrepeso, la obesidad, las deficiencias de micronutrientes y la desnutrición, en línea con los ODS 2 y 3. Como parte de la promoción de estos hábitos se dará un especial énfasis a la promoción de la práctica de la lactancia materna exclusiva hasta los 6 meses y complementaria hasta los dos años o más, que de forma adicional contribuirá a potenciar el desarrollo adecuado hasta los cinco años.
- Fortalecer la producción y distribución de alimentos de alto valor nutricional como estrategia de complementación alimentaria y nutricional para la población que se atiende en los programas y servicios del ICBF. En este sentido, su inclusión en la minuta patrón de los diferentes servicios de ICBF complementa el aporte de calorías y nutrientes para la población beneficiaria contribuyendo a la prevención de las deficiencias por micronutrientes. Este componente le permite al ICBF contribuir al cumplimiento del ODS 2: *Hambre cero*.
- Construcción de la Ruta Nacional de Atención Integral a la Malnutrición (obesidad y desnutrición). A través de esta ruta se logrará la articulación intersectorial para la prevención y atención de la desnutrición, deficiencias de micronutrientes y sobrepeso y obesidad en niños y niñas menores de cinco años. Se dará línea técnica a las 33 regionales del ICBF para construir rutas territoriales con enfoque diferencial. Lo anterior dando respuesta a las líneas 1 y 2 del plan de gobierno.

- Estrategia de prevención y atención a la desnutrición. A través de la modalidad 1.000 días para cambiar el mundo (en proceso de reestructuración), que plantea como objetivo contribuir en la atención para la prevención de la desnutrición aguda en niñas y niños menores de 5 años y el bajo peso en mujeres gestantes, principalmente de áreas rurales y rurales dispersas, mediante el fortalecimiento de acciones que favorezcan la generación de entornos alimentarios saludables, a través de 3 componentes: educación alimentaria y nutricional, acciones sociales complementarias y complementación alimentaria a través de la entrega de un alimento listo para el consumo y la entrega de una ración familiar.
- Como Secretaría Técnica y en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la CISAN, se liderará la construcción del nuevo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que será el derrotero de la Política Pública de Nutrición del país hasta el 2029. De la mano con este proceso se brindará asistencia técnica para la reformulación de los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional con enfoque diferencial, de acuerdo con las necesidades regionales y generando capacidad instalada.

d. Establecer un mecanismo de articulación y gobernanza multinivel en torno a la SAN.

Se establecerá un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que permita analizarla como un todo, considerando sus elementos dentro de una estructura lógica y enfocada en las interacciones entre sus actores y funciones. Este sistema establecerá un nuevo diseño institucional, precisando funciones y responsabilidades para los actores involucrados, no solo en el ámbito nacional sino departamental y municipal, que dinamizarán las instancias para la seguridad alimentaria y nutricional, conformando subsistemas adaptados al territorio, escalonando el proceso de formulación e implementación de política, para incidir en los planes de desarrollo cuatrieniales.

Estrategias y programas

- Reestructuración de la CISAN para fortalecer su accionar como espacio de estructura institucional establecida para dirigir, coordinar, concertar y armonizar la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional con otras políticas existentes.
- Construcción del nuevo Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional que será el derrotero de la Política Pública del país. De la mano con este proceso de brindará asistencia técnica para el desarrollo de los planes territoriales de seguridad alimentaria y nutricional con enfoque diferencial, de acuerdo con las necesidades regionales, generando capacidad instalada.
- Formulación de una política pública nacional para contrarrestar la perdida y desperdicio de alimentos.

- Promoción del conocimiento y la apropiación de herramientas técnicas que orientan las políticas públicas en el marco de la alimentación y nutrición de la población colombiana, con el propósito de proporcionar al país documentos técnicos que contribuyan a la toma de decisiones en seguridad alimentaria, al fortalecimiento de la capacidad técnica de las instituciones, como referente de información estadística nacional y para el desarrollo de acciones en educación y formación en temas de alimentación y nutrición, que promuevan estilos de vida saludables y contribuyan a erradicar la desnutrición.
- Promoción del desarrollo territorial, mejoramiento de capacidades locales para gestionar las políticas de SAN, aprovechamiento de diferentes espacios y herramientas de planeación local e innovación en los procesos de planeación nacional y territorial en SAN (FAO, 2018).
- Participación de la sociedad civil organizada y del sector privado (responsabilidad social, alianzas público-privadas, veedurías ciudadanas, etc.).

4. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición	8,2 (2016)	Por definir
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en Chocó	44,2 (2016)	Por definir
Salud y Protección Social	Tasa de mortalidad infantil por desnutrición en La Guajira	63,2 (2016)	Por definir
Salud y Protección Social	Prevalencia de subalimentación	6,5% (2015-2017)	Por definir
Salud y Protección Social	Población subalimentada	3,2 millones (2015-2017)	Por definir
Salud y Protección Social	Percepción de inseguridad alimentaria en los hogares	4,4% (2017)	Por definir
Salud y Protección Social	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria	54,2% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Porcentaje de hogares con inseguridad alimentaria severa	8,5% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer	9,10% (2016)	Por definir
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer en Chocó	11,42% (2016)	Por definir

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Salud y Protección Social	Porcentaje de nacidos vivos con bajo peso al nacer en La Guajira	9,39% (2016)	Por definir
Salud y Protección Social	Desnutrición aguda en menores de 5 años (retraso en talla)	1,6% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Desnutrición crónica en menores de 5 años (talla/edad)	10,8% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Desnutrición global en menores de 5 años (peso/edad)	3,1% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Exceso de peso en menores de 5 años	6,3% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Lactancia materna exclusiva en menores de 6 meses	36,1% (2015)	Por definir
Salud y Protección Social	Exceso de peso en adolescentes	24,4% (2015)	Por definir

5. Referencias

- CEPAL. (2016). *Impacto social y económico de la malnutrición. Marco conceptual y metodológico.*
- DANE. (2010-2017). Encuesta Nacional de Calidad de Vida 2010-2017.
- DANE. (2018). *Indicadores de Pobreza Monetaria. Anexo de Pobreza.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). CONPES 3918. Colombia.
- DNP. (2015). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* Bogotá.
- DNP. (2008). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional.* CONPES 113.
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria - ELCSA: Manual de uso y aplicaciones.* Comité Científico de la ELCSA.
- FAO. (s.f.). FAOSTAT. Obtenido de <http://www.fao.org/faostat/en/#data>

- FAO. (2018). *Notas de Política Pública. Claves para el desarrollo del campo Colombiano*. Bogotá.
- FAO. (2018). *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*. Obtenido de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/politica-nacional-de-infancia-y-adolescencia-20182030>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Hoja de Balance de Alimentos HBA*.
- Instituto Nacional de Salud. (2018). *Informe de evento enfermedades transmitidas por alimentos y vehiculizadas por agua*. Obtenido de <https://www.ins.gov.co/busador-eventos/Paginas/Info-Evento.aspx>
- Ministerio de Salud. (2017). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN*. Bogotá.
- OECD, FAO, FNUDC. (2016). *Adoptando un enfoque territorial para las políticas de seguridad alimentaria y de nutrición. Aspectos clave*. París.
- Organización de la Naciones Unidas. (1999). *General Comment No. 12: The right to adequate food*.
- CEPAL. (2016). *Impacto social y económico de la malnutrición. Marco conceptual y metodológico*.
- DANE. (2016, 2017). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá
- DANE. (2018). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- DANE. (2018). *Boletín Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2017*. Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- DANE-ECV. (2016, 2017). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*. Bogotá
- DNP. (2008). *Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional. CONPES 113*.
- DNP. (2015). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Bogotá.
- FAO. (2012). *Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria - ELCSA: Manual de uso y aplicaciones*. Comité Científico de la ELCSA.
- FAO. (2018). *Notas de Política Pública. Claves para el desarrollo del campo Colombiano*. Bogotá.

FAO. (2018). *The State of Food Security and Nutrition in the World*. Obtenido de <http://www.fao.org/3/I9553EN/i9553en.pdf>

FAO. (s.f.). FAOSTAT. Obtenido de <http://www.fao.org/faostat/en/#data>

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Hoja de Balance de Alimentos HBA*.

Instituto Nacional de Salud. (2018). *Informe de evento enfermedades transmitidas por alimentos y vehiculizadas por agua*. Obtenido de <https://www.ins.gov.co/busador-eventos/Paginas/Info-Evento.aspx>

Londoño, & Frenk. (1997). *Pluralismo Estructurado: Hacia un Modelo Innovador para la*. Washington.

Ministerio de Salud. (2017). *Encuesta Nacional de Situación Nutricional ENSIN*. Bogotá.

OECD, FAO, FNUDC. (2016). *Adoptando un enfoque territorial para las políticas de seguridad alimentaria y de nutrición. Aspectos clave*. París.

Organización de las Naciones Unidas. (1999). *General Comment No. 12: The right to adequate food*.

E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes

La apuesta de la política de vivienda social será reducir el déficit habitacional, que en 2017 ascendió a 1,68 millones de hogares urbanos³² y 1,59 millones de hogares rurales³³. Para ello resulta útil el enfoque planteado por la Nueva Agenda Urbana³⁴ (NAU), el cual destaca la relevancia de tener en cuenta las necesidades y preferencias de diferentes grupos en materia de acceso a vivienda.

En esa línea, se buscará mejorar la calidad de las viviendas deficitarias reconociendo que, para el 9,75% de los hogares urbanos y el 48,5% de los rurales, la vivienda no garantiza los estándares mínimos de calidad. Teniendo en cuenta que las variables asociadas al componente de servicios públicos domiciliarios y vivienda³⁵ contribuyen en 11% en la incidencia (ajustada) de la pobreza multidimensional³⁶, los avances en la calidad y el acceso a la vivienda (como elemento patrimonial y de

³² (DANE - GEIH, 2017).

³³ (DANE - ENCV, 2017).

³⁴ (Naciones Unidas, 2017).

³⁵ Fuente de agua mejorada, adecuada eliminación de excretas, pisos adecuados, paredes adecuadas y hacinamiento crítico.

³⁶ (DANE, 2018a).

generación de ingresos especialmente para la población rural³⁷) aportarán a reducir el índice de pobreza multidimensional, que para 2017 fue de 17,0% (11,4% en la zona urbana y 36,6% en la rural)³⁸.

Adicionalmente, se continuará facilitando el acceso a vivienda para hogares de menores ingresos, con el propósito de reducir el déficit cuantitativo urbano (5,22%) y rural (3,09%). Asimismo, de manera articulada con la vivienda, se debe fortalecer el mejoramiento de los entornos construidos en zonas urbanas y rurales, con miras a asegurar la accesibilidad y disponibilidad de los servicios públicos y sociales.

Por último, reconociendo que el sector constructor es un eslabón clave para la materialización de las anteriores apuestas y cuya estructura de costos incide directamente en la VIS, resulta relevante contar con un sector altamente productivo. Para esto, será necesario trabajar en el desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción.

Los avances mencionados en estas dimensiones contribuirán al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)³⁹ y, de manera particular, al ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, el cual busca asegurar el acceso de todas las personas a viviendas, servicios básicos adecuados, seguros y asequibles, como también mejorar las condiciones de los barrios marginales.

1. Diagnóstico

En 2014 el déficit habitacional rural fue de 1,72 millones de hogares (59,10%), de los cuales 3,15% correspondió a cuantitativo y 55,95% a cualitativo⁴⁰. Con el propósito de mejorar la condición de los pobladores rurales, entre 2014 y 2017, el Banco Agrario de Colombia (BAC) mediante el programa de Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), otorgó 66.221 subsidios, de los cuales 11.736 fueron para mejoramiento y 54.485 para construcción de vivienda nueva⁴¹.

Esto contribuyó a reducir el déficit habitacional rural, que para el año 2017 fue de 1,60 millones de hogares (51,63%), de los cuales 95.744 (3,09%) necesitaban vivienda nueva y 1,50 millones (48,54%) requerían mejoramiento de vivienda (Gráfica 9). Respecto a estos últimos, 26,82% registraron carencias en acueducto, 20,80% en servicio de sanitario, 11,89% en estructura de pisos, 7,63% en cocina y el 7,88% reportó hacinamiento mitigable.

³⁷ (DNP-Unión Temporal G exponencial - Ipsos, 2013).

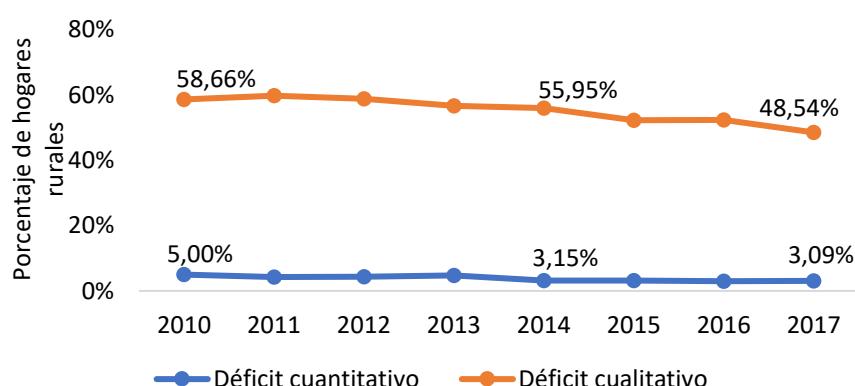
³⁸ (DANE, 2018a).

³⁹ ODS 6: *Agua limpia y saneamiento*, ODS 7: *Energía asequible y no contaminante*.

⁴⁰ (DANE - ENCV, 2017).

⁴¹ (Banco Agrario de Colombia S.A, 2018).

Gráfica 9. Déficit de vivienda rural (2010-2017)



Fuente: Cálculos DNP con base en DANE- ENCV (2010-2017).

Sin embargo, los mecanismos empleados son insuficientes para atender la demanda. En efecto, el programa de VIS rural, que atiende población localizada en centros poblados y zonas rurales dispersas, enfrenta el reto de atender a estas últimas zonas, pues sus habitantes disponen de menos oportunidades para generar ingresos y su remuneración equivale en promedio al 79% de un salario mínimo mensual legal vigente (SMMVL)⁴². Además, sólo el 5,2% de los hogares rurales dispone de financiación para el desarrollo de sus actividades agropecuarias⁴³.

El programa se ve afectado por la complejidad para atender a los beneficiarios, generando una diferencia entre el otorgamiento y la entrega del subsidio, que en promedio es de 2,5 años⁴⁴. Esto incrementa los costos de operación, debido a la dispersión geográfica de las viviendas, sobrecostos de transporte⁴⁵, insuficiencia de mano de obra calificada y aumento de precios de materiales respecto a la estructuración financiera⁴⁶.

Por su parte, el déficit de vivienda urbano en 2014 ascendió a 1,95 millones de hogares, correspondiente a 7,02% cuantitativo y 11,36% cualitativo⁴⁷. En atención a esto, entre 2015 y 2018, se impulsó la iniciación de 462.861 VIS con apoyo de los Subsidios Familiares de Vivienda (SFV) del Gobierno nacional, se ejecutaron 16.243⁴⁸ mejoramientos de vivienda⁴⁹ y se otorgaron 110.711⁵⁰ coberturas a la tasa de interés⁵¹ para VIP y VIS. Adicionalmente, con el fin de atender a la población

⁴² DNP a partir de (DANE, 2018a).

⁴³ DNP a partir de (DANE, 2011).

⁴⁴ DNP a partir de (Banco Agrario de Colombia, 2018).

⁴⁵ Sobre costos de transporte por difícil acceso a los predios y el mal estado de las vías, principalmente en la época de lluvias, lo que motiva el uso de métodos no tradicionales para el transporte de materiales como es el transporte mular.

⁴⁶ (DNP-Unión Temporal G exponencial - Ipsos, 2013).

⁴⁷ (DANE - GEIH, 2017).

⁴⁸ (Sinergia, 2018).

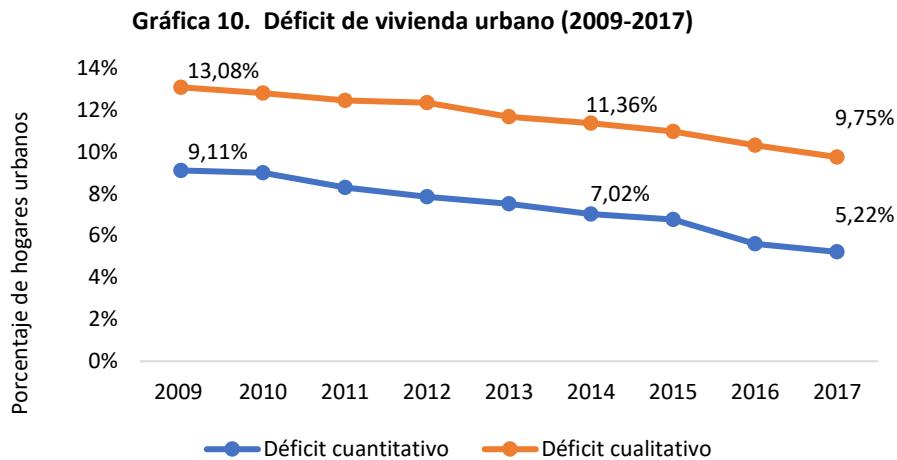
⁴⁹ Cajas de Compensación Familiar, Departamento para la Prosperidad Social y Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

⁵⁰ (Sinergia, 2018).

⁵¹ Cifras con corte a septiembre de 2018.

más vulnerable, a través del Programa de Vivienda Gratuita se han entregado 108.892⁵² viviendas 100% subsidiadas⁵³.

Esto contribuyó a que en 2017 el déficit habitacional urbano descendiera a 1,68 millones de hogares (14,97%), de los cuales 586.850 (5,22%) requieren vivienda nueva y 1.095.594 (9,75%) mejoramiento⁵⁴ (Gráfica 10).



Fuente: Cálculos DNP con base en DANE - GEIH (2009-2017).

De los 1.095.594 hogares urbanos estimados con déficit cualitativo, el 52,2% tienen deficiencias de alcantarillado, 27,2% de hacinamiento mitigable, 24,9% de cocina, 14,4% de acueducto y 8,2% de pisos⁵⁵. Al respecto, entre 2003 – 2016, los SFV de Fonvivienda en materia de mejoramiento y tenencia formal, se distribuyeron así: 25% para mejoramiento saludable, 58% para otorgación de títulos y 17% para mejoramiento estructural (Gráfica 11).

Este panorama evidencia que la política de vivienda ha dirigido mayoritariamente sus esfuerzos a la reducción del déficit cuantitativo con énfasis en la propiedad de la vivienda nueva, tanto en zonas urbanas como rurales. Aunque aún persisten retos en este frente, el principal desafío es la reducción del déficit cualitativo.

⁵² (Sinergia, 2018).

⁵³ Cifras con corte a septiembre de 2018.

⁵⁴ (DANE - GEIH, 2017).

⁵⁵ (DANE - GEIH, 2017).

Gráfica 11. Distribución de SFV para mejoramiento de vivienda urbana



Fuente: Fonvivienda. Cálculos: Carlos Ariel Cortés⁵⁶.

Ahora bien, el diagnóstico de la vivienda a nivel regional en 2017 evidencia importantes brechas. Caribe fue la región con mayores necesidades en calidad de las viviendas (26,58%), mientras que Pacífico presentó los mayores retos en materia de déficit cuantitativo (8,37%). En contraste, la región Oriental registró los menores porcentajes (3,97% y 3,67%, respectivamente).

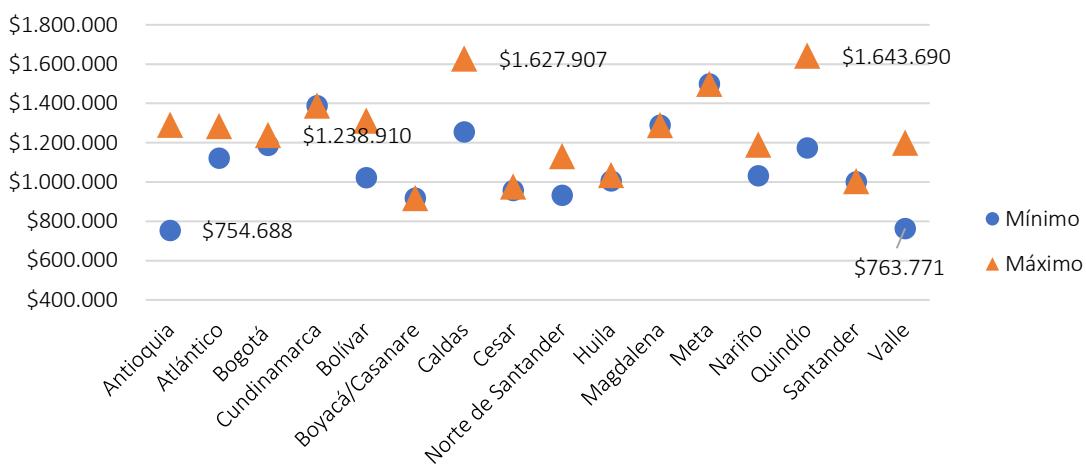
Las diferencias regionales⁵⁷ se reflejan también en variables relacionadas con la provisión del bien. Al analizar los precios de vivienda nueva VIP y VIS, tomando como referencia las cifras de Coordenada Urbana, se observa una heterogeneidad entre departamentos y al interior de estos⁵⁸. Para VIP, se encontró que el precio medio del metro cuadrado (m^2) osciló entre \$754.688 y \$1.643.690, siendo Quindío y Caldas las regiones con mayores niveles promedio, en contraste con Antioquia y Valle quienes presentaron los más bajos (Gráfica 12|Error! No se encuentra el origen de la referencia.), mostrando así una brecha de hasta \$889.009.

⁵⁶ Tomado de Proyecto de Mejoramiento Estructural Resiliente de Viviendas Informales: Documento con el análisis y documentación de la experiencia de Colombia en el desarrollo de los procesos de Mejoramiento Estructural de Viviendas.

⁵⁷ Actualmente la normatividad contempla criterios de política diferencial en materia de topes de vivienda prioritaria y social. La Ley 1537 de 2012 señala en su artículo 14 que “En los Departamentos de Amazonas, Guainía, San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Putumayo, Chocó, Vaupés y Vichada, la Vivienda de Interés Prioritario podrá superar el valor de los 70 SMMLV, teniendo en cuenta los costos de los materiales de construcción y el transporte de estos, de acuerdo con la reglamentación y previa aprobación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio”.

⁵⁸ Se tomó el precio corriente promedio del m^2 para el año 2017; el mínimo y máximo corresponde a los valores de las ciudades que se toman para cada departamento.

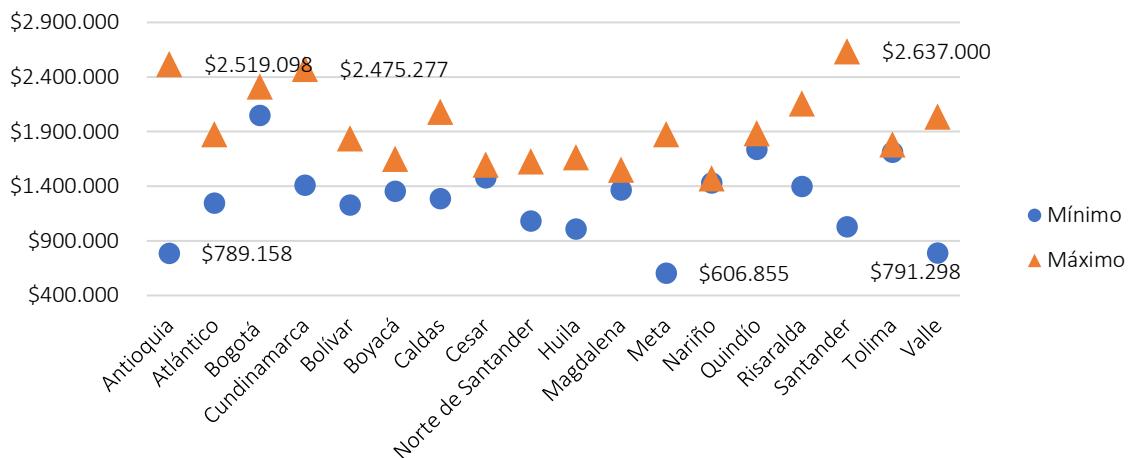
Gráfica 12. Precio promedio del m² de vivienda VIP (2017)



Fuente: Cálculos DNP con base en Coordenada Urbana - CAMACOL

En el caso de la VIS, Santander, Antioquia y Cundinamarca registraron los mayores precios promedio de m², alcanzando valores de hasta \$2.637.000, mientras que Meta, Valle y Antioquia los menores, con un mínimo promedio de \$606.855 el m² (Gráfica 13).

Gráfica 13. Precio promedio del m² de vivienda VIS (2017)



Fuente: cálculos DNP con base en Coordenada Urbana – CAMACOL.

Por otra parte, aún persisten desafíos en materia social y de acceso al financiamiento. En el primer caso, de acuerdo con la evaluación del Programa de Vivienda Gratuita (fase I), se recomienda el fortalecimiento del acompañamiento social, toda vez que “al reubicar a los hogares y alejarlos de sus familiares y amigos, es posible que se destruya la confianza en los vecinos y se reduzcan sus redes sociales, incluyendo su participación en organizaciones”⁵⁹.

⁵⁹ (DNP, 2014).

Además, a pesar de los esfuerzos que se han adelantado en materia de subsidio y cobertura a la tasa de interés para apoyar la demanda, la profundización financiera en Colombia aún muestra un rezago importante frente a sus pares en la región. La cartera hipotecaria del país permanece en niveles del 6% del PIB, mientras que el promedio latinoamericano alcanza un 9,6% y, de manera particular, la relación para la cartera VIS no supera el 2%. Esto implica que las condiciones del mercado crediticio no estarían permitiendo que más hogares accedan a la oportunidad de adquirir vivienda.

En cuanto al entorno de la vivienda, también se encuentra que éste presenta deficiencias cualitativas, especialmente relacionadas con condiciones de riesgo. En efecto, el 28% de la población se encuentra en áreas susceptibles a inundación, 31% en áreas propensas a remoción en masa y 87% en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia⁶⁰.

Esto evidencia la necesidad de mejorar la calidad de las viviendas y garantizar espacios habitables en condiciones adecuadas. Sin embargo, es importante tener en consideración que no existe una única forma de aproximarse al mejoramiento, por lo cual, se debe responder a las necesidades particulares de los hogares y sus barrios de manera diferencial.

Entre tanto, los desequilibrios entre la oferta y la demanda se evidencian en la relación entre la formación de hogares urbanos (280.005 promedio anual⁶¹ entre 2010 y 2017), y las viviendas iniciadas (223.347⁶² en el mismo periodo), lo cual acentúa el déficit y refleja que el mercado formal no logra absorber la demanda, la cual resulta siendo atendida mediante el mercado informal o de alquiler.

Frente a esta última modalidad, entre 2005 y 2017⁶³, el alquiler en Colombia pasó de 37 a 45 hogares por cada 100, para un estimado total de 5,08 millones (Gráfica 14). Esta dinámica puede explicarse por algunas bondades del arrendamiento como son: los impactos positivos sobre el mercado laboral, al permitir mayor movilidad de la mano de obra, menores costos y tiempos de transacción⁶⁴; mejores condiciones de calidad del stock (solo el 7,7% de la vivienda en arrendamiento presenta déficit cualitativo); y dinámica de precios más estable (al comparar el Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) y el Índice de Precios del Consumidor (IPC) para alquiler, se encuentran variaciones del 98,5% vs 36,3%, respectivamente entre 2009 y 2017).

⁶⁰ (Cortés, 2017).

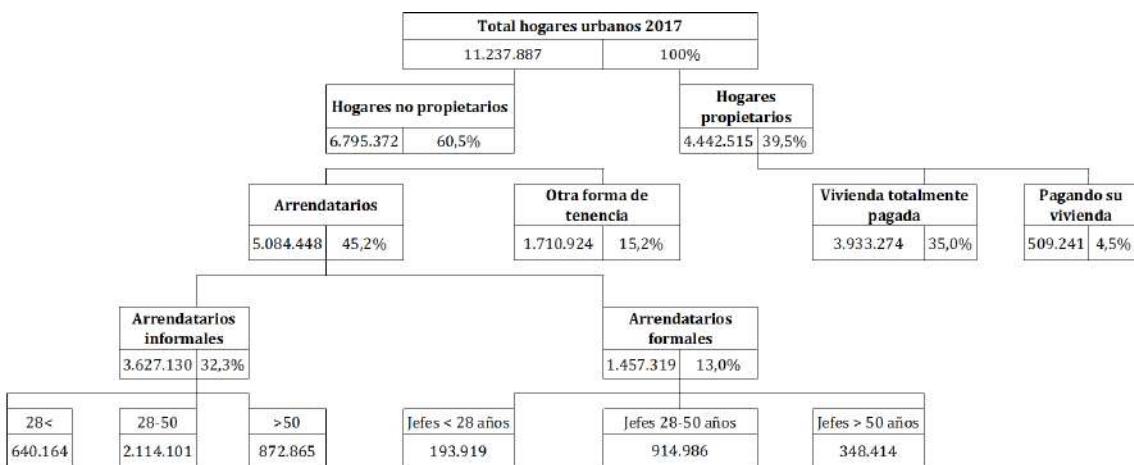
⁶¹ (Misión Sistema de Ciudades, 2018).

⁶² (Departamento Nacional de Planeación - DNP, 2018).

⁶³ (DANE - GEIH, 2017).

⁶⁴ (Torres, 2014).

Gráfica 14. Árbol de tenencia de vivienda urbana 2017



Fuente: Cálculos DNP con base en GEIH 2017

Particularmente, el alquiler es un vehículo de acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos, dado que el 83% de los arrendatarios registró ingresos inferiores a 4 SMMLV⁶⁵. Además, mientras que estos hogares destinaron 40,2% de su ingreso al canon, los hogares entre 0-2 SMMLV usaron el 52% (superando los estándares internacionales del 30%)⁶⁶, lo que restringe su capacidad de ahorro. En adición a lo anterior, el 45,6% de estos hogares reportó condiciones de informalidad⁶⁷ y difícil acceso a instrumentos de financiación convencionales.

Por otra parte, la presión sobre la generación de oferta de vivienda también proviene de la tasa de crecimiento de los hogares, la cual se estima en 2,2% entre 2018-2022, superando el 1,17% de la población debido a la reducción en el tamaño de los hogares, que entre 2011-2017 pasó de 3,6 a 3,4 personas⁶⁸. Esta presión, junto con la falta de suelo urbanizable disponible (Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones; Línea C. Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo), contribuye a la absorción de la demanda a través del mercado informal, alejando la formación de AHDI.

Información nacional indica que, en 2017, 1,2 millones de hogares habitaban AHDI⁶⁹. De manera particular y según el estudio adelantado por TECHO Colombia, en 2014 Bogotá contaba con cerca de 125 asentamientos ubicados en 11 localidades y que albergaban más de 230 mil personas. De ellos, 41% se formaron como urbanizaciones piratas, 38% por invasiones y 14,6% en urbanizaciones estatales.

⁶⁵ (DANE - GEIH, 2017).

⁶⁶ (Banco de la República, 2015).

⁶⁷ Medido a través de seguridad social y cotizantes a régimen contributivo y especial.

⁶⁸ (Misión Sistema de Ciudades, 2018).

⁶⁹ (DANE - GEIH, 2017).

No obstante, de acuerdo con Moreno (2017), debido a la ausencia de lineamientos nacionales que establezcan criterios estándar para la identificación de estos territorios, son diversos los mecanismos mediante los cuales los municipios se aproximan a la identificación de AHDI, siendo los predominantes: i) zonas de riesgo por vulnerabilidad frente a eventos naturales; ii) zonas de origen informal por ausencia de norma urbanística; y iii) polígonos de tratamiento urbanístico de mejoramiento integral según POT⁷⁰ (Tabla 8). En consecuencia, la información disponible no es comparable y, por tanto, se desconoce la magnitud, escala y profundidad del fenómeno a nivel nacional, dificultando la focalización e intervención de las zonas⁷¹.

Si bien no se dispone de un inventario de AHDI, el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios (PMIB), que nació con el Documento CONPES 3604 de 2009, ha buscado intervenir entornos en condiciones de habitabilidad inadecuadas. El PMIB intervino 11 municipios, logrando un impacto directo sobre 39.701 habitantes en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad. A nivel internacional, también se ha encontrado evidencia de las bondades de estas intervenciones: en México el Programa Hábitat encontró que, por cada peso invertido en infraestructura pública, el valor de las viviendas en las zonas intervenidas se incrementó en 2,85 pesos⁷².

Tabla 8. Asentamientos Humanos de Desarrollo Incompleto identificados por municipio

Municipio	Asentamientos identificados	Condición
Barrancabermeja	47	Zonas de riesgo, ilegalidad urbanística y de ocupación y conflictos de uso de suelo
Barranquilla	No disponible	Tratamiento de mejoramiento
Bello	19	Origen informal
Bogotá	282	Origen informal
Bucaramanga	138	Tratamiento de mejoramiento
Buenaventura	89	
Cali	220	Asentamientos humanos desarrollo incompleto, barrios precarios y centros poblados precarios
Carepa	2	
Magdalena	29	
Ibagué	40	Origen informal
Medellín	32	Tratamiento de mejoramiento

⁷⁰ La definición de polígonos de mejoramiento no se basa en una metodología que permita un diagnóstico riguroso, dejando el proceso al libre entendimiento de quienes realizan los estudios de cada municipio.

⁷¹ (Moreno, 2017).

⁷² (Rojas, 2009).

Municipio	Asentamientos identificados	Condición
	52	
Mocoa	16	
Montería	No disponible	Zona de Riesgo
Neiva	26 92	Por ajuste POT Zonas de Riesgo
Pasto	27	Zonas de Riesgo
Pereira	3	Tratamiento de mejoramiento
Popayán	43	
Puerto Asís	11	
San José del Guaviare	Sin identificación	
San Pedro de Urabá	Sin identificación	
Sincelejo	40	
Villavicencio	No disponible	Origen informal

* Los municipios con información No disponible, corresponden a aquellos que cuentan con criterios de identificación, pero no están cuantificados.

Fuente: DNP-DDU.

Así, teniendo en cuenta que la vivienda constituye un elemento estructurador del entorno y contribuye a la movilidad social, su desarrollo en condiciones informales produce un territorio cercano inadecuado e incompleto. Por ende, resulta relevante priorizar la atención de estos espacios con criterios de sostenibilidad⁷³, que permitan mejorar sus condiciones físicas y sociales y facilitar el acceso de los hogares a bienes y servicios de calidad.

Para ello, el sector constructor deberá estar en capacidad de responder a estas necesidades de manera adecuada. Si bien, la construcción genera el 6% del empleo a nivel nacional (1,35 millones) y está encadenado con 27 sectores del aparato productivo, es un sector con poca productividad a causa de la informalidad y baja capacitación de la mano de obra, altos tiempos de trámites e incipiente inclusión de criterios de sostenibilidad, entre otros.

En mano de obra, la productividad por hora trabajada del sector en el país es una de las más bajas del mundo y se ha contraído en los últimos 10 años a una tasa promedio del 0,4%⁷⁴. Además, la formación educativa⁷⁵ de los trabajadores es limitada: el 43% de los maestros de obra cuentan con

⁷³ De acuerdo con lo definido en el Documento CONPES 3919 *Política Nacional de Edificaciones Sostenibles*.

⁷⁴ (McKinsey & Company, 2017).

⁷⁵ (CAMACOL, 2015).

formación secundaria, 61% de los oficiales con básica primaria y 68% de los ayudantes no cuentan con estudios de bachillerato.

En cuanto a tramitología, existen retrasos en la entrega de permisos y trámites de urbanismo y construcción de las autoridades estatales y prestadores de servicios públicos, así como tiempos excesivos, duplicidad de requisitos y desarticulación entre entidades. De acuerdo con el Doing Business 2018, Colombia se ubica en la posición 81 de 186 en manejo de permisos de construcción⁷⁶, muy por debajo de países como Chile (15), Costa Rica (61) y Paraguay (70).

En materia de sostenibilidad, se evidencia poco conocimiento y débil implementación de políticas de construcción sostenibles (*Capítulo IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*). En efecto, solo once municipios han implementado políticas en esta dirección⁷⁷. Adicionalmente, se ha evidenciado que los procesos constructivos son susceptibles de ser mejorados.

Con base en lo anterior, se identifica la necesidad de avanzar en cuatro frentes de la política de vivienda y entornos: i) mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y AHDI; ii) profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna de manera diferencial; y iii) incrementar la productividad del sector de la construcción.

2. Objetivos orientadores

1. Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y AHDI, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos.
2. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado de vivienda y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.
3. Incrementar la productividad del sector de la construcción, a través del fortalecimiento y la formalización de la mano de obra, la mejora de procesos constructivos y la adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales.

⁷⁶ Procedimientos, tiempo y costo para construir un almacén, incluyendo la obtención de licencias y permisos, completar las notificaciones e inspecciones requeridas, y la obtención de conexiones a servicios públicos.

⁷⁷ Política Pública de Ecourbanismo y Construcción Sostenible de Bogotá, y Acuerdo Metropolitano 023 de 2015 que adopta la política de construcción sostenible del Valle de Aburrá.

3. Estrategias y programas

a. Mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI)

1) Diseñar un programa de Mejoramiento de Vivienda y Barrios (Casa Digna, Vida Digna)

MinVivienda liderará de la mano del Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y MinAgricultura, la implementación de la estrategia integral de mejoramiento de vivienda y barrios de manera diferenciada. Para ello se llevarán a cabo las siguientes acciones:

1. Diseñar instrumentos que garanticen la operación del programa en sus distintas etapas (contratación, ejecución, supervisión y seguimiento).
2. Atender a los hogares en materia de tenencia formal (titulación), a través de la actualización de la política de titulación nacional, disponibilidad de servicios públicos y condiciones físicas adecuadas (estructura, pisos y materiales).
3. Intervenir AHDI en lo relacionado con redes de servicios, vías y andenes, espacio y equipamiento público, según se requiera, a través del PMIB de MinVivienda.
4. Articular las intervenciones de mejoramiento de vivienda y barrios y capitalizar la capacidad instalada y experiencias previas de programas como Titulación de Predios Fiscales y conexiones intradomiciliarias de MinVivienda y el de mejoramiento de vivienda del DPS y MinAgricultura.

2) Definir lineamientos en materia de asentamientos humanos de desarrollo incompleto (AHDI) y reasentamientos humanos

MinVivienda deberá:

1. Definir, con apoyo del DNP, la metodología para la identificación de AHDI y la focalización y priorización de las intervenciones.
2. Definir, con apoyo del DNP y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), lineamientos para el reasentamiento de población en zonas de riesgo no mitigable.

3) Fortalecer el acompañamiento social en los proyectos de Vivienda Gratuita

Con el fin de continuar atendiendo de manera integral los hogares beneficiarios del Programa de Vivienda Gratuita, MinVivienda y el DPS, con apoyo del DNP, deberán:

1. Fortalecer el programa de acompañamiento social para mitigar los conflictos sociales que se han presentado en los proyectos.
2. Garantizar la provisión de infraestructura social (equipamientos educativos, deportivos, culturales y espacio público, entre otros) a través de la articulación con los Ministerios respectivos, con el fin de mejorar el entorno de los proyectos de vivienda.

4) Metas e indicadores

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda	9,75	Por definir
Agricultura y Desarrollo Rural	Porcentaje de hogares rurales con déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda	51,6	48,2

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social urbanas mejoradas (Fonvivienda, SGR y Cooperación)	0	Por definir
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social urbanas mejoradas (DPS)	14.716 [1]	Por definir
Agricultura y Desarrollo Rural	Desarrollo e incentivos de bienes y servicios rurales	Viviendas de Interés Social rurales mejoradas (MinAgricultura)	5.694 [2]	Por definir
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Viviendas beneficiarias de mejoramiento integral de barrios y equipamientos (MinVivienda)	0	Por definir
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de interés social tituladas (MinVivienda)	0	Por definir

b. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos

1) Implementar un programa de arrendamiento social y de ahorro (Semillero de Propietarios)

MinVivienda impulsará el arrendamiento como parte de la estrategia para mitigar el déficit habitacional. Para ello deberá:

1. Implementar el programa Semillero de Propietarios, a través de la asignación de subsidios para arrendamiento de vivienda nueva o usada, como vehículo de transición hacia la propiedad.
2. Diseñar instrumentos que garanticen la operación del programa en sus distintas etapas (contratación, ejecución, supervisión y seguimiento).
3. Articularse con el Programa Mi Casa Ya.
4. Garantizar la atención a los hogares que no buscan ser propietarios, pero requieren una solución de vivienda temporal.
5. Fortalecer los mecanismos de arbitraje para resolver las disputas que surgen entre propietarios y arrendatarios, con el fin de reducir el riesgo por tiempos de restitución del inmueble.
6. Fortalecer el trabajo con el Fondo Nacional del Ahorro, para apoyar los distintos programas de acceso a vivienda social.

2) Dar continuidad al programa Mi Casa Ya (MCY)

MinVivienda fortalecerá el programa para continuar atendiendo a la población que busque adquirir una vivienda propia. Para ello implementará las siguientes mejoras:

1. Ampliar la oferta de crédito para penetrar en los segmentos de ingresos más bajos e informales, abriendo la posibilidad de ser operadores de la plataforma del programa a entidades especializadas (microfinancieras) en este tipo de mercados. Para ello, se podrá capitalizar el Fondo Nacional de Garantías, con el fin de disminuir el riesgo.
2. Permitir la confluencia de fuentes de financiación, tales como SFV de entidades territoriales⁷⁸ y Cajas de Compensación Familiar de Vivienda (CCF) para los hogares de bajos ingresos. Lo anterior, se deberá articular con las estrategias de desarrollo y financiamiento urbano para el mejoramiento del hábitat (Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y

⁷⁸ Un ejemplo de este ejercicio se ha realizado para Bogotá en el marco del programa de MCY.

poblaciones; línea C. Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo).

3. Estandarizar el proceso de postulación y asignación del SFV a través de Fonvivienda y las CCF.
4. Permitir la adquisición de vivienda usada, de acuerdo con criterios y estándares definidos por MinVivienda.
5. Generar las condiciones para que el SFV se otorgue como cuota inicial.
6. Revisar los subsidios a la cuota inicial y a la cobertura condicionada a la tasa de interés, por nivel de ingreso, para garantizar una mejor focalización de los SFV y el cierre financiero a un mayor número de hogares.

3) Facilitar el acceso a financiamiento a hogares de ingresos bajos

MinAgricultura deberá:

1. Crear una línea especial de crédito para VIS y VIP rural con condiciones favorables de financiación (tasas de interés, períodos, plazos), de acuerdo con características y capacidad financiera de la población rural⁷⁹.

MinVivienda deberá:

2. Dar continuidad a modelos que involucren diferentes fuentes de financiación pública y privada, incluidos la participación y los aportes de los beneficiarios.
3. Dar continuidad al programa de cobertura condicionada a la tasa de interés hipotecaria para VIP y VIS.
4. Con el fin de contribuir a la profundización de la cartera hipotecaria en el segmento de hogares de más bajos ingresos, se deberá trabajar en:
 - Efectuar los ajustes normativos que permitan a las microfinancieras participar como actores activos de la política de vivienda y definir un esquema de fondeo que provea recursos a estas entidades, con tasas de descuento y condiciones especiales que se ajusten a la dinámica de esas instituciones y al mercado que atienden (población de bajos ingresos e informales). Esto se hará con el apoyo de la Superintendencia Financiera y Asobancaria.

⁷⁹ La Ley 546 de 1999, modificada por el Decreto Ley 890 de 2017, establece que debe destinarse el 20% de los recursos provenientes de las inversiones forzadas con las que cuenta Finagro para: (i) la financiación de vivienda de interés social (VISR) y prioritario (VIPR) y (ii) para programas de adquisición, mejoramiento y construcción.

- Con el apoyo de las entidades financieras, identificar los cuellos de botella en el mercado financiero que impiden la disponibilidad de recursos para líneas de crédito para hogares de bajos ingresos.

4) Fomentar el acceso adecuado a vivienda rural

MinAgricultura deberá:

1. Fortalecer el Programa de Subsidio de VIS rural mediante soluciones de vivienda adecuadas al entorno rural, regional y cultural que cuenten con soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico (Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; línea B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa).
2. Diseñar estrategias para el uso eficiente del recurso hídrico y la energía y la reducción de la contaminación intramural por uso de combustibles sólidos para cocinar.
3. Reducir tiempos entre otorgamiento y entrega de SFVR.
4. Identificar costos de operación regionales y por tipología de vivienda rural, para articularlo con la estructuración de la línea especial de crédito para VIS y VIP rural.
5. Dar continuidad y fortalecer el programa de acompañamiento social de vivienda rural.

5) Revisar los topes de vivienda urbana y rural para VIP y VIS, así como los SFV asociados a esos valores

Reconociendo la diversidad y necesidades del territorio nacional y en aras de optimizar la inversión pública y el impacto en la calidad de vida de la población, MinVivienda, MinAgricultura y DNP, revisarán los valores topes de VIP y VIS a ser incluidos en la Ley del PND, contemplando:

1. Revisar los topes de VIP y VIS actuales a la luz de la localización, disponibilidad de materiales e inclusión de criterios de sostenibilidad⁸⁰, entre otros.
2. Revisar los topes de viviendas en proyectos de renovación urbana, para promover oferta de vivienda en zonas consolidadas de las ciudades.
3. Evaluar valores del SFV ajustados a los valores topes de vivienda definidos previamente.

⁸⁰ (Departamento Nacional de Planeación, 2018a).

Metas e indicadores

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta Cuatrienio
Vivienda, Ciudad y Territorio	Porcentaje de hogares urbanos con déficit cuantitativo de vivienda	5,22	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para compra de vivienda de interés social urbana – MI CASA YA	37.732 [3]	135.000
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para compra de vivienda de interés social urbana – FRECH VIS	110.711 [4]	120.000
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social iniciadas (urbanas y rurales)	492.003 [5]	520.000
Vivienda, Ciudad y Territorio	Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social - Semillero de Propietarios	0	200.000

[1] Periodo 2014-2017 – Fuente: DPS, Mejoramiento de vivienda terminados y en ejecución.

[2] Fuente: Banco Agrario.

[3] Periodo 2015-2018 (corte agosto 2018) – Fuente: SFV – MinVivienda, DNP-DDU.

[4] Periodo 2015-2018 (corte septiembre 2018) – Fuente: Sinergia.

[5] Periodo 2014-2017 - Modelo Iniciaciones - DNP-DDU.

c. Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial del sector de la construcción

Con el fin de materializar las apuestas en materia de vivienda y barrios incluyentes, se deben implementar acciones que contribuyan a la productividad del sector, en materia de fortalecimiento y formalización de la mano de obra, mejora de procesos constructivos y adopción de tecnologías y buenas prácticas gerenciales.

1) Fortalecer la mano de obra del sector de la construcción

MinVivienda, el SENA y el Fondo Nacional de Formación Profesional de la Industria de la Construcción (FIC) diseñarán e implementarán un Plan Integral de Formación para el Trabajador de la Construcción⁸¹ que mejore las condiciones actuales y promueva el desarrollo técnico y profesional (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; Línea C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos). De manera particular se trabajará en:

1. Actualizar los programas de capacitación del SENA de formación a la mano de obra del sector de construcción de edificaciones, teniendo en cuenta esquemas de educación dual, en los programas definidos por el SENA y MinVivienda, con el apoyo del sector privado.
2. Con el apoyo del Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) definir un esquema organizacional que permita maximizar la eficiencia de los recursos del FIC.
3. Con el apoyo de MinTrabajo definir estrategias para reducir la informalidad laboral en el sector de construcción de edificaciones.

2) Promover la modernización e innovación de las prácticas gerenciales y los procesos constructivos

MinVivienda y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), trabajarán en:

1. Diseñar e implementar estrategias para el fortalecimiento del gobierno corporativo de las empresas del sector constructor de edificaciones, que permitan la adopción de buenas prácticas.
2. Brindar asistencia técnica a empresas del sector privado, en la estructuración de proyectos innovadores y productivos, relacionados con la misionalidad del sector vivienda, ciudad y territorio.
3. Diseñar, con el apoyo del Fondo Nacional del Ahorro, una línea de crédito para la modernización de maquinaria y equipo de las empresas del sector de construcción de edificaciones.
4. Incentivar la inclusión de herramientas digitales, que contribuyan con el aumento de la productividad del sector.

⁸¹ Pacto Nacional - 6.1 Pacto Nacional por la Creación de Oportunidades- Sector Ciudad y Vivienda.

3) Implementar el sistema de información transaccional

MinVivienda implementará el sistema de información transaccional que permita la digitalización de proyectos de construcción (Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones; Línea E. Herramientas para fortalecer la planeación y desarrollo territorial)

4. Referencias

- Banco de la República. (2015). *Informe Especial de Estabilización Financiera: carga financiera.* Obtenido de http://www.banrep.gov.co/docum/Lectura_finanzas/pdf/iepref_mar_1_2015.pdf
- CAMACOL. (2015). *Proyecto de investigacion del sector de la construccion de edificaciones en Colombia.* Obtenido de <https://camacol.co/sites/default/files/documentosinteres/proyecto-de-investigacion-del-sector-de-la-construccion-de-edificaciones-en-Colombia.pdf>
- CAMACOL. (2018). *Tablas de Coyuntura Julio - Coordenada Urbana.* Bogotá.
- CENAC. (2013). *Evaluación de los proyectos de mejoramiento integral de barrios.*
- Cortés, C. A. (2017). *Proyecto de Mejoramiento Estructural Resiliente de Viviendas Informales: Documento con el análisis y documentación de la experiencia de Colombia en el desarrollo de los procesos de Mejoramiento Estructural de Viviendas.*
- DANE - ENCV. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida - Déficit habitacional rural.*
- DANE - GEIH. (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares - Déficit habitacional urbano.* Bogotá.
- DANE. (2018a). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia: 2017.* Obtenido de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_17.pdf
- DANE. (2018c). *Índice de Costos de Construcción de Vivienda - ICCV.*
- DANE. (2018d). *Índice de Precios de la Vivienda Nueva-IPVN.*
- Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2018). *Modelo de iniciaciones de vivienda.*
- Departamento Nacional de Planeación. (2018a). *COMPES 3919 Política de Edificaciones Sostenibles.*
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2002). *COURTS:THE LEX MUNDI PROJECT.* Obtenido de http://www.lexmundi.com/images/lexmundi/PDF/courts_nber1.pdf?SnID=2

DNP. (2014). *Evaluación de Operaciones y Línea de Base de los Programas de Subsidio Familiar de Vivienda y Subsidio Familiar de Vivienda en Especie*.

Misión Sistema de Ciudades. (2018). *Proyecciones de población 2017- 2030*.

Moreno, A. (2017). Análisis de asentamientos precarios en Colombia.

Naciones Unidas. (2017). *Plan de acción regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036*. Santiago de Chile: Chile.

Rojas, E. (2009). *Construir ciudades: mejoramiento de barrios y calidad de vida urbana* . Washington, D.C. Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/409/Construir%20ciudades.pdf?sequence=1>

Sinergia. (2018). *Planificación, fortalecimiento e incentivos a las soluciones de vivienda*. Bogotá.

TECHO. (2015). *Derecho a Bogotá - Informe de Asentamientos Informales*. Obtenido de https://issuu.com/techocolombia/docs/derecho_a_bogot_

Torres, J. (2014). Alquiler y Desarrollo Urbano en Colombia. En A. Blanco, V. Fretes, & A. Muñoz, *Busco casa en arriendo. Promover el alquiler tiene sentido*. (pág. 209-238). Washington,D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva

Avanzar hacia un país con mayor equidad de oportunidades reales para todos requiere que la mayoría de su fuerza laboral se encuentre en inclusión productiva. Esto significa que los trabajadores rurales y urbanos, independientes o dependientes, devenguen ingresos suficientes y sostenibles, accedan a los sistemas de protección social y se integren de forma exitosa a las cadenas productivas. Esto se logra a través de trabajos formales y la promoción de los principios del Trabajo Decente.

Para ello, es fundamental que los trabajadores, los pequeños productores y demás emprendedores de los territorios urbanos y rurales, y de los diferentes grupos poblacionales que actualmente generan ingresos inestables e inferiores al salario mínimo y se encuentran en la informalidad, participen y obtengan beneficios en las relaciones de producción de bienes y servicios.

Ese objetivo se traduce en la visión de que Colombia se constituya en 2022 en una sociedad caracterizada por el trabajo decente, donde se garantice el empleo productivo, la protección social,

el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo⁸² y el diálogo social entre trabajadores, empresarios y gobierno. Un país que brinde oportunidades para que hombres y mujeres en territorios urbanos y rurales puedan conseguir un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana⁸³. También está acorde con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en su objetivo de promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos⁸⁴.

Alcanzar esa gran apuesta implica retos para la política pública. Sus acciones se enmarcarán en los roles, situaciones o actividades de las personas respecto al mercado laboral y en el tipo y nivel de ingreso que reciben (Tabla 9). Las personas pueden estar en condición inactiva, desempleada u ocupada (formales o informales, y en diversa posición ocupacional), actividades que les determinan sus ingresos y en torno a las cuales se dirigen las intervenciones: formación de habilidades, gestión y colocación, promoción del emprendimiento y otras políticas activas.

Esas intervenciones se realizan a través de diversas instituciones gubernamentales en conjunto con otras organizaciones (del sector privado y la sociedad civil) en el marco de reglas que deben estar acorde con las diversas formas de generación de ingresos o de inclusión productiva. Tienen en cuenta aspectos del ciclo de vida y la existencia de brechas de género, de habilidades y, especialmente, entre el campo y ciudad.

Dada la multidimensionalidad y complejidad de la inclusión productiva, esos retos se lograrán teniendo en cuenta la interacción entre los actores del Gobierno que orientan la política productiva y aquellos que lideran la política laboral. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y otros ministerios sectoriales, promoverán el desarrollo de sus sectores con carácter inclusivo y brindarán la información necesaria sobre las tendencias de la demanda de bienes y servicios.

Por su parte, el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las demás entidades involucradas en la inclusión productiva, proveerá los análisis y servicios para responder a las necesidades de la demanda laboral de los sectores en el corto y en el mediano plazo. Esto permitirá que las instituciones de educación y formación del talento humano, de apoyo al emprendimiento y los servicios de gestión y colocación de empleo ajusten su oferta de manera inclusiva y cierren de forma efectiva las brechas de capital humano, en respuesta a las tendencias en los mercados de bienes y

⁸² Es decir, la libertad de asociación y de sindicalización, el derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

⁸³ OIT 1999. Conferencia Internacional del Trabajo. Memoria del Director General: Trabajo decente. 87^a Reunión. Oficina Internacional del Trabajo Ginebra. Ginebra, junio de 1999.

⁸⁴ ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Septuagésimo período de sesiones Temas 15 y 116 del programa.

servicios. Este Ministerio también promoverá acciones para garantizar la protección social de los trabajadores, el fortalecimiento de sus derechos y el diálogo social.

Tabla 9. Marco de las acciones de inclusión productiva urbanas y rurales

Personas y hogares		Intervención del Estado	
Roles o situaciones	Tipos de ingreso	Acciones de política	Institucionalidad
Formales, informales	- Inactivos menores de edad	Transferencias	
	- Ocupados:		
	Asalariados	Salarios	Formación de habilidades
	Patrones, empleadores	Ganancias	Educación formal Formación para el trabajo Orientación vocacional Prácticas laborales Formación dual <u>Información sobre demanda laboral</u>
	Cuenta propia	Mixto	Orientación laboral Competencias transversales Reentrenamiento
	Jornaleros	Salarios	Gestión con empresarios Seguro de desempleo
	Sin remuneración	Transferencias	Certificación de competencias
			Información de mercado
	- Desocupados	Cesantías Seguro de desempleo Ahorros, transferencias	Para el emprendimiento
		Ahorros, transferencias Rentas	Acceso a tierra Extensión agropecuaria Activos productivos y financieros Servicios de comercialización Fomento de asociatividad productiva <u>Incentivos para formación de empresa</u>
Inactivos en edad productiva:	Pensiones		Subsidios al salario
	Otras rentas		Programas de empleo público
	Transferencias		Empleos de emergencia
- Adultos mayores			Otros programas

Fuente: SESS-DDS-DNP.

1. Diagnóstico

- a. Bajos ingresos, desempleo, emprendimientos insostenibles y baja protección social de trabajadores con amplias brechas urbano-rurales

Colombia ha presentado avances importantes, pero los niveles de exclusión siguen siendo altos, especialmente para jóvenes, mujeres, víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, población de los sectores sociales LGBTI, población de grupos étnicos y habitantes en los territorios rurales. Esta exclusión se ve reflejada en altas tasas de pobreza y desempleo, en empleos inestables o mal remunerados y sin las mínimas garantías laborales. También se manifiesta en una proliferación de pequeños emprendimientos con procesos de producción rudimentarios, baja calidad de sus productos y sin conexión a redes de comercialización o cadenas productivas. Aspectos que se condensan en iniciativas con baja rentabilidad, ingresos insuficientes, bajo o nulo potencial de crecimiento y poca sostenibilidad.

A nivel nacional, las tasas de pobreza monetaria y multidimensional se ubican en 26,9% y 17,0% respectivamente, con una disminución significativa (entre 10 y 13 puntos porcentuales) entre 2010

y 2017 (Tabla 10). Sin embargo, en los territorios rurales hay un rezago respecto a la capacidad de generación de ingresos. Un 36% de sus pobladores no dispone de ingresos suficientes para acceder a la canasta básica de consumo de alimentos y otros bienes, frente a un 24,2% en zonas urbanas, y un 15,4% tampoco accedía a la canasta mínima de alimentos. Con respecto a la pobreza multidimensional, más del 90% de los hogares rurales se encuentra privado por trabajo informal.

Tabla 10. Indicadores de inclusión productiva para Colombia, 2010 y 2018

Indicadores	2010			2018		
	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional
Pobreza monetaria*	33,3	49,7	37,2	24,2	36,0	26,9
Pobreza multidimensional*	23,5	53,1	30,4	11,4	36,6	17,0
·Desempleo larga duración*	10,6	7,4	9,9	12,6	9,9	12,0
·Trabajo informal*	77,7	92,5	80,9	67,9	90,9	72,7
Tasas de desempleo						
·Nacional	12,7	8,5	11,8	10,6	5,1	9,5
·Jóvenes	21,6	14,3	20,0	18,2	9,9	16,5
·Mujeres	15,3	17,7	15,6	12,8	9,5	12,3
Tasa de ocupación	56,0	53,3	55,4	58,4	56,6	58,0
Tasa de subempleo objetivo	13,3	10,0	12,6	9,7	8,1	9,4
Tasa de informalidad	64,4	89,7	70,2	56,6	85,8	63,0

*El dato más reciente de estas variables es a 2017.

Fuente: DNP con base en GEIH y ENCV (pobreza monetaria con metodología MESEP).

En general, la pobreza tiene una relación inversa con los grados de urbanización y de conexión de los municipios con el sistema de ciudades⁸⁵. Al comparar entre categorías de ruralidad⁸⁶, se observa que la incidencia de la pobreza monetaria aumenta en la medida en que la población está más dispersa (Tabla 11). Esto refleja menor acceso a bienes y servicios y baja capacidad de generación de ingresos. También hace que la relación costo-efectividad de las alternativas de solución varíe según su contexto: en territorios con poca capacidad institucional y altos niveles de pobreza son más efectivos los programas de autoempleo que los de formación y empleabilidad⁸⁷.

⁸⁵ Ver DNP. (2014). Misión para la transformación del campo: saldar la deuda histórica. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

⁸⁶ Hay cuatro categorías de municipios según población en la cabecera y densidad poblacional: 1) Ciudades y Aglomeraciones: más de 100.000 habitantes en cabecera, sus aglomeraciones y municipios con función subregional; 2) Ciudades intermedias: entre 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; 3) Rural: cabeceras con menos de 25.000 habitantes y densidades entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado; y 4) Rural disperso: con cabeceras pequeñas, densidad de menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado y alta concentración en la zona resto (DNP. (2014)).

⁸⁷ Ver BID 2018. Políticas para más y mejores empleos: El rolde Ministerio del Trabajo en Colombia. Bogotá.

Tabla 11. Porcentaje de personas en condición de pobreza monetaria, según categorías de ruralidad, 2015

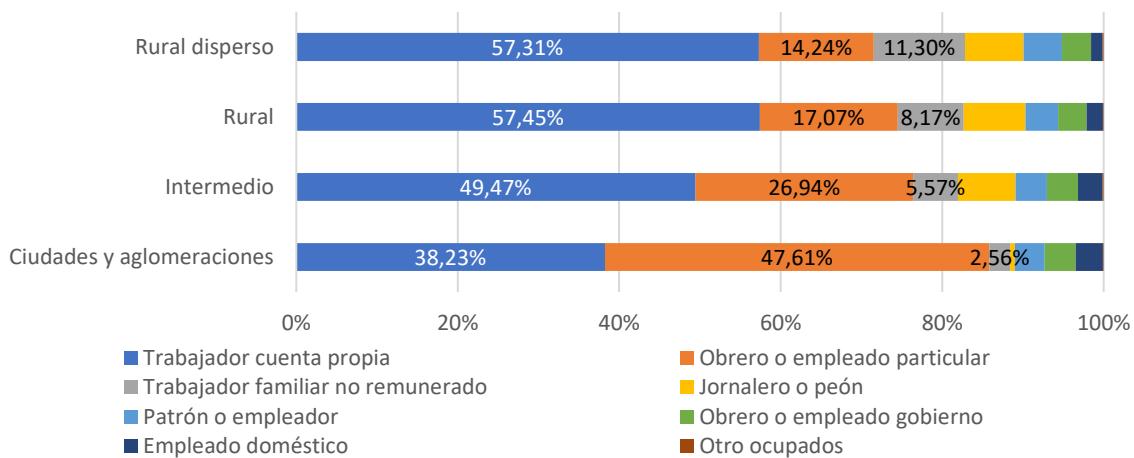
Categoría de ruralidad	Personas pobres (%)
Ciudades y aglomeraciones	18,9
Intermedio	38,7
Rural	47,8
Rural disperso	48,8

Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP con base en (DANE, 2015).

Por su parte, el desempleo nacional (9,4%) sigue siendo uno de los más altos en América Latina y afecta a 2,3 millones de personas. Si bien entre 2009 y 2015 tuvo una disminución continua, en los últimos tres años ha tendido a incrementarse mostrando una relación inversa con respecto al ciclo económico. Este fenómeno es más intenso en las áreas urbanas, en los jóvenes, en las mujeres, y en las personas con bajo nivel educativo. Los departamentos con mayor desempleo son Quindío (13,5%), Norte de Santander (12,4%) y Meta (12,2%) y entre las ciudades están Quibdó (18,6%), Armenia (16,5%) y Cúcuta (15,5%).

En cuanto a la ocupación, se ha notado un avance cercano a tres puntos porcentuales entre 2010 y 2017, teniendo la zona rural un mejor resultado. Y al comparar la ocupación por categorías de ruralidad se encuentra que entre más rural sea un municipio, mayor es la participación de trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados en el empleo. Por el contrario, la participación de empleados aumenta en los municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones (Gráfica 15).

Gráfica 15. Porcentaje de ocupados según categorías de ruralidad y posición ocupacional



Fuente: Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP con base en GEIH (2016).

Los determinantes de esa exclusión productiva son diversos. Por un lado, se encuentra la baja productividad de los negocios, traducida en una baja demanda de trabajo formal (Pacto por el emprendimiento y productividad). Baja productividad que reside en aspectos como las fallas del

sector educativo en proveer las habilidades pertinentes y suficientes para lo requerido por el sector productivo (ver Educación y formación de capital humano: Hacia un acceso universal y con calidad) y la existencia de mercados de bienes y servicios incompletos y de normas excluyentes, como los elevados costos para hacer empresa. Asimismo, las brechas urbano-rurales de la exclusión productiva responden al grado de desconexión de los municipios con el sistema de ciudades (ver Pacto por la Descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones). La confluencia de estos factores se ve reflejada en que sectores de baja productividad generan empleos precarios, de bajos ingresos y en magnitudes considerables⁸⁸.

Otros determinantes están relacionados con fallas de la política laboral y de los instrumentos de inclusión productiva. Hay baja protección social de los trabajadores traducida principalmente en informalidad, poca garantía de los derechos en el trabajo y espacios de diálogo social poco efectivos. Existe heterogeneidad y desarticulación en la formación del talento humano⁸⁹ con efectos nocivos en pertinencia y calidad al igual que faltan mecanismos eficientes y suficientes para la gestión y colocación de empleo. También es notoria la existencia de programas de emprendimiento dispersos, poco sostenibles y de baja escala. Estas fallas tienen en común la existencia de una institucionalidad débil (poca articulación, poca claridad en asignación de roles y duplicidad de funciones).

b. Alta informalidad y bajos niveles de protección social de trabajadores

La informalidad (proporción de ocupados que no cotiza a pensiones) afecta al 63% del total de ocupados del país (13,7 millones de personas) y al 85,5% (4,1 millones de trabajadores) en los territorios rurales (Tabla 12). Se presenta en diversos tipos de trabajadores: en los asalariados llega al 34,6%, en los “cuenta propia” al 86,3%, en los jóvenes al 64,7% y en las personas entre 50 y 59 años alcanza el 64,0%. Los informales tienen en promedio 7,6 años de educación mientras que los formales 12,1. Las ramas de actividad con mayor nivel de informalidad son la agropecuaria (88,3%), el comercio (73,7%) y la construcción (71,2%) (Tabla 12).

Por otra parte, el país presenta déficits en la protección social de los trabajadores y la garantía de sus derechos fundamentales al igual que no existe un diálogo social tripartito robusto a nivel nacional ni territorial. En protección social, por ejemplo, se tiene que un 44% de los adultos en edades pensionables no tiene cobertura en ninguno de los esquemas de protección para la vejez (pensiones, beneficios económicos periódicos, BEP, y subsidios del programa Colombia Mayor) (ver

⁸⁸ Por ejemplo, el ingreso promedio en el sector agropecuario representa solo 71% respecto al de los sectores no agropecuarios y no supera el salario mínimo. Sin embargo, dicho sector genera el 70% del empleo en los territorios rurales y rurales dispersos, el 60% en los intermedios y el 37% de las ciudades y aglomeraciones.

⁸⁹ La formación para el trabajo es la dirigida a brindar las competencias laborales requeridas en procesos específicos del sector productivo.

línea: Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores) y que las coberturas en riesgos laborales y el sistema de subsidio familiar están alrededor del 45% de los ocupados.

c. Bajo cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo y el diálogo social

Pese al desarrollo de normatividad y la ratificación de convenios con la OIT, en Colombia los principios y derechos fundamentales en el trabajo no se logran garantizar a cabalidad. Para 2017 la tasa de trabajo infantil de 5 a 17 años (7,3%), que, si bien es inferior a la tasa histórica del país, supera la tasa promedio de América Latina y el Caribe (5,3%)⁹⁰. En este grupo los adolescentes trabajadores entre 15 y 17 años concentran la mayoría del trabajo infantil con una tasa de 18,6% y se encuentran expuestos a trabajos peligrosos.

De otra parte, pese a los significativos avances en materia de discriminación laboral, las brechas salariales entre hombres y mujeres son grandes. Igualmente, se identifican situaciones de discriminación laboral con grupos étnicos y migrantes. Hay poca garantía de los derechos en el trabajo y poca efectividad en espacios de diálogo social, como la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales y sus subcomisiones territoriales y temáticas⁹¹. Respecto a la inspección, vigilancia y control, aún son insuficientes las acciones para consolidar la aplicación de la legislación laboral, desde la prevención hasta la imposición de sanciones⁹² y los sistemas de información existentes no son óptimos.

d. Formación del talento humano poco articulada

En la formación profesional integral y la educación para el trabajo y desarrollo humano confluyen diversas modalidades que difieren en su gobernanza, regulación y esquema de financiación. De hecho, no hay un lineamiento oficial que determine de forma comprensiva los componentes, actores, alcances y límites de la formación del talento humano⁹³.

Esto genera duplicidades en diversas funciones (gestión de información, aseguramiento de calidad, rectoría, diseño de política e implementación) entre los ministerios del Trabajo y Educación, el DANE, el SENA y el DPS. Tampoco existe un sistema de información unificado sobre la demanda de habilidades y perfiles ocupacionales que oriente la oferta de formación. El resultado final es la

⁹⁰ OIT, 2017. Estimaciones Mundiales sobre el Trabajo Infantil: Resultados y Tendencias 2012-2016 (Resumen Ejecutivo)

⁹¹ 32 subcomisiones departamentales y 8 subcomisiones temáticas de i) Género; ii) formalización del empleo en el sector rural; iii) Comisión Especial de Tratamiento de Conflictos ante OIT; iv) Productividad; v) sector público, vi) Mesa de Seguimiento al Convenio 189 de la OIT relativo al Trabajo Doméstico; vii) Política Migratoria Laboral y viii) Asuntos Internacionales.

⁹² OIT, 2013. Garantizando la Gobernanza: los Sistemas de Inspección de Trabajo en el Mundo. Tendencias y retos. Un Enfoque Comparado.

⁹³ Las modalidades de formación son: 1) educación media técnica; 2) educación técnica y tecnológica de instituciones de educación superior y del SENA; 3) educación para el trabajo y el desarrollo humano a cargo del MEN; formación técnica laboral, de operarios y auxiliares y complementaria del SENA y 4) formación en empresa.

imposibilidad de construir criterios de focalización y calidad unificados que orienten la oferta de formación hacia las necesidades de inclusión productiva y de desarrollo económico del país.

e. Gestión y colocación del empleo con fallas operativas y de diseño

La gestión y colocación de empleo se fortaleció en 2013 con la creación del Mecanismo de Protección al Cesante (MPC)⁹⁴, el cual a su vez contiene el Servicio Público de Empleo (SPE). Este último fortaleció los procesos de gestión y colocación constituyendo una red de prestadores de origen público y privado. Registra una creciente tasa de colocación pasando de 19,8% en 2015 a 28,2% en el primer semestre de 2018, con un incremento de 6,8 puntos porcentuales con respecto al esquema anterior (19%). Sin embargo, requiere una normatividad sobre estándares mínimos de calidad, vinculante y obligatoria, para articular la prestación de los servicios, reducir su heterogeneidad y promover la cooperación. También requiere un sistema de información robusto y la interoperabilidad entre las plataformas tecnológicas para aprovechar sus potencialidades.

Por su parte el MPC busca articular las políticas activas y pasivas de empleo a partir de los componentes de emprendimiento, capacitación para la inserción y reinserción laboral; gestión y colocación de Empleo; y prestaciones económicas. Este último presenta una falla de focalización: se enfoca en trabajadores formales poco vulnerables a choques de desempleo y cuyo riesgo está parcialmente cubierto (cesantías y, eventualmente, indemnizaciones por despido), y el beneficio, tal como está establecido, no mitiga el impacto del desempleo en el consumo del trabajador ni garantiza la búsqueda de empleo activa por parte de este último⁹⁵. También existen fallas en los modelos de atención, limitaciones en la calidad y oportunidad de capacitación e inequidades en la asignación de recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante (FOSFEC).

f. Emprendimientos poco sostenibles

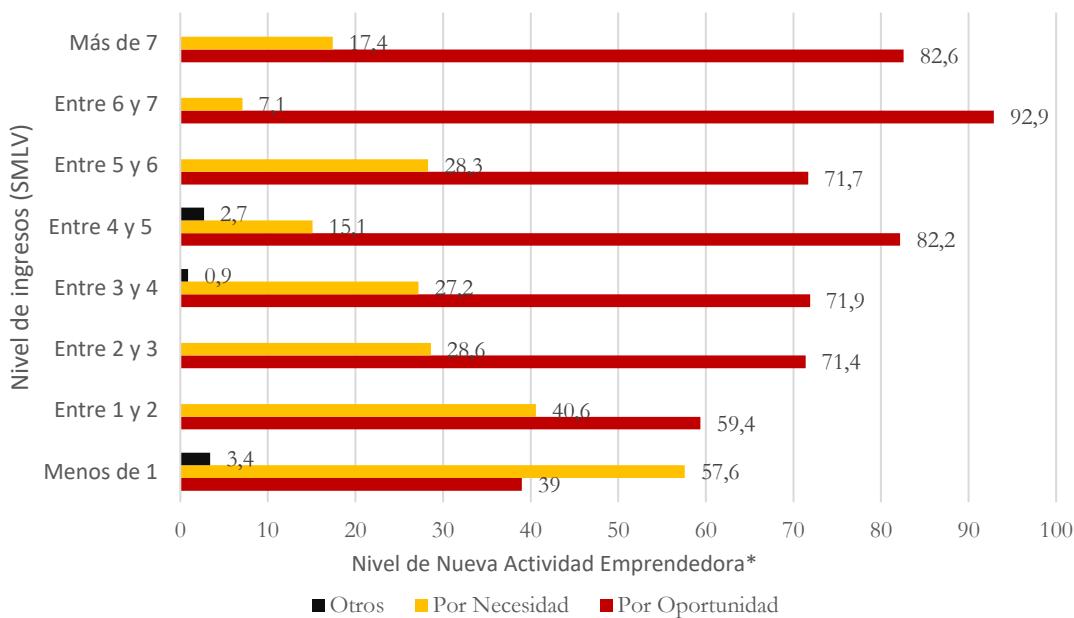
El desarrollo de emprendimientos para que personas pobres generen ingresos establece retos todavía mayores. Por lo general, se dirige a grupos bastante vulnerables, localizados en las periferias y/o en contextos de amplias fallas de mercado (insuficiencia de bienes públicos, carencia de tejido empresarial, poco acceso a activos e información). Además, requiere una atención más integral

⁹⁴ El MPC ofrece a los desempleados servicios de búsqueda y capacitación y, por hasta seis meses, beneficios económicos en formas de cotizaciones a salud y pensiones, cuota monetaria del subsidio familiar, bonos para alimentos y posibilidad de fragmentación de parte de las cesantías con un incentivo monetario. El SPE articula los servicios del SENA, las bolsas de empleo y los nuevos prestadores (cajas de compensación y entidades territoriales) teniendo como grupo objetivo los desempleados, los trabajadores (formales o informales) que quieren cambiar de empleo y los empleadores.

⁹⁵ Para suavizar el consumo en el corto plazo, los aportes a seguridad social no son adecuados, el valor del bono alimenticio puede ser insuficiente y la preferencia por el consumo inmediato hace que las cesantías no se fraccionen.

porque aplica a procesos completos de producción y comercialización, lo que implica mayor número de servicios, fases y actores a articular.

Gráfica 16. Actividad emprendedora por motivación y nivel de ingresos – Colombia (2016)



*% de personas de 18 a 64 años que son emprendedores nacientes (menos de 3 meses) o nuevos emprendedores (actividad de 3 a 42 meses)

Fuente: DNP a partir de (GEM, 2016)⁹⁶.

En Colombia, la falta de demanda laboral, combinada con la existencia de nuevas formas de producción, se ha traducido en un aumento del emprendimiento por necesidad⁹⁷ en años recientes. También se observa que el número de emprendimientos por necesidad es más alto conforme las personas tienen ingresos más bajos (Gráfica 17).

Es así como el grupo de cuenta propia representó en 2017 un 43% (9,6 millones de personas) del empleo total, mostrando un aumento de seis puntos porcentuales desde 2007. Este fenómeno es más acentuado en los territorios rurales en donde entre 2007 y 2017, la participación de los “cuenta propia” en el empleo rural (centros poblados y rural disperso) aumentó de 38,8% a 52,57%, mientras que la de los jornaleros cayó de 21,6% a 11,6%.

La mayoría de los productores rurales se enfrenta a cuellos de botella que impiden su inserción sostenible en las cadenas de valor agropecuarias. Por un lado, se caracterizan por producir en pequeñas extensiones, y por no participar de esquemas asociativos: a escala nacional el 70,4% de

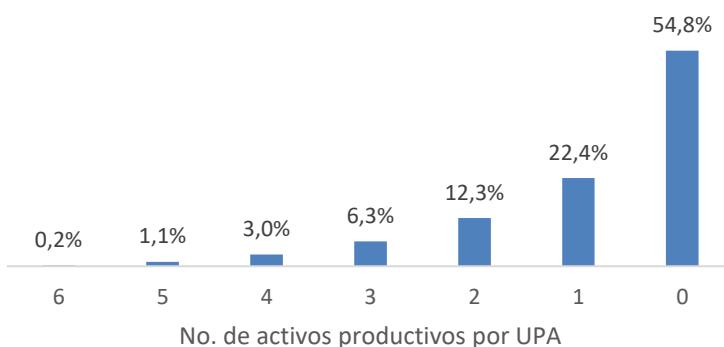
⁹⁶ GEM. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor*. Reporte GEM Colombia 2015/2016. Cali, Colombia: Ediciones Sello Javeriano.

⁹⁷ Los emprendimientos por necesidad están motivados por no disponer de una alternativa para generar ingresos; su objetivo es de subsistencia. Por su parte, los emprendimientos por oportunidad son desarrollados por quienes identifican nichos de negocio buscando utilidades.

las UPA⁹⁸ tiene menos de cinco hectáreas y ocupa solo el 2,1% del territorio nacional; además, solo el 14,7% de las UPA pertenece a algún tipo de esquema asociativo⁹⁹.

Lo anterior limita la capacidad de los productores de crear economías de escala que reduzcan sus costos e incrementen su competitividad. De igual manera, estos exhiben un limitado acceso a activos productivos fundamentales como tierra¹⁰⁰, servicios de extensión agropecuaria, crédito, maquinaria, sistemas de riego y drenaje e infraestructura productiva o de comercialización (Gráfica 17). Únicamente el acceso integral a la totalidad de activos productivos, y a las redes de cooperación que facilitan los esquemas asociativos pueden garantizar la inserción sostenible de los productores agropecuarios que emprenden en territorios rurales¹⁰¹.

Gráfica 17. Acceso de las UPA a activos productivos¹⁰² (2014)



Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014).

Por lo tanto, los productores no logran estándares de calidad requeridos por los mercados ni los volúmenes de producción demandados, disminuyendo su poder de negociación frente a comercializadores y supermercados (Gráfica 18). En todo caso, existe evidencia del impacto positivo de modelos de agricultura por contrato que establecen encadenamientos comerciales directos entre productor y transformador, como el programa Alianzas Productivas, en la inclusión productiva de pequeños agricultores vulnerables. Según la evaluación de este programa, las ventas de los

⁹⁸ Unidad Productiva Agropecuaria: puede estar formada por una parte de un predio, un predio completo, un conjunto de predios o partes de predios continuos o separados en uno o más municipios, independientemente del tamaño, la tenencia de la tierra, el número de predios que la integran; produce bienes agropecuarios, tiene un único productor y hace uso de medios de producción como maquinaria y mano de obra.

⁹⁹ DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

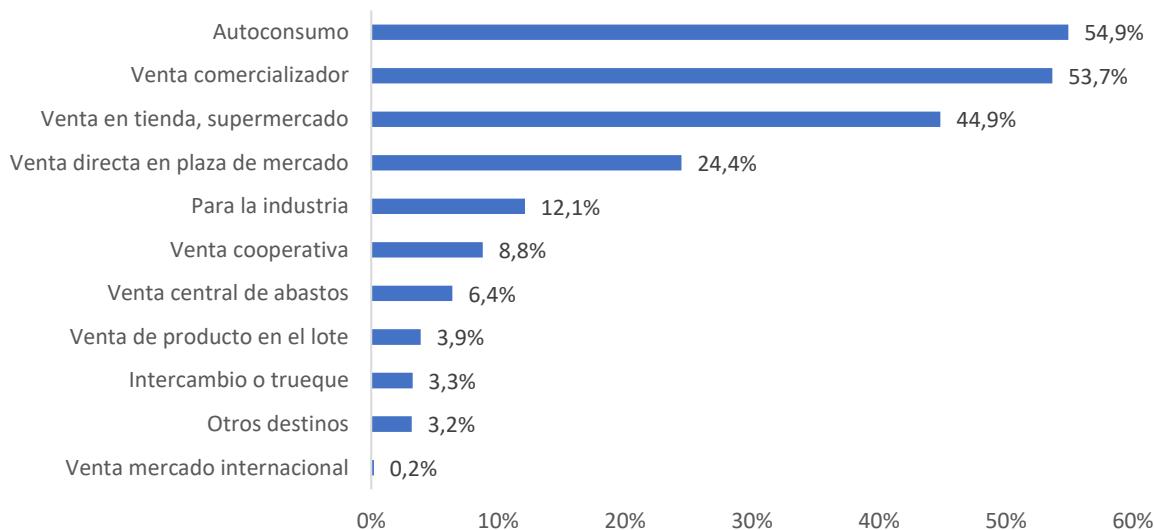
¹⁰⁰ El 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra, y de estos, más de la mitad (59%) presenta informalidad en la propiedad (Ver línea: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad del campo).

¹⁰¹ CEPAL. (2014). *Global Value Chains and World Trade: Prospects and Challenges for Latin America*. (R. Hernández, J. Martínez-Piva, & N. Mulder, Edits.) Santiago, Chile: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

¹⁰² El Censo Nacional Agropecuario 2014 registró el número de UPA que tienen acceso a asistencia técnica, crédito, maquinaria, infraestructura, sistemas de riego y a esquemas asociativos.

beneficiarios (vulnerables y no vulnerables) incrementaron como resultado de la implementación¹⁰³.

Gráfica 18. Destinos de la producción agropecuaria (2014)



Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014)

2. Objetivos y estrategias

a. Hacia una protección social integral para los trabajadores

Objetivo: Promover el acceso de la población a esquemas de protección y seguridad social

a) Para alcanzar este objetivo el Ministerio del Trabajo propone desarrollar las siguientes estrategias:

- El Ministerio del Trabajo ampliará la cobertura de seguridad social de los trabajadores y mejorará la calidad de la protección económica para la vejez. Ampliará la cobertura de la protección económica para las personas adultas mayores y para trabajadores informales urbanos y rurales y para aquellos con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente.
- El Ministerio del Trabajo establecerá un piso mínimo de protección social para los habitantes de la zona rural y quienes desarrollen actividades agropecuarias, que regule sus condiciones

¹⁰³ Incremento varía por producto agropecuario y región. Por ejemplo, productores de leche en Cauca incrementaron ventas en 38,4%, mientras productores de caña panelera en Risaralda aumentaron ventas en 58% (Parra-Peña, Rafael; Lundy, Mark; Bischler, Jana; Astorquiza, Bilver; Hurtado, John. 2016. *Public private partnerships: only for the well-off? Evidence from the rural productive partnership project in Colombia*. (D. d. DNP, Ed.) Archivos de Economía (447)).

especiales e incremente su formalización (dependientes, contratistas o independientes). Este piso mínimo consistirá en salud subsidiada, la vinculación a BEPS, y el Seguro Inclusivo Rural.

- Impulsará políticas que fomenten la formalización gradual especialmente de los trabajadores con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente y trabajadores rurales a través del aporte a los Beneficios Económicos Periódicos (BEPs) y al acceso de seguros inclusivos que los protejan de los riesgos inherentes a su actividad laboral.
- Se fortalecerá el Programa Colombia Mayor, ampliando su cobertura dentro de la población más pobre del país.
- El sector Trabajo impulsará acciones de educación financiera que fortalezcan la cultura de ahorro para la vejez y el conocimiento de las personas sobre los mecanismos disponibles según su situación de empleo y nivel de ingresos. Entre estas medidas incluirá el traslado de los recursos de indemnización sustitutiva de la pensión de vejez y devolución de saldos al programa de BEPS, como la primera opción del solicitante para garantizar la protección de su vejez; en todo caso el ahorrador podrá optar por la devolución de saldos. Así mismo, desarrollará un protocolo de atención al ciudadano que incluya acciones de información y formación sobre sistemas de protección social según el nivel de ingresos de las personas y el máximo aprovechamiento de la afiliación a pensiones o la vinculación a BEPS como esquemas de protección de la vejez para que el ciudadano aprenda a movilizarse entre ellos según su situación laboral a lo largo de la vida.
- El sector trabajo promoverá mecanismos de estímulo al ahorro pensional voluntario que cobijen a toda la población y que estén debidamente integrados al sistema de protección a la vejez, así mismo evaluará y definirá mecanismos de solidaridad para el financiamiento de estos programas.
- Contemplará esquemas de vinculación y protección para trabajadores con relaciones laborales no tradicionales, o inferiores a un mes, o con ingresos inferiores a un salario mínimo mensual legal vigente, como los trabajadores del campo, que tienen ingresos estacionales o los trabajadores por tiempos parciales. Los esquemas deben ser flexibles en términos de los beneficios y las contribuciones. En el caso de los trabajadores temporales y ocasionales en el sector agropecuario que generan ingresos inferiores al salario mínimo, se buscará el acceso a BEPS y seguros inclusivos a través del jornal y se contemplará la suscripción de acuerdos de aseguramiento colectivo con asociaciones de productores.
- Aumentará la eficiencia administrativa por medio de la reducción de costos operacionales, una mejor articulación entre los actores, y la mejora en los sistemas de información de los subsistemas del Sistema de Protección económica para la Vejez. También fortalecerá los mecanismos de inspección, vigilancia y control para la revisión y penalización de esquemas ilegales de contratación, vinculación a la seguridad social y tercerización.

- El Ministerio del Trabajo y otras entidades del gobierno nacional promoverán una estrategia de articulación de formalización empresarial y formalización laboral.
- El Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo unificarán los procedimientos y trámites de afiliación a la seguridad social, ahorrando costos y trámites para trabajadores y empleadores.

b) El Ministerio del Trabajo promoverá el acceso de todos los trabajadores formales y sus familias de las zonas urbana y rural a los programas, servicios y beneficios del Sistema de Subsidio Familiar a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

Para lograr lo anterior el Ministerio del Trabajo:

- Incentivará el incremento de la cobertura al Sistema de Subsidio Familiar de la población laboral formal y no formal, con el fin de promover el acceso a los programas sociales ofrecidos por las Cajas de Compensación Familiar. Asimismo, articulará el trabajo con las entidades de orden nacional y territorial en búsqueda del fortalecimiento de este sistema, con énfasis en la articulación de estrategias que incluyan la afiliación de la población rural, especialmente en trabajadores que devenguen menos de un salario mínimo mensual legal vigente.
- Apoyará a las Cajas de Compensación Familiar en el mejoramiento de la prestación del servicio y los beneficios para el trabajador y su familia, con el fin de garantizar la calidad de estos y brindará asistencia técnica en incentivo a las afiliaciones, acceso, promoción y portafolio de servicios que posee al sistema de subsidio familiar.
- Promoverá desde las Cajas de Compensación Familiar el emprendimiento, la formalización empresarial y la economía naranja.

c) El Ministerio del Trabajo ampliará la cobertura del Sistema General de Riesgos Laborales y mejorará la seguridad y salud en el trabajo.

- Desarrollará estrategias de promoción, comunicación, articulación y dialogo social, entre los actores del Sistema General de Riesgos Laborales, conducentes a mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en sectores y actividades de alto riesgo.
- Implementará un modelo de asistencia técnica, vigilancia, inspección y control del Sistema General de Riesgos Laborales, basado en la prevención y el control de riesgos, priorizando los sectores y actividades con mayores tasas de enfermedad, accidentalidad y mortalidad por causas laborales.
- Desarrollará un sistema de información que permita apoyar las decisiones de política pública, agenda regulatoria, asistencia técnica, vigilancia y control del Sistema General de Riesgos Laborales.

- Implementará una estrategia de cofinanciación de micro seguros, dirigida a población vulnerable, inscrita en el Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS).
- Creará una estrategia de protección de riesgos laborales, dirigida a trabajadores que devengan menos de un salario mínimo mensual legal vigente, priorizando aquellos que trabajan en la zona rural y la población vulnerable.

b. Respeto de los derechos fundamentales del trabajo y diálogo social

Objetivo: Promover la garantía de los derechos de los trabajadores a nivel individual y colectivo.

- a) El Ministerio del Trabajo promoverá mecanismos para la garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores y los grupos prioritarios y vulnerables.**
- Conjuntamente con las entidades que conforman el Comité Interinstitucional de erradicación del trabajo infantil, coordinará la implementación de la línea de Política Pública de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Integral al Adolescente Trabajador, en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia; y, brindará asistencia técnica a nivel nacional y territorial (Pacto por la equidad; línea B. Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia).
 - Fortalecerá los mecanismos de autorización para el adolescente trabajador y de abordaje preventivo mediante el uso de herramientas de identificación del riesgo del trabajo infantil. Identificará actividades económicas, poblaciones y territorios vulnerables donde se desarrollen trabajos forzados y adelantará acciones específicas de intervención.
 - En conjunto con el Comité Interinstitucional de explotación de sexual comercial de niños niñas y adolescentes, brindará asistencia técnica nacional y territorial para la implementación de la línea de Política Pública de Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes, en el marco de la Política Pública de Infancia y Adolescencia (Pacto por la equidad; línea B. Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia).
 - Realizará monitoreo, seguimiento y análisis de las conflictividades laborales, para la toma de decisiones y alertas tempranas.
 - Diseñará e implementará un programa para impulsar la creación de empresas de Beneficio e Interés Colectivo (BIC), en las que se permita que los trabajadores adquieran acciones y participen en las juntas directivas de las empresas.

b) *Estrategia: El Ministerio del Trabajo promoverá el diálogo social en todas las regiones del país, en el marco de las relaciones laborales.*

- Promoverá que la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, las subcomisiones departamentales y las subcomisiones temáticas contribuyan a la formulación de iniciativas orientadas a la generación de empleo y a la formalización laboral.
- Creará estrategias para garantizar la participación y el ejercicio del diálogo social en el marco de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales, las subcomisiones departamentales y las subcomisiones temáticas.
- Impulsará procesos formativos para fortalecer el diálogo social y el tripartismo y establecerá estrategias de comunicación centradas en el reconocimiento de los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva.
- Adoptará las medidas pertinentes para regular la multiafilación y fragmentación sindical.
- Impulsará la suscripción de Pactos por el Trabajo Decente con sectores y empresas, para promover la generación de empleo, el cumplimiento de los derechos fundamentales del trabajo, el diálogo social y la protección social.

c) *Estrategia: El Ministerio del Trabajo diseñará e implementará el Plan Nacional de Inspección, Vigilancia y Control (PIVC) del trabajo.*

- Implementará la Metodología de Planeación Estratégica desarrollada por la OIT, definiendo sectores económicos críticos (sean o no pertenecientes a la economía informal) y formas atípicas de empleo, que involucre la conformación de equipos interinstitucionales, con la participación de empleadores y trabajadores para la definición del Plan.
- Robustecerán los sistemas de información y las plataformas tecnológicas de Inspección, Vigilancia y Control disponibles en el Ministerio del Trabajo y se implementará la plataforma relativa al archivo sindical.
- Ampliará el Sistema de Inspección Móvil con énfasis en sectores críticos y territorios de difícil acceso, especialmente en los territorios rurales e implementará una estrategia para fortalecer las competencias de los inspectores de trabajo.

c. Formación del talento humano al servicio de las personas y el sector productivo

Objetivo: Posicionar la formación del talento humano como fuente de oferta de conocimientos y habilidades ocupacionales respondiendo a las necesidades del sector productivo, y en concordancia con la formación profesional a nivel internacional, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones¹⁰⁴.

a) Fortalecimiento y articulación institucional para el diseño e implementación de la política de formación del talento humano

- Se fortalecerá el Ministerio del Trabajo para que ejerza efectivamente el diseño y direccionamiento de la política de formación del talento humano, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional. Esta política deberá estar acorde con la dinámica del mercado laboral y en diálogo permanente con el sector productivo y los empleadores, en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones.
- Se establecerá en coordinación con los Ministerios del Trabajo y Educación un marco normativo claro, comprehensivo y unificado de la formación del talento humano, que estimule una oferta formativa aceptada, valorada y diferenciada de la vía educativa, dando respuesta oportuna a las necesidades de empleabilidad de la población, especialmente aquellas con mayores desventajas y teniendo presente las características poblacionales y territoriales del país.
- El Ministerio del Trabajo en articulación con las entidades del orden nacional liderará la construcción de un sistema general de información del Sistema Nacional de Cualificaciones. Éste debe proporcionar información a los individuos, empresas y proveedores de educación y formación para el trabajo sobre el contexto laboral. También debe ser una herramienta que contribuya al diseño de políticas públicas de los órdenes nacional y territorial en materia de formación, generación de empleo y de gestión y colocación de empleo.
- El Ministerio del Trabajo diseñará la estructura y funcionamiento de un sistema de Certificación de Competencias Laborales de los trabajadores con diverso nivel de habilidades. Dicho sistema se ejecutará a través de organismos de evaluación y certificación acreditados, cubriendo las diferentes ramas de la economía y en el contexto del Sistema Nacional de Cualificaciones.
- El Ministerio de Trabajo reglamentará la normalización de competencias laborales, de acuerdo con las necesidades del SNC. Esta normalización se tomará como base para construir las cualificaciones que una persona debe tener para desempeñarse en el ámbito educativo,

¹⁰⁴ Este objetivo es complementario al capítulo de Educación y Formación de Capital Humano, en el que se trata el desarrollo de los componentes del Sistema Nacional de Cualificaciones, tales como, institucionalidad y gobernanza, reglamentación del MNC, esquema de movilidad educativa y formativa y aseguramiento de calidad de formación para el trabajo.

formativo y laboral, las cuales deben estar contenidos en el MNC y de acuerdo con la única clasificación de ocupaciones definida por el país.

- El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, direccionará y promoverá la gestión y formación por competencias en ámbitos empresariales. Se hará especial énfasis en esquemas de formación dual, se apoyarán las unidades vocacionales de aprendizaje en empresa-UVAES y las diversas prácticas de los aprendices en ámbitos laborales.
- El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, Prosperidad Social y el SENA, en concordancia con las acciones de la línea de “Educación y formación de capital humano: Hacia un acceso universal y con calidad”, desarrollarán una estrategia para articular la educación secundaria y media con la terciaria en las zonas rurales, con el propósito de ofrecer formación pertinente para el desarrollo de competencias en los jóvenes rurales que sirvan a sus emprendimientos.

**b. Servicio público de empleo para la inclusión
laboral de las personas y la productividad
empresarial**

Objetivo: Generar estrategias para una gestión del empleo eficiente, oportuna e integral con énfasis en los grupos poblacionales con mayores barreras para la empleabilidad y el emprendimiento.

a) Generación de lineamientos y modelos para mejorar los servicios de gestión y colocación de empleo, así como de protección al cesante.

- Se fortalecerá técnica y estructuralmente al Ministerio del Trabajo como regulador y diseñador de las políticas activas y pasivas del mercado laboral. La Entidad deberá avanzar en la expedición de normatividad y lineamientos técnicos para fortalecer la operación del SPE y facilitar la adecuada implementación de la política pública. Esto incluye la definición de un régimen de inspección, vigilancia y control para mejorar la administración de la red de prestadores del SPE.
- El Ministerio del Trabajo establecerá estándares mínimos de servicios y desarrollará un modelo de asistencia técnica a la red de prestadores que promueva su articulación y cooperación. Apoyará a los empleadores, en especial a los más pequeños, en procesos de talento humano. En el mediano plazo, implementará un modelo de ventanilla única de servicios de inclusión laboral en articulación con entidades públicas y privadas.
- El Ministerio del Trabajo asegurará la capacidad del sistema de información del servicio público de empleo, para garantizar la integración, interoperabilidad, compatibilidad y accesibilidad de las plataformas informáticas de gestión y colocación de empleo de los prestadores del SPE,

fortaleciendo el seguimiento, monitoreo y control sobre la red de prestadores y sus oferentes y demandantes.

- El Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación rediseñarán el Mecanismo de Protección al Cesante. El objetivo será aumentar su cobertura y mejorar el impacto de sus servicios y beneficios. Este ajuste implica establecer un seguro de desempleo que contribuya mucho más a suavizar el consumo y a estimular la búsqueda activa de empleo. También establecerán mecanismos para consolidar fuentes de financiación existentes como el FOSFEC con el fin de orientar su distribución con criterios de eficiencia, solidaridad y resultados del mercado laboral.
- El Ministerio del Trabajo, con el apoyo de la UAESPE, diseñará e implementará un modelo de servicios para la inclusión laboral de personas con barreras para la empleabilidad y el emprendimiento. El modelo, bajo la rectoría del Ministerio, ofrecerá servicios básicos y especializados de gestión y colocación de empleo, cuya implementación estará a cargo de la red de prestadores del SPE, pero deberá alinearse con los objetivos de las entidades que buscan el acceso al empleo de grupos poblacionales específicos. Este arreglo institucional deberá articular las fuentes de financiación y garantizar una adecuada coordinación de actores para su implementación, seguimiento y evaluación.
- Dichas entidades articularán a escala territorial los actores e instancias institucionales para la implementación del modelo y facilitarán el acercamiento con los sectores privado y público bajo el enfoque de cierre de brechas. El Ministerio del Trabajo promocionará incentivos tributarios y no tributarios que impacten el modelo de inclusión laboral y realizará el seguimiento de los resultados generados en coordinación con las entidades competentes como la DIAN.
- El Ministerio del Trabajo dará los lineamientos y pondrá en marcha una estrategia para consolidar el relacionamiento del SPE con el sector productivo, principalmente las MiPyMes, para posicionar esta política pública como una herramienta para impactar la competitividad y la inclusión social en las organizaciones. Se deberán desarrollar incentivos que motiven la apropiación del SPE por parte de los empresarios, de manera complementaria a las políticas sectoriales de fomento al emprendimiento y el desarrollo empresarial.
- El Gobierno Nacional deberá facultar al Ministerio del Trabajo para que en coordinación con otras entidades pueda actuar con oportunidad en casos de emergencia o crisis. Se trata de proveer empleos y generar capacidades para el trabajo, a las personas damnificadas utilizando esquemas ágiles y efectivos en el corto plazo que mitiguen las pérdidas de ingresos en casos de emergencias o crisis. Se podrán utilizar mecanismos como los empleos a través de obras públicas o reconstrucción de infraestructura acorde con los análisis técnicos pertinentes.
- Promoverá la gestión ordenada de la migración laboral y la movilidad regional mediante servicios y procesos de gestión y colocación de empleo.

d. Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno

Objetivo: Promover la generación de ingresos y la inclusión productiva de la población vulnerable y en situación de pobreza, en contextos urbanos y rurales a través del emprendimiento

- a) Diseñar rutas integrales para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad diferenciando estrategias urbanas y rurales**
- Bajo las orientaciones de la Mesa de Equidad¹⁰⁵, Prosperidad Social, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Comercio y el Departamento Nacional de Planeación identificarán y desarrollarán lineamientos de ajuste a la oferta de emprendimiento del gobierno nacional, individuales y asociativos, con énfasis en población vulnerable en zonas urbanas. El objetivo es mejorar la eficiencia del gasto a través de la especialización de las entidades que prestan servicios de formación para el emprendimiento, de acceso a activos productivos y financieros, y de comercialización. Asimismo, diseñarán y ajustarán los mecanismos de transición de los hogares y de los programas de emprendimiento del Gobierno Nacional para la población vulnerable. Estos mecanismos deberán responder a una lógica de gradualidad y simultaneidad con los servicios básicos para la inclusión social. De la misma manera, las anteriores entidades, junto con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el acompañamiento sus entidades adscritas y vinculadas, elaborarán lineamientos y mecanismos de transición similares para la población vulnerable en zonas rurales.
 - Prosperidad Social en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas, y el Ministerio de Comercio, deberá diseñar, reglamentar e implementar un programa nacional de negocios inclusivos. Deberá especificar su base conceptual para los servicios que para tal fin deba prestar el Gobierno nacional, las fases y, en general, los lineamientos técnicos. Esto deberá incluir una estrategia para identificar potenciales empresas y empleadores interesados en implementar negocios inclusivos, en contextos urbanos y rurales.
 - El Departamento para la Prosperidad Social ajustará los instrumentos y mecanismos de caracterización poblacional, para identificar los potenciales beneficiarios de programas de emprendimiento urbano y rural, acorde a la estrategia de gestión de datos para la equidad.
 - El Ministerio del Trabajo y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias promoverá emprendimientos asociativos solidarios desarrollando las dimensiones social, ambiental, cultural y política. Para ello tendrá en cuenta: i) el impulso a la educación cooperativa y solidaria en el sistema educativo (emprendimiento juvenil); ii) el desarrollo de

¹⁰⁵ Ver línea “Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza”.

modelos de negocios solidarios con innovación social; iii) el fomento de la asociatividad solidaria para la formalización empresarial, competitividad, y comercialización (emprendimientos culturales, turismo y ecoturismo comunitario, artesanías, minería y agricultura); iv) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Voluntariado en el acompañamiento y asistencia técnica para la sostenibilidad de los emprendimientos; v) la formación y asistencia técnica a servidores públicos y operadores en asociatividad solidaria; y vi) el fortalecimiento a la institucionalidad pública y los esquemas normativos, para el fomento de la asociatividad solidaria.

b) *Estrategia para municipios intermedios, ciudades y aglomeraciones: Programas de emprendimiento y micro franquicias que generen encadenamientos inclusivos.*

- Prosperidad Social fortalecerá emprendimientos de la población en situación de pobreza a través de encadenamientos inclusivos urbanos. Ajustará sus criterios de evaluación de factibilidad de las iniciativas productivas de la población vulnerable, a partir de las necesidades y tendencias de los mercados de bienes y servicios. Dichas tendencias orientarán el acercamiento que, junto con las demás entidades competentes, deberá realizar con el sector privado. Los emprendimientos fortalecidos deben obedecer también a criterios de doble inclusión, en los programas de vivienda y condiciones habitacionales, para lo cual desarrollará rutas de inclusión productiva con los demás servicios del Gobierno Nacional.
- El Ministerio de Comercio promoverá el desarrollo empresarial de los emprendimientos urbanos de la población en situación de vulnerabilidad, a través de esquemas de apoyo a sus emprendimientos para reducir el riesgo de fracaso y promover la formalización. El Ministerio y Prosperidad Social definirán una ruta de articulación que permita orientar resultados coordinados hacia la sostenibilidad y formalización de los emprendimientos de las poblaciones focalizadas.

c) *Estrategia para emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos: Creación de incentivos para que el sector privado y el sector público participen activamente en la generación de encadenamientos productivos en la economía rural.*

- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural promoverá el desarrollo de bienes y servicios sociales y productivos (agropecuarios y no agropecuarios) en los nodos de las subregiones rurales (ver Línea: Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos urbano-rurales), de manera articulada con los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y los Planes Regionales de Competitividad. Así se generará un ecosistema propicio que cuenten con el capital humano y los servicios que atraen la inversión privada de una manera eficiente y ordenada.

- El SENA fortalecerá sus programas de emprendimiento, a través de los Centros de Desarrollo Empresarial SBDC - SENA, los cuales incluyen el modelo de atención del programa SENA Emprende Rural - SER que garantiza cobertura en los municipios rurales y rurales dispersos para la creación y/o el fortalecimiento de iniciativas productivas con enfoque de mercado o de seguridad alimentaria, o a través de la intermediación laboral rural. La Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias promoverá emprendimientos asociativos solidarios en municipios rurales y rurales dispersos. Las entidades priorizarán iniciativas de industria agroalimentaria, turismo y servicios, que promuevan encadenamientos con las apuestas de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y los Planes Regionales de Competitividad.
- La Red Nacional de Tecnoparques del SENA se enfocará hacia el sector productivo para la aceleración de proyectos de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación, particularmente en la línea de Biotecnología y Nanotecnología que cobija los sectores de: energías verdes y biocombustibles, industrial, agrícola y pecuaria, animal, vegetal, bioinformática, medio ambiente y nuevos materiales, entre otros.
- El Sector Trabajo priorizará en los municipios rurales y rurales dispersos, iniciativas de industria agroalimentaria, turismo y servicios, que promuevan encadenamientos con las apuestas de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural y los Planes Regionales de Competitividad.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y sus entidades adscritas PTP e INNpulsa en articulación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, implementará instrumentos para reducir el riesgo de fracaso, promover la formalización, agregar valor e impulsar la comercialización de las iniciativas de poblaciones en situación de vulnerabilidad y promoverá conjuntamente con Banca de las Oportunidades la educación y la inclusión financiera de estas poblaciones, priorizando los 170 municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

d) Estrategias para emprendimientos agropecuarios¹⁰⁶: Promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria

- La ADR fortalecerá la oferta de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (PIDAR), con los que se ofrece un acceso a activos productivos, asistencia técnica, adecuación de tierras y apoyo a la comercialización y fortalecimiento de esquemas asociativos. Estos proyectos son demandados por entidades territoriales, esquemas asociativos locales, o son priorizados por el

¹⁰⁶ Es complemento con estrategias de la línea: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural “Promover el ordenamiento social orientado hacia el acceso inclusivo y la formalización de la propiedad rural”; “Proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo agropecuario a partir de las necesidades en materia de conectividad, extensión agropecuaria, adecuación de tierras y comercialización”; “Fortalecer las capacidades nacionales de gestión, evaluación y comunicación de riesgos en términos de sanidad e inocuidad, la equivalencia del Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF), así como los procesos de admisibilidad y diplomacia sanitaria”; y “Promover el acceso y uso de instrumentos financieros para incentivar el desarrollo de actividades rurales sostenibles y mitigar sus riesgos”.

Gobierno Nacional. Estos pueden emplear, entre otros, esquemas de agricultura por contrato, como los negocios inclusivos y las alianzas productivas, que facilitan la inserción productiva y comercial de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) en cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales.

- En el marco de los PIDAR, la ADR promoverá los encadenamientos comerciales que reduzcan la intermediación, como mercados campesinos y las ventas directas a través de canales físicos y virtuales, tanto a hogares como a restaurantes y hoteles, de la mano de las estrategias de turismo rural, teniendo en cuenta la demanda del mercado. De manera complementaria, se pondrá en marcha el Sello ACFC para certificar que los productos provienen de productores de la ACFC y promover su consumo.
- La ADR fortalecerá su estrategia de promoción y acompañamiento a esquemas asociativos, la cual incluirá cinco capacitaciones esenciales: conciencia sobre la importancia de adaptar nuevos métodos de producción; aspectos técnicos de producción según tipo de actividad agropecuaria; habilidades de negocios y empresarización, gestión contable, financiera y administrativa; habilidades blandas (liderazgo, comunicación y negociación); y formulación y estructuración de proyectos. La ADR deberá velar por la implementación de esta estrategia en esquemas asociativos de mujeres. Adicionalmente, promoverá intercambios entre asociaciones rurales con amplia trayectoria y aquellas con menor experiencia, para fortalecer las capacidades de las últimas.
- Para promover la creación de esquemas asociativos, el MADR y la Unidad Administrativa de Organizaciones Solidarias revisarán la normatividad, los trámites y los costos para la constitución de las cooperativas y las asociaciones de productores, y liderarán iniciativas para aumentar la cobertura en zonas rurales de las entidades encargadas de los servicios de apoyo a la formalización de asociaciones. Finalmente, se debe mejorar la calidad de información que se registra en el RUES sobre los esquemas asociativos.
- Con el liderazgo del MADR y de Colombia Compra Eficiente se diseñarán los siguientes instrumentos normativos, proyectos o programas que promoverán las compras públicas de productos de origen o destinación agropecuaria del pequeño productor o agricultor familiar - ACFC: (i) instrumento normativo para adquirir de forma preferente estos productos por parte de las entidades públicas del orden nacional y entes territoriales; (ii) instrumento normativo, proyecto o programa que permita restringir la competencia para seleccionar a asociaciones de ACFC como proveedores¹⁰⁷ e incentive que las entidades del orden nacional y territorial se acojan a esta política; (iii) instrumentos de agregación de demanda a través de Acuerdos Marco

¹⁰⁷ Estos instrumentos de política deberán diseñarse sin vulnerar derechos tales como: libre competencia, libre empresa, autonomía presupuestal o territorial y en cumplimiento de las acciones afirmativas, que promuevan las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva y se adopten medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

de Precios u otros que vinculen a la ACFC; (iv) instrumento normativo para crear incentivos tributarios a los contratistas privados en compras públicas que adquieran productos de la ACFC.

3. Metas e indicadores

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Trazadora	Tasa de desempleo	9,4%	7,9%
Trazadora	Porcentaje de población ocupada afiliada al sistema de pensiones	36,8%	41,2%
Trabajo	Colocaciones a través del Servicio Público de Empleo	2.039.781	4.239.781
Trabajo	Tasa de colocados en el modelo de inclusión laboral	Por definir	Por definir
Trazadora	Tasa de trabajo infantil	7,3%	5,5%
Agricultura y Desarrollo Rural; Trabajo; Comercio, Industria y Turismo; Inclusión Social	Porcentaje de ocupados rurales cuyo ingreso mensual es inferior al SMLMV	71,25%	63,25%

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Trabajo	Formación para el trabajo	Personas con formación titulada del SENA	Por definir	Por definir
Trabajo	Formación para el trabajo	Porcentaje de personas egresadas del SENA vinculadas laboralmente	76%	Por definir
Trabajo	Formación para el trabajo	Personas vulnerables con formación profesional integral (titulada y complementaria)	Por definir	Por definir
Trabajo	Formación para el trabajo	Personas formadas en entornos laborales	15.114	60.000
Trabajo	Formación para el trabajo	Personas certificadas en competencias laborales vinculadas	Por definir	Por definir
Trabajo	Generación y formalización del empleo	Emprendimientos solidarios dinamizados	1.179	1.600
Comercio, Industria y Turismo	Productividad y competitividad de las empresas colombianas	Emprendimientos inclusivos fortalecidos	17.700	18.000
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	Productores beneficiados por estrategias de inclusión productiva agropecuaria	33.642	91.511

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales	Esquemas asociativos fortalecidos	125	1,798
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales	Pequeños productores que participan en mercados formales	0	18,400
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales	Pequeños productores que pertenecen a esquemas asociativos de primer nivel con vocación agropecuaria	352.805	368.405
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales	Pequeños productores que pertenecen a esquemas asociativos de segundo nivel con vocación agropecuaria	Por definir	Por definir
Agricultura y Desarrollo Rural	Inclusión productiva de pequeños productiva de pequeños productores rurales	Pequeños productores que realizan procesos de transformación agroindustrial	Por definir	Por definir
Trabajo	Protección social	Trabajadores afiliados a las Cajas de Compensación Familiar	9.554.529	12.830.663
Trabajo	Protección social	Empresas afiliadas a las Cajas de Compensación Familiar	656.595	762.846
Trabajo	Protección social	Municipios con inspección móvil del trabajo en áreas rurales	13	100
Trabajo	Protección social	Cupos ampliados de Colombia Mayor	0	40.000
Trabajo	Protección Social	Población ocupada afiliada a Administradora de Riesgos Laborales	43,2%	44,7%
Trabajo	Protección Social	Personas con ahorros a través del programa de Beneficios Económicos Periódicos BEPS	450.000	1,500,000
Trabajo	Protección Social	Empresas sensibilizadas y/o capacitadas con estrategias de Formalización Laboral	0	820.000
Trabajo	Protección Social	Personas sensibilizadas y/o capacitadas con estrategias de Formalización Laboral	0	1.300.000

G. Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país

La población joven es un eslabón clave para el desarrollo social y productivo del país, por cuanto es un grupo poblacional que contribuye en un 30% a la población en edad de trabajar del país y representa oportunidades en términos de innovación productiva. Sin embargo, la falta de aprendizaje en competencias laborales del sistema educativo formal y el bajo logro educativo de los jóvenes son barreras de acceso al mercado laboral y limitan el acceso de este grupo poblacional a mejores condiciones de vida.

Se estima que cerca del 22% de los jóvenes entre los 15 y 24 años no tienen empleo, ni están estudiando o recibiendo algún tipo de capacitación¹⁰⁸. Por su parte, el conjunto de jóvenes que logra acceder al mercado laboral se enfrenta a la informalidad, bajos salarios, condiciones de contratación poco favorables y trabajo infantil.

De acuerdo con el diagnóstico sobre las condiciones de la juventud elaborado en el Documento CONPES 173 de 2014 los jóvenes en Colombia no logran hacer una transición exitosa del mundo académico a la vida laboral. La tasa de cobertura educativa en los ciclos de básica y media ha aumentado, pero todavía no se logra garantizar el acceso universal, y más aún, en términos de calidad no ha habido mejoras sustanciales. De manera adicional, la tasa de cobertura de educación superior es muy baja y refleja desigualdades entre los jóvenes que logran acceder y los que no (DNP, Documento CONPES 173 de 2014).

1. Diagnóstico

Los jóvenes en Colombia son un grupo poblacional importante que se concentra sobre todo en las zonas urbanas del país¹⁰⁹. Para 2018, se estima que el 26% de la población en Colombia son jóvenes entre los 14 y 28 años de edad¹¹⁰, lo que equivale a 12.768.157¹¹¹ de personas.

La distribución por sexo entre el grupo de jóvenes presenta algunas diferencias con respecto a la composición del total nacional. Según las proyecciones para el año 2018 del DANE con base en el Censo 2005, el 51% de los jóvenes son hombres (6.518.956), mientras que el 49% son mujeres (6.249.201). Estos porcentajes son inversos para el total nacional, en donde el 51% de la población son mujeres, y el 49% son hombres.

¹⁰⁸ ILOSTAT, cifras de 2017 con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH del DANE. Tomado de JUACO, Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia.

¹⁰⁹ Se estima que solo el 22% de la población joven vive en las zonas rurales del país (Documento CONPES 173 de 2014).

¹¹⁰ Este rango de ajusta a la definición de joven en la Ley 1622 de 2013 ‘Estatuto de ciudadanía juvenil’.

¹¹¹ De acuerdo con las proyecciones poblaciones con base en el Censo 2005.

Pese a la estructura igualitaria de la distribución por sexo, se identifican algunas diferencias entre las oportunidades educativas y laborales de las mujeres jóvenes con respecto a población joven masculina. Cerca del 22% de los jóvenes entre los 15 y 24 años no tienen empleo, ni están estudiando o recibiendo algún tipo de capacitación, este porcentaje para el caso de las mujeres jóvenes (30%) es más del doble del porcentaje registrado en los jóvenes hombres (13%)¹¹². Es decir, una de cada tres mujeres entre los 15 y los 24 años no tiene acceso al sistema educativo, ni al mercado laboral.

La tasa de cobertura neta¹¹³ por ciclos educativos evidencia pocas oportunidades de acceso adecuado para la población juvenil. El acceso a educación media de los jóvenes y adolescentes entre los 15 y 17 años es de 42.8% (en 2017) y tan solo la mitad de los jóvenes entre los 17 y 21 años acceden a educación superior. La cobertura de educación superior entre este subgrupo de la población joven es del 53%¹¹⁴. En este sentido, los jóvenes no logran acceder de manera oportuna al sistema educativo, y los que logran acceder no lo hacen en condiciones de calidad y pertinencia lo que tiene consecuencias sobre el desarrollo social y productivo de este grupo de población.

La población joven representa un tercio de la población en edad de trabajar, sin embargo, es un grupo que se enfrenta a pocas y precarias oportunidades laborales (Tabla 12). Durante el trimestre móvil julio-septiembre de 2018 la tasa de ocupación¹¹⁵ de la población joven fue de 48%, 10 puntos porcentuales menor a la tasa de ocupación nacional que se ubicó en 58%. Además, la tasa de desempleo juvenil (16%) es casi el doble de la tasa de desempleo para el total nacional (9%). Esta situación puede ser más grave si se toma en cuenta que los jóvenes que logran acceder al mercado lo hacen bajo condiciones poco favorables: alta informalidad, bajos niveles de salarios y remuneración, condiciones contractuales desventajosas, trabajo infantil, entre otras. (Documento CONPES 173 de 2014).

Tabla 12. Estadísticas de mercado laboral para la población joven.

Indicador	Nacional			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
TGP	57,4	65,4	49,2	58,3	63,7	53,0	54,1	71,6	35,2
TO	48,0	57,1	38,6	47,8	54,3	41,2	48,7	66,9	28,8
TD	16,5	12,7	21,6	18,1	14,7	22,2	10,1	6,5	18,1
T.D. Abierto	15,5	12,2	20,1	17,3	14,3	21,0	8,6	5,6	15,3
T.D. Oculto	0,9	0,5	1,5	0,8	0,4	1,2	1,5	0,9	2,8

¹¹² ILOSTAT, cifras de 2017 con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares-GEIH del DANE. Tomado de JUACO, Sistema Nacional de Información en Juventud y Adolescencia de Colombia.

¹¹³ La tasa de cobertura neta es igual a la población matriculada en un nivel educativo que tiene la edad normativa para cursar dicho nivel.

¹¹⁴ Datos a 2017 (ver Pacto I, línea C ‘Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos’).

¹¹⁵ La tasa de ocupación se define como el porcentaje de población en edad de trabajar que se encuentra ocupada.

Indicador	Nacional			Urbana			Rural		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Inactivos	42,6	34,6	50,8	41,7	36,3	47,0	45,9	28,4	64,8
% de la PET	31,6	32,6	30,6	31,7	33,3	30,3	30,9	30,2	31,7

Fuente: DANE, GEIH (trimestre julio-septiembre de 2018).

Avanzar hacia la equidad incluye remover todas las formas de desigualdad y mejorar las condiciones de vida de los más vulnerables. En este sentido, se debe garantizar el acceso a mayores y mejores oportunidades sociales y productivas para la población joven de Colombia.

2. Objetivos y estrategias

a. Transición armónica de la infancia a la juventud

Objetivo: Fortalecer los proyectos de vida apostándole a una transición armónica de la infancia a la juventud

- a) **Estrategia: Rectoría y consolidación institucional, transición a la juventud (ver Pacto por la equidad; línea B: Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia)**
 - Colombia Joven, MinTrabajo, el MEN, PS y el ICBF, construirán un documento de política planteando una estrategia de transición de la infancia a la juventud, que incluya la transformación del modelo de protección del adolescente trabajador hacia uno que promueva su desarrollo integral, vincule las estrategias de inclusión social y productiva, las rutas de acceso a la educación postmedia, los contratos de aprendizaje, la inclusión social de las niñas, niños y adolescentes con discapacidad(ver pacto por la inclusión social y la dignidad de todas las personas con discapacidad PCD), y la atención integral a la infancia y la adolescencia.
- b) **Estrategia: Atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, ampliando los logros y vinculando a las familias (ver Pacto por la equidad; línea B: Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia)**
 - **Creación del programa desarrollo naranja** por parte del ICBF dirigido a la prevención de vulneraciones y fortalecimiento familiar, su diseño será diferencial y estará en armonía con la jornada única. El programa integrará oferta de Colciencias, Coldeportes y el Ministerio de Cultura. Específicamente para la adolescencia, el programa tendrá un componente de competencias transversales y laborales, en consistencia con la oferta de MinTrabajo, Sena y Servicio Público de Empleo.

b. Movilidad social y cierre de brechas

Objetivo: Garantizar el tránsito de los jóvenes de la educación media a la educación superior, técnica y tecnológica para promover la movilidad social y el cierre de brechas

- c) **Estrategia:** Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad (ver Pacto por la equidad; línea C: ‘Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos’)
 - **Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable.** Garantizar el acceso de los estudiantes pobres y vulnerables a instituciones de Educación Superior Públicas con un esquema gradual de gratuidad (matrícula y sostenimiento). El beneficio será condicionado de acuerdo con el desempeño del estudiante, la permanencia y posterior graduación del programa.
 - **Reconocimiento de la excelencia académica.** Establecer un programa de excelencia académica dirigido a estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad según puntaje Sisbén que deseen cursar programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad.
- d) **Estrategia: Ampliación de la cobertura de Jóvenes en Acción y rediseño del programa (ver Pacto por la equidad, línea J: ‘Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza’)**
 - Prosperidad Social ampliará la cobertura del programa y beneficiará a 500 mil jóvenes adicionales en el siguiente cuatrienio, incrementando la permanencia en la educación técnica, tecnológica y profesional, fortaleciendo las competencias socioemocionales que faciliten su inserción social y laboral.

c. Formación del talento humano

Objetivo: Fortalecer la calidad y la pertinencia de la educación acorde a las expectativas de desarrollo social y productivo

Estrategia: Fortalecimiento y articulación institucional para el diseño e implementación de la política de formación del talento humano (ver Pacto por la equidad, línea F: ‘Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva’)

- El Ministerio del Trabajo en articulación con las entidades del orden nacional liderará la construcción de un sistema general de información del Sistema Nacional de Cualificaciones.

Este debe proporcionar información a los individuos, empresas y proveedores de educación y formación para el trabajo sobre el contexto laboral.

- El Ministerio del Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, dirigirá y promoverá la **gestión y formación por competencias en ámbitos empresariales**. Se hará especial énfasis en esquemas de formación dual, se apoyarán las unidades vocacionales de aprendizaje en empresa (UVAES) y las diversas prácticas de los aprendices en ámbitos laborales.
 - A. El Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, Prosperidad Social y el SENA, en concordancia con las acciones de la línea de “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, desarrollarán una **estrategia para articular la educación secundaria y media con la terciaria en las zonas rurales**, con el propósito de ofrecer formación pertinente para el desarrollo de competencias en los jóvenes rurales que sirvan a sus emprendimientos.

d. Inclusión productiva de los jóvenes

Objetivo: Estimular la inclusión productiva de los jóvenes para promover la movilidad social

- a) *Estrategia:* Diseñar rutas integrales para la inclusión productiva de la población joven en situación de pobreza y vulnerabilidad diferenciando estrategias urbanas y rurales (ver Pacto I, línea F: ‘Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva’).
- b) *Estrategia:* Programas de emprendimiento y microfranquicias que generen encadenamientos inclusivos (ver Pacto por la equidad, línea F: ‘Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva’).
- c) *Estrategia:* Creación de incentivos para que el sector privado y el sector público participen activamente en la generación de encadenamientos productivos en la economía rural del sector no agropecuario (ver Pacto por la equidad, línea F: ‘Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva’).

e. Apoyo y acompañamiento a los jóvenes: acceso a la información y al conocimiento.

Objetivo: Implementar una estrategia dirigida a los jóvenes en donde se desarrolle actividades para fortalecer los proyectos de vida, las habilidades socioemocionales, la innovación y el liderazgo

Estrategia: centros SACÚDETE para contribuir al cierre de brechas y a la equidad de la población joven

3. Metas e indicadores

Para ver metas e indicadores revisar en el Pacto por la equidad: línea B ‘Primero los niños: atención integral desde la primería infancia hasta la adolescencia’, línea C ‘Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos’, línea F ‘Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva’ y línea J ‘Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza’.

H. Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores

Buena parte del progreso del país se refleja en el grado de bienestar de las personas que se encuentran en la última etapa de su vida. El que los adultos mayores accedan a los servicios y bienes para enfrentar sus situaciones o necesidades particulares, significa un gran logro de inclusión social y productiva. Un logro obtenido por los esfuerzos hechos en varios períodos de la vida y por el accionar tanto del aparato estatal como de la persona en sí misma.

La disminución de las capacidades físicas y mentales de los adultos mayores los hace menos productivos frente a los grupos con mejores estados de salud y vigor lo cual conlleva a una mayor dependencia económica y falta de autonomía. También requieren de mayor atención y cuidado debido a su creciente dependencia funcional y propensión a las enfermedades. Pero a la vez representan un gran potencial de desarrollo. Pueden aportar sus saberes y experiencias en diferentes ámbitos de la sociedad: procesos productivos, espacios de educación y formación, convivencia pacífica, entre otros, con base en principios de respeto, justicia y equidad.

El objetivo general de la política pública para la vejez será brindar oportunidades efectivas a los adultos mayores para que tengan una vida activa, saludable y con seguridad económica, tanto en las áreas rurales como urbanas. Para lograrlo se requieren acciones desde los campos de la salud, la educación/formación, la recreación, el deporte y el trabajo. Igualmente, es necesario desarrollar una oferta de servicios de cuidado y mejorar aspectos institucionales tanto a nivel nacional como

territorial. Concretar estas acciones permitirán que dicha política tenga realmente un enfoque de derechos humanos, de envejecimiento activo y de inclusión social y productiva.

1. Diagnóstico

Más personas en vejez con necesidades crecientes

Los adultos mayores de 60 años en Colombia suman 5,9 millones de personas a 2017. Un 21,5% vive en la zona rural, 54,5% es mujer y en conjunto representan 11,8% del total de la población. Han venido ganando participación y se prevé que hacia 2050 representen un 23% del total¹¹⁶. Ese aumento en la participación se debe básicamente a la disminución de la fecundidad, que pasó de 6,8 en 1965 a 1,8 en 2018, y al aumento de la esperanza de vida al nacer, la cual pasó de 60,1 años a 74,6 años respectivamente.

La evolución de la esperanza de vida significa que las condiciones en la vejez han mejorado. Sin embargo, otros indicadores muestran que los adultos mayores enfrentan muchas carencias. Un 18,3% de ellos está en situación de pobreza y 5,1% en pobreza extrema con una amplia brecha entre las zonas urbanas y rurales. En las primeras esos niveles de pobreza llegan a 16% y 3,6% y en las segundas a 26,9% y 10,7% en su orden. Además, se estima que un 20% de los adultos mayores no recibe ningún tipo de ingreso¹¹⁷. Por otra parte, se observa que un 19,4% de los adultos mayores vive en un hogar pobre según la medición multidimensional, siendo este indicador de 12,9% para los territorios urbanos y de 42,6% para los rurales.

Esas condiciones precarias de ingresos y bienestar de los adultos mayores se deben a su imposibilidad de generar un flujo de ingresos autónomo y suficiente derivado bien sea del trabajo (debido a la disminución natural de sus capacidades físicas y mentales) o de rentas provenientes de inversiones o ahorros hechos en etapas previas (como arriendos, utilidades o pensiones). También se debe a la falta de mejores mecanismos estatales de protección económica para la vejez.

La disminución natural de las capacidades conlleva, entre otros aspectos, a una menor participación en el mercado laboral. Mientras que en otros grupos etarios las tasas de participación y de ocupación están alrededor del 80%, en los adultos mayores esos indicadores sólo llegan al 37%. Y entre aquellos adultos mayores que consiguen empleo, un 69% se ocupa como cuenta propia y sólo un 15% como asalariado. Por otra parte, un 27% percibe ingresos cuyo monto promedio representa un 95% del salario mínimo legal mensual vigente (smlmv) y un 11% recibe en promedio 169% del smlmv por concepto de arriendos.

Por su parte, los esquemas estatales tienen una cobertura de 56,4% (Tabla 13) de las personas en edad pensionable, compuestos principalmente por las pensiones (31,1%) y los subsidios

¹¹⁶ Fedesarrollo y Saldarriaga Concha 2015. Misión Colombia envejece: cifras, retos y recomendaciones.

¹¹⁷ Merchán César 2015. Mercado laboral e ingresos en la vejez en Colombia. Observatorio de políticas de familias. Boletín No. 6, diciembre.

asistenciales (23,9%). Estos últimos son los otorgados por el Programa Colombia Mayor cuyo monto máximo sólo representa en 2017 un 64% de la línea de pobreza extrema, un 30% de la línea de pobreza y un 10% del smlmv.

Esa disminución de capacidades también genera la necesidad de un mayor cuidado para los adultos. Se estima que 1,5 millones de mayores de 60 años son sujetos de cuidado (ver línea Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos). Sin embargo, aún no existe un sistema de cuidado integral para esta población ni tampoco mayor información sobre la oferta de servicios a nivel territorial.

Aunque existen grandes avances en el sistema de salud en cuanto a disminuir la morbilidad y multimorbilidad, estos no son suficientes para garantizar un envejecimiento activo y saludable. Se requiere de diversas acciones de otros sectores. Hoy en día existen pocas políticas afirmativas implementadas y no se tiene mayor información sobre la cobertura en servicios de recreación, deporte, y educación. Estos servicios contribuyen a mejorar los entornos sociales de los adultos mayores. Los pueden conectar con escenarios públicos institucionalizados a través de programas, grupos y organizaciones, constituyendo un referente de satisfacción, sentido de pertenencia y validación de la utilidad social que gratifica la vida¹¹⁸.

En el aspecto institucional hay bastantes carencias. No se han desarrollado ni implementado las medidas contempladas en las normas de protección en la vejez. Tampoco existen diagnósticos comprensivos sobre la oferta de servicios y la capacidad de financiación en los diferentes órdenes territoriales. También se observa una falta de armonización entre los esquemas de protección económica y el resto de servicios para la vejez lo cual es necesario para poder trazar rutas de atención integral. Incluso dentro de los mismos mecanismos de protección económica existe una divergencia de incentivos que induce al arbitraje entre esquemas de ahorro, entre los regímenes de pensiones de prima media con prestación definida y el de ahorro individual de pensiones, con el agravante de que con frecuencia las decisiones se toman con deficiencias de información por parte de los ahorradores, con resultados adversos principalmente por parte de las personas de menores ingresos en su propio perjuicio y con grandes riesgos de caer en la pobreza.

Adicionalmente, la información para pensionarse es deficiente y los arreglos institucionales para el reconocimiento de las pensiones a las personas más pobres, que requiere del complemento de la Garantía de Pensión Mínima, son complejos y tienen grandes costos fiscales a la hora de hacerse efectivos por parte de las aseguradoras. Por esta razón se requiere hacer del Fondo de Garantía de Pensión Mínima un instrumento que responda al espíritu para lo cual fue creado, permitir que los trabajadores con ingresos menores logren obtener un beneficio pensional.

Así mismo, se requiere que el sistema general de pensiones unifique sus reglas para el reconocimiento de pensiones y el otorgamiento de beneficios, que estos estén ligados a las

¹¹⁸ Ministerio de Salud 2015. Sabe Colombia 2015: Estudio Nacional de salud, bienestar y envejecimiento.

cotizaciones efectuadas, con el fin de cumplir con los objetivos de equidad y justicia social promovido por este Plan de Desarrollo.

Tabla 13. Situación de las personas mayores de edad frente a los esquemas de protección para la vejez Colombia. 2018.

Grupos de Poblaciones	Población en edad de ahorrar para pensión *		Población en edad igual o mayor a la de pensión **		TOTAL***	
	Población	%/pob. total	Población	%/pob. total	Población	%/pob. total
Población total	28.049.463	100,0	6.330.144	100,0	34.379.607	100,0
Ocupados	19.373.913	69,1	2.210.069	34,9	21.583.982	62,8
Cotizantes a pensiones	8.581.596	30,6	86.683	1,4	8.668.279	25,2
Ahorradores a BEPs	356.195	1,8		0,0	356.195	1,0
Pensionados	250.186	2,9	1.967.767	31,1	2.217.953	6,5
Renta Vitalicia BEPS			6.038	0,1	6.038	0,0
Total población potencial Colombia Mayor	638.221		3.498.117	55,3	4.136.338	12,0
Beneficiarios efectivos	3.617		1.511.100	23,9	1.514.717	4,4
Sin cobertura	634.604		1.987.017	31,4	2.621.621	7,6
Pob. no potencial de Col. Mayor sin cubrir			771.539	12,2	771.539	2,2
Subtotal sin cobertura	18.861.486	67,2	2.758.556	43,6	21.620.042	62,9
Subtotal con cobertura	9.191.594	32,8	3.571.588	56,4	12.759.565	37,1
% cobertura/ocupados	47	-				

* Hombres de 18 a 61 años y mujeres de 18 a 56 años

** Hombres de 62 años y más y mujeres de 57 y más

***Hombres y mujeres mayores de 18 años

Fuente: Subdirección de Empleo y Seguridad Social -DDS-DNP con base en DANE, MinTrabajo y MinHacienda.

2. Estrategias

a. Seguridad económica en la vejez

Objetivo: aumentar los ingresos de los adultos mayores y su independencia económica

Estrategia: Promover el acceso a esquemas de protección económica e inclusión laboral

El Ministerio del Trabajo en coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, promoverá el desarrollo de instrumentos para aumentar la cobertura de la seguridad social para la protección de la vejez. Por un lado, esto significa que las personas en edades de trabajar deberán en lo posible afiliarse al sistema de pensiones o a los BEPS de acuerdo con las características de los contratos de trabajo para que efectivamente hagan ahorros para atender sus gastos en la vejez. Para ello, estas instituciones podrán ofrecer incentivos de corto y largo plazo y efectuar campañas para que las personas ahorren para la vejez. Igualmente, evaluarán el desarrollo de instrumentos para facilitar la generación de rentas en la vejez a través de mecanismos en los mercados inmobiliarios y de capitales. Así mismo, se promoverán las modificaciones normativas

que, de ser necesario, permitan la flexibilización de las condiciones en que se acceda a la seguridad social, en particular para quienes desarrollen labores de dedicación parcial u otras formas de vinculación contractual diferentes a las que tradicionalmente han definido la vinculación del trabajador a la seguridad social. En este aspecto es fundamental tener en cuenta el acceso a la seguridad social de quienes, por cuenta de su ocupación parcial, devengan menos de un salario mínimo mensual vigente.

Dentro de los incentivos a desarrollar para que se generen ahorros en BEPS se promoverá el fortalecimiento del capital que financia las rentas vitalicias en este esquema, para aquellos casos en que el beneficiario no cumpla con los requisitos para acceder a una pensión, con los recursos destinados a indemnizaciones sustitutivas o devolución de saldos en el sistema pensional, sólo cuando el beneficiario no cumpla las condiciones para el acceso a una pensión. Igualmente deberá desarrollarse un mecanismo de carácter solidario para fortalecer los recursos que se destinan a los subsidios que se otorgan para el cálculo de las rentas vitalicias del mecanismo de BEPS.

Por otra parte, las personas de bajos ingresos que hoy en día no pudieron acceder a pensiones ni a Beps, tienen la opción de ser beneficiarias del programa Colombia Mayor el cual debe aumentar su cobertura de acuerdo con criterios de vulnerabilidad. En todo caso, en el mediano plazo Colombia deberá tender a que la mayoría de sus adultos mayores estén protegidos con ingresos derivados de los ahorros o inversiones efectuados en las etapas anteriores más productivas.

El DPS, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, propenderán porque en el cumplimiento de sus acciones de apoyo al emprendimiento (líneas de inclusión productiva y emprendimiento), se promueva la participación de los adultos mayores en las iniciativas de negocio de los hogares. Esto permitirá aprovechar los conocimientos y experticia de los adultos mayores a la vez que fortalece sus relaciones intergeneracionales.

De la misma manera, el Ministerio del Trabajo en cumplimiento del desarrollo de un modelo especial de servicios de inclusión laboral (Línea de Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva), deberá desarrollar rutas de empleabilidad para los adultos mayores. También deberá desarrollar rutas para el emprendimiento en coordinación con otros ministerios o entidades sectoriales. En los dos casos esto debe ir acompañado de estrategias de capacitación y reentrenamiento.

En respuesta a las nuevas realidades demográficas, económicas, de distribución del ingreso y de formalidad del empleo, el Gobierno Nacional estudiará la implementación de políticas que permitan instaurar programas integrales y complementarios de protección a la vejez, en materia pensional se pretende superar la competencia entre los dos regímenes existentes buscando que se complementen para eliminar los incentivos que los hacen incompatibles. Regirán estas medidas criterios actuarialmente justos y sostenibles financieramente.

b. Cuidado de las personas mayores

Objetivo: Suministrar servicios de cuidado oportunos, suficientes y de calidad para los adultos mayores

Estrategia: Establecer pautas sobre la oferta de servicios y la formación de talento humano para el cuidado

- Prosperidad Social, la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Salud, establecerán los lineamientos para la creación de oferta de cuidado para los adultos mayores, particularmente para aquellos con demencia y dependencia funcional. Esto incluye establecer los estándares mínimos de calidad para la oferta pública y privada de cuidado en la vejez.
- Los ministerios de Educación y del Trabajo fomentarán la formación de talento humano para la atención y cuidado de los adultos mayores. Acorde con sus funciones, deberán estimar las necesidades de talento humano, tanto a nivel cuantitativo como cualitativo, a nivel local y departamental teniendo en cuenta aspectos culturales de las regiones.

También deberán implementar acciones para responder oportunamente con la oferta de cuidadores bien sea a través de la formación (por medio de instituciones de educación y de formación para el trabajo) o de otros mecanismos como la certificación de competencias o servicios de empleo para facilitar la identificación del recurso humano. Además, deberán hacer especial énfasis en la capacitación de los adultos mayores que ejercen el rol de cuidadores, con los debidos ajustes metodológicos (ver línea: cuidado y otras acciones coordinadas en el Pacto por la igualdad de la mujer).

c. Envejecimiento activo y saludable para una vida digna e independiente

Objetivo: Brindar oportunidades para que los adultos mayores tengan una vida activa y saludable

Estrategia: Establecer acciones desde los sectores de salud, educación, formación y recreación para mejorar la vida de los adultos mayores

- El Ministerio de Salud establecerá lineamientos para que los municipios, departamentos, entidades promotoras de salud e instituciones prestadoras de salud ejecuten acciones de prevención para disminuir la morbilidad y multimorbilidad de los adultos mayores. También promoverá que estos lineamientos se desarrollen en los Centros de Vida, los Centros Día y los Centros de Bienestar del Anciano.

- Los ministerios de Salud y de Educación impulsarán la oferta de formación de posgrado en geriatría y en estudios interdisciplinarios en gerontología con altos estándares de calidad. Estas acciones se harán teniendo en cuenta las necesidades de atención de adultos mayores a nivel local.
- El Ministerio de Educación diseñará e implementará modelos de educación flexible para adultos mayores en los territorios urbanos y rurales. Igualmente, adaptará los contenidos y metodologías pedagógicas acorde con las particularidades de los adultos a atender y hará énfasis en el manejo de nuevas tecnologías con el fin de cerrar la brecha tecnológica de tipo generacional.

Así mismo, los ministerios de Educación y del Trabajo promoverán que las instituciones de educación y de formación para el trabajo, incorporen a adultos mayores en los procesos de transmisión de conocimientos. Esto permitirá aprovechar el conocimiento y legado de las viejas generaciones al tiempo que les puede retribuir tanto en reconocimiento como en ingresos.

- Coldeportes consolidará y ampliará las estrategias de promoción de la actividad física, deportiva y de recreación para las personas adultas y adultas mayores. De esta manera, en cada certamen o evento deportivo o recreativo que se realice a nivel local, deberá contemplar eventos específicos para las personas mayores o su incorporación en este tipo de actividades. La Entidad deberá promover que diversas instancias y organizaciones como las juntas de acción comunal, las secretarías de desarrollo social y las cajas de compensación, desarrollen actividades culturales, deportivas y de recreación para las personas mayores (ver línea: Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos y la convivencia y cohesión social).

d. Hacia una institucionalidad, suficiente, articulada y eficaz

Objetivo: Disponer de una institucionalidad eficiente para la atención efectiva de los adultos mayores

Estrategia: Mejorar las instancias, instrumentos y normas que apuntan a la protección de los adultos mayores.

- Las entidades del Gobierno nacional pertenecientes al Consejo Nacional del Adulto Mayor activarán dicho Consejo y armonizarán la normatividad para hacer efectivas las medidas contempladas en las políticas y normas sobre envejecimiento y vejez y hacer realidad el suministro de los servicios sociales para esta población. Esto implica medidas como la adhesión de Colombia a la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la reglamentación de la Ley 1850 de 2017 y el diseño y ejecución de una ruta integral de atención a la vejez.
- Esas mismas entidades junto con el Ministerio del Trabajo, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República establecerán un sistema de seguimiento a la situación de las personas mayores y de la institucionalidad para su atención. Este incluirá el sistema de información y otros elementos de seguimiento contemplados en la Ley 1251 de 2008 al igual que mecanismos de rendición de cuentas como un tablero de control. También tendrá en cuenta los

aspectos presupuestales, institucionales y de prestación de servicios. Los resultados de dicho sistema deberán presentarse al Consejo Nacional de Política Económica y Social al menos una vez al año.

- El Consejo del Adulto Mayor deberá garantizar la articulación entre los diversos órdenes de gobierno para hacer efectivas sus responsabilidades e incentivar de forma coordinada su participación en la atención de los adultos mayores. Hará énfasis en los temas de inspección, vigilancia y control de los estándares de oferta territorial, de cofinanciación y fuentes de financiamiento y del suministro de información.

3. Metas e indicadores

Indicador	Línea base 2017	Meta cuatrienio (2018- 2022)
Disminuir la índice mortalidad de personas de 60 años y más por enfermedades crónicas	Por definir	Por definir
Aumentar el porcentaje de personas de 60 años o más que reciben algún tipo de cuidado	Por definir	Por definir
Aumentar el % de adultos mayores que recibe ingresos por parte de los esquemas estatales para protección en la vejez.	Por definir	Por definir
Desarrollar de rutas de empleabilidad para los adultos mayores.	Por definir	Por definir

I. Deporte y recreación para el desarrollo integral de los individuos y la convivencia y cohesión social

1. Diagnóstico

El deporte es un elemento vital que contribuye al buen estado físico, al bienestar mental y a la interacción social de los individuos. De ahí que el deporte además de ser un fin en sí mismo del desarrollo, es considerado un vehículo de la política social para lograr un rango de otros objetivos no deportivos. La política de deporte en Colombia presentó un cambio relevante desde la década de los noventa a partir de la entrada en vigencia de la Ley del Deporte (Ley 181 de 1995¹¹⁹) que crea el Sistema Nacional del Deporte (SND) y sistema paralímpico. Este sistema tiene el objetivo de generar y brindar oportunidades de participación en procesos de iniciación, formación, fomento y práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre. Sin embargo, 22 años después de su creación, el SND evidencia problemas que no han permitido la masificación de

¹¹⁹ Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la Educación Física y se crea el Sistema Nacional del Deporte.

prácticas en este tipo de actividades; las coberturas de los programas para atender los adultos mayores y personas con condiciones especiales, entre otros, no se han ampliado y su atención sigue siendo restringida. Así mismo, existe desarticulación entre las federaciones, los clubes y las ligas, dificultando la obtención de mejores logros en el deporte asociado. Los mecanismos de coordinación entre estos organismos y la institucionalidad pública y administrativa, tanto a nivel nacional, departamental y municipal, es débil y no permite reglas de juego ni competencias claras para cada uno de los organismos que conforman el SND.

Durante los últimos años, Colombia alcanzó significativos avances en materia de promoción y provisión de servicios en la actividad física, recreación y el deporte. Actualmente, más de 4 millones de personas se benefician de la oferta deportiva y recreativa (Coldeportes, 2018). A pesar de esto, la práctica deportiva de la población aun es baja. El 51,1% de la población de 18 a 64 años cumple con las recomendaciones de actividad física correspondiente a acumular por lo menos 150 minutos de actividad física moderada a la semana o como mínimo 75 de minutos de intensidad vigorosa semanalmente¹²⁰. A lo anterior se suman los problemas de sobrepeso de la población. El 56,4% de adultos de 18 a 64 años se encontraba en exceso de peso. Pese a que cada vez más departamentos tienen escuelas de formación deportiva aun es necesario ampliar esta oferta a un mayor número de municipios, focalizando prioritariamente territorios y municipios más vulnerables.

En el caso del posicionamiento internacional y la consolidación de altos logros deportivos se observa un incremento en el número de atletas participantes en competencias internacionales. De esta forma, en los Juegos Olímpicos de Rio 2016, la participación de los deportistas colombianos se duplicó en comparación con los anteriores juegos de Beijing y se ganaron más medallas de oro que en el total de las participaciones históricas (Jaramillo S. & Rodríguez J, 2017)¹²¹. Sin embargo, el número de medallas y reconocimientos sigue siendo inferior con respecto al número de participantes por delegación, y en comparación con otros países de la región como Argentina, México y Brasil. Esto se debe a los limitados procesos de entrenamientos cualificados y falta de incentivos para los talentos deportivos. A lo anterior se suma un problema de desarticulación de oferta a nivel territorial. Actualmente las federaciones y asociaciones privadas no están articuladas con las entidades regionales, limitando la oferta disponible.

2. Estrategias

¹²⁰ Encuesta Nacional de Situación Nutricional, 2015.

¹²¹ De tres medallas obtenidas en Pekín en 2008, pasó a obtener ocho en Londres 2012 (1 de oro, 3 de plata y 4 de bronce); su mejor presentación ha sido en los Olímpicos de Río de 2016 al obtener 3 medallas de oro, 2 de plata y 3 de bronce, ubicándose en el puesto 23 a nivel mundial.

a. Rectoría y consolidación institucional del Sistema Nacional del Deporte

Con el fin de asegurar una mejor y mayor cobertura en la atención a la población que se beneficia de los programas de recreación, actividad física y deporte, Coldeportes fortalecerá la rectoría del sector como generador de política deportiva. Lo anterior exige el desarrollo de una acción armonizada y coherente con los organismos que conforman el Sistema Nacional del Deporte y sistema paralímpico. De esta forma, se desarrollarán las siguientes estrategias a cargo de Coldeportes para lograr la coordinación con otras entidades del Gobierno nacional.

- Actualización y ajuste de procesos normativos o reglamentarios que se requieran para definir los roles, competencias y responsabilidades de todos los actores que hacen parte del SND.
- Estandarización de los procesos de promoción, formación y cualificación deportiva.
- Actualización y reglamentación de los procesos de inspección, vigilancia y control para garantizar la integridad y transparencia en las organizaciones deportivas.
- Implementación del observatorio del sistema nacional del deporte para garantizar el acceso y la trasparencia de la información en materia deportiva y de recreación, así como la captura de esta para la toma de decisiones en materia de política deportiva.

b. Más deporte social comunitario y aprovechamiento del tiempo libre

La política del sector se orientará a fortalecer el desarrollo social y personal de todo el ciclo de vida de los colombianos, con el propósito de generar procesos de inclusión, convivencia y legalidad como aspectos fundamentales de la equidad. Específicamente se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- La equidad de género con la inclusión de las mujeres sujetos sociales que contribuyen a la transformación social y a la construcción del país a través del deporte comunitario.
- La inclusión de personas con discapacidad para fomentar la participación e inclusión de las personas con discapacidad a través del deporte comunitario.
- La formulación de lineamientos de política para la implementación de la actividad física en el proceso de educación deportiva de los NNA del país.
- La preservación y cuidado del medio ambiente motivando a la comunidad para el desarrollo de acciones a favor de la preservación y cuidado de este a través del deporte comunitario.
- Una estrategia para el fortalecimiento de valores y la sana convivencia a través de las prácticas deportivas y recreativas de manera sostenible y articulada.

Por su parte, los escenarios deportivos y equipamientos adecuados y con permanente utilización son espacios privilegiados, no solamente para la práctica de actividades físicas y deportivas, sino como espacios de convivencia y participación social, capaces de fortalecer los componentes educativos del deporte en las diferentes partes del ciclo de vida, generando mecanismos adecuados para el desarrollo de vida y entornos saludables, competencias ciudadanas, vínculos de solidaridad y respeto propio y por el otro, conciencia ambiental y cuidado de la naturaleza. Para lo anterior se propone:

- Desarrollar lineamientos técnicos de política pública del deporte social comunitario con enfoque diferencial.
- Ampliar la cobertura de las escuelas de formación deportiva en el país a través de una estrategia extraescolar con estructura pedagógica enfocada en orientación, aprendizaje y práctica de las actividades físicas y recreativas.
- Ampliar la cobertura de actividades recreativas desde lo territorial como parte del proceso del desarrollo creativo en los niños, niñas y jóvenes adolescentes, la construcción de confianza y de vínculos de solidaridad.
- Ampliar la oferta de programas en actividad física y deporte escolar extracurricular de las escuelas deportivas, colegios y comunidades del país.
- Impulsar el uso de la oferta deportiva, de recreación y aprovechamiento del tiempo libre en espacios dignos, con desarrollos urbanos articulados con los lineamientos del sector, a fin de extender prácticas para la salud física y luchar contra el sedentarismo.
- Generar mecanismos de financiación de escenarios deportivos mediante Alianzas Público Privadas (APP)

c. Talentos deportivos con potencial de alto rendimiento

Con el propósito de estimular la profesionalización de los talentos deportivos con potencial de alto rendimiento, se continuará con el desarrollo de programas de posicionamiento y liderazgo que buscan el desarrollo óptimo de los deportistas de alto rendimiento (competidores integrales), con posibilidades de formación superior, desde que son seleccionados como futuras promesas del deporte colombiano y durante su proceso de competición y posterior retiro.

Para lo anterior se propone:

- Reglamentar los lineamientos que permitan desarrollar y fortalecer la articulación del SND, en especial con el Comité Olímpico Colombiano, el Comité Paralímpico Colombiano, Federaciones Deportivas Convencionales y Paralímpicas, y entes regionales.

- Desarrollar convenios y alianzas de cooperación con el sector privado para optimizar los recursos públicos del nivel nacional y territorial, que impulsen la participación en competencias nacionales e internacionales.
- Desarrollar estrategias y mecanismos para posibilitar una mayor participación de los deportistas de altos logros en eventos internacionales, eventos especiales e intercambio de experiencias y conocimientos con países aliados.
- Establecer alianzas con la academia para apoyar el desarrollo integral de los deportistas incluyendo su posibilidad de apoyo mediante becas universitarias con flexibilidad académica.

3. Metas e indicadores

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Deporte y recreación	Calidad y fomento de la educación superior	Beneficiarios que acceden a programas de deporte comunitario, deporte escolar, actividad física y recreación con enfoque diferencial	38.552	41.500
Deporte y recreación	Calidad y fomento de la educación superior	Municipios impactados con programas y proyectos de deporte comunitario	117	210

J. Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza

Aun cuando se logró una reducción acelerada de la pobreza monetaria, principalmente por el crecimiento que tuvo el ingreso per cápita de los más pobres, y de la pobreza multidimensional en Colombia en las últimas dos décadas, persisten disparidades territoriales y en distintos grupos de población en lo que tiene que ver con el nivel, la velocidad de la caída e incluso, en algunos casos excepcionales donde la pobreza se incrementó, con el sentido mismo de la variación. Es así como persiste el reto de acelerar la reducción de la pobreza simultáneamente con la aparición de nuevos retos de inclusión social propios de una sociedad que está aumentando su nivel de bienestar (y con ello sus disparidades regionales), está en transición demográfica y cada vez con más población en áreas urbanizadas.

Continuar este progreso en la reducción de la pobreza no está asegurado sin un rediseño de las estrategias para la reducción de la pobreza orientado a la focalización de aquellos individuos y territorios que se están quedando atrás, que esté atado a estrategias para aumentar la calidad y

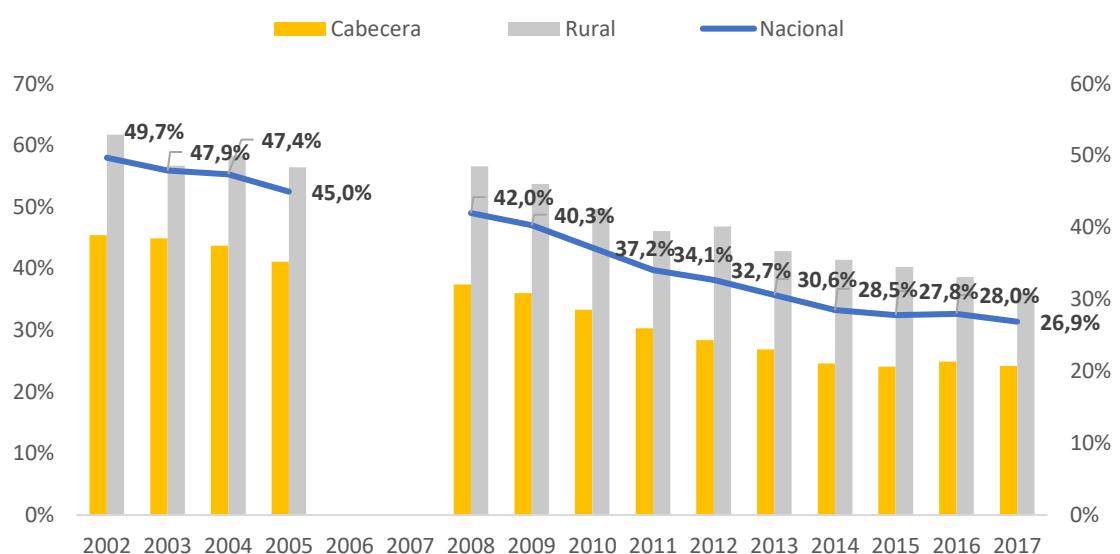
cobertura de los servicios sociales, que conecte con mercados y que incorpore flexibilidades en el diseño para la implementación diferencial en el territorio.

Esto acentúa el reto ya existente de tener políticas flexibles y diferenciadas por territorio, lo que implica construir nuevas mediciones y mecanismos de seguimiento que respondan a esta diferenciación, fortaleciendo los instrumentos para la asignación del gasto social, el rediseño de políticas y esquemas institucionales de prestación de los servicios y programas. Si bien existen programas centrados en la atención de población en pobreza, superar esta situación se consigue a través de un conjunto de intervenciones intersectoriales y de inclusión productiva principalmente, que deben alinearse con los objetivos y estrategias que se determinen para mejorar las condiciones de esta población.

1. Diagnóstico

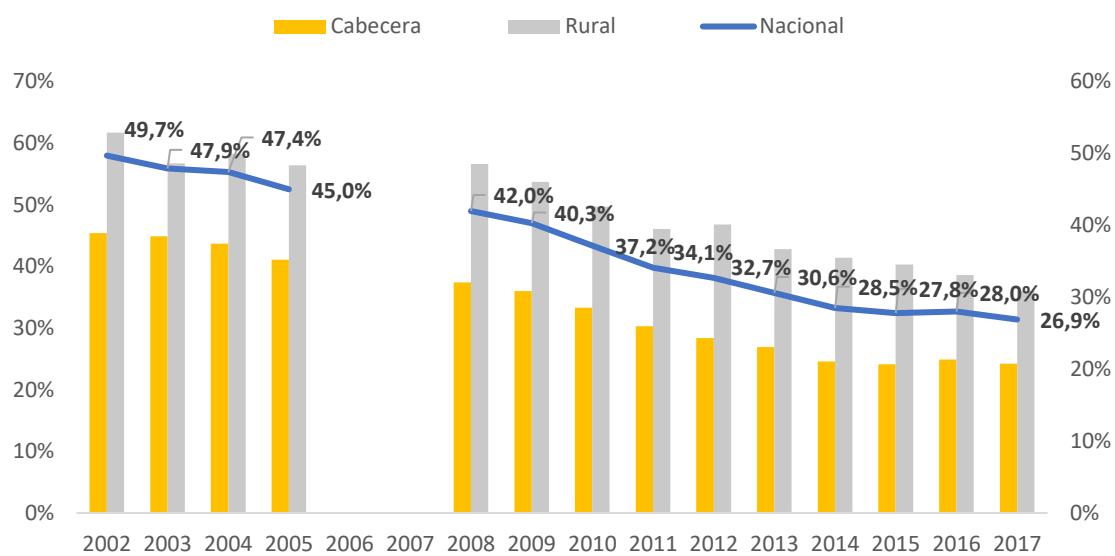
a. Pobreza monetaria

Entre 2002 y 2017 salieron de la pobreza 7 millones de personas (4,5 millones de cabeceras y 2,5 millones de áreas rurales), lo que significó una reducción de 22,8 p.p. en la pobreza monetaria, pasando de 49,7% a 26,9%.



Es importante destacar que en los últimos cuatro años la disminución fue más marcada en la zona rural, lo que significó una reducción de la brecha con respecto a las cabeceras. Sin embargo, a 2017 la pobreza monetaria rural fue 50% más alta que la urbana.

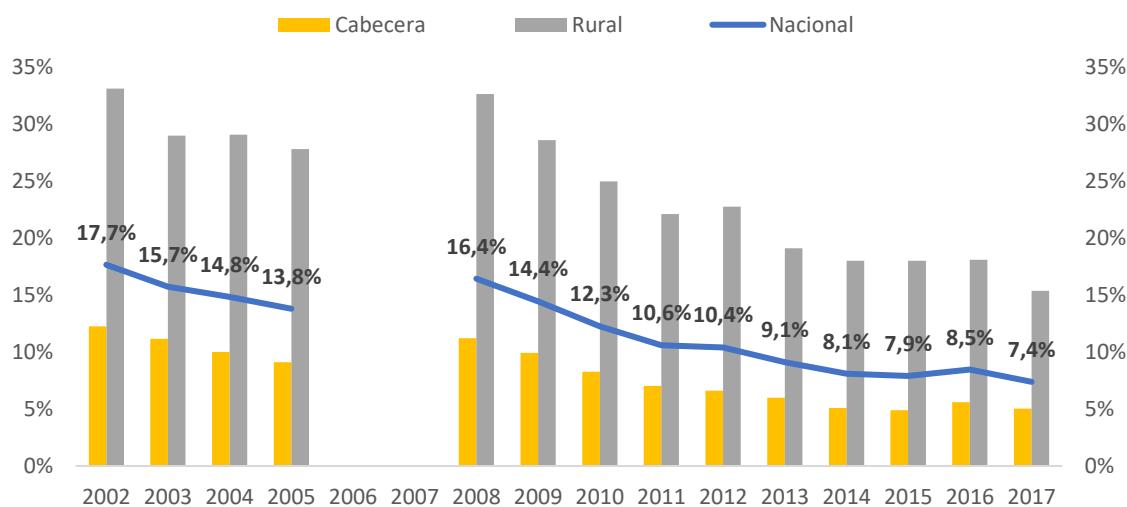
Gráfica 19. Pobreza monetaria, 2002-2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

En el mismo periodo salieron 3,6 millones de personas de la pobreza monetaria extrema, de las cuales 1,8 millones son de cabeceras y 1,8 millones de áreas rurales, para una reducción de más de la mitad (10,3 p.p.), pasando de 17,7%, a 7,4% (Gráfica 20). A 2017, la pobreza extrema rural fue 3 veces más alta que la urbana.

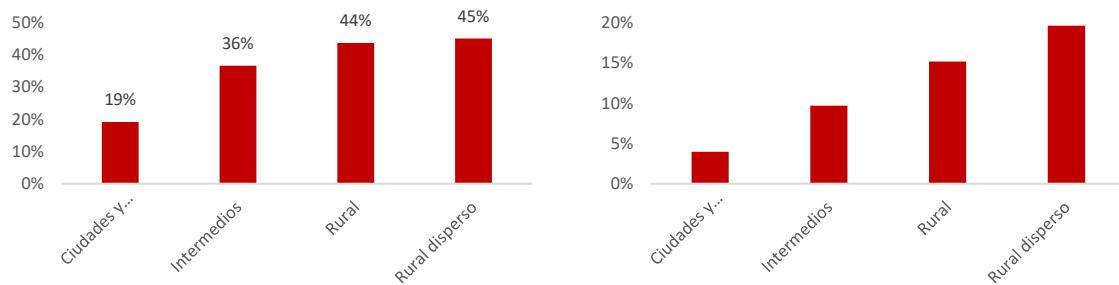
Gráfica 20. Pobreza monetaria extrema, 2002-2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

Las diferencias urbano-rurales son aún más notorias al examinar la pobreza por categorías de ruralidad (Gráfica 21). A 2017, la pobreza monetaria en el rural disperso fue 2,3 veces la de las ciudades y aglomeraciones y en el caso de la pobreza monetaria extrema 5 veces más.

Gráfica 21. Pobreza monetaria (izquierda) y monetaria extrema (derecha) por categorías de ruralidad, 2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

Adicionalmente, si bien se presentó una reducción generalizada de la pobreza en el país, Gráfica 26 la velocidad de la reducción no fue constante a través del tiempo y difiere por zona, como se observa en la Tabla 14. En particular, en los últimos 3 años, la reducción de la pobreza urbana se desaceleró mientras la rural se aceleró. Estas diferencias han llevado a que, si bien la proporción de pobres es mucho más alta en la zona rural, en términos absolutos la pobreza se esté concentrando ligeramente en las cabeceras. En 2002, el 68% de los pobres y pobres extremos, es decir 13.5 millones de personas, se ubicaban en esta zona y a 2017 esta proporción fue de 70%, aproximadamente 9 millones de personas. Al interior de las cabeceras, la pobreza en las trece principales áreas metropolitanas ha disminuido de manera acelerada y se está concentrando en el dominio denominado “otras cabeceras”. En 2002, 7 millones de personas correspondiente al 52% de los pobres urbanos estaba concentrado en esta zona y en 2017 5.5 millones de personas es decir el 62%.

Tabla 14. Variación porcentual de la incidencia de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema, 2002-2017

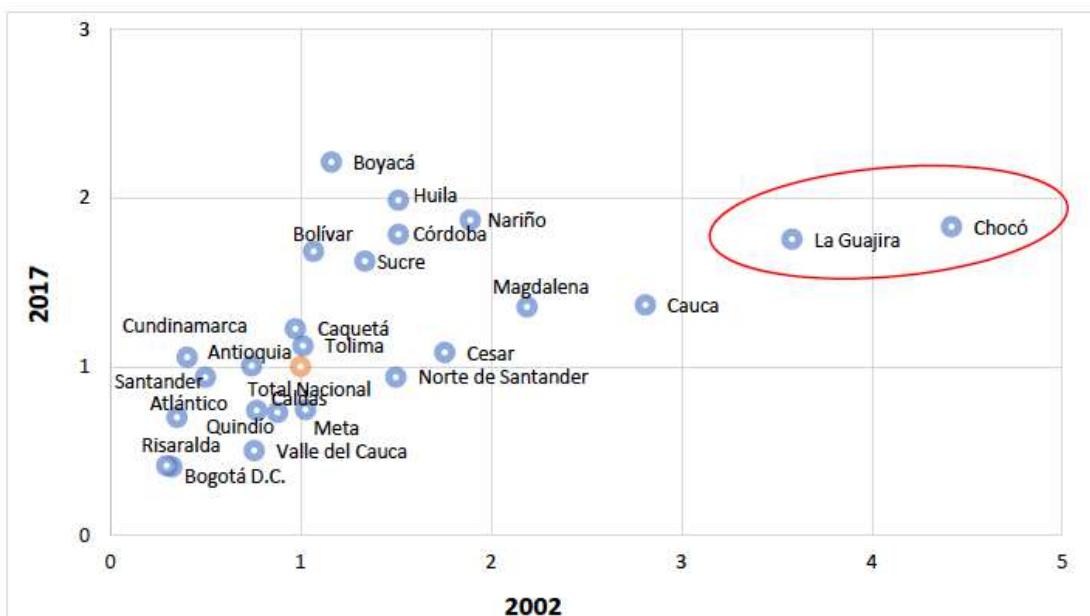
Año	Pobreza monetaria			Pobreza monetaria extrema		
	Nacional	Cabecera	Rural	Nacional	Cabecera	Rural
2003	-3,62%	-1,1%	-8,1%	-10,89%	-8,8%	-12,4%
2004	-1,0%	-2,7%	2,8%	-5,7%	-10,4%	0,2%
2005	-5,1%	-5,9%	-3,3%	-6,9%	-8,9%	-4,3%
2006						
2007						
2008						

Año	Pobreza monetaria			Pobreza monetaria extrema		
	Nacional	Cabecera	Rural	Nacional	Cabecera	Rural
2009	-4,0%	-3,7%	-5,1%	-12,1%	-11,5%	-12,3%
2010	-7,7%	-7,5%	-7,4%	-15,2%	-16,8%	-12,6%
2011	-8,3%	-9,0%	-7,2%	-13,5%	-14,9%	-11,5%
2012	-4,1%	-6,3%	1,5%	-2,0%	-6,2%	2,9%
2013	-6,4%	-5,3%	-8,5%	-12,5%	-9,1%	-16,1%
2014	-6,9%	-8,6%	-3,3%	-11,0%	-15,0%	-5,8%
2015	-2,5%	-2,0%	-2,7%	-2,5%	-3,9%	0,0%
2016	0,7%	3,3%	-4,2%	7,0%	14,2%	0,5%
2017	-3,9%	-2,8%	-6,7%	-12,7%	-10,1%	-15,0%

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

A nivel de departamentos (Gráfica 22), si bien el país experimentó caídas en pobreza monetaria y pobreza extrema en todos los departamentos, Chocó y La Guajira resaltan porque su brecha frente al promedio nacional fue la que más aumentó entre 2002 y 2017, especialmente en pobreza extrema. A 2017, Chocó tuvo 4,4 veces más pobres extremos frente al promedio nacional y La Guajira 3,6 veces más. En 2002 estas cifras fueron de 1,8 para los dos departamentos. Esto viene acompañado del rezago en otros indicadores sociales, en particular, en mortalidad y desnutrición infantil (La Guajira, en particular, tiene la tasa más alta del país en ambos indicadores).

Gráfica 22. Pobreza extrema por departamento como proporción de la nacional, 2002 vs 2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

Lo anterior plantea cuatro retos principales: (i) en las zonas rurales, la identificación de las personas en pobreza para focalizar el gasto social eficientemente, (ii) la mejora en la calidad de servicios para la inclusión social en zonas urbanas dada concentración de pobres en el dominio “otras cabeceras”, (iii) la necesidad de reforzar programas en los territorios específicos que se están quedando atrás y (iv) el diseño de nuevos indicadores que den cuenta de los nuevos retos de inclusión social propios de una sociedad que ha aumentado su nivel de bienestar.¹²² Esto implica, por un lado, la necesidad de contar con información para categorías geográficas más pequeñas para tener diagnósticos más precisos del cambio social, así como diseñar mecanismos adicionales de focalización y, por otro, la necesidad de replantear los principales programas de reducción de la pobreza de acuerdo con estas realidades territoriales.

Enfocándose en los últimos ocho años, el crecimiento del ingreso per cápita real, es decir el efecto crecimiento, fue el principal determinante de la reducción en la pobreza tanto en las zonas urbanas como las rurales.¹²³ Además, el patrón de crecimiento del país fue a favor de los pobres durante el mismo periodo y para las dos zonas. En términos de las fuentes de ingreso, el ingreso laboral creció a un mayor ritmo que el ingreso no laboral y el crecimiento del ingreso laboral también benefició más que proporcionalmente a los pobres. El efecto del crecimiento de ingresos fue parcialmente contrarrestado por el aumento en precios (inflación). En particular en los últimos tres años y en las zonas urbanas, el efecto de la inflación sobre la pobreza fue mayor que el efecto del crecimiento, lo cual es una alarma en términos de mantener el poder adquisitivo de la población pobre y la vulnerable cercana a la línea de pobreza.

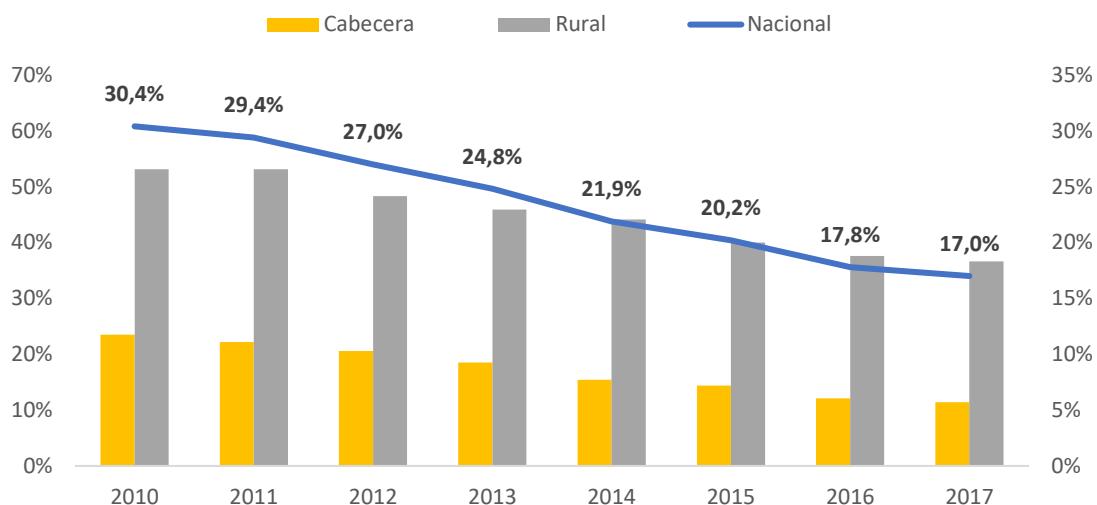
b. Pobreza multidimensional

Por su parte, el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) también ha mostrado una reducción desde 2010 (primera medición oficial) (Gráfica 23), implicando la salida de 5,4 millones de personas de la pobreza multidimensional (3,8 millones en cabeceras y 1,6 millones en la zona rural). La disparidad entre las cabeceras y la zona rural, sin embargo, aumentó: en 2010 el IPM rural era el doble del de las cabeceras y en 2017 era más de tres veces más.

¹²² Los costos de inclusión social aumentan a medida que una sociedad aumenta su nivel de riqueza. Por eso, en los países en desarrollo prima el uso de líneas absolutas de pobreza y en países desarrollados el uso de líneas relativas de pobreza. En este sentido, el reto emergente no solo tiene que ver con el rediseño de la oferta social sino con la medición de la pobreza. Ver: Ravallion, M. (2015). *Toward Better Global Poverty Measures*. Working Paper 417. Washington DC: Center for Global Development y Ravallion, M. (2017). *Interventions against poverty in poor places*. Helsinki: UNI-WIDER.

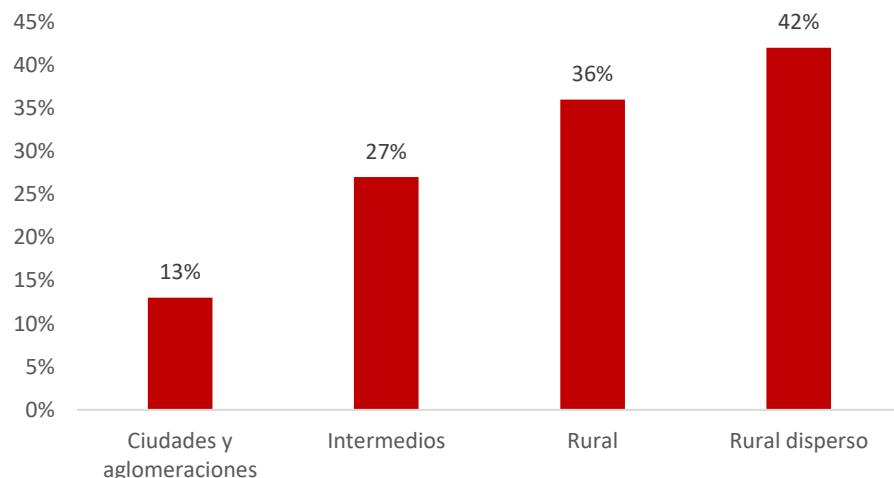
¹²³ Ver: Cepeda, et al. (2018). Pobreza monetaria y multidimensional 2010-2017, Departamento Nacional de Planeación. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Pobreza%20Monetaria%20y%20Multidimensional%20en%20Colombia%202010-2017.pdf>.

Gráfica 23. Índice de Pobreza Multidimensional, 2010-2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE).

Gráfica 24. Índice de Pobreza Multidimensional (ajustado*) por categoría de ruralidad, 2017



*Nota: el índice corresponde a la versión ajustada o proxy del IPM oficial.

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida y Grupo de Estudios Territoriales del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

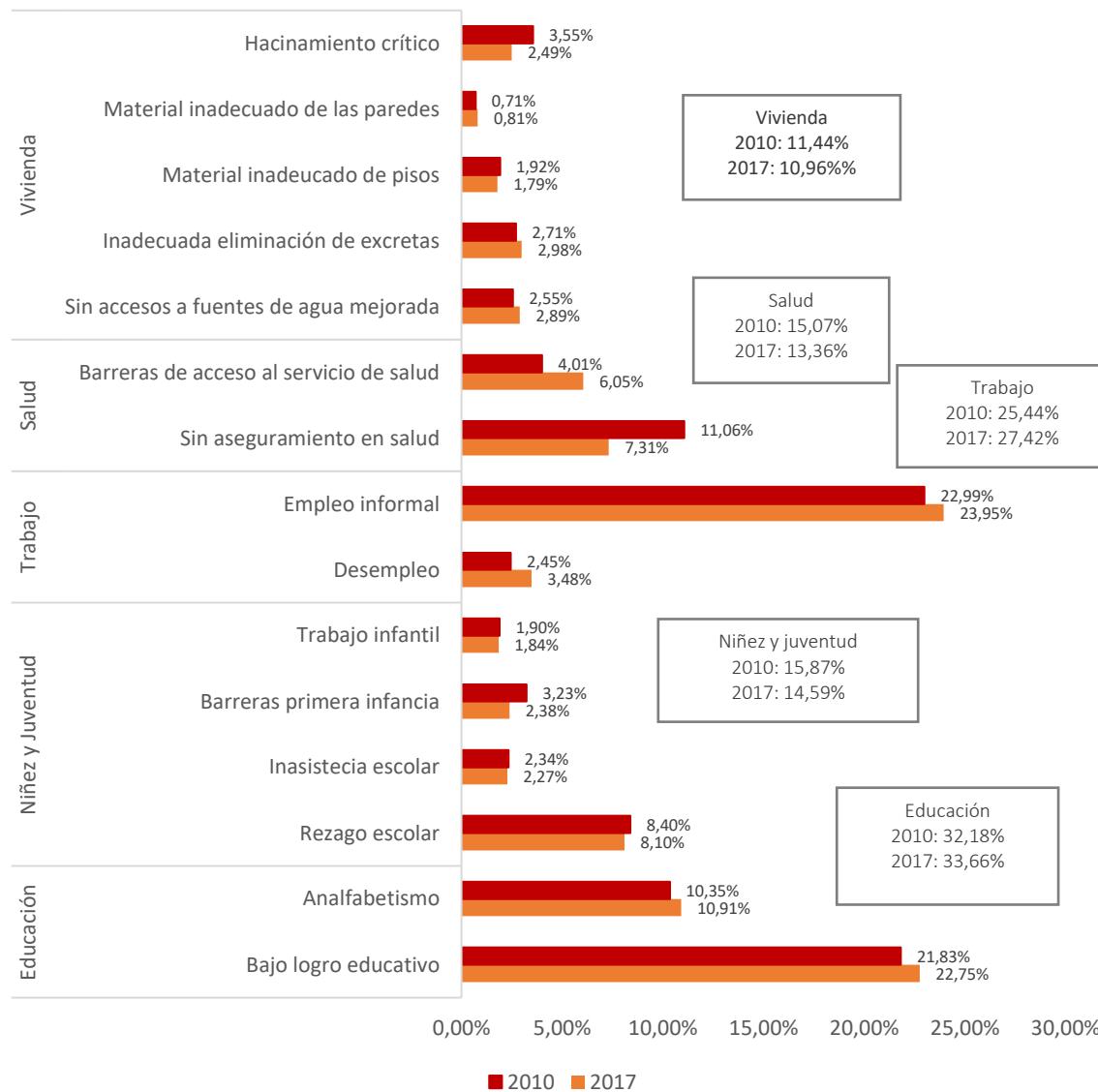
En el caso del IPM también se observan amplias diferencias por categoría de ruralidad (Gráfica 24) en el que el IPM del rural disperso es un poco más de 3 veces mayor al de ciudades y aglomeraciones.

El IPM ilustra de manera clara la agenda sectorial que debe existir para la reducción de la pobreza y las prioridades para cada sector. La Gráfica 25 muestra la importancia de las dimensiones del IPM en la pobreza, medida ésta por la incidencia ajustada del índice.¹²⁴ Se observa que las contribuciones

¹²⁴ La incidencia ajustada del IPM es la tasa de incidencia de la pobreza multidimensional (la proporción de personas en pobreza multidimensional) por el promedio de la proporción de privaciones entre los pobres. Es decir, combina la

han variado desde la primera medición del IPM, mientras que las dimensiones de educación y trabajo han aumentado su importancia relativa, las demás dimensiones la han ido perdiendo.

Gráfica 25. Contribución de dimensiones a la incidencia ajustada del IPM



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE).

Adicionalmente, hay privaciones del IPM con alta incidencia incluso entre la población no pobre, como muestra la Tabla 15. Esto refuerza la necesidad de contar con una agenda de política pública multisectorial para la población pobre en particular, pero también la población en general.

proporción de personas en situación de pobreza y sus privaciones. Las contribuciones se refieren a la proporción de contribución de cada dimensión o privación a la incidencia ajustada, las cuales suman 100%.

Tabla 15. Privaciones del IPM para pobres y no pobres, 2010-2017

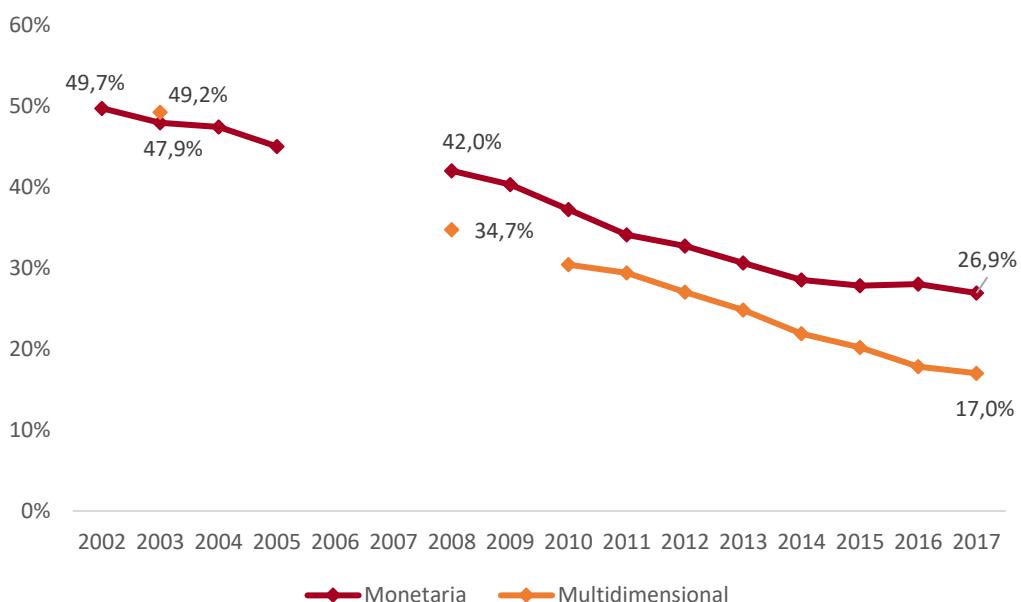
Privación	2010		2017	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Bajo logro educativo	94,22	43,12	94,79	35,51
Analfabetismo	44,7	3,51	45,45	2,9
Rezago escolar	72,48	35,86	67,46	35,16
Inasistencia escolar	20,21	1,35	18,93	2,09
Barreras primera infancia	27,92	11,19	19,86	10,31
Trabajo infantil	16,39	2,31	15,35	1,5
Desempleo	10,59	4,87	14,48	6,16
Empleo informal	99,24	76,69	99,77	71,76
Sin aseguramiento en salud	47,76	14,1	30,45	7,92
Barreras de acceso al servicio de salud	17,29	4,11	25,21	4,87
Sin accesos a fuentes de agua mejorada	27,53	6,41	30,08	5,15
Inadecuada eliminación de excretas	29,23	6,38	31,08	6,59
Material inadecuado de pisos	20,71	1,97	18,65	1,45
Material inadecuado de las paredes	7,61	1,31	8,41	1,44
Hacinamiento crítico	38,32	13,09	25,95	9,11

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE).

Hay privaciones que son particularmente críticas entre los pobres pero que además también son altas entre los no pobres, como el bajo logro educativo el rezago escolar y el empleo informal. También se observa que entre 2010 y 2017 las privaciones de empleo informal, bajo logro educativo, analfabetismo y trabajo infantil no presentaron disminuciones entre los pobres y que, de estas cuatro, las primeras dos contribuyeron con casi la mitad (46,7%) del IPM.

Finalmente, es importante destacar que la reducción de la pobreza multidimensional se dio de manera más veloz que la reducción de la pobreza monetaria (Gráfica 26). En 2003, la pobreza monetaria y la multidimensional eran del mismo nivel; a 2017 la segunda fue 10 p.p. menos que la primera.

Gráfica 26. Pobreza monetaria y multidimensional, 2002-2017



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (2003-2016), Encuesta Continua de Hogares (2002-2005) y Gran Encuesta Integrada de Hogares (2008-2017) (DANE).

Programas de transferencias monetarias condicionadas

Por su parte, los principales programas para la reducción de la pobreza, Familias en Acción y Jóvenes en Acción, han mostrado impactos positivos en la acumulación de capital humano de la población beneficiaria, como se muestra en la Tabla 16. No obstante, la dinámica y cambio social que el país ha demostrado en los últimos años hace necesario rediseñar y ajustar estas intervenciones.

Tabla 16. Resultados de Evaluaciones de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas

Familias en Acción
Resultados en Salud
<ul style="list-style-type: none"> ● Para el total (zona urbana y rural), el aumento es de 1 cm y 1,1 cm para niños y niñas de 9 y 12 años respectivamente*. ● Reducción de 6 p.p. en el retraso en crecimiento o desnutrición crónica, tanto en el grupo de NNB entre 9 y 15 años, como en el de 9 a 12 años*. ● Disminución de 7,6 p.p. en la incidencia de Infección Respiratoria Aguda (IRA) en los niños del grupo de tratamiento en grandes centros urbanos **. ● Una reducción de 23% en la inseguridad alimentaria para los hogares beneficiarias. ● Aumento en 4,9 puntos porcentuales de la vacunación contra DPT (difteria, tosferina y tétanos) en grandes ciudades**. ● Resultados en Educación*

Familias en Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de 6,4 puntos porcentuales en la probabilidad de terminar el bachillerato en zona rural para los jóvenes beneficiarios entre 18 y 26 años. • Aumento de 1 por ciento en la probabilidad de que los jóvenes beneficiarios aprueben el grado noveno y asistan a la escuela al año siguiente en grandes centros urbanos. • Incremento de 1,07 puntos estándar en aptitudes matemáticas para los niños y niñas beneficiarios de 12 a 17 años. • Aumento en 9,37 puntos estándar en el desarrollo cognitivo, (prueba TVIP) para los niños y niñas de zona urbana y rural entre 3 y 11 debido al programa. • Efectos no esperados • La probabilidad de estar trabajando para los niños de 7 a 11 años en el universo de los encuestados se reduce en 1,3 p.p. en zonas urbanas. • Reducción de la criminalidad juvenil (tasa de homicidios y de la tasa de hurto de carros) en las zonas (UPZ en Bogotá) donde se concentran más beneficiarios del programa (Camacho, 2012).
Fuente: DPS- DNP (2013), <i>Rediseño del programa Familias en Acción</i> , Documento Operativo Técnico DOT No.1.
Evaluaciones
<ul style="list-style-type: none"> • *U.T. Econometría – SEI (2012). <i>Impactos de largo plazo del Programa Familias en Acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano</i>. Bogotá, Colombia. • **Centro Nacional de Consultoría (2011). <i>Evaluación del Programa Familias en Acción en grandes centros urbanos. Informe final</i>. Bogotá, Colombia.
Nota de política
<ul style="list-style-type: none"> • Camacho, Adriana (2012). Familias en Acción: un programa con alcances adicionales a la formación de capital humano. Notas de Política, no. 12. Universidad de los Andes
Jóvenes en Acción
<ul style="list-style-type: none"> • Incrementó la probabilidad de acceso al SENA para su población elegible en un 29%. • Incrementa en 12 p.p. la probabilidad que un participante acceda y se certifique del SENA. • Aumenta en casi un 50% la probabilidad de que sus participantes hombres aspirantes a cursos tecnológicos hoy día tengan un empleo formal. • Aumenta la probabilidad que sus participantes consigan práctica empresarial en 20pp. • Para aquellos jóvenes que ya se encontraban matriculados en las IES en el momento que iniciar el Programa, JeA disminuyó casi un 40% la probabilidad de desertar de manera temporal o definitiva.
Fuente: Unión Temporal IFS, Econometría S.A. y SEI, (2017), Evaluación de impacto Jóvenes en Acción.

c. Subsidios de política social

Actualmente, no hay un inventario único de los subsidios sociales del Estado por lo cual no existe un costeo del gasto total destinado a ellos. Adicionalmente, no se cuenta con lineamientos que orienten su creación y funcionamiento, y en consecuencia no existe una lógica intersectorial de concurrencia, complementariedad y pertinencia en su formulación.

Parte de la inexistencia de lineamientos se origina por la ausencia de información consolidada y de calidad que permita hacer seguimiento a su implementación, por la falta de definición de esquemas de evaluación que identifiquen los impactos y pertinencia, sus procesos de focalización requieren depuración debido a que existe población no pobre beneficiaria de subsidios y, en algunos casos no hay acuerdos explícitos con los ciudadanos que aclaren las condiciones del subsidio entre otros, los criterios de entrada, permanencia y salida, haciendo énfasis en que son ayudas temporales y no permanentes.

d. Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios - Sisbén

Con el objetivo de aumentar la eficiencia del gasto social y teniendo en cuenta la desactualización del Sisbén (versión III), en el que el 74% de sus registros no se actualizan desde el periodo 2009-2011, se inició la actualización del Sisbén incluyendo mejoras en términos metodológicos, tecnológicos y operativos para disponer de información con mejor calidad para la toma de decisiones que aceleren la disminución de la pobreza.

Con la implementación del Sisbén IV en el año 2020, versión propuesta en el Documento CONPES 3877 *Declaración de importancia estratégica del Sistema de identificación de Potenciales beneficiarios Sisbén IV*, aprobado en 2016, se crea la oportunidad para que más programas y entidades utilicen el Sisbén como un instrumento no solo para la definición de sus beneficiarios, sino también como un insumo para su planificación debido a las mejoras en la calidad de información y las utilidades adicionales como la georreferenciación y el cálculo del IPM a nivel municipal.

2. Objetivos orientadores

Con el objetivo de avanzar en la equidad de oportunidades mediante la atención diferenciada en las zonas más rezagadas y fortalecer los mecanismos que contribuyen a la disminución de la pobreza, se establecen los siguientes objetivos: 1) recuperar la institucionalidad de coordinación y seguimiento a la estrategia de reducción de la pobreza, 2) implementar el Sisbén versión IV y aplicarlo en los programas sociales del orden nacional y territorial, 3) Rediseño de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos y de otros programas prioritarios del orden nacional para la reducción de la pobreza, 4) diseñar e implementar un protocolo de subsidios sociales que de

lineamientos en su formulación, seguimiento y evaluación y 5) fortalecer y coordinar las intervenciones en los territorios más rezagados.

a. Recuperando la institucionalidad para la reducción de la pobreza

1) Creación de la Mesa de Equidad

La aceleración de la reducción de la pobreza y de la desigualdad a partir de las estrategias planteadas en este capítulo requiere una instancia de alto nivel y de carácter decisivo presidida y convocada por el Presidente de la República, para coordinar sectores y entidades del gobierno nacional en el diseño e implementación de acciones y destinación de recursos de acuerdo con las prioridades territoriales y poblacionales en la reducción de la pobreza, así como en el seguimiento y rendición de cuentas frente a las metas trazadoras de pobreza. La secretaría técnica de la mesa estará a cargo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Prosperidad Social (PS). La Alta Consejería para la Gestión del Cumplimiento participará en la Mesa y las metas trazadoras de pobreza a las que haga seguimiento dicha consejería serán las mismas de la Mesa de Equidad.

La secretaría técnica estará encargada de operacionalizar, gestionar y coordinar las decisiones de la Mesa de Equidad. Esta instancia proveerá los insumos a la Mesa para la toma de decisiones, lo que implica el desarrollo de funciones asociadas con el análisis y producción de conocimiento para el diseño y adecuación de las políticas, programas y/o instrumentos orientados a la reducción de la pobreza y la definición de fuentes de información para hacer seguimiento a las metas. La secretaría reunirá, de acuerdo con las necesidades, a las entidades del gobierno nacional para implementar las decisiones de la Mesa y los lineamientos que en el marco de ella se deban generar como aquellos de ajuste a la oferta de emprendimiento del gobierno nacional con énfasis en población vulnerable en zonas urbanas conforme lo planteado en la línea *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva* de este pacto.

A escala territorial, la estrategia de articulación la liderará Prosperidad Social facilitando la articulación de las diferentes entidades nacionales con presencia en el territorio a partir de la identificación de acciones a desarrollar conjuntamente y la construcción y seguimiento de acuerdos con los gobiernos locales en el marco de los Consejos Departamentales y Municipales de Política Social (COMPOS – CODPOS).

En el marco de la Mesa de Equidad y del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF junto con PS, crearán y liderarán la estrategia de superación de la pobreza infantil que vinculará en las acciones coordinadas para superar la pobreza, la atención integral creada en la línea de este capítulo *Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia*.

Con el propósito de articular las acciones de la Mesa de Equidad con la asistencia social de la población víctima del conflicto, se tendrán en cuenta las particularidades de la población víctima,

haciendo énfasis en los programas de alfabetización y educación para adultos, la incorporación de un enfoque psicosocial, y los programas de cuidado de la niñez, con el objetivo de restituir capacidades para el desarrollo de la población víctima.

2) Tablero de control y camino al cumplimiento de las metas para la reducción de la pobreza y la desigualdad

El tablero de control y seguimiento es la principal herramienta de la Mesa de Equidad y contendrá los indicadores estratégicos de reducción de pobreza y desigualdad. Dicho tablero monitoreará el avance en estos indicadores y será la fuente para: (i) aprobar ajustes y creación de oferta para la reducción de la pobreza, (ii) identificar cuellos de botella ante retrasos o incumplimiento de las metas y (iii) tomar decisiones de inversión y orientación del gasto frente a las prioridades. En particular, se plantean las siguientes estrategias:

- Las metas trazadoras del tablero de control serán el porcentaje de población en pobreza monetaria y en pobreza monetaria extrema y el IPM oficial, así como a sus privaciones de manera individual, del DANE conforme los lineamientos del Documento CONPES 150 de 2012 y las demás que la mesa determine. Las metas trazadoras se regionalizarán y serán metas de segundo nivel a las que también hará seguimiento la mesa.
- Como indicadores complementarios se debe hacer seguimiento a los indicadores establecidos en los ODS contenidos en el documento CONPES 3918 de 2018.
- El DNP diseñará y presentará a la Mesa de Equidad nuevos indicadores complementarios teniendo en cuenta el reto emergente de pobreza relativa, pobreza subjetiva, desigualdad multidimensional y pobreza multidimensional infantil, los cuales tendrán una función de orientar política pública.
- El DANE deberá garantizar la representatividad de los indicadores de pobreza y desigualdad del tablero que permitan realizar un seguimiento con desagregación urbano-rural a nivel departamental. En particular, deberá realizar los ejercicios que permitan contar con el IPM a nivel departamental, a través de la inclusión de preguntas adicionales en la Gran Encuesta Integrada de Hogares o a través de la realización bienal de la Encuesta de Calidad de Vida con representatividad departamental.
- Con el fin de contar con indicadores socioeconómicos para categorías geográficas distintas a la cabecera y el resto, a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, el DANE debe diseñar nuevos marcos muestrales para categorías geográficas que trasciendan límites político-administrativos, en particular las de la Misión Rural y el Sistema de Ciudades.

b. Sisbén IV: información robusta para mayor eficiencia en el gasto social

El DNP deberá implementar el Sisbén IV en 2020 para que, con sus mejoras metodológicas, tecnológicas y operativas, sea la base para el ajuste en la focalización de programas sociales y una fuente de información para los programas que requieren rediseño.

Adicionalmente, para mejorar continuamente el instrumento Sisbén IV, el DNP validará y actualizará la información de las personas registradas mediante cruces de información a nivel individual y geográfico con otros registros administrativos.

Los programas sociales, con el apoyo técnico del DNP, deberán diseñar las condiciones de entrada, permanencia y salida de los programas que utilizan el Sisbén para focalizar, de manera que no solo la identificación sino la selección de beneficiarios sea transparente, así como condiciones de permanencia y de salida de manera explícita.

El Sisbén IV será la herramienta utilizada por el DNP y la Unidad para las Víctimas para identificar la población víctima que por sus características socioeconómicas requiere ser atendida por programas sociales. Para esto el DNP dispondrá de la información de caracterización requerida por la Unidad para las Víctimas como coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y por las entidades territoriales.

c. Programas rediseñados con base en evidencia y consistentes con el cambio social

1) Rediseño y refocalización de Más Familias en Acción

Actualmente el programa beneficia a 2,5 millones de familias, ofreciendo incentivos en salud entre 2014 y 2018 a 1.279.451 niños y niñas y en educación a 3,2 millones de niños, niñas y adolescentes (NNA). Con la entrada en vigencia del Sisbén IV en 2020, la evidencia acumulada de sus evaluaciones realizadas y con los resultados de la evaluación del programa previstos para el 2019, Familias en Acción determinará los ajustes en su diseño, focalización, cobertura y mecanismos regulares de permanencia y salida de beneficiarios, teniendo en cuenta el enfoque diferencial a nivel territorial y poblacional, la dinámica de la pobreza, el cierre de brechas, las diferencias urbano-rurales y las condiciones de vida de territorios más rezagados.

Prosperidad Social y el DNP orientarán el rediseño del programa con las siguientes estrategias:

- Ajustar su focalización con Sisbén IV y su cobertura. Se espera que, dada la disminución de la pobreza, la cobertura de Familias en Acción llegue a 2,4 millones de familias, las cuales deben certificar su condición de pobreza a través del Sisbén IV, a excepción de las comunidades indígenas. La población víctima de desplazamiento forzado en situación de pobreza será

vinculada al programa a través del Sisbén IV, manteniendo la priorización por su condición. La cobertura del programa puede disminuir con la verificación de las condiciones socioeconómicas de los hogares en el transcurso del cuatrienio.

- Consolidar los logros en inclusión financiera, continuando con los mecanismos para la bancarización de la población objetivo del programa, de la cual hoy más del 80% está bancarizada.
- Constituir el programa en una plataforma que integre oferta adicional, propicie la participación social y facilite la salida de la pobreza monetaria y multidimensional de las familias.
- Fortalecer el componente de Bienestar Comunitario para contribuir con las capacidades individuales y colectivas de las familias, orientado a la prevención del embarazo en adolescentes y la protección integral de niños, niñas y adolescentes.
- Prosperidad Social revisará las recomendaciones de la Política de Estado para la Garantía del Desarrollo Integral de la Primera Infancia (Ley 1804 de 2006) y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030, para evaluar establecer condicionalidades en orden de garantizar la atención integral para niñas, niños desde la primera infancia hasta la adolescencia.

2) Rediseño de la Red Unidos: una apuesta de coordinación nación-territorio para la reducción de la pobreza extrema

El rediseño de la Red Unidos será implementado en el año 2020 junto con la entrada en vigencia del Sisbén IV, para ello durante el 2019, Prosperidad Social implementará un piloto en los departamentos con más avance en el operativo de recolección de información del Sisbén IVA buscando generar los insumos para el escalamiento en el 2020. El rediseño busca plantear que la Red Unidos sea la puerta de ingreso a la oferta estatal para la superación de la pobreza extrema, de tal forma que el acompañamiento familiar y comunitario se convierta en una plataforma para hacer eficiente la implementación de los programas sociales para la superación de la pobreza. De acuerdo con este rediseño, se debe evaluar la pertinencia de la Ley 1785 de 2016 “*Por medio de la cual se establece la Red para la superación de la pobreza extrema - Red Unidos y se dictan otras disposiciones*”.

Las siguientes son las acciones que se incluirán en el rediseño de Unidos:

- Prosperidad Social en conjunto con el DNP, definirán la focalización a partir del Sisbén IV y listados censales, priorizando las zonas rurales de los municipios de las categorías de rural y rural disperso definidas por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano.
- Prosperidad Social utilizará la información del Sisbén IV para el seguimiento de las familias vinculadas a la Red Unidos, con el propósito de tener un registro unificado de información socioeconómica de la población, evitar duplicidades en el levantamiento de información y disminuir los costos asociados a esta actividad.

- Prosperidad Social y DNP definirán los perfiles de los Cogestores Sociales de acuerdo con las principales necesidades de la población para mejorar sus condiciones (ej. cogestores con énfasis en inclusión productiva y asociatividad en las zonas rurales, así como promotores de la oferta estatal prioritaria para las familias Unidos y ofertas complementarias), propuesta que será discutida por la Secretaría Técnica de la Mesa de Equidad con las entidades competentes.
- Dado que no todos los hogares beneficiarios de los proyectos de vivienda gratuita del país son pobres extremos, se deben hacer los ajustes normativos necesarios para que Prosperidad Social acompañe a través de la Red Unidos a los hogares en pobreza extrema, mientras que el Ministerio de Vivienda deberá articularse con los entes territoriales, en los cuales se desarrollen los proyectos de vivienda, para lograr la generación de programas de acompañamiento social y comunitario tendientes a la construcción del tejido social alrededor de los proyectos.

3) Ampliación de la cobertura de Jóvenes en Acción y rediseño del programa

La evaluación de impacto del programa Jóvenes en Acción (JeA) evidencia resultados positivos durante el proceso formativo y mejoras en la empleabilidad de los jóvenes que fueron atendidos por el programa. En virtud de estos hallazgos, Prosperidad Social ampliará la cobertura del programa y beneficiará a 500.000 jóvenes adicionales en el siguiente cuatrienio, incrementando la permanencia en la educación técnica, tecnológica y profesional, fortaleciendo las competencias socioemocionales que faciliten su inserción social y laboral, y rediseñará el programa de acuerdo con las recomendaciones de la evaluación mencionada en los siguientes aspectos:

- Evaluar y ampliar el componente de habilidades para la vida como una estrategia para fortalecer las habilidades socioemocionales de los jóvenes.
- Gestionar alianzas y estrategias que faciliten el acceso al mercado laboral para los participantes del programa y en especial dirigir esfuerzos hacia mujeres participantes.

d. Protocolo de subsidios sociales para su formulación, diseño, seguimiento y evaluación

Con el fin de unificar los lineamientos para la creación y funcionamiento de los subsidios sociales que mejoren su calidad en términos de eficiencia y resultados frente a la población beneficiaria, se propone la elaboración de un protocolo como herramienta que oriente y estandarice la formulación de los subsidios sociales existentes y en proceso de creación, así como establecer los mecanismos para su seguimiento y evaluación. Dicho protocolo debe iniciar por construir el inventario de subsidios sociales y definir el mecanismo para evaluar la pertinencia e impacto de los subsidios existentes.

Se propone que como mínimo los subsidios sociales contengan explícitamente en actos administrativos o manuales operativos expedidos por la entidad operadora del subsidio los

siguientes elementos, los cuales deben ser trabajados y reportados al DNP dentro del portafolio de programas sociales que se incluye en la estrategia relacionada con el Registro Social de línea k: *Herramientas para la política social moderna y conectada a mercados*:

- Objetivo y evidencia existente para justificar la creación del subsidio
- Población potencialmente beneficiaria y mecanismo de focalización (identificación, selección y asignación)
- Condiciones de entrada, permanencia y salida: se refiere a los requisitos para la asignación, permanencia y las condiciones de terminación para ser beneficiario
- Temporalidad del subsidio
- Mecanismo de evaluación
- Definición de un Contrato Social o acuerdo de corresponsabilidad donde se informe al ciudadano las condiciones del subsidio y los derechos y deberes al ser beneficiario.

e. Que nadie se quede atrás: acciones diferenciadas para Chocó y La Guajira

En el marco de la Mesa de Equidad se definirá la estrategia de focalización y articulación de la oferta social del gobierno nacional para Chocó y La Guajira con el fin de garantizar la concurrencia eficiente de dicha oferta en términos de beneficiarios y sectores. En particular, dicha coordinación hará énfasis en la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional planteada en la línea *Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos*. En el marco de la mesa se construirá una estrategia de articulación con la oferta territorial buscando un canal único de articulación nación-territorio. Finalmente, se definirán metas trazadoras específicas para estos dos departamentos que se incluirán en el tablero de control de la Mesa de Equidad.

A partir de los rediseños de programas sociales con base en la implementación del Sisbén IV, se ampliará la cobertura de los programas Unidos, Familias en Acción y Jóvenes en Acción en el Chocó y La Guajira, además de priorizar intervenciones de infraestructura social y hábitat. Adicionalmente se fortalecerá a las entidades territoriales en la política de seguridad alimentaria nacional, se implementarán unidades productivas de autoconsumo, y se dispondrán de herramientas para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza extrema, vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

3. Metas e indicadores

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Trazadora	Pobreza Monetaria*	12,8 millones de personas (26,9%)	9,9 millones de personas (21%)
Trazadora	Pobreza Extrema*	3,5 millones de personas (7,4%)	2,0 millones de personas (4,4%)
Trazadora	Índice de Pobreza Multidimensional –IPM*	8,3 millones de personas (17%)	5,8 millones de personas (11,9%)
Trazadora	Desigualdad (Coeficiente de GINI) *	0.508	0.47

*Preliminares.

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Cobertura de Familias en Acción (Familias beneficiadas de transferencias condicionadas)	2,5 millones	Por definir
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Cobertura de Jóvenes en Acción (Jóvenes beneficiarios de transferencias)	431.218 (72 mil por año)	500.000 jóvenes nuevos atendidos durante el cuatrienio (125.000 por año)
Inclusión Social y Reconciliación	Inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad	Hogares en pobreza extrema acompañados en al menos un ciclo por la Estrategia Unidos	Por definir	Por definir

K. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados¹²⁵

La política social en Colombia y sus herramientas no han evolucionado al ritmo del cambio social que ha experimentado el país en las últimas dos décadas. Acelerar la disminución de la pobreza, llegar a la población excluida de la acción de la política social y permitir la consolidación de la clase

¹²⁵ Esta es una versión borrador del documento de bases. Su contenido no es definitivo hasta tanto no haya sido aprobado. Por lo tanto, su contenido no compromete al DNP ni al Gobierno nacional con la implementación de las acciones e inversiones aquí presentadas.

media exige sistemas de información y herramientas de focalización, ejecución y supervisión transparentes, dinámicos y oportunos, con tecnologías digitales que ofrezcan más y mejor información. En particular, instrumentos que mejoren la coordinación y el diseño de las estrategias y programas existentes en el Sistema de Protección Social y entre los actores públicos y privados.

Las herramientas aquí planteadas buscan, por un lado, explotar el uso de datos masivos para lograr mediciones más acertadas que los instrumentos estadísticos convencionales y, por otro, tender puentes entre la política social, los mercados y el sector privado abriendo la puerta al diseño de mecanismos alternativos de financiación y ejecución que le den atributos de eficiencia a la política social. Al plantear iniciativas que comprendan la acción pública y privada, se debe contar con procesos y estructuras de supervisión y seguimiento rigurosos que verifiquen el impacto en los ciudadanos y la eficiencia frente a las intervenciones convencionales.

En este sentido, Las herramientas transversales que propone la política social moderna facilitan la operación, potencian el impacto y dinamizan las políticas públicas adaptándose a la heterogeneidad regional del país y a los distintos retos que en pobreza y vulnerabilidad existen en el territorio.

1. Diagnóstico

Las políticas sociales van cambiando a partir de tres aspectos: i) variables estructurales (económicas, demográficas y sociales); ii) variables políticas (sistemas políticos, coaliciones distributivas, grupos de poder) y iii) variables técnicas (capacidad administrativa, sistemas de información y modelos de gestión, entre otros).¹²⁶

Esta línea se enfoca en el vector técnico de la política social y en particular en el uso de la información y el desarrollo de instrumentos ajustados a las dinámicas poblaciones y territoriales. El país tiene retos importantes en esta materia ya que tan sólo el 34 % de las entidades del gobierno afirma tener definidas las reglas sobre la propiedad para la compartición y uso de datos.¹²⁷ Por ello, y otros aspectos como limitaciones en la infraestructura física, el país no cuenta con instrumentos e información integrada que permitan una mejor coordinación institucional entre los distintos actores del Sistema de Protección Social para el diseño, focalización, ejecución y seguimiento de la política social, generando asignación ineficiente del gasto social. A continuación, se expondrán diversos ejemplos que ilustran el resultado de esta falta de integración y el potencial que existe al avanzar en esa vía.

a. Focalización

Existe amplia evidencia de los problemas de la estratificación como instrumento de focalización de los subsidios cruzados en servicios públicos domiciliarios (SPD), en la medida en que el estrato

¹²⁶ Cecchini, et al. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. CEPAL, Santiago.

¹²⁷ Documento CONPES 3920 de 2018. Departamento Nacional de Planeación.

actualmente no clasifica adecuadamente a los hogares de acuerdo con su nivel socioeconómico y se ha rezagado frente a la evolución de predios y viviendas¹²⁸. Por ello, la asignación de subsidios mediante este mecanismo presenta errores de inclusión significativos —desde el punto de vista del ingreso, pobreza o capacidad de pago de los hogares— que lleva a una focalización de recursos públicos inadecuada. La Tabla 17 muestra la disparidad en el ingreso per cápita a través de los estratos corroborando los retos del instrumento de estratificación para focalizar correctamente los subsidios a servicios públicos.

Tabla 17. Distribución del ingreso per cápita por estrato (2016)

Estrato	Ingreso per cápita promedio	Ingreso per cápita mínimo	Ingreso per cápita máximo
1	\$ 366.584	\$ 0	\$ 20.200.000
2	\$ 630.333	\$ 0	\$ 27.445.000
3	\$ 1.072.400	\$ 0	\$ 30.344.728
4	\$ 2.017.583	\$ 0	\$ 21.266.667
5	\$ 2.984.888	\$ 0	\$ 31.000.000
6	\$ 5.245.084	\$ 0	\$ 18.362.500

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Encuesta de Calidad de Vida (DANE).

Al respecto, algunos expertos han propuesto medidas alternativas a la estratificación para tener una focalización más efectiva en SPD. La primera es la información catastral, que tiene una alta correlación con las condiciones socioeconómicas de los hogares. La segunda alternativa es a través de la comprobación previa de medios de vida de los hogares, utilizando instrumentos para identificar a la población elegible a recibir servicios subsidiados, como es el caso del Sisbén, cuyo resultado es muy superior en cuanto a propiedades de focalización de la población más pobre¹²⁹.

b. Interoperabilidad e integración de la información

De otra parte, es importante tener en cuenta la gran variedad y volumen de información que se genera día a día y que puede ser utilizada para fortalecer el accionar del Estado. En el mundo, el crecimiento de datos pasó de 1,2 billones de gigabytes en 2010 a 16,1 billones en 2016 y se espera que para 2025 esta cifra se multiplique diez veces, es decir, que sean creados 163 billones de gigabytes¹³⁰, por lo que aumentará la disponibilidad de datos para complementar la focalización, el diseño, el seguimiento y la evaluación de política pública. De ahí la importancia del intercambio de información y de Big Data

¹²⁸ Ver entre otros, Gallego, Juan; Denis López y Sepúlveda, Carlos (2014). Los Límites de la estratificación: en busca de alternativas. Editorial Universidad Del Rosario y Secretaría Distrital de Planeación Alcaldía Mayor de Bogotá y Parra, Mónica (2011). Infraestructura y pobreza: el caso de los servicios públicos en Colombia. Working Paper No. 56, Fedesarrollo.

¹²⁹ Alzate, M. C. (2006). La Estratificación Socioeconómica para el Cobro de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o Focalización?, Estudios y Perspectivas 14, CEPAL.

¹³⁰ Documento CONPES 3920 de 2018. Departamento Nacional de Planeación. Pág. 35.

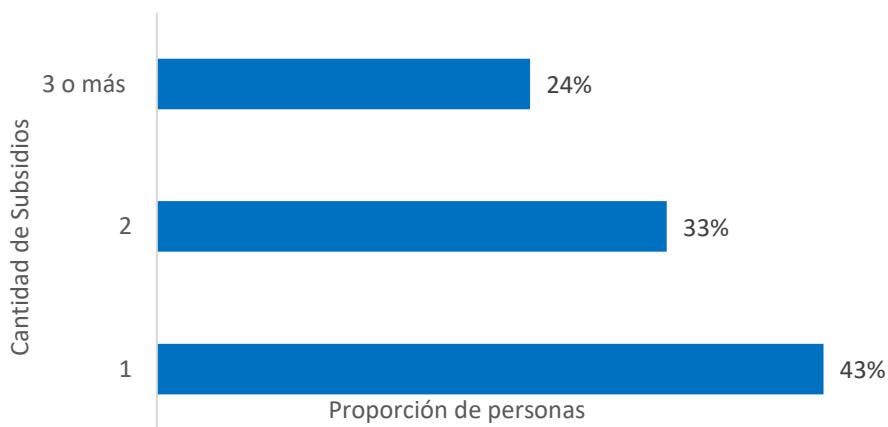
para un uso efectivo de estos datos buscando la reducción de costos y tiempo y el desarrollo de nuevas metodologías que faciliten la toma de decisiones de forma segura e inteligente.

Un primer paso hacia el aumento en el uso de los datos consiste en el intercambio de información, lo cual demanda no sólo la incorporación de tecnología, sino también la generación de un entorno colaborativo entre las instituciones, con miras a desarrollar un Estado más eficiente que coordine su atención frente a las necesidades de los ciudadanos para mejorar su calidad de vida. Específicamente en la política social, un avance al respecto está en el Documento CONPES 3877 que plantea la interoperabilidad de información entre la demanda y la oferta de programas sociales a partir del Sisbén IV.

La interoperabilidad de bases de datos que lleve a la utilización de registros únicos es un instrumento fundamental para el Estado contar con información completa para mejorar la coordinación del Sistema de Protección Social, evaluar la política social y realizar análisis comparativos entre grupos de población y mecanismos de focalización¹³¹.

Por ejemplo, Prosperidad Social desarrolló una plataforma que unifica los beneficiarios que ha tenido el sector de inclusión social y los beneficios que han recibido. Como resultado de este ejercicio se identificaron personas únicas atendidas por más de un beneficio similar, como es el caso del programa de seguridad alimentaria RESA y Familias en su tierra, que ofrecen acompañamiento técnico en producción de alimentos (Gráfica 27).

Gráfica 27. Cantidad de subsidios del sector inclusión y reconciliación recibidos por persona¹³²



Fuente: Llave Maestra, Prosperidad Social, 2018.

En cuanto a los beneficiarios de la política social, el Estado no cuenta con una plataforma centralizada de potenciales beneficiarios que le permita implementar respuestas rápidas frente a

¹³¹ Casos como el Catastro Único de Brasil y el Sistema Integrado de Información Social (SIIS) de Chile son ejemplos del uso de la tecnología para integrar, gestionar y ejecutar políticas de protección social.

¹³² Más Familias en Acción, RESA, Registro Único de Víctimas, Red Unidos, Mujeres Ahorradoras, Familias en su Tierra y Capitalización Empresarial.

riesgos y choques externos, como transferencias monetarias no condicionadas. Las plataformas existentes para las transferencias que pueden llegar a ser mecanismos para esto no incluyen hogares que por sus características podrían ser sujeto de estas transferencias como hogares no pobres, pero en riesgo de choques económicos y hogares pobres y vulnerables en los que no hay hijos menores de edad¹³³.

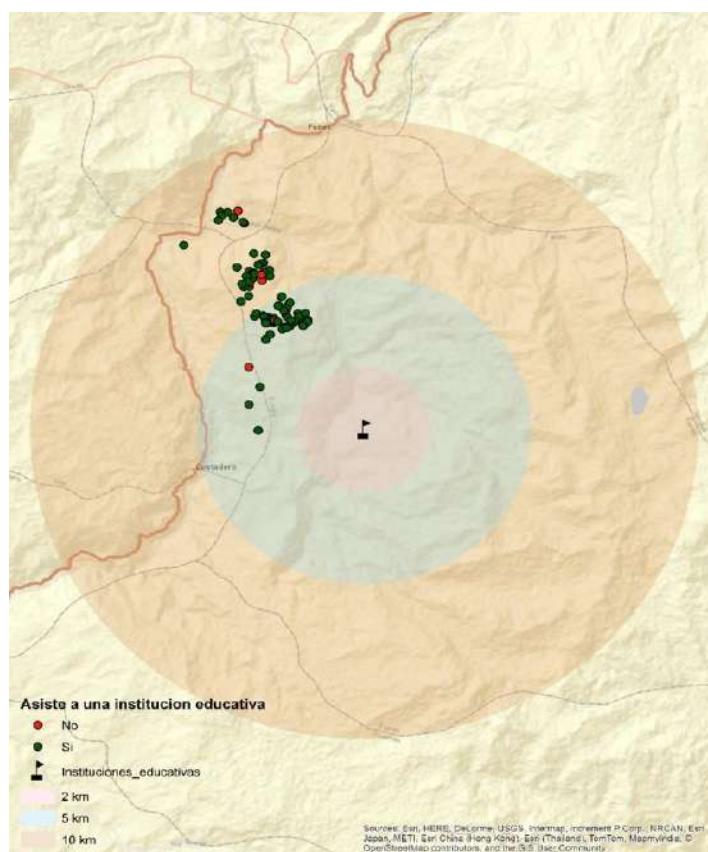
c. Focalización geográfica

Actualmente, no existen mecanismos que permitan un análisis geográfico detallado que articule las necesidades de la población con la oferta social. Esto plantea un reto importante en términos de integración de fuentes de información para fortalecer los instrumentos de focalización para escalas geográficas pequeñas y para la incorporación de variables espaciales en evaluaciones de política pública.

Por ejemplo, al integrar la información de Sisbén con la infraestructura educativa se puede analizar las necesidades en términos de acceso e incluso en materia de transporte escolar se puedan presentar. La Gráfica 28 muestra este análisis geográfico para uno de los colegios que se encuentran en el municipio de Funes (Nariño) en donde el 10% de los niños no asiste al colegio y de estos cerca del 60% se encuentran a más de 10 km del colegio, cual se convierte en información útil para el diseño de política pública al respecto.

¹³³ Países como Chile o Nicaragua emplean mecanismos de transferencias monetarias no condicionadas para dar respuestas rápidas a los hogares afectados por catástrofes naturales. Por otra parte, países como Perú emplean mecanismos de transferencia similares con fines redistributivos evidenciando de esta manera la versatilidad de este tipo de instrumentos.

Gráfica 28. Infraestructura educativa vs asistencia escolar



Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida con base en Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) 2016 – Ministerio de Educación, Base barriado Sisbén IV 2017 – DNP.

Un ejemplo específico de una política que requiere de análisis espaciales para evaluar su impacto en inclusión social son los sistemas de transporte público urbano. Como lo muestra el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la falta de acceso a un transporte asequible y eficiente genera exclusión social, dificultando el acceso a oportunidades de empleo, servicios y mercados.¹³⁴

d. Ejecución y seguimiento de la política social

En términos de la prestación de servicios, no existen mecanismos estandarizados para identificar problemas en la entrega y en la calidad de las intervenciones sociales ejecutadas por operadores privados, así como para identificar posibles prácticas no competitivas, generando problemas como el evidenciado por la Contraloría General de la Nación en su evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), en donde resalta que la ausencia de mecanismo de evaluación o tablero de control para el seguimiento frente a las contribuciones esperadas de cada actor y los riesgos

¹³⁴ Office of Evaluation and Oversight, OVE (2016). Transporte Urbano y Pobreza: Efectos de los Sistemas de Transporte Rápido de Autobuses Apoyados por el BID sobre la Movilidad y el Acceso en Cali y Lima, Banco Interamericano de Desarrollo.

asociados, permitieron que se generaran problemas operacionales y regulatorios que incidieron negativamente en la eficiencia del programa debido al aumento de precios que se desencadenó.¹³⁵

Un ejemplo de una iniciativa similar a este mecanismo fue el Registro de Operadores Sociales implementado por la Red JUNTOS en el año 2008, que estableció las condiciones y demás requisitos que debían cumplir organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras interesadas, para ejecutar el componente de acompañamiento familiar y comunitario, así como otras actividades de carácter territorial en las diferentes microrregiones del país. Esta herramienta brindó flexibilidad en la ejecución de la estrategia y facilitó su escalamiento a nivel nacional, al contar con la información de los proponentes que demostraron el cumplimiento de las condiciones para la implementación de la estrategia.

Finalmente, otra de las apuestas de la política social moderna consiste en fortalecer la acción público-privada para generar mayores impactos y oportunidades en la entrega de los servicios.¹³⁶ Este mecanismo ha permitido al Estado ahorrar 6,8 billones de pesos mediante la asignación eficiente de riesgos en 43 proyectos APP aprobados en 5 sectores diferentes.¹³⁷ Para lograrlo fue necesario llevar a cabo un proceso de más de 2 años, generando perdida de oportunidad en la implementación de la prestación de servicios mediante este esquema. Otro de los mecanismos de financiación innovadores para programas sociales son los mecanismos de pago por resultados, los cuales condicionan el pago al impacto que los programas logran, con resultados medibles, flexibilidad en la ejecución y operadores de alto rendimiento. Colombia se convirtió en el primer país en desarrollar en utilizar este instrumento, pero este mecanismo continúa sin implementarse de forma generalizada.

2. Objetivos orientadores

1. Fortalecer la gestión, aprovechamiento y uso de la información disponible en política social a través de la interoperabilidad y explotación de datos a gran escala, que mejoren la focalización geográfica.
2. Avanzar hacia una plataforma única de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas.
3. Explorar y evaluar mecanismos alternativos público privados eficientes para la entrega de servicios sociales para definir su escalabilidad.

¹³⁵ Contraloría General de la Nación (2016). Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), Lecciones aprendidas del control fiscal, financiamiento, cobertura e impacto.

¹³⁶ Un ejemplo de lo anterior son los cuasi-mercados que plantea Julián Le Grand, donde el estado deja de ser tanto el financiador como el proveedor de servicios para convertirse principalmente en un financiador, comprando servicios de una variedad de proveedores privados, voluntarios y públicos, todos operando en competencia unos con otros.

¹³⁷ DNP (2018). Diagnóstico Intersectorial de las Asociaciones Público-Privadas APP.

4. Diseñar e implementar una agenda de política social conectada a mercados que permita avanzar hacia una supervisión inteligente y estimular la competencia del mercado de operadores de servicios sociales

3. Estrategias

a. Diseño y gestión de datos para la equidad: interoperabilidad de bases de datos y mecanismos alternativos de focalización con Big Data

1) Diseñar e implementar el Registro Social (RS)

Que integre la información de oferta (de las entidades que proveen programas o subsidios) y demanda (caracterización socioeconómica Sisbén IV) de oferta social, mediante la interoperabilidad de bases de datos públicas y privadas. Para esto, se requiere que el DNP en conjunto con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones:

- Construyan la justificación normativa que facilite el intercambio, disponibilidad y uso de información para las entidades que hagan parte del RS.
- Evalúen las necesidades y dispongan de la infraestructura tecnológica que se requiera para la implementación de este esquema de intercambio y su operación.
- Apoyen técnicamente a las entidades en el ajuste de su infraestructura tecnológica para permitir el intercambio con el RS.
- Para la construcción del portafolio de programas, el DNP deberá evaluar los mecanismos de mapeo de oferta existentes en el gobierno nacional y territorial para unificar y consolidar esta información. En particular, DNP y Prosperidad Social definirán un mecanismo para el mapeo y la consolidación de los registros administrativos de la oferta social territorial.

2) Diseñar un módulo de focalización geográfica

El DNP, a partir de la georreferenciación que suministrará el Sisbén IV y el cálculo del IPM-Sisbén municipal y otras fuentes, desarrollará mapas de pobreza a distintas escalas geográficas que como insumo para la refocalización de los programas para la reducción de la pobreza y permitan orientar intervenciones como el programa Mejoramiento de Vivienda y Barrios planteado en la línea *Vivienda y entornos dignos e incluyentes* y la ubicación de infraestructura social, entre otras. Dichos mapas serán insumo para la focalización de la política emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno planteada en la línea *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva*.

El DNP al ser el líder de la política de Big Data en el país, impulsará a través de asistencia técnica la gestión, uso y aprovechamiento de la información para la focalización y asignación del gasto social.

El DNP y el DANE convocarán una misión de expertos que evalúe el instrumento de estratificación socioeconómica como mecanismo de focalización de servicios públicos domiciliarios y de ser necesario, diseñe una propuesta alternativa que lo sustituya, junto con la propuesta de ajustes normativos y el diseño de transición hacia el nuevo instrumento de focalización.

3) Diseñar e implementar el Observatorio de Inclusión Social y Productiva de Personas con Discapacidad.

El DNP, Prosperidad Social y la Alta Consejería para la Discapacidad diseñarán, en el marco del Registro Social, un módulo de focalización para el Observatorio de Discapacidad que permita definir objetivos prioritarios en inclusión social y productiva y metas sectoriales para las personas con discapacidad, así como hacer análisis y focalización a nivel individual y geográfico. En particular, empleando la plataforma interoperable propuesta en el Registro Social diseñar el componente de focalización del Observatorio, inicialmente con los siguientes registros: Sisbén, Registro de Discapacidad del Ministerio de Salud y Protección Social, las bases de beneficiarios de Familias en Acción y Jóvenes en Acción, el Sistema Integrado de Matrículas (SIMAT) del Ministerio de Educación y los registros del Servicio Público de Empleo del SENA. La institucionalidad de dicho observatorio está definida en el *pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad* de este capítulo teniendo en cuenta el Documento CONPES 166.

4) Diseñar una batería de indicadores para la evaluación de los sistemas de transporte público urbano en términos de inclusión

El DNP y el Ministerio de Transporte diseñarán una batería de indicadores de evaluación de los sistemas de transporte público urbano en términos de su accesibilidad, asequibilidad y cobertura, entre otros, para la población de bajos ingresos que permitan evaluar a los sistemas de transporte en términos de su contribución a la inclusión social y productiva de esta población y diseñar mecanismos de focalización de subsidios al transporte público.

El DNP construirá un modelo de analítica en donde a través de las herramientas de Big Data se cuente con la información necesaria para realizar la evaluación de los sistemas de transporte de las grandes ciudades en términos de inclusión de la población de bajos ingresos.

b. Mecanismos y plataforma para transferencias monetarias no condicionadas

Ampliar la plataforma de transferencias monetarias a hogares pobres que estén por fuera de los programas actuales de transferencias monetarias condicionadas

Para dar paso a un mecanismo unificado de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas que se haga por medios electrónicos y permita mayor formalidad y mayor seguimiento a los pagos. Dicha plataforma será una herramienta genérica para transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, cada una de las cuales deberá definir explícitamente como mínimo los siguientes elementos: población objetivo, mecanismo de focalización, selección y asignación, condiciones de permanencia y de salida y temporalidad del programa.

El DNP, el Ministerio de Hacienda y Prosperidad Social dimensionarán el ajuste para aumentar la bancarización de los hogares en las plataformas ya existentes y aumentar la cobertura hacia hogares no incluidos hoy (población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad que por distintos motivos no hagan ya parte de las plataformas existentes) con base en encuestas de hogares y de la población identificada por los programas sociales actuales.

En particular, DNP, el Ministerio de Hacienda y Prosperidad Social diseñarán un programa de compensación de IVA para los hogares pobres con los elementos mínimos arriba señalados. La operación de este programa será llevada a cabo por el Ministerio de Hacienda y Prosperidad Social.

c. Implementación de política social conectada a mercados

1) Garantizar la evidencia para determinar la escalabilidad de los mecanismos de gestión y pagos por resultados como mecanismos de provisión de servicios sociales.

- El DNP en conjunto con Prosperidad Social evaluarán el impacto y costo-efectividad del Bono de Impacto Social de empleabilidad. Deberán quedar claros los ajustes en diseño necesarios para generar mayor impacto y una eventual escalabilidad del instrumento, como la flexibilización del ciclo presupuestal, y cómo se distribuyen los costos y beneficios entre los actores involucrados. A partir de esta evaluación, Prosperidad Social estructurará un piloto en grandes ciudades que permitirá analizar su escalabilidad.
- El DNP en conjunto con Prosperidad Social y el Ministerio de Hacienda evaluarán la creación del fondo de pagos por resultados como instrumento que facilita la implementación de mecanismos con este objetivo.

2) Ampliación de la implementación de APP para la provisión de infraestructura social.

Partiendo de la experiencia lograda en la primera fase de implementación del mecanismo de APP para la construcción de infraestructura educativa, el Ministerio de Educación junto con el Fondo de Financiamiento de la Infraestructura Educativa (FFIE) definirán una estrategia de articulación para la promoción de esta figura en otras Entidades Territoriales Certificadas en Educación, que cuenten con un déficit de infraestructura oficial, así como con disponibilidad de predios para su desarrollo. En consecuencia, con el fin de potenciar el uso de este esquema, el DNP podrá apoyar las posibles necesidades de nuevas estructuraciones de proyectos para la construcción de infraestructura educativa oficial.

3) Estimular la competencia en el mercado de operadores sociales con mecanismos de supervisión inteligente y el diseño de mejores formas de contratación.

- Como respuesta a la ausencia de mecanismos de monitoreo y seguimiento de operadores que ejecutan la política social, DNP en conjunto con Prosperidad Social como cabeza de sector de inclusión social y reconciliación y Colombia Compra Eficiente, tomarán las siguientes acciones:
- Diseñar un registro de proponentes que permita profundizar y estandarizar la información de operadores sociales y hacer seguimiento a los procesos contractuales de cada uno.
- Diseñar métricas e indicadores que reflejen los costos y la calidad del servicio prestado y que sea determinante en los procesos contractuales de las entidades públicas para la tercerización de su ejecución.
- Colombia Compra Eficiente deberá implementar el registro y asegurar que se cuente con la información suficiente para el cálculo de las métricas e indicadores de desempeño, así como proponer los ajustes normativos necesarios para que dicha información se pueda utilizar como criterio en la asignación de contratos.
- Colombia Compra Eficiente propondrá estándares para los estudios de mercado para la contratación de operadores sociales y centralizará dichos estudios.

II. Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos

Los emprendedores contribuyen al crecimiento a través de la creación de empleo y el desarrollo de nuevos productos y procesos, que conllevan a la creación de mercados y competencia dentro de los existentes. Además de una mayor innovación, cambio tecnológico y productividad, esta relación es positiva especialmente en países con ecosistemas de bajo y medio nivel de desarrollo (GEDI, 2018). El nivel de formalización de la economía incide en la productividad a nivel macroeconómico vía una deficiente asignación de recursos.

La baja productividad de las empresas informales responde a factores como el incentivo a mantener una escala reducida para evitar detección de las autoridades, la baja presión competitiva, el bajo acceso al crédito, menores tasas de inversión, el intensivo uso de mano de obra poco calificada, incentivos menores a la adopción de tecnología y entrenamiento, la menor acumulación de capital humano, uso intensivo de los recursos naturales y el uso restringido de los bienes públicos. La política pública debe promover la formalización con un enfoque integral.

El crecimiento económico se potenciará con el fortalecimiento de un entorno favorable a la creación y consolidación de un tejido empresarial sólido y competitivo. Este entorno reducirá la informalidad, apoyará el emprendimiento, movilizará fuentes de financiación, fomentará la conversión tecnológica, simplificará la regulación, promoverá la competencia, dinamizará la producción agrícola moderna e inclusiva, e impulsará las exportaciones.

El ingreso a la formalidad aumentará la inversión en tecnologías más productivas, aumentará la demanda laboral calificada y el crecimiento de la MIPYMES. El financiamiento de las etapas tempranas del emprendimiento permitirá innovar en productos y procesos. El tejido empresarial se fortalecerá con la mejora de las capacidades gerenciales y financiación oportuna.

Se proveerán bienes públicos que estimulen el aumento de la productividad, se apoyará la modernización productiva con programas de transferencia y adopción de conocimiento y tecnología, con énfasis en la digitalización y de industrias 4.0 y se estimulará la investigación y desarrollo privado en tecnologías y sectores de alto impacto.

Se aumentará el peso del comercio internacional en la economía, se reducirán los costos logísticos y se promoverá la inversión extranjera directa en sectores no-minero energéticos con ampliación de oferta exportable, atracción de inversiones de eficiencia productiva, y atracción de inversiones modernas de gran escala con encadenamientos con cadenas globales de valor.

El emprendimiento y la productividad asegurarán la viabilidad de las políticas modernas de equidad con inclusión productiva. En particular, el pacto por el emprendimiento permitirá dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, abriendo paso a la generación de oportunidades y bienestar para la población, como base de un modelo de crecimiento competitivo, incluyente y sostenible.

Las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); en particular, este pacto está alineado con los ODS 2: *Hambre cero*, ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 5: *Igualdad de género*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 12: *Producción y consumo responsable*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



A. Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial

1. Diagnóstico

a. Mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento

Los esfuerzos públicos recientes se han enfocado en consolidar un ecosistema habilitante para el emprendimiento¹³⁸. Sin embargo, persisten grandes retos para su desarrollo. La aceptación sociocultural del emprendimiento se ha reducido, al pasar del 71 % en 2015 al 66 % en 2016 (GEM Consortium, 2016). Existe una alta fuga de potenciales emprendedores (del 53 % de los colombianos que en 2016 afirmó tener la intención de emprender, solo el 16 % lo hizo en realidad). Solo el 8 %

¹³⁸ Por ejemplo, se promovió la cultura emprendedora a través de la iniciativa Héroes Fest, que ha beneficiado a 20,716 personas, empresas, científicos y empresarios (INNPULSA, 2017). Se fomentó la interacción entre actores del ecosistema y se desarrolló el programa Aldea, especializado en el acompañamiento, conexión y preparación para financiamiento a emprendedores con validación de mercado. Desde 2016, Aldea ha recibido postulaciones de 3,205 emprendedores, de los cuales 610 han conversado con expertos para enfrentar sus necesidades.

de los colombianos hace inversiones que se pueden clasificar como emprendimientos. De este grupo de inversionistas, el 80 % aporta menos de cinco millones de pesos a una buena idea de negocio de un familiar, amigo o desconocido. Finalmente, la tasa de supervivencia de los emprendimientos es baja, pues sólo 6 de cada 100 emprendedores logran establecer un emprendimiento que sobreviva más de 3,5 años. Los esfuerzos para promover el emprendimiento han padecido de duplicidad de esfuerzos, baja asignación de presupuesto, y descoordinación (Banco Mundial, 2015). Esto limita el alcance del sector público como potenciador del emprendimiento innovador.

b. Iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial

Las incubadoras y aceleradoras de Colombia están concentradas en las principales ciudades. Hay baja cobertura y desconexión entre la oferta y demanda de servicios de desarrollo empresarial (OECD, 2016). Esto se explica por la falta de identificación de los prestadores de estos servicios y falencias en el diseño y evaluación de los programas. Muchos programas de apoyo empresarial se concentran en el cumplimiento de requisitos para crear empresa y no en la promoción del crecimiento empresarial. Además, existen deficiencias en cuanto a la transferencia de investigación y desarrollo, la disponibilidad de programas y la calidad de estos para apoyar a las empresas jóvenes y el enfoque de las políticas que apoyan el emprendimiento (GEM, 2017).

El acceso al financiamiento por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) es restringido frente a otros países de similar desarrollo. Solo la mitad de las pymes solicitan crédito. Esto se debe a los trámites y requisitos de solicitud y los costos de otorgamiento. Persisten los retos para el desarrollo de este mercado en términos de cobertura, tarifas asociadas a instrumentos de depósito¹³⁹, mecanismos de recaudo y transferencias. Las modalidades de financiación distintas al crédito (tales como el *factoring*)¹⁴⁰ están poco desarrollados, en parte por la falta de una arquitectura que asegure la transparencia, registro y seguridad sobre el cumplimiento de las operaciones. En particular, solamente el 1 % de las microempresas han usado el *factoring* (ANIF, 2018).

Pese a los esfuerzos del Gobierno¹⁴¹, el Análisis de Gasto Público en Ciencia, Tecnología e Innovación (Banco Mundial, 2015) muestra que los instrumentos públicos de financiamiento para las empresas jóvenes están desarticulados y dupican objetivos y beneficiarios.

139 Cuentas de ahorro, Certificados de Depósito a Tiempo, entre otros.

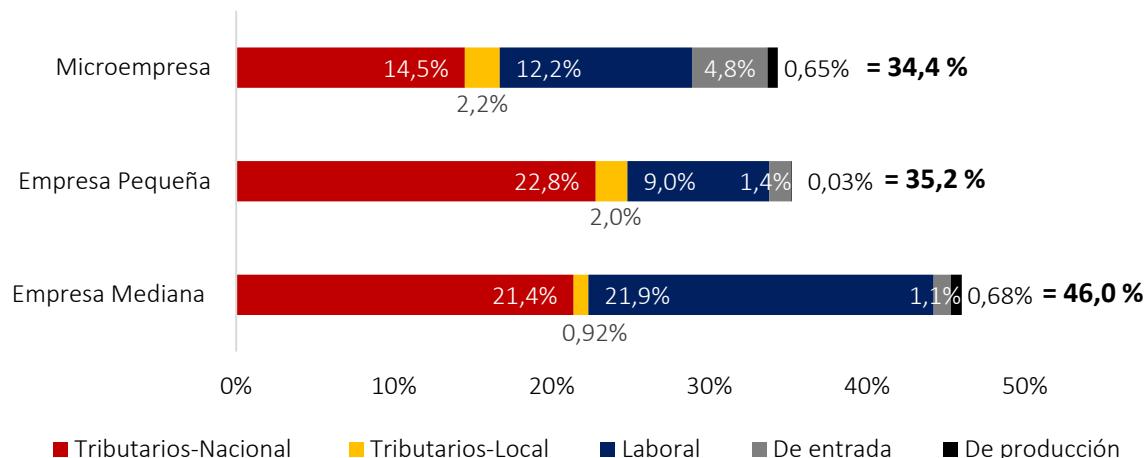
140 El *factoring*, por medio de la compra y venta de facturas, permite al empresario financiar su operación a partir de sus cuentas por pagar a cambio de una comisión.

141 No obstante, Bancóldex ha impulsado los Fondos de Capital de Riesgo para apoyar emprendimientos dinámicos y empresas con potencial de crecimiento. El SENA ha dedicado COP \$504.321.255.468 de capital semilla a través del Fondo Emprender desde 2003.

c. Ambiente de negocios y costos de la formalización

Un emprendimiento formal¹⁴² asume un costo adicional de entre el 34 % y el 46 % de la utilidad bruta respecto a uno informal, en donde los costos tributarios y laborales representan la mayor proporción del total de costos (Gráfica 29). Como resultado, Colombia tiene altos niveles de informalidad empresarial y laboral. En 2015 el 75 % de los micronegocios no tenían o no renovaron el registro mercantil, mientras que en 2017 la informalidad laboral¹⁴³ fue, en promedio, del 63,2%.

Gráfica 29. Ejemplo de costos adicionales de ser formal¹⁴⁴



Fuente: DNP con base en promedios para sector y tamaño de la EAM, EAC y microestablecimientos.

El monotributo (Ley 1819 de 2016) que busca la simplificación tributaria para pequeños empresarios es un avance, pero debe mejorarse. Su mayor inconveniente es que la tarifa a pagar, en muchos casos, es mayor con respecto al impuesto de renta a trabajadores por cuenta propia. Además, el instrumento está restringido a un número limitado de actividades, y su registro, declaración y pago tiene muchas limitaciones¹⁴⁵.

Los costos laborales no salariales en Colombia son mayores que en los demás países de la región y de la OCDE (Fernández & Villar, 2017). Esto sucede pesar de la implementación de la Ley 1607 de 2012 con la que estos costos laborales no salariales pasaron de representar el 66 % del salario a un 52 % (ANIF, 2015). Aunque el empleo formal ha crecido, en parte por el impacto de la reforma tributaria de 2012, todavía el 62 % de los ocupados son informales (Fernandez & Villar, 2016)

¹⁴² Formalización es surtir el proceso para llevar un producto al mercado formal a partir de nuevas ideas o de productos que previamente se ofrecían en el mercado informal.

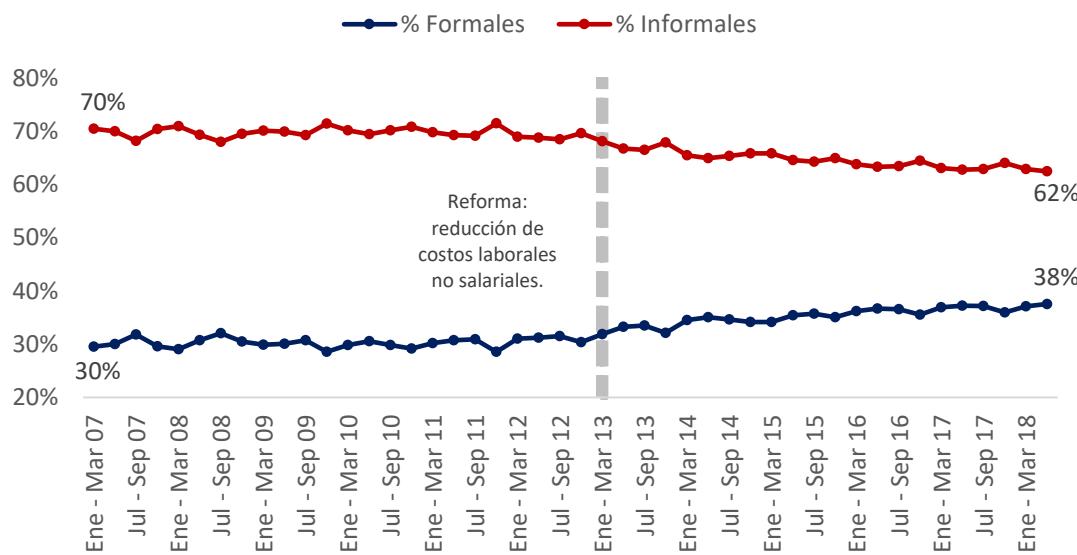
¹⁴³ Medida como los ocupados que no cotizaban a pensiones.

¹⁴⁴ Ejemplo construido por el DNP con cálculos para tres casos de estudio para sectores, figuras jurídicas y tamaños de empresa recurrentes. Los costos de entrada y de producción hacen referencia a los trámites, tiempos y costos en los que incurre el emprendedor para cumplir con toda la regulación y operar en el mercado formal.

¹⁴⁵ Una de las limitaciones, por ejemplo, es que el monotributista debe estar afiliado a una Administradora de Riesgos Laborales (ARL).

(Gráfica 30). La metodología de aumento anual del salario mínimo tiende a aumentarlo más que la productividad laboral promedio, por lo que el número de personas cuya productividad está por debajo del costo de contratarlos formalmente viene creciendo.

Gráfica 30. Ocupados formales e informales, total nacional



Fuente: Elaboración DNP con datos de la GEIH, DANE.

El empleador enfrenta costos de transacción altos en el trámite de solicitudes relacionadas con la seguridad social, porque deben hacerse de manera independiente por cada entidad y de manera presencial. Aunque se ha avanzado en la unificación y actualización de las reglas de afiliación, el portal web¹⁴⁶ solo funciona para un limitado número de trámites en el subsistema de salud.

La tarifa del registro mercantil representa un costo mayor para las Mipymes en comparación con las grandes empresas. Como resultado, las microempresas contribuyen con el 53,5 % del recaudo total por registro mercantil, seguido por las empresas pequeñas (34,1 %), las medianas (9,4 %) y finalmente las grandes solo aportan el 3 % del recaudo total (Registro Único Empresarial y Social, 2017). Así mismo, la tarifa actúa como un desincentivo a la inversión de capital, al estar definida como porcentaje del valor de los activos (Salazar, Mesa, & Navarrete, 2017).

El proceso de creación de empresas es complicado y lento. Mientras que un empresario en Nueva Zelanda¹⁴⁷ requería medio día y un trámite para abrir una empresa en 2017, en Colombia se requerían de 11 días y ocho trámites (Banco Mundial, 2018). Sin embargo, se resalta que los Centros de Atención al Empresario (CAE) redujeron en 72,5 % el tiempo y en 27,3 % el número de trámites para crear empresas comparando 2017 con 2008 (Banco Mundial, 2017). Además, en 2017, se creó

¹⁴⁶ www.miseguridadsocial.gov.co.

¹⁴⁷ Calificado como el país con mejor ambiente para hacer negocios en el *Doing Business*.

la Ventanilla Única Empresarial (VUE)¹⁴⁸ como canal virtual adicional al proceso físico de creación de empresas. Actualmente solo opera parcialmente en Bogotá y aún no integra todos los pasos para inscribirse como empleador ante el sistema de seguridad social.

d. Inspección, vigilancia y control para mitigar la informalidad

La debilidad institucional para ejercer inspección, vigilancia y control (IVC), la ausencia de sistematización, el foco en empresas alguna vez registradas y la falta de un enfoque basado en el manejo de riesgo, generan barreras para la formalización al no tener en cuenta la gradualidad de este proceso, e incentivos para que las empresas pequeñas traten de mantenerse invisibles a las autoridades. Una buena práctica es el trabajo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP) que sistemáticamente identifica y persuade, antes de sancionar a morosos de aportes en pensiones y parafiscales.

2. Objetivos y estrategias

a. Mentalidad, cultura y otros habilitantes del emprendimiento

Las competencias técnicas deben complementarse con el desarrollo de habilidades para emprender. Estas estrategias promueven estas habilidades desde la educación secundaria y terciaria.

1) Objetivo

Educar y promover habilidades para el emprendimiento.

2) Estrategias

El Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el marco de sus funciones, revisará y actualizará sus lineamientos para la educación Media y Postmedia en el desarrollo de habilidades para el emprendimiento como la lectura del entorno, iniciativa, creatividad, solución de problemas, diseño de planes y proyectos productivos y tolerancia al riesgo (ver Pacto por la Equidad, Línea 6). Adicionalmente, fortalecer los programas de articulación con la media del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), en cuanto a competencias empresariales y para el emprendimiento. Así mismo, se aumentará su alcance e impacto a través de alianzas con otros actores de formación técnica y tecnológica, donde se transfiera la metodología de estos programas de articulación. Adicionalmente se establecerá una mesa técnica intersectorial liderada por el MEN, cuyo propósito será estimular

¹⁴⁸ Decreto 1875 de 2017.

la mentalidad y cultura emprendedora de los estudiantes de educación Media y Postmedia, a través de su participación en programas de Espacios Micro-innovadores¹⁴⁹.

En el marco del Sistema de Aseguramiento de Calidad, el MEN y los actores competentes, considerarán incorporar la provisión de formación, apoyo técnico y financiero, servicios e infraestructura para el apoyo al emprendimiento¹⁵⁰.

Desarrollar un programa que considere dos etapas de acompañamiento para los emprendimientos innovadores con potencial de crecimiento. Primero, las incubadoras asesorarán la estructuración de la idea de negocio. Segundo, las aceleradoras apoyarán los emprendimientos para que tengan éxito en encuentros con posibles compradores. El SENA e iNNpulsa coordinarán con los actores relevantes la identificación de emprendimientos con potencial de alto crecimiento para participar de estos encuentros, que deberán realizarse al menos una vez al año. Este programa debe promover la experimentación iterativa y estructurada a través de distintas instancias en las que los emprendedores puedan recibir retroalimentación lo más temprano y seguido posible. El apoyo financiero público para el fortalecimiento de las incubadoras y aceleradoras del programa, estará en función de sus resultados y éxito de los proyectos que estas ejecuten.

Desarrollar un programa para consolidar una cultura y generación de capacidades en torno a la inversión en emprendimientos y sus diferentes modalidades, impactando a las personas naturales, gestores profesionales y emprendedores. Esta acción estará coordinada por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y será implementada por las cámaras de comercio y el Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) a través de las cajas de compensación.

b. Iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial

La oferta actual de apoyo técnico y financiero no permite atender a las necesidades de los emprendedores y empresarios que quieren formalizarse. Estas estrategias buscan construir un sistema que apoye el crecimiento de estas iniciativas a través de mejores herramientas para el acceso a capital.

1) Objetivo

Promover el desarrollo empresarial temprano a través de servicios de apoyo y capacitación, fortalecer el acceso al financiamiento para el emprendimiento y las Mipymes, y fomentar el acceso de las Mipymes a compras públicas.

¹⁴⁹ En estos programas, desarrollados con financiación mixta, los estudiantes generarán ideas y proyectos para dar solución a retos específicos del sector productivo.

¹⁵⁰ En el rediseño la acreditación de alta calidad, reconociendo las características propias de los programas y de las Instituciones de Educación Superior.

2) Estrategias

Incluir en el Registro Único Empresarial y Social (RUES) un mecanismo de autodiagnóstico del empresario como parte de los requisitos de matrícula y renovación del registro mercantil. Con esta información se busca aumentar la pertinencia de los programas y proyectos de apoyo empresarial adelantados por las cámaras de comercio. Las características de este autodiagnóstico serán definidas por MinCIT y el DNP.

Diseñar un programa de crecimiento empresarial para la formalización, a cargo del MinCIT en coordinación con DNP, centrado en el desarrollo del emprendimiento y las habilidades empresariales, con un riguroso proceso de selección y graduación, asistencia técnica segmentada por actividad económica y etapa de desarrollo. El programa se centrará en aquellos emprendedores con potencial de crecimiento teniendo en cuenta los diferentes perfiles empresariales y su localización, y podrá usar variables de focalización como el nivel de educación, género, categorización de ruralidad, entre otras.

Diseñar e implementar una política nacional de emprendimiento, encabezada por el MinCIT en coordinación con el MinTrabajo, DNP y demás entidades competentes, que clarifique los roles que cumplen las instituciones y entidades del nivel central y regional, y definan líneas estratégicas para facilitar el acceso de los distintos tipos de emprendedores a la oferta institucional. Esta política tendrá en cuenta la conexión con otras políticas como la de desarrollo productivo y formalización. El desarrollo de la política incluirá, entre otros, la caracterización del ecosistema de emprendimiento y el fortalecimiento de actores como incubadoras, aceleradoras, entre otros por parte de MinCIT. Así mismo, se deben generar mecanismos de apoyo a regiones para sofisticar sus emprendimientos. Particularmente, es importante fortalecer programas que potencien el crecimiento de emprendimientos innovadores como Aldea de iNNPulsa, pero también crear nuevos mecanismos que conecten las corporaciones con los emprendimientos para promover su financiamiento y fortalecimiento de capacidades, por ejemplo, aceleradoras corporativas y vehículos de inversión corporativos.

Fortalecer a Banca de las Oportunidades para mejorar el acceso al microcrédito de las Mipymes y promover la inclusión financiera. Así, se diseñarán mecanismos dirigidos a promover la creación de productos financieros innovadores que se ajusten a las necesidades del microempresario y a formar y asesorar a microempresarios en aspectos financieros relacionados con su modelo de negocio para la toma de decisiones.

Aunar esfuerzos entre Bancóldex, el Fondo Nacional de Garantías (FNG) y la Banca de las Oportunidades, en asociación con las entidades del sector financiero, para facilitar el abaratamiento del crédito empresarial, en particular el microcrédito.

Fortalecer instrumentos que facilitan el financiamiento de las operaciones de las Mipymes como el *factoring* y las garantías. Primero, promoviendo la creación de un mercado para el comercio de facturas electrónicas que incluya registro unificado, sistemas de negociación electrónicos y

reglamentación para su operación. En esta línea, apoyando la entrada de más mipymes a este mercado al generar un esquema de *factoring* amparado por una garantía subsidiada para la primera factura que negocian las empresas y sobre la cual crearán historial crediticio de calidad, o para sectores empresariales donde el riesgo es más alto. En cuanto a garantías, se deben habilitar nuevas líneas para sectores con dinámicas, plazos para el retorno a la inversión y riesgos diferentes. En particular frente a las garantías mobiliarias, se deberá permitir el uso de activos intangibles y propiedad intelectual, inventarios, cuentas por cobrar y cosechas futuras. Para lo anterior, se deberán fortalecer las fuentes de información y capacidades para la valoración de dichas garantías.

Crear un registro obligatorio y regulación vigilada que abarque todas las figuras legales para el registro de las entidades de colocación de microcrédito y crédito digital para garantizar la seguridad al usuario respecto de los estándares de los productos, honorarios, servicios y derechos y ofrecer información consolidada sobre las condiciones de la oferta de microcrédito. Este registro estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto se complementará con un acompañamiento técnico para elevar y unificar los estándares de transparencia de información de costos, contenido educativo y control de los consumidores sobre su información por parte de parte de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC), otras superintendencias y el resto de los reguladores pertinentes.

Definir esquemas de apoyo al emprendimiento con potencial de crecimiento a través de capital de riesgo por parte del MinCIT y sus entidades y patrimonios adscritos. Entre los posibles instrumentos se podrán usar modelos de banca de segundo piso para fortalecer estrategias como Bancóldex Capital y la expedición de garantías del FNG para la financiación de empresas.

Fortalecer el marco regulatorio de los fondos de capital privado, diferenciándolos de los de inversión colectiva teniendo en cuenta que ambos están cubiertos por el Decreto 2555 de 2010 y tienen características diferentes. Allí, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con apoyo de la SFC, deberá establecer una estructura organizacional para estos vehículos, teniendo como referencia las mejores prácticas de la industria a nivel internacional.

Asignar una parte del cupo para ángeles inversionistas que otorgue un beneficio de máximo tres años por su apoyo financiero a las empresas jóvenes con potencial de crecimiento en el marco de los Beneficios Tributarios de Ciencia, Tecnología e Innovación definidos en la Ley 1286 de 2009¹⁵¹. La validación de los emprendimientos dinámicos y los ángeles estará a cargo del MinCIT.

Crear un programa piloto de Beneficios Tributarios para empresas en etapa temprana en el que se haga retorno de IVA a los emprendedores. El programa liderado por MinCIT junto con iNNpulsa, Colciencias y el DNP, estará enfocado a empresas de base tecnológica al cual sólo podrán calificar firmas que no tengan renta líquida durante el año anterior. A partir de los resultados, el Gobierno considerará escalar la iniciativa.

¹⁵¹ Modificado por la Ley 1819 de 2016.

Promover el uso de mecanismos que incentiven la inversión en capital emprendedor en Colombia por parte del MinCIT a través de sus entidades adscritas. Entre estos mecanismos se encuentran instrumentos que promuevan la conexión entre grandes corporaciones y emprendimientos asociados a su cadena de valor.

En el marco del rediseño del Fondo Emprender se fortalecerá el alcance del programa para financiar con capital semilla emprendimientos con potencial de crecimiento. Esto se realizará a través de alianzas con las entidades públicas y privadas del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCCTI), así como con organismos internacionales.

Promover la industria Fintech a través del fortalecimiento de la estrategia InnovaSFC de la SFC que promueve de utilización de nuevas tecnologías y su reglamentación para el mercado financiero. Esta estrategia debe establecer una agenda de trabajo que incluya un seguimiento al ecosistema Fintech, la digitalización de las microfinanzas y el desarrollo de *Open Banking*, entre otros desarrollos digitales. Esta acción será liderada por la Unidad de Proyección Normativa y Estudios de Regulación Financiera (URF) y la SFC.

Promover, desde la Comisión Intersectorial de Inclusión Financiera, la adopción de nuevas tecnologías en términos de medios de pago en todas las zonas del país. Con el objetivo de integrar avances tecnológicos en función de la disminución de costos para los emprendimientos que buscan integrar nuevas formas de pago y ampliar su mercado.

Proponer modificaciones normativas del Sistema de Compra Pública para promover encadenamientos productivos, la industria nacional, y el desarrollo de proveedores con énfasis en las Mipymes Colombia. Esta acción será liderada por Compra Eficiente y el MinCIT.

c. Ambiente de negocios y costos de la formalización

Alinear los incentivos para que los instrumentos e instituciones estatales fomenten el emprendimiento y la formalidad en lugar de generar sobrecostos, cargas y desincentivos.

1) Objetivo

Consolidar y articular el ecosistema para el emprendimiento que recoja las instituciones y programas existentes, y promover la formalidad mejorando la relación costo-beneficio de ser formal.

2) Estrategias

Definir empresa en etapa temprana, considerando, entre otras variables, los criterios de clasificación empresarial vigentes. Lo anterior será insumo que proveerá el MinCIT para la implementación de la Agenda Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Articular los programas de emprendimiento del SENA y los tecnoparques para asegurar la alineación de los servicios ofrecidos por el SENA con las necesidades de los emprendedores en los territorios. Esta acción estará a cargo del MinCIT, SENA y las Comisiones Regionales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo se ampliará la oferta de estos programas del SENA de acuerdo con la línea de Inclusión Productiva y Trabajo Decente.

Realizar un Análisis de Gasto Público de los instrumentos de política pública que fomentan el emprendimiento a nivel nacional y regional que permita identificar las oportunidades en cuanto a su diseño, gobernanza y eficiencia. El análisis que hará el DNP debe dar lineamientos para institucionalizar e integrar los subsistemas nacionales y regionales de emprendimiento (McKinsey, 2018).

Crear un observatorio de emprendimiento que genere información para facilitar la articulación entre la rigurosidad y practicidad del diseño e implementación de instrumentos para el emprendimiento. Su creación estará a cargo del DNP y su puesta en marcha y funcionamiento por esta entidad y el MinCIT. En el observatorio habrá información de todas entidades del Gobierno nacional que trabajen en la materia de forma que todas las iniciativas de emprendimiento estén incluidas dentro del mapeo y análisis de los instrumentos. Para el levantamiento de información, se deberán incluir preguntas de talento empresarial en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE.

Crear un mecanismo alternativo para promover la formalidad tributaria de amplio alcance sectorial y jurídico. Para ello, el Gobierno nacional debe garantizar la inscripción, la declaración y el pago simplificado a través de diferentes canales de recaudo virtuales y físicos. Además, se sugiere considerar su cálculo como una tarifa prorrata en función de los ingresos brutos, garantizar la continuidad y proporcionalidad respecto a los otros regímenes tributarios, y la posibilidad de incluir beneficios en seguridad social e inclusión financiera, entre otros.

Incentivar la formalidad laboral mejorando el costo de la contratación formal de trabajadores. Esta estrategia debe abarcar tres pilares: elementos técnicos para una metodología de ajuste gradual del salario mínimo, propuesta para la flexibilización de los costos laborales no salariales; y uso de la unidad de valor tributario (UVT) como mecanismo de incremento de los cobros y costos estatales en vez del crecimiento del salario mínimo.

Continuar con la virtualización de todos los trámites relacionados con la afiliación y registro de novedades que realizan los empleadores en el sistema de seguridad social. Este proceso debe basarse en el uso de un único sistema de afiliación transaccional que integre todos los subsistemas de seguridad social. Adicionalmente, la VUE será el mecanismo mediante el cual el empresario se podrá afiliar a cualquier operador del sistema de seguridad social. Los responsables por esta acción son el Ministerio de Salud y Protección social, MinTrabajo y MinCIT.

Potenciar el desarrollo de la estrategia de la VUE para facilitar la creación, operación y liquidación de empresas y masificar su uso a nivel nacional bajo lineamientos de plena virtualidad,

interoperabilidad y simplificación de trámites definidos por MinCIT. En relación con la interoperabilidad se buscará remover obstáculos que impidan el libre flujo de la información entre la DIAN y las cámaras de comercio.

Simplificar el régimen normativo del Impuesto de Industria y Comercio utilizando las clasificaciones económicas avaladas por el DANE, asegurando la posibilidad de realizar todos los pagos del impuesto de manera virtual, utilizando el formulario único existente, con un calendario nacional y evitando el cobro de rubros, anticipos y sobretasas adicionales. Esta acción estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP.

Diseñar y expedir una reforma a la tarifa de registro mercantil que cumpla con criterios de simplicidad, equidad, eficacia, eficiencia y transparencia. En línea con las buenas prácticas de diseño de tasas y tributos, se debe propender por establecer los ingresos por actividades ordinarias como base de cobro. Esta acción estará a cargo del MinCIT y el DNP.

d. Inspección, vigilancia y control para mitigar de riesgo y la informalidad

Las acciones de IVC deben transformarse para dejar de priorizar acciones por conveniencia y localización, y evolucionar hacia un sistema técnico, transparente y objetivo que mitigue riesgos y sancione la informalidad. Por su naturaleza, las actividades de IVC involucran a entidades en casi todos los sectores de la economía, así se recomienda que este componente esté a cargo del Departamento Administrativo de Presidencia de la República.

1) Objetivo

Mejorar los sistemas de información e implementar metodologías con base en matrices de riesgo para la identificación y selección de unidades sujetas a actividades de IVC.

2) Estrategias

Coordinar las labores de IVC sistematizando la información, asignando inspecciones y acciones de acuerdo con el tipo y magnitud del riesgo que se vigila y asignando canales de retroalimentación y rendición de cuentas. Estas acciones serán garantía de integralidad y transparencia, promoverán el cumplimiento de las normas y aseguran la calidad de los bienes y servicios en el mercado, al tiempo que se logra un mejor uso de los recursos públicos destinados para tal fin.

Conciliar y emitir los criterios transparentes, proporcionales y cuantificables sobre los cuales se valorará legalmente las acciones de IVC, con parámetros técnicos que lo hagan más objetivo, transparente y sistematizable. Una evaluación del riesgo sobre el cual el gobierno hace control debe pasar por una medición objetiva y una cuantificación proporcional, al tamaño del riesgo y de la empresa, de las multas y sanciones que se derivan del incumplimiento de la respectiva norma.

3. Metas (por concertar)

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Comercio, Industria y Turismo	Apertura de negocios del Doing Business	Puntaje (Distancia a la frontera 0-100)	85,3	88,0
Ministerio del Trabajo	Tasa de formalidad laboral	Porcentaje	36,8 %	41,2 %
Ministerio del Trabajo	Empresas beneficiarias de la formación en entorno laboral	Número	100	600
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Emprendimientos fortalecidos	Número	Por definir	Por definir
Comercio, Industria y Turismo	Empresas asistidas técnicamente en temas de legalidad y/o formalización	Número	0	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Incubadoras fortalecidas como apoyo al emprendimiento emergente	Número	0	6
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Aceleradoras fortalecidas para un mejor ambiente de negocios	Número	0	7
Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A.	Compromisos de inversión en fondos de capital de riesgo (COP\$ millones)	Millones	170.000	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Número de empresas nuevas creadas	Número	323.265	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Plataforma tecnológica en operación que permita la creación virtual de empresas, desde el registro mercantil y tributario, hasta el registro patronal ante los subsistemas de seguridad social	Número	0	Por definir

4. Metas transformacionales

Objetivo	Indicador de desempeño	Producto
En el mediano plazo, se espera contar con una medición robusta de PTF, compromiso que asumió directamente la dirección del DANE.	Número de emprendimientos dinámicos fortalecidos	Brindar herramientas para el escalamiento de empresas nacientes y nuevas dinámicas
	Número de MiPyMES acompañadas a través de estrategias de desarrollo empresarial	Promover desarrollo productivo directo en las MiPyMES a través de las acciones coordinadas entre el

Objetivo	Indicador de desempeño	Producto
		Ministerio Innepsa, la SIC y otras entidades adscritas
	Número de Pymes beneficiarias de productos financieros	Otorgar créditos a 30.000 Empresas
	Número de intervenciones a Empresas en programas de extensionismo (fábricas de productividad)	Impulsar programas de extensionismo tecnológico y productividad
	Número de nuevos centros de desarrollo tecnológico fortalecidos en alianza con Colciencias	Apoyar a centros de generación de conocimiento existentes
Incrementar el valor promedio de las exportaciones no minero-energéticas y de servicios (USD FOB millones) de 22.592 MM a 26.084 MM	USD millones de las exportaciones no minero energéticas (valor promedio)	Desarrollar estrategia para fomentar exportaciones
Mejorar la formalización empresarial de X a X%	Porcentaje de micronegocios registrados	Fortalecer la estrategia de formalización y financiamiento a PyMES
	Distancia la frontera en el Doing Business	Fortalecer la estrategia de emprendimiento sostenible
Mejorar la productividad y la diversificación del sector agrícola en de x% a x% (sugieren cambiar este por el de abajo) Exportaciones agropecuarias (USD millones) de 7,368 a 8,542	3% de crecimiento de las exportaciones agropecuarias	Fomentar las exportaciones tradicionales
	USD Millones de las exportaciones agrícolas no tradicionales sugieren quitarlo	Fomentar las exportaciones no tradicionales
	4 de áreas de transformación productiva planificadas	Intervenir zonas potenciales para el desarrollo comercial con estrategias de clúster
	20 mil nuevas sembradas con plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales Indicador diversificación agrícola que incluya plantaciones forestales	Aumentar las plantaciones forestales comerciales y sistemas agroforestales
	# de Has con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados	Aumentar las hectáreas productivas con disponibilidad hídrica
	% avance de los planes de acción para el fortalecimiento integral del ICA (delegación de funciones, definición de tasas y tarifas, y reestructuración)	Fortalecer al ICA para que sea el habilitador del desarrollo Fitosanitario
	# de Productores atendidos con servicio de extensionismo agropecuario	Implementar el extensionismo tecnológico rural
Producción agrícola en cadenas priorizadas (millones de toneladas) de 10,72 a 13,03	# de pequeños productores en mercados formales (compras públicas, agricultura por contrato, etc.)	Aumentar la vinculación de los productos campesinos a las los mercados formales
	# de productores beneficiados con proyectos de inclusión productiva	Fortalecer los esquemas asociativos para campesinos

Objetivo	Indicador de desempeño	Producto
Aumentar la formalización laboral de 37,5% a 50%	Avance porcentual en el proceso de ajuste de las normas laborales y de seguridad social	Avanzar en el ajuste de las normas laborales y de seguridad social
	Colocaciones a través del servicio público de empleo	Aumentar el número de colocaciones
Reducir la tasa de desempleo en x%	Personas atendidas por el servicio público de empleo que logran un trabajo formal	Incrementar la probabilidad de acceso a un trabajo mediante la orientación del servicio público de empleo
	Emprendimientos creados y/o fortalecidos por el sector Trabajo	Ampliar oportunidades de empleo mediante el emprendimiento
Reducción de un 15% en los tiempos de despacho de importación y exportación para el 2022. (# de horas)	% de entidades con interoperabilidad con la VUCE	Implementar la estrategia para lograr la interoperabilidad de la VUCE
Reducir el tiempo de desaduanamiento en x%	Bajar el tiempo de desaduanamiento de las exportaciones de las mercancías en medio de (separar transporte marítimo y aéreo).	Reducción de los costos de las operaciones de exportación.
Incrementar en un 25% la vinculación de PhD's en el mercado laboral	# de PhD vinculados en entidades del SNCTel	Fortalecer los instrumentos de apoyo financiero para facilitar la vinculación de doctores a entidades del SNCTel
Duplicar la inversión en ACTI de 0.67% al 1.5% del PIB	Porcentaje de asignación del cupo de inversión para deducción y descuento tributario	Fortalecer la estrategia de beneficios tributarios que permita aumentar el cupo de beneficio, diversificarlo su uso y asignarlo en empresas de diferentes sectores de la economía.
	Inversión nacional en I+D del sector privado como porcentaje del PIB	Aumentar la inversión en CTel a través de incentivos

5. Referencias

- ANIF. (2015). *Costos no salariales en colombia pos-ley 1607 de 2012*. Bogotá.
- ANIF. (2018). *La Gran Encuesta Pyme*. Obtenido de http://anif.co/sites/default/files/publicaciones/gepnacional_i-18.pdf.
- Banco Mundial. (2018). *Ranking Doing Business*. Obtenido de <http://espanol.doingbusiness.org/rankings>
- Banco Mundial. (2015). *Análisis de Gasto Público en CTI*. Bogotá.
- Banco Mundial. (2017). *Doing Business 2018: reforming Create Jobs*. Washington DC: World Bank.
- Fernandez, C., & Villar, L. (2016). Taxonomía y políticas para enfrentar la informalidad en Colombia. *Fedesarrollo*.

Fernández, C., & Villar, L. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Bogotá: Fedesarrollo, 70p Documentos de Trabajo (Working Papers). No. 75 - Octubre.

GEDI. (2018). *Global Entrepreneurship Index*.

GEM Consortium. (2016). *Global Entrepreneurship Monitor (GEM)*. Colombia.

iNNpulsa. (2017). *Informe de gestión*.

La Porta, R., & Shleifer, A. (2008). *The Unofficial Economy and Economic Development*. NBER Working Paper No. 1450. Obtenido de <http://www.nber.org/papers/w14520.pdf>

Levy. (2018). *Under-rewarded efforts*.

McKinsey. (2018). Pacto Nacional Consolidado .

OECD. (2016). *Financing SMEs and Entrepreneurs 2016: An OECD Scoreboard*.

Registro Único Empresarial y Social. (2017). *Base de datos*.

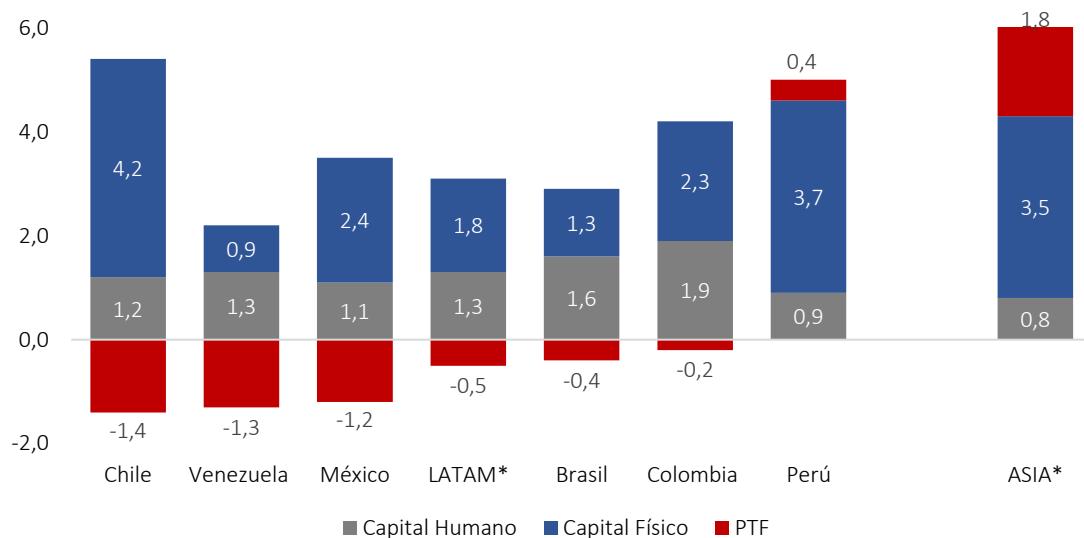
Roa, M., & Carvallo, O. (2018). *Inclusión financiera y el costo del uso de instrumentos financieros formales: las experiencias de América Latina y el Caribe*.

Salazar, N., Mesa, C., & Navarrete, N. (2017). La estructura de las tarifas de registro en las Cámaras de Comercio y beneficios de sus servicios: impacto sobre la competitividad y la formalidad empresarial.

B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad

La productividad es el motor principal del crecimiento sostenido en la economía global. Mientras que la población está envejeciendo, las tasas de inversión en capital físico de la economía se encuentran en niveles relativamente altos. La productividad total de los factores (PTF) presentó un aporte nulo al crecimiento económico del país entre el 2000 y el 2016 (Gráfica 31). Sin aumentos de la productividad no se podrá mantener el crecimiento económico del país de forma inclusiva y sostenible.

Gráfica 31. Participación de factores en el crecimiento promedio, 2000 – 2016



Nota: Para las regiones el valor se pondera según el tamaño de la economía. Para simplificar el análisis, la contribución de calidad y cantidad de trabajo se agregan a la categoría de capital humano.

Fuente: Cálculos DNP basados en *The Conference Board*, 2016.

Para aumentar la productividad, Colombia debe sofisticar y diversificar su aparato productivo. Así mismo, fortalecer la capacidad de las empresas para transferir y absorber tecnología y para generar innovaciones. Para ello, el conocimiento producido en las universidades, centros de investigación y de desarrollo tecnológico, y las unidades de Investigación y Desarrollo (I+D) es de suma importancia. De igual manera, las empresas requieren capacidades técnicas para buscar, seleccionar, y adoptar tecnología.

1. Diagnóstico

a. Debilidades en la institucionalidad y generación de información para el desarrollo productivo

El Sistema Nacional de Competitividad y el Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación se estableció para coordinar los actores que desarrollan políticas de desarrollo productivo. Sin embargo, aún no se ha formalizado la operación conjunta de instancias nacionales y regionales que apoyan y soportan la competitividad y la ciencia, tecnología e innovación (CTI). En el orden nacional, los programas y la ejecución de instrumentos de fortalecimiento empresarial están desarticulados.

Según el Análisis de Gasto Público de CTI hecho por el Banco Mundial y DNP en 2015, existe una superposición de los programas del sector Comercio, Industria y Turismo dirigidos a promover el mejoramiento de los negocios existentes. En el caso del Programa de Transformación Productiva (PTP) e iNNpulsa esta duplicidad de programas corresponde a un 100 % y 46 % respectivamente.

Esto resalta la necesidad de articulación de instrumentos de fortalecimiento empresarial y mejorar la eficiencia del gasto en estos programas.

En el nivel regional también hay multiplicidad de instancias¹⁵². En 2015 se estableció que las comisiones regionales de competitividad (CRC) serían las únicas instancias de interlocución con el Gobierno nacional para acordar la Agenda Nacional de Competitividad y CTI. Sin embargo, la mayoría de las CRC carecen del respaldo, el reconocimiento institucional y el apalancamiento financiero necesario para organizar y articular sus actividades en los territorios y con el Gobierno nacional.

No hay información actualizada y completa del tejido empresarial. El inventario de unidades económicas realizado en el censo poblacional de 2005 no es completo para analizar la dinámica empresarial actual. Esto contrasta con otros países de la región donde se realizan censos empresariales periódicos. En México, por ejemplo, se realiza un censo empresarial quinquenal que abarca las principales entidades federativas y los sectores de manufacturas, comercio y servicios no financieros. En Brasil opera una fórmula similar, pues estudios de demografía empresarial se realizan anualmente.

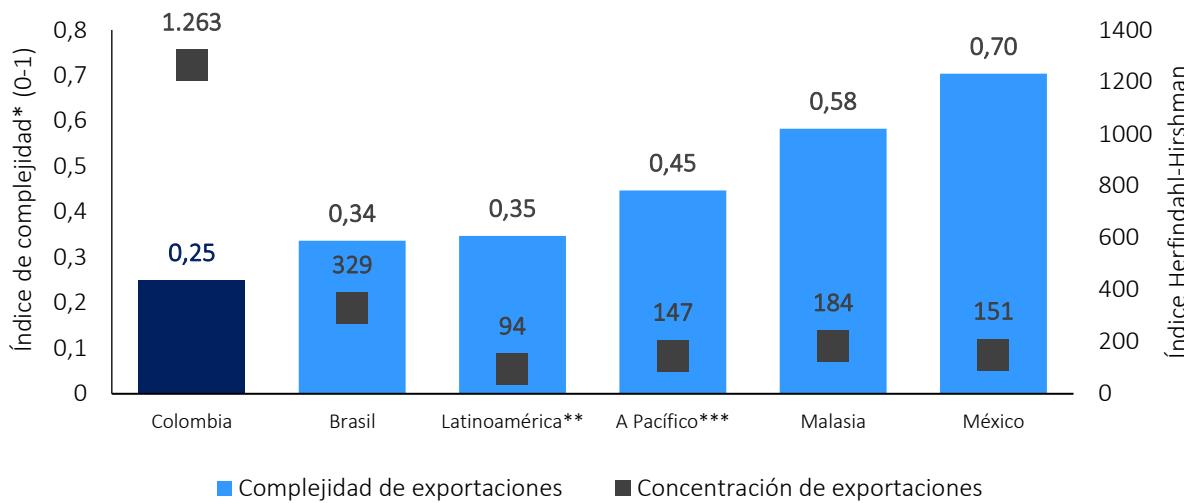
b. Baja diversificación y complejidad económica del aparato productivo

Las exportaciones colombianas son de baja complejidad y están concentradas en pocos productos (Gráfica 32) (principalmente bienes primarios). La Política de Desarrollo Productivo (PDP) (DNP, 2016) busca aumentar la diversificación y sofisticación del aparato productivo colombiano y la canasta exportadora. La PDP estableció los siguientes lineamientos de intervención: (i) los instrumentos deben resolver fallas de mercado o de gobierno; (ii) dichas fallas deben resolverse con la provisión de bienes públicos¹⁵³ sectoriales; (iii) cuando se efectúen apoyos directos a las empresas, la intervención debe dirigirse a cualquier empresa que pueda beneficiarse.

¹⁵² Por ejemplo, las Redes Regionales de Emprendimiento, los Consejos Regionales de PYME, los Consejos Ambientales Regionales, los Consejos Regionales Agropecuarios y las Comisiones Regionales de Competitividad.

¹⁵³ “Los bienes públicos son aquellos bienes y servicios que cumplen con dos características: no son rivales (el consumo del bien por parte de un individuo no impide el consumo de otros individuos) y no excluyentes (no se puede excluir a un individuo de su consumo)” (DNP, 2016).

Gráfica 32. Complejidad y concentración de las exportaciones, 2017



* Promedio de Índice de Complejidad del Producto ponderado por valor de las exportaciones a seis dígitos del Sistema Armonizado 2007. ** Datos a 2016, no incluye Colombia, Cuba, Venezuela y Puerto Rico. *** No incluye Colombia

Fuente: Cálculos DNP-DIDE con base en datos del Observatorio de Complejidad Económica MIT, DANE-DIAN. *UN-Comtrade* para comparaciones internacionales.

Una barrera para aumentar la productividad empresarial es el bajo desarrollo de la infraestructura para la calidad, indispensable para ampliar la oferta de bienes de mayor valor agregado. Persisten debilidades institucionales para satisfacer las demandas metrológicas en el país, por ejemplo, solo el 47 % de los laboratorios acreditados obtienen servicios metrológicos por el Instituto Nacional de Metrología (INM) de Colombia. Esto se origina en el bajo desarrollo e investigación en metrología¹⁵⁴, la ausencia de patrones y laboratorios (óptica, acústica, dureza, rugosidad, flujo, gavimetría y vacío, entre otros¹⁵⁵) y la baja participación en instancias internacionales por parte del INM.

Los bajos niveles de encadenamientos productivos internacionales de la economía colombiana limitan la diversificación productiva y exportadora del país. En 2011, Colombia se ubicaba por debajo del promedio de la OCDE en cuanto a la contribución del valor agregado nacional en las exportaciones de productos de alta tecnología de otros países (2,3 % vs 3,4 % respectivamente)¹⁵⁶.

Existen vacíos y deficiencias en la prestación de servicios financieros para las pequeñas y medianas empresas (pymes) como los altos costos que deben asumir por los reportes e información que deben entregar a las entidades financieras antes y durante la vida de un producto de crédito. Además, los desembolsos de créditos empresariales no son compatibles con los períodos de repago y las tasas no permiten que los recursos para estas empresas sean competitivos con las grandes

¹⁵⁴ Solo el 5 % del presupuesto de inversión es destinado a actividades de investigación en metrología (KDI, 2018).

¹⁵⁵ Por ejemplo, la variable física “vacío” es indispensable para el aseguramiento metrológico en aquellos productos que deben realizar procesos de liofilización, como es el caso del café y los extractos de frutas y hierbas.

¹⁵⁶ Trade in Value Added (TiVA) Database – OECD, 2016. El último cálculo de indicadores se encuentra para el año 2011. Los productos de “alta tecnología” corresponden a productos informáticos, equipos eléctricos y ópticos.

empresas (Clarke, Modet, & Colombia, 2018). Esto restringe las capacidades para acumular capital físico y transferir y adaptar tecnologías.

c. Bajas capacidades de adopción tecnológica de las empresas

La mayoría de las firmas colombianas muestran niveles de productividad rezagados frente a los líderes sectoriales, por la baja capacidad de absorción y adaptación a tecnologías existentes, las bajas capacidades gerenciales y el escaso personal capacitado para realizar Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Según el estudio “Colombia Manufacturing Survey”, la adopción de técnicas y tecnologías de producción generalizadas en el país es bajo (Tabla 18). Aunque el 67 % de las empresas manufactureras utilizaron asistencia externa en los últimos dos años, el 42 % de las empresas más pequeñas (menos de 15 empleados) y el 47 % de las empresas jóvenes (menos de cinco años) no utilizan ningún servicio (Youtie, 2017).

Tabla 18. Porcentaje de adopción de técnicas y tecnologías de producción

Técnicas y tecnologías de producción	Porcentaje de empresas que utilizan la técnica y tecnología
Mantenimiento preventivo	59 %
<i>Enterprise resource planning (ERP)</i>	42 %
ISO 9000 (calidad)	41 %
Análisis de ciclo de vida	36 %
Diseño asistido por computador (CAD)	32 %
Lectores de código de barras	17 %
Administración de cadena de suministro	16 %
Sensores para monitoreo	15 %
<i>Lean manufacturing</i>	12 %
Diseño y manufactura en la nube	11 %
<i>Computer-integrated manufacturing (CIM)</i>	10 %
Sistemas de calidad	9 %
ISO 14000	9 %
<i>Radio-frequency identification (RFID)</i>	9 %
Prototipado rápido	8 %
Materiales avanzados	4 %
Manufactura 3D	4 %
Medición de huella de carbono	3 %
Robótica / Automatización	2 %
ISO 50001 (energía)	0,4 %

Fuente: Colombia Manufacturing Survey (Youtie, 2017).

El Gobierno nacional, por intermedio del PTP, desarrolló tres pilotos de asistencia técnica, enfocados en mejorar capacidades gerenciales, promover el alistamiento de exportaciones y capacitar a extensionistas¹⁵⁷. Los resultados preliminares del piloto de capacidades gerenciales muestran que las empresas aumentaron en 16 % su calificación en calidad de la gerencia.

Las firmas colombianas enfrentan grandes brechas financieras y tecnológicas que dificultan adoptar tecnologías fundamentales para acercarse a la frontera tecnológica internacional (ANDI, INNPULSA, & VTSAS, 2018).

Tabla 19. Penetración de tecnologías avanzadas por tamaño de empresa

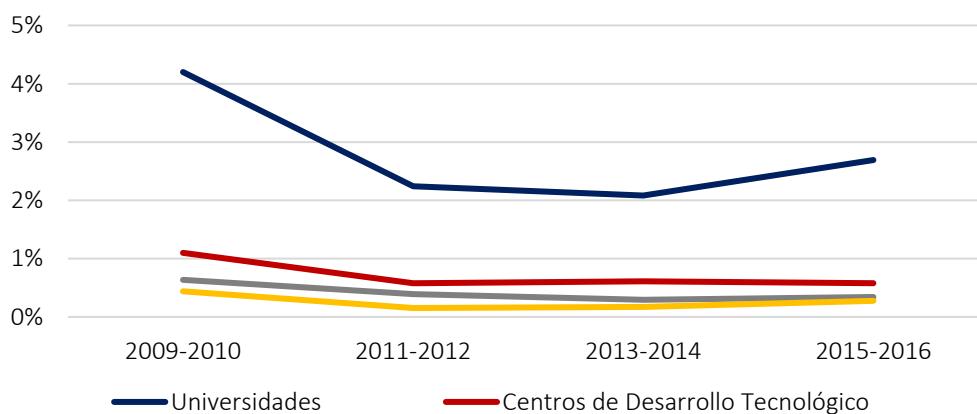
Tecnología	Grandes	Pymes	Micros
Internet de las cosas	14.8 %	9.3 %	8.2 %
Robótica	11.1 %	1.2 %	0.6 %
Impresión 3D	4.8 %	2.1 %	2.1 %
Realidad virtual	1.7 %	0.9 %	1.0 %

Fuente: Encuesta Observatorio de Economía Digital (MinTIC, 2017).

d. Baja articulación entre instituciones generadoras de conocimiento y empresas

En los últimos años hubo una baja y decreciente colaboración de instituciones generadoras de conocimiento (IGC) y empresas (Gráfica 33). En 2016, 4 % de las empresas se relacionó con alguna IGC para el desarrollo de actividades científicas, tecnológicas o de innovación (DANE, 2017).

Gráfica 33. Porcentaje de colaboración de empresas e instituciones generadoras de conocimiento, 2009-2016



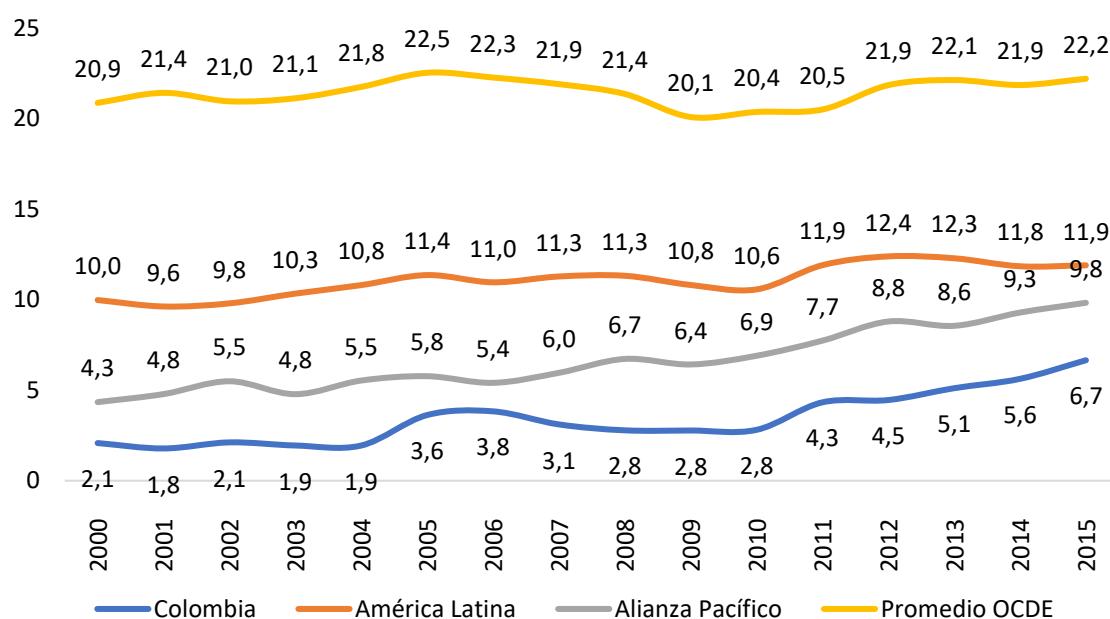
Fuente: Elaboración DNP con datos de DANE (2017).

¹⁵⁷ Personal altamente capacitado que brinda servicios de asistencia técnica.

e. Débil desarrollo tecnológico y pocos procesos de innovación

Hay bajas capacidades de gestión tecnológica de las empresas, insuficientes fuentes de financiación para la innovación y un reducido uso de mecanismos de propiedad intelectual. De cara a estos problemas, el país desarrolló un esquema de incentivos para la innovación y el emprendimiento nacido en las universidades públicas (Ley de *Spin-Offs*¹⁵⁸) y fortaleció programas como brigadas de patentes para incentivar su uso en las regiones del país. El número de patentes de invención presentadas aumentó levemente y el país sigue rezagado respecto a pares regionales (Gráfica 34).

Gráfica 34. Patentes de invención presentadas por residentes por millón de habitantes, 2000-2015



Fuente: elaboración DNP con datos DNP (2018b) y Banco Mundial (2018b).

Menos del 1 % de las empresas de manufactura o servicios son innovadoras en sentido estricto. Con una definición más amplia, el porcentaje de empresas consideradas innovadoras del sector manufacturero y el sector servicios es de 2,7 % y 22,7 %, respectivamente. Estos porcentajes presentan una tendencia negativa (Gráfica 35).

¹⁵⁸ La Ley de *Spin-offs* permite a profesores e investigadores de universidades públicas beneficiarse financieramente de sus innovaciones.

Gráfica 35. Tipificación de las empresas de acuerdo con su comportamiento innovador en Colombia, 2009-2016



Fuente: elaboración DNP con datos de DANE (2018).

2. Objetivos, estrategias y programas

a. Fortalecer la institucionalidad y la información empresarial para incrementar la productividad empresarial y a la competitividad territorial

1) Objetivo

Consolidar la institucionalidad del SNCCTI como soporte a la productividad empresarial y a la competitividad territorial.

2) Estrategias

Consolidar el Comité Ejecutivo del SNCCTI como una instancia supraministerial para la coordinación de políticas y acciones estratégicas, que cuente con un sistema de datos abiertos, con indicadores reportados a la Presidencia de la República para hacer efectivo el seguimiento a la implementación de la agenda del sistema. Lo anterior implica que el Departamento Administrativo de Presidencia de la República (DAPRE), en coordinación con las entidades del SNCCTI, aclare cuál será los roles y competencias de las entidades miembro del sistema, un mecanismo de gerencia de proyectos y transparencia liderado por la Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el Sector Privado, que promueva la colaboración efectiva entre actores miembros. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) apoyará la articulación al interior del Gobierno de los esfuerzos orientados a mejorar la productividad empresarial.

Integrar las diferentes instancias regionales en temas de desarrollo productivo en la figura de las Comisiones Regionales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación (CRCCTI), con el fin de que estas sean las instancias encargadas de coordinar las acciones y proyectos alrededor de los temas de competitividad y CTI y de centralizar la interlocución desde las regiones con los demás actores y comités del SNCCTI. Desde estas se deben coordinar todos los esfuerzos en materia de productividad a escala regional. Así mismo, el MinCIT, el DNP y Colciencias deben asegurar un acompañamiento a estas instancias en la formulación, implementación y seguimiento de las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación. El Gobierno nacional deberá garantizar su sostenibilidad financiera en el tiempo y su pertinencia deberá asegurarse a través de la participación del sector público, privado y de la academia tanto en su secretaría técnica como en su órgano directivo.

Fortalecer el PTP como una instancia encargada de promover el escalonamiento de la productividad de las empresas del país y los encadenamientos productivos y de fortalecer las capacidades empresariales y las cadenas de valor para afrontar los retos del mercado global, teniendo en cuenta los lineamientos del MinCIT. Con base en la revisión de experiencias internacionales, el MinCIT orientará las acciones estratégicas del PTP, y la elaboración de un sistema robusto de seguimiento, monitoreo y evaluación de los programas ejecutados. Para lo anterior, se deberá fortalecer presupuestalmente y ampliar sus fuentes de financiación.

Fortalecer iNNpulsa, con base en experiencias internacionales, como entidad encargada de promover la innovación empresarial y el emprendimiento teniendo en cuenta los lineamientos de la PDP. Para esto, el MinCIT orientará las acciones estratégicas de la entidad en la perspectiva de consolidar el conocimiento corporativo para la mejora de negocios existentes y el desarrollo de nuevos negocios. En adición, deberá fortalecer su sistema de seguimiento, monitoreo y evaluación de sus programas ejecutados.

1) Objetivo

Generar información actualizada sobre las unidades productivas.

2) Estrategia

Realizar censos económicos para capturar los cambios estructurales en la distribución de la actividad empresarial en Colombia, teniendo en cuenta la naturaleza y dinámica de este universo frente a cambios demográficos, económicos, sociales y ambientales. La información recolectada por el DANE deberá cumplir con estándares de calidad internacionales que permitan una detallada caracterización del grupo objetivo y el entorno en el que opera.

Fortalecer y articular los registros administrativos existentes el país como el registro mercantil de las Cámaras de Comercio, el registro de contribuyentes de la DIAN, el sistema afiliación a seguridad social, entre otros, lo cual será una base para la actualización de los censos económicos. Para garantizar la articulación de los registros estos deberán ser digitales e interoperables de manera que

contribuyan a la generación de información empresarial oportuna, pertinente, consistente y comparable para la formulación de política pública y su seguimiento a través del tiempo.

b. Mejorar la oferta de bienes públicos para la sofisticación del desarrollo productivo

Para apoyar sectores productivos se privilegiará la priorización de bienes públicos. Estos estarán enfocados en diseñar una regulación que facilite el acceso al financiamiento por parte de las empresas, mejorar la calidad de los bienes y servicios, y proveer información entre productores, comercializadores y proveedores.

1) Objetivo

Fortalecer la infraestructura de la calidad como soporte para la sofisticación del desarrollo productivo.

2) Estrategias

Fortalecer el SICAL como apoyo para el fomento de procesos de adopción tecnológica e innovación que desencadenen aumentos en la productividad al interior de las empresas. Para ello, se requiere mejorar la coordinación entre instituciones que lo conforman y la articulación con el SNCCTI.

Fortalecer la Comisión Intersectorial de la Calidad, enfocándola en los temas estratégicos de política que van más allá de la reglamentación técnica y apoyar la implementación, desde el SNCCTI, de la hoja de ruta para el mejoramiento de los servicios de la infraestructura de la calidad en el país consensuada al interior del SICAL y se establezca un plan de acción con un horizonte de mediano y largo plazo.

Fortalecer organizacional y presupuestalmente al INM, aumentar su capacidad de medición y su participación en instancias internacionales. Esto posicionaría a la entidad como líder en investigación para, en conjunto con la academia, satisfacer la demanda de servicios metrológicos que requiere el sector productivo.

Fortalecer la oferta de servicios de los laboratorios de calibración y ensayo en el país a través de programas dirigidos al mejoramiento de sus capacidades empresariales y al desarrollo de procesos de innovación. Así, el MinCIT liderará acciones para mejorar la productividad de los laboratorios de calibración y ensayo y promover su encadenamiento con empresas del sector productivo.

3) Objetivo

Mejorar el diseño y la provisión de servicios de financiamiento para conseguir que más empresas aprovechen las oportunidades de inversión.

4) Estrategias

Asegurar que los plazos de los créditos que fomenten la inversión y la modernización del aparato productivo tengan en cuenta los plazos y condiciones de los procesos e inversión productiva. Estos créditos estarán orientados, en principio, a pymes que diversifiquen su producción, aumenten valor agregado e incrementen en contenido tecnológico.

Fomentar el mercado de bonos corporativos como alternativa de financiamiento para el sector productivo a través de su reglamentación y la simplificación y ajuste de los procesos de inscripción y participación, según las características de las empresas. En particular se deben establecer las condiciones para la emisión de bonos de diferentes cualidades y calificaciones de riesgo según las características de las empresas y sectores priorizados por la PDP.

5) Objetivo

Proveer servicios de emparejamiento para generar y facilitar procesos de encadenamientos productivos.

6) Estrategia

Promover la consolidación de las iniciativas clúster, a través de las CRCCTI, mediante la generación de condiciones habilitantes y provisión de bienes públicos determinantes para su desarrollo, como la infraestructura de transporte, logística, de conectividad y de calidad, así como oferta de capital humano competente, el apoyo a la sofisticación y diversificación de su oferta a través de la innovación, una regulación moderna y un entorno de libre competencia. Esto pasa por una previa identificación de las fallas de mercado, gobierno o articulación que inhiben el desarrollo del potencial de cada clúster. Así mismo, esta estrategia debe incluir el fortalecimiento de la Red Clúster Colombia y su Sistema de Seguimiento, Medición y Evaluación (SSME) para iniciativas clúster, de tal forma que permita evaluar los resultados y el impacto de cada iniciativa.

Diseñar un programa de servicios de emparejamiento entre productores primarios, comercializadores, proveedores y transformadores. Así, el MinCIT mejorará los sistemas de información para conectar la oferta de productos de empresas proveedoras con potenciales compradores. El programa busca facilitar los procesos de encadenamientos productivos y reducir los costos de búsqueda al cerrar las brechas de información entre empresas, y, como resultado final, promover la competitividad de las cadenas productivas.

c. Incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva

1) Objetivo

Fomentar la transferencia y adopción de conocimiento y tecnología orientada a la eficiencia en productos y procesos en las empresas.

2) Estrategias

Contar con información adecuada sobre la calidad de la gerencia de las empresas colombianas. El DNP, en conjunto con el DANE levantará información de gestión empresarial anualmente mediante la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT), garantizando representatividad departamental.

Diseñar e implementar, en liderazgo del MinCIT a través del PTP y en alianza con otras entidades del sector público como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y entidades del sector privado como las Cámaras de Comercio, el programa Fábricas de Productividad, el cual brindará acompañamiento técnico a empresas en el marco de un proceso continuo de fortalecimiento empresarial. El programa deberá: i) contar con capacidad de atención y relación permanente con empresas en las regiones; ii) articular las necesidades de las empresas con la oferta de prestadores de servicios calificados por competencias; iii) ofrecer un portafolio de servicios diferencial, según las necesidades de las empresas; y iv) crear un mercado de proveedores de servicios de asistencia técnica. El impacto de este programa será sometido a evaluación.

Ampliar el alcance de los programas y servicios del SENA y el Ministerio de Tecnologías de la información y Comunicaciones haciendo énfasis en la adopción e implementación de conocimiento al interior de las empresas, mediante el reentrenamiento de la fuerza laboral, formación de talento tecnológico de nivel medio y medio avanzado, que incluirá cursos de formación técnica en competencias específicas y en metodologías para el mejoramiento de la productividad.

Diseñar e implementar un programa nacional de desarrollo y consolidación de proveedores por parte del MinCIT mediante la vinculación de empresas ancla (nacionales e internacionales) que apoyen la integración de empresarios nacionales a sus cadenas de producción. Este programa podrá ser implementado en el marco de las iniciativas clúster en desarrollo en los departamentos. Lo anterior implica acompañamiento en el escalonamiento de su capacidad de producción, optimización de procesos, mejoramiento de estándares de calidad, entre otros.

3) Objetivo

Promover el desarrollo y adopción de tecnología de frontera.

4) Estrategias

Líder del programa Manufactura Inteligente, por parte del MinCIT a través de iNNpulsa y en alianza con MinTIC y el SENA, que crearán Centros de Excelencia en tecnologías específicas (Internet de las cosas industrial - IIoT, Big Data, inteligencia artificial, robótica, manufactura aditiva (impresión 3D), nanotecnología, materiales avanzados y compuestos y realidad virtual y aumentada) y que brindarán servicios a empresas de todos los sectores. Los centros estarán a cargo de las siguientes acciones: (i) sensibilizar a líderes empresariales sobre los beneficios que trae la adopción de tecnologías de manufactura avanzada en reducción de costos, eficiencia, productividad e innovación, generando mayores ganancias para las empresas, además de apoyar al sector productivo en el diseño de estrategias de marketing para promover el valor agregado generado por estas industrias; (ii) caracterizar e identificar infraestructura, habilidades técnicas y equipos de investigación colombianos que puedan apoyar a la industria a desarrollar nuevas capacidades en manufactura avanzada así como propiciar la transferencia de conocimiento y tecnología; conectar a instituciones de investigación y líderes globales de tecnología con empresas para abordar las necesidades de la industria y desarrollar soluciones comerciales; (iii) identificar y apoyar financieramente a empresas que estén motivadas para adoptar e invertir en tecnologías de frontera y en la modernización de sus procesos de producción.

Generar redes para vincular a las empresas con las instituciones que ofrecen servicios en tecnologías avanzadas en fabricación digital para compartir conocimientos, brindar un espacio físico y potenciar las capacidades individuales del sector, en coordinación con los Centros de Excelencia. El MinCIT, a través de las CRCCTI, tomará como referente el programa Fab labs para generar estas redes.

Modificar el documento de tipología de proyectos para otorgar un mayor puntaje a las empresas que desarrollen proyectos de CTI que pertenezcan a las industrias 4.0. Esta acción estará a cargo de Colciencias y el Consejo de Beneficios Tributarios. Así mismo, se modificará la guía sectorial de programas y proyectos de CTeI para incluir como tipología el uso, la producción, integración y apropiación del conocimiento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, transformación digital e industria 4.0 (lo cual incluye analítica de datos, Internet de las cosas, registros distribuidos, inteligencia artificial, aprendizaje de máquina, impresión 3D, realidad virtual y realidad aumentada, entre otros).

Adicionalmente, el DNP junto con MinTIC formularán proyectos tipo susceptibles de ser financiados por el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías para cofinanciar a empresas que hagan uso o desarrollen actividades relacionadas con las TIC, transformación digital y el desarrollo empresarial.

d. Fortalecer la promoción de la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) empresarial

1) Objetivo

Promover la sostenibilidad y el funcionamiento de las instituciones generadoras de conocimiento (IGC).

2) Estrategias

Fortalecer las capacidades de las Instituciones Generadoras de Conocimiento (Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) e innovación, Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRIs) y de otras entidades orientadas a la investigación e innovación). Esta acción será desarrollada por Colciencias, MinCIT y el SENA y deberá: (i) asegurar la adopción de modelos de negocio para la sostenibilidad de dichos centros (que incluya acompañamiento técnico y financiación basal) con criterios de eficiencia y austeridad del gasto, ligado a métricas de desempeño, vinculación y experiencia de trabajos con empresarios y pertinencia. Otras fuentes de financiación podrán ser convocatorias específicas e incentivos apalancados con recursos privados los cuales pueden provenir de cooperación internacional; (ii) Mapear los roles y misionalidades de las entidades de generación de conocimiento y transferencia tecnológica para que provean servicios según las necesidades de las empresas; y (iii) Brindar la infraestructura necesaria para la fase de demostración de los prototipos desarrollados por las IGC.

INNpulsa y Colciencias cofinanciarán proyectos de I+D+i entre empresas y clústeres, entidades de generación de conocimiento y actores internacionales, aplicando la experiencia de Colombia Científica y Ecosistema Científico, así como de referentes internacionales (estos proyectos atraerán empresas anclas con condiciones que favorezcan su vinculación con entidades generadoras de conocimiento). Así mismo, fomentarán el desarrollo de emprendimientos de base tecnológica en las IG, con talleres para promover el uso de la ley de *spin-offs*, la financiación de startups en tecnologías emergentes dentro del programa ALDEA, y estrategias comerciales y de mercadeo que pongan a disposición del aparato productivo el conocimiento y tecnología generada por las IGC.

Promover una agenda de investigación, en el marco de los clústeres, con el fin de conectar oferta y demanda de investigación que permita a las apuestas productivas generar valor agregado e incrementar su sofisticación. Esta acción será llevada a cabo por Colciencias y MinCIT.

3) Objetivo

Diseñar, fortalecer e implementar instrumentos y mecanismos para promover la I+D+i.

4) Estrategias

Formular los lineamientos para la creación de fondos de inversión que usen como colateral la propiedad intelectual de la empresa, con el fin de proveerla con capital de trabajo y acceso a créditos para su actualización tecnológica, que incluye: (i) fortalecimiento a las capacidades de valoración de activos intangibles (Decreto 556 de 2014); (ii) capacitación a los empresarios en valoración de activos intangibles y aplicación de normas contables (NIC 38); (iii) Creación de un fondo de capital de riesgo que haya surtido el proceso de *due diligence* de Bancóldex que apalanque recursos para financiar empresas a través de activos intangibles, realizar la valoración de tales activos y proveer estructura de mercado para que estos activos sirvan de colateral.

Apoyar la regionalización de instrumentos de CTI, por medio de mecanismos de cofinanciación como los váuchers de innovación que generan articulación entre empresas, universidades y proveedores de conocimiento. iNNpulsa y DNP desarrollarán esta acción a través del acompañamiento a las regiones en la adaptación del proyecto tipo y la evaluación del instrumento. Adicionalmente, se sugiere continuar fortaleciendo programas como Aldea y Alianzas para la innovación. Por su parte, SENA Y COLCIENCIAS desarrollarán la línea de fomento a la innovación y desarrollo productivo en las empresas a través de la cofinanciación de proyectos

Realizar un programa para promover y facilitar la comercialización de la propiedad intelectual e industrial con instrumentos de licenciamiento, franquicias, *joint-ventures*, y esquemas *patent box*, entre otros, y crear espacios de interacción entre empresarios e inversionistas. Esta acción la liderará el MinCIT a través de iNNpulsa y la SIC.

Implementar una estrategia de atracción de inversión extranjera directa para CTI por parte de MinCIT, Colciencias y Procolombia. Para ello, estas entidades adelantarán un estudio de vigilancia tecnológica e inteligencia de mercados y experiencias exitosas para diseñar propuestas de innovación empresarial y transferencia de conocimiento. En el marco de esta acción, Procolombia incorporará metas de atracción de inversión directa para CTI.

Estas propuestas se complementan con estrategias del “pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados” de las líneas “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos” y de “Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias”.

3. Metas (por concertar)

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ministerio de Comercio Industria y Turismo	Empresas clasificadas como innovadoras en sentido amplio	Porcentaje	21,5 % Industria (2015-2016) 22,5 %	Sector Industria: 25 % Sector Servicios: 25 %

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
			Servicios (2014-2015)	
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Laboratorios asistidos para el mejoramiento de sus capacidades empresariales	Unidad	0	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Empresas atendidas a través de estrategias de encadenamientos	Unidad	0	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Intervenciones a empresas en programas de extensionismo (fábricas de productividad)	Número	200	4.000
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Centros de Investigación, Desarrollo e Innovación con TIC apoyados	Número	Por definir	Por definir
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Profesionales formados en nuevas tecnologías	Número	Por definir	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias	Proyectos de innovación cofinanciados	Número	20	80
Colciencias	Proyectos financiados para el desarrollo tecnológico y la innovación	Número	121	Por definir
Colciencias	Centros y parques para el desarrollo tecnológico y la innovación fortalecidos	Número	Por definir	Por definir

4. Referencias

ANDI, INNPULSA, & VTSAS. (2018). Cierre de brechas de innovación y tecnología.

ANIF. (15 de enero de 2018). *Productividad multifactorial y crecimiento de largo plazo en Colombia*. Obtenido de <http://www.anif.co/Biblioteca/sector-financiero/productividad-multifactorial-y-crecimiento-de-largo-plazo-en-colombia>

Castro, F., Arboleda, O., Balcázar, Á., & Estupiñán, F. (2013). *Evaluación Institucional y de resultados del Subsistema Nacional de la Calidad*. Bogotá D.C.: Fedesarrollo.

Clarke, Modet, & Colombia, C. (2018). *Hacia una economía tecnológicamente avanzada y sostenible*.

Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad*. Bogotá.

DANE. (2016). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica Industria Manufacturera- EDIT VIII*.

DANE. (2017). *Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (EDIT)*.

DNP. (2016). *Documento CONPES 3866*.

IBGE. (2013). *Demografia das empresas 2013*. <http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=294575>: Rio de Janeiro, RJ - Brasil -ISBN 978-85-240-4352-9 .

INEGI. (2014). *Micro, pequeña, mediana y gran empresa-Estratificación de los establecimientos-Censos Económicos 2014*. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825077952.pdf: INEGI. Gobierno Federal Mexicano. México DF. Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825077952.pdf

KDI. (2018). *Korea Development Institute, Sharing Korea's Experience for the Promotion of HRD in Metrology of Colombia*.

MinTIC. (Diciembre de 2017). *Primeros resultados del Observatorio de Economía Digital*. Obtenido de Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones: <https://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-61929.html>

ONAC. (2015). *Fuente de trasabilidad de la medición y CMC disponibles laboratorios de calibración acreditados ONAC*. Bogotá.

Stiglitz, J. (1986). *Economía*. Barcelona: Ariel.

Youtie, J. (2017). *Colombia Manufacturing Survey*. Enterprise Innovation Institute. Georgia Tech.

C. Un mundo de posibilidades: aprovechamiento de mercados internacionales y atracción de inversiones productivas

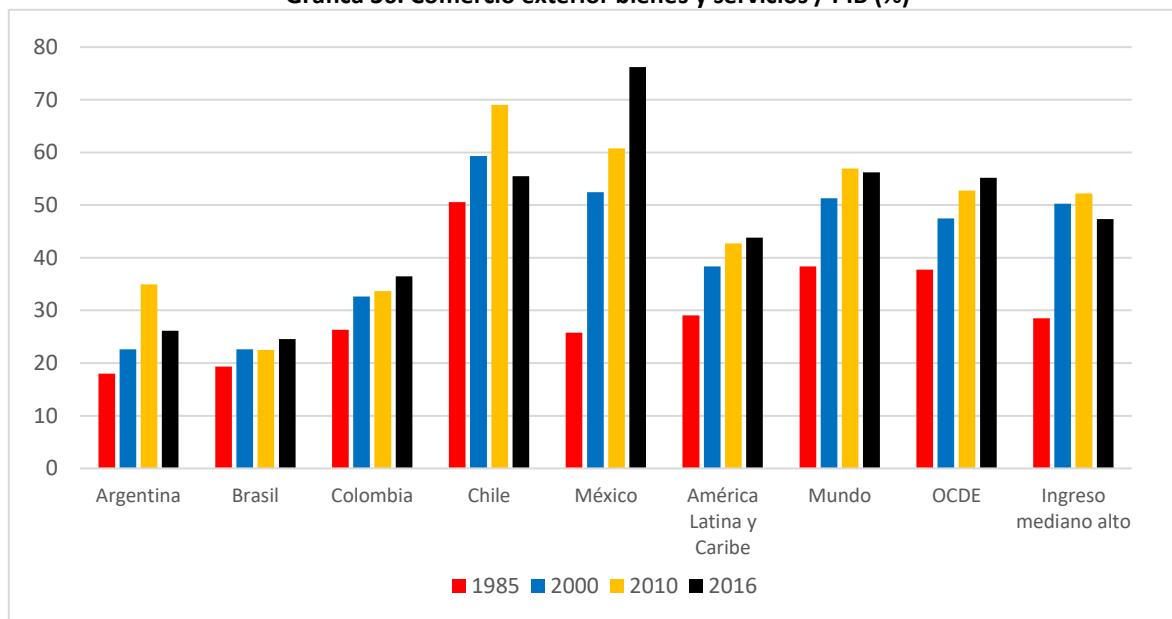
El comercio internacional afecta positivamente la productividad porque facilita el acceso a capital productivo, insumos de producción, tecnología y estándares de producción y economías de escala en el proceso de expansión hacia nuevos mercados (Fieler, Eslava, & Yi Xu, 2018). Así mismo, reasigna factores de producción hacia sectores que los emplean con mayor eficiencia y tienen ventajas comparativas (Eslava, Haltiwanger, Kugler, & Kugler, 2012). Finalmente, beneficia a los consumidores al permitirles acceder a una mayor variedad y calidad de productos a precios más bajos, al inducir mayores niveles de competencia y escala en el mercado (Hummels & Klenow, 2005).

En consecuencia, los países que logran incrementar el peso del comercio internacional en su economía logran también elevar la productividad de sus factores de producción (OECD, 2018).

1. Diagnóstico

El peso del comercio internacional en la economía colombiana es bajo (Mc Kinsey, 2018). La participación del comercio es inferior al promedio de países de ingreso mediano-alto y de América Latina y el Caribe (Gráfica 36). Lo anterior a pesar de que el país cuenta con acceso preferencial a mercados de más de 1,500 millones de consumidores, equivalentes a casi el 60 % del PIB mundial¹⁵⁹.

Gráfica 36. Comercio exterior bienes y servicios / PIB (%)

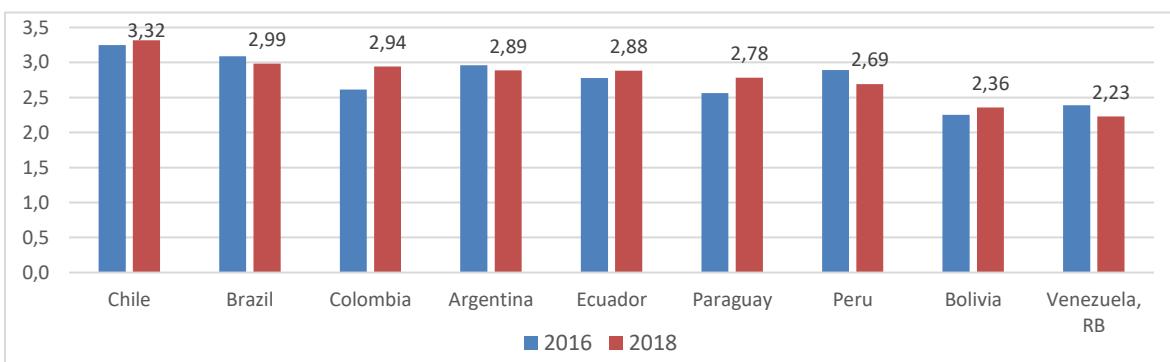


Fuente: Elaboración DNP con base en *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, 2018).

Los procesos y la logística de comercio exterior aún se encuentran en niveles de eficiencia muy bajos cuando se comparan internacionalmente, lo que afecta la competitividad de los productores domésticos. De acuerdo con el Índice de Desempeño Logístico 2018 (LPI) del Banco Mundial, la eficiencia de los trámites aduaneros en Colombia es menor que en países como Chile o Brasil (Gráfica 37). El tiempo de importación de mercancías es entre 60 y 230 horas (DIAN, 2018), superior al compromiso de 48 horas establecido en diversos acuerdos comerciales firmados por el país. Asimismo, el informe *Doing Business* del Banco Mundial muestra que el costo del proceso de exportación e importación en Colombia es un 75 % mayor que el promedio en países OCDE (Banco Mundial, 2016).

¹⁵⁹ Cálculos DIDE-DNP con base en *Indicadores de desarrollo mundial* (Banco Mundial, 2018).

Gráfica 37. Índice desempeño logístico internacional, componente aduanas



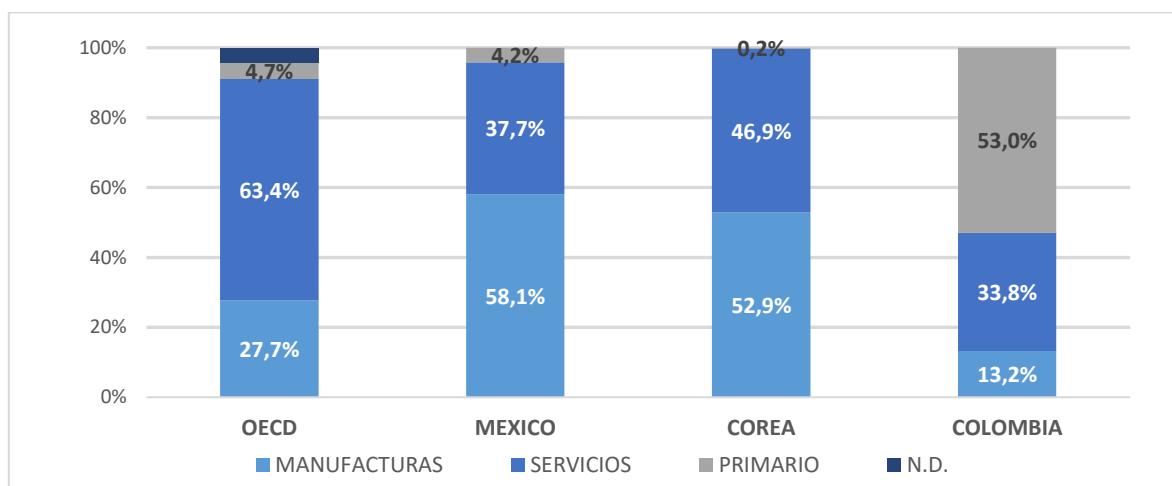
Fuente: elaboración DNP con base en *LPI Development Indicators* (Banco Mundial B, 2018)

Los proyectos de inversión de alto impacto económico en el país son relativamente escasos. De acuerdo a datos de ProColombia¹⁶⁰, en el periodo 2010 – 2016 Latinoamérica recibió 50 proyectos de inversión *greenfield* de más de 1000 millones de dólares en sectores distintos a la minería, de los cuales ninguno llegó a Colombia. Además, el grueso de la inversión extranjera directa (IED) en el país se ha enfocado en la explotación de recursos naturales y el aprovechamiento del tamaño del mercado local. La inversión para aumentar la eficiencia productiva, que generalmente se da en el sector industrial, es poca. Como resultado, la industria participa en el total de IED con porcentajes menores que los registrados en países OECD y en países con un nivel de ingreso similar (Gráfica 38).

La inversión en búsqueda de eficiencia es precisamente la que tiene el mayor potencial de generar beneficios en términos de productividad, empleo y capital humano, inserción en cadenas globales de valor -CGV-, transferencia de conocimiento, tecnología y estándares de producción (UNCTAD, 2006). Por lo tanto, se debe apuntar proactivamente a aumentar decisivamente el número de proyectos *greenfield* de inversión de gran envergadura que buscan aumentar la eficiencia productiva de las empresas.

¹⁶⁰ Cálculos de ProColombia con base en anuncios de inversión incluidos en la base de datos de fDi Markets.

Gráfica 38. Flujo de Inversión Extranjera Directa recibida por sectores, 2016



Fuente: Elaboración DNP con base en OECD Stats, Banrep Balanza de pagos y Secretaría de Economía México

2. Objetivos, estrategias y programas

Para adelantar las estrategias siguientes, será necesaria la coordinación de varias entidades del orden nacional a través de la Comisión Intersectorial para Proyectos Estratégicos del Sector Comercio, Industria y Turismo y de los Comités Temático de Facilitación de Comercio y Mixto de Inversión Extranjera del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

a. Consolidar el acceso a mercados internacionales a través de la ampliación de oferta exportable y mercados de destino, y la optimización de los procesos de comercio exterior

1) Objetivo

Ampliar la oferta exportable y los mercados de destino

2) Estrategias

Las entidades del sector Comercio, Industria y Turismo realizarán un ejercicio de inteligencia de mercados para identificar productos y servicios, destinos y empresas con alto potencial exportador, en concordancia con los criterios establecidos en la Política de Desarrollo Productivo¹⁶¹ y los lineamientos del Consejo Superior de Comercio Exterior. Dicha agenda constituirá un mapa de ruta

¹⁶¹ Documento CONPES 3866.

para identificar, priorizar e intervenir barreras de admisibilidad y mercado a superar, así como barreras a la exportación de servicios.

Con el apoyo de Procolombia, las oficinas comerciales y las representaciones diplomáticas, implementaran acciones coordinadas de defensa, posicionamiento y promoción de los productos colombianos en los mercados externos de interés.

MinCIT y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñarán e implementarán un plan de diplomacia comercial dirigido a superar las barreras no arancelarias a la exportación que enfrentan productos con alto potencial exportador en mercados clave. La diplomacia sanitaria requiere la participación efectiva en los Comités de Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como la capacidad técnica de los funcionarios que participan en los escenarios internacionales en los que se revisan normas, reglamentos técnicos, medidas sanitarias, fitosanitarias y de inocuidad de productos agropecuarios. Se priorizarán las agendas sanitarias y de estándares de calidad en la gestión de los agregados comerciales de Colombia en el mundo.

MinCIT realizará talleres regionales para fortalecer la capacidad de los sectores productivos en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales, en los programas de promoción de exportaciones como el Plan Vallejo, así como de los esquemas de compras públicas, entre otros.

MinCIT, a través del Programa de Transformación Productiva, adelantará programas de productividad para promover las exportaciones de MiPymes, de acuerdo con los resultados de la evaluación de impacto de los programas actuales. Los programas deben incluir un componente de asociatividad con fines de comercio exterior.

Se fortalecerá la capacidad técnica e institucional del ICA e INVIMA para la atención oportuna de los requerimientos a los productos nacionales en los mercados externos. Esta acción será coordinada entre los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública.

3) Objetivo

Optimizar los procesos de comercio exterior a través del uso de las herramientas de facilitación del comercio.

4) Estrategias

La DIAN desarrollará e implementará un sistema informático aduanero que permita realizar las operaciones de comercio exterior en línea, que tenga interoperabilidad con la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) y los diferentes actores de la cadena logística.

Todas las entidades de control involucradas en el comercio exterior automatizarán los trámites de comercio exterior, mejorando la calidad y confiabilidad de la información y sus niveles de interoperabilidad con las demás entidades de control, con la VUCE y al interior de cada entidad.

MinCIT ampliará las funcionalidades de la VUCE en los siguientes aspectos: (i) inspección simultánea para todo tipo de carga en puerto, (ii) publicación del estado del trámite de comercio exterior del empresario, (iii) conexión con herramientas existentes para la planificación de la operación de comercio exterior¹⁶², e (iv) implementación de protocolos abiertos de intercambio de información para facilitar la integración de la VUCE con los Sistemas de Comunidad Portuaria y Aeroportuaria que se desarrollen y con ventanillas únicas de otros países.

Diseñar e implementar un sistema integrado de gestión del riesgo. El DNP, con el apoyo de MinCIT y la DIAN, examinará la factibilidad legal, técnica y financiera de la integración de los sistemas de gestión del riesgo en operaciones de comercio exterior, existentes en las distintas entidades de control y establecerá los niveles adecuados de articulación e integración de dichos sistemas.

La DIAN, en conjunto con las otras entidades relacionadas con el comercio exterior, profundizará la habilitación de usuarios como Operador Económico Autorizado (OEA) y la extenderá a todos los miembros de la cadena de comercio exterior. Se avanzará también en la suscripción de acuerdos de reconocimiento mutuo de OEA con países socios, priorizando los mercados con mayores intercambios comerciales.

La DIAN masificará el uso de las declaraciones y resoluciones anticipadas de los usuarios de comercio exterior. Se desarrollarán campañas de divulgación de sus beneficios, sistematización, pagos en línea y racionalización de su reglamentación y régimen sancionatorio.

La DIAN realizará una medición periódica de los costos y tiempos del comercio exterior que permita monitorear los avances en materia de facilitación de comercio. Dicha medición se realizará en los terminales portuarios y aeroportuarios que manipulen carga de comercio exterior, en coordinación con la Superintendencia de Puertos y Transporte, MinCIT y demás entidades de control.

b. Promover la inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas e incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto

1) Objetivo

Incrementar el monto de inversión dirigida a lograr una mayor eficiencia productiva en las empresas.

¹⁶² Por ejemplo: <http://simuladordecostos.procolombia.co>.

2) Estrategias

Repotenciar el instrumento de Zonas Francas con objetivos más ambiciosos de inserción en cadenas globales de valor, inversión en tecnología e innovación, generación de empleo altamente calificado y el cumplimiento de estándares internacionales de calidad, sofisticación de los bienes y servicios ofrecidos y agregación de valor.

MinCIT y DNP, con el apoyo de sus entidades y programas adscritos, pondrán en funcionamiento una plataforma de información que permita enlazar empresas proveedoras locales con compradores e inversionistas nacionales y extranjeros, con el propósito de reducir asimetrías de información y dar confianza al comprador internacional o al inversionista extranjero. El sistema deberá permitir la publicación del portafolio de productos de empresas colombianas y la realización de negocios en línea, servirá como vitrina de los productos hechos en Colombia, y será el punto de partida para la creación de encadenamientos productivos y la inserción de empresas colombianas en eslabones clave de las CGV.

El MinCIT pondrá en marcha el programa de Regiones de Internacionalización Prioritaria (REIP), centrado en acelerar la internacionalización de regiones que tienen un mercado externo importante por capitalizar y que cuentan con condiciones logísticas y empresariales apropiadas para hacerlo. El programa articula la oferta institucional a nivel territorial de forma ordenada, integrada y estratégica de acuerdo con el tipo de inversión que se pretende atraer.

3) Objetivo

Incentivar el desarrollo de megaproyectos de inversión de alto impacto

4) Estrategias

MinCIT, MinHacienda y ProColombia diseñarán e implementarán un paquete de incentivos tributarios y no tributarios para la atracción de megaproyectos de nueva inversión productiva en sectores distintos al minero energético y de infraestructura. El país debe aprovechar ventajas potenciales de la realización de mega inversiones en proyectos con un alto potencial de generación de encadenamientos productivos, comercio internacional, calidad, innovación, trasferencia de conocimiento y tecnología, y emprendimiento.

Las anteriores estrategias son complementarias con las propuestas del *Pacto por el transporte y la logística para el comercio exterior y la integración regional* y al componente de *Sanidad e inocuidad* de la línea: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural.

3. Metas (por concertar)

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Valor promedio móvil de las exportaciones no minero-energéticas	USD millones	22.592	26.084*
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Monto promedio móvil de Inversión Extranjera Directa (IED) no extractiva	USD millones	10.041	10.827**
	Indicador de facilitación de comercio	Por definir	Por definir	Por definir
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Número de integraciones con otros sistemas de información implementados	Número	0	4
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Número de nuevas funcionalidades desarrolladas en la Ventanilla Única de Comercio Exterior	Número	0	5
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Número de Megaproyectos de inversión atraídos	Número	0	1

*Esta meta es consistente con alcanzar un total de USD\$27 mil millones en el año 2022.

**Esta meta es consistente con alcanzar un total de USD\$11,5 mil millones en el año 2022.

4. Referencias

- Banco Mundial. (2018, Julio). Retrieved from <http://databank.bancomundial.org/data/source/world-development-indicators>
- Banco Mundial B. (2018). *LPI Development Indicators*. Retrieved from <https://lpi.worldbank.org/>
- Eslava, M., Haltiwanger, J., Kugler, A., & Kugler, M. (2012). Trade and market selection: Evidence from manufacturing plants in Colombia. *Review of Economic Dynamics*.
- Fieler, A., Eslava, M., & Yi Xu, D. (2018). Trade, Quality Upgrading, and Input Linkages: Theory and Evidence from Colombia. *American Economic Review*, 108 (1): 109-46.
- Hummels, D., & Klenow, P. J. (2005). The Variety and Quality of a Nation's Exports. *American Economic Review*, 95(3), 704-723. doi:10.1257/0002828054201396
- Kugler, M. (2006). Spillovers from foreign direct investment: Within or between industries? *Journal of Development Economics*, Vol. 80, issue 2, 444-477.
- Mc Kinsey. (2018). *Pacto Nacional Consolidado*. Bogotá.
- OECD. (2018). *OECD Compendium of Productivity Indicators*. Retrieved from <https://doi.org/10.1787/pdtvy-2018-en>.

UNCTAD. (2006). FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development. *World Investment Report*. Nueva York y Genova: United Nations.

USAID. (2007). *Foreign Direct Investment. Putting into Work In Developing Countries*.

D. Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia

La regulación, al igual que la política fiscal y monetaria, es fundamental para que los gobiernos logren sus objetivos de crecimiento y desarrollo en favor del bienestar general (OCDE, 2015). Se estima que una reducción del 25% de la carga regulatoria podría representar un crecimiento adicional del 1,5% en el PIB (Comisión de las Comunidades Europeas, 2006), y un programa de simplificación normativa puede incrementar la productividad en 0,6 p.p. (Costa LF; Aubyn M, 2012). De igual forma, una reforma que promueva la competencia puede generar un crecimiento de la productividad entre el 12 y 15 % (FMI, 2010). Sin embargo, en Colombia el exceso de regulación afecta el desarrollo de la iniciativa privada y la competencia de los mercados, lo que a su vez inhibe el aumento de la productividad.

Además, la presión competitiva en los mercados es el mayor incentivo para que las firmas mejoren su productividad. La presión competitiva reorienta los recursos hacia actividades más productivas. El país requiere fortalecer la institucionalidad de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en especial la función de vigilancia y control que ejerce, así como mejorar los instrumentos de política de libre competencia económica para contribuir con la protección y promoción de un derecho de interés colectivo.

1. Diagnóstico

En primer lugar, se evidencia un exceso de regulación que perjudica la competitividad del país y dificulta el cumplimiento de las normas. Prueba de ello, es que Colombia ocupa el puesto 123 de 137 países en el Índice de Carga Regulatoria del Gobierno (FEM, 2018) y el puesto 72 entre 113 países en el Índice de Cumplimiento Regulatorio (Proyecto Mundial de Justicia, 2018).

Para reducir la carga regulatoria, el Gobierno nacional ha logrado avances por medio del programa de simplificación y racionalización normativa, el cual se ha enfocado, principalmente, en la reducción de los trámites que los ciudadanos y empresarios deben realizar. Entre 2015 y 2018, el Departamento Administrativo de Función Pública (DAFP), como líder de la política pública de Racionalización de Trámites, orientó la mejora de 1.148 trámites, y entre 2017 y 2018 se efectuaron 56 acciones de simplificación de trámites en el Sector Comercio, Industria y Turismo.

De igual forma, a partir del Decreto 019 de 2012 las entidades de la rama Ejecutiva deben solicitar la aprobación al DAFP para la reglamentación de cualquier trámite. No obstante, a pesar de estos

avances, se mantiene un inventario de 1.986 trámites, siendo Colombia el tercer país de América Latina con mayores tiempos para completar un trámite (7,4 horas) y los ciudadanos consideran que el 68% de los trámites son considerados difíciles de hacer (BID, 2018)

Además, bajo la estrategia de simplificación normativa, el Gobierno nacional expidió los Decretos Únicos Reglamentarios de los Sectores Administrativos nacionales e introdujo distintos sistemas de divulgación normativa para dar a conocer la regulación a los ciudadanos¹⁶³. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y Derecho a través del proyecto de depuración normativa busca eliminar el 72% del total de las leyes por ser obsoletas o en desuso (Proyecto de Ley 199 de 2018 Senado). No obstante, persisten los siguientes retos para la reducción de la carga regulatoria:

- El programa de simplificación y racionalización normativa no se desarrolla de manera coordinada, planificada y periódica por parte de las entidades de la rama Ejecutiva (OCDE, 2014), y su alcance requiere ampliarse a trámites, procedimientos y solicitudes, regulaciones de alto impacto y a normas obsoleta.
- El Gobierno nacional no tiene mecanismos jurídicos e institucionales para suprimir, eliminar o modificar de manera expedita los trámites consagrados en la Ley que son engorrosos o ineficientes.
- El programa de simplificación y racionalización normativa no se concentra en aquellas regulaciones y trámites más costosos y difíciles, debido a la falta de aplicación de metodologías de evaluación de impacto de las normas vigentes¹⁶⁴.
- El proyecto de depuración normativa sólo aplica a la totalidad del contenido de una Ley, omitiendo la revisión específica de los artículos de las normas legales, y las regulaciones expedidas por la rama Ejecutiva que son obsoletas.
- Los sistemas de divulgación normativa no cuentan con la información clara, completa y actualizada, lo que dificulta el cumplimiento de la regulación¹⁶⁵ y la toma de decisiones de política pública (OCDE, 2014). Además, no todos los sistemas de información pública del Gobierno nacional son gratuitos para el ciudadano (Ley 1712 de 2014).

Adicionalmente, la alta carga regulatoria genera restricciones en materia de competencia, uno de los principales factores que afecta la productividad del país. De acuerdo con el Indicador de

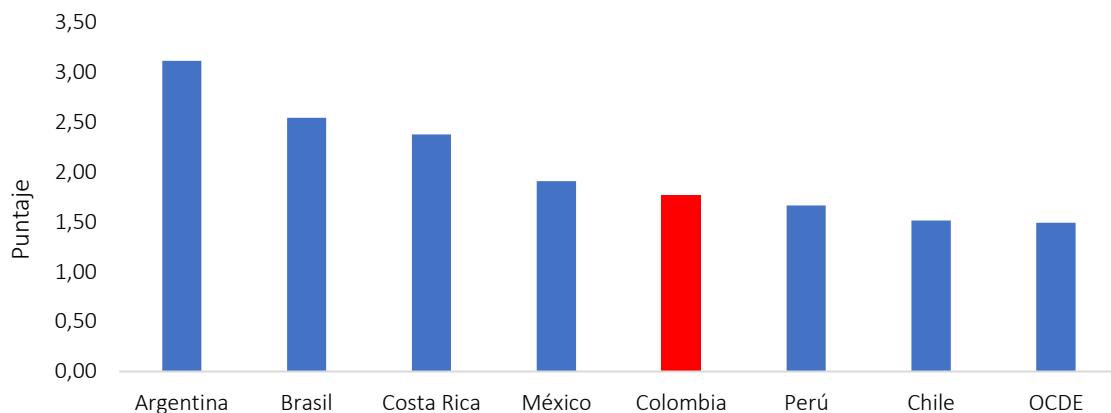
¹⁶³ Para esto, se ha desarrollado el Sistema Único de Información Normativa – SUIN Juríscol- (Ministerio de Justicia y Derecho), Sistema Único de Información de Trámites – SUIT- (DAFP), Subsistema Nacional de la Calidad (SICAL) (Ministerio de Comercio Industria y Turismo), y el Tablero Virtual del Inventario Normativo (DNP).

¹⁶⁴ La evaluación *ex post* solo aplica a las regulaciones de las Comisiones de Regulación (Decreto 2696 de 2004) y a los reglamentos técnicos (Decreto 1074 de 2015).

¹⁶⁵ Según la encuesta “Cultura Política” del DANE el 40,6% de los ciudadanos no cumple con la norma por desconocimiento de esta (DANE, 2017).

regulación de mercados de productos (Gráfica 39), las condiciones regulatorias de Colombia son menos favorables para la competencia que en Chile, Perú y el promedio de países de la OCDE.

Gráfica 39. Regulación de mercados de productos restrictiva de la competencia, 2013



Nota: El rango con el que se evalúa es de cero a seis, donde un mayor puntaje indica que las condiciones regulatorias del país son menos favorables a la competencia.

Fuente: (OCDE, 2013).

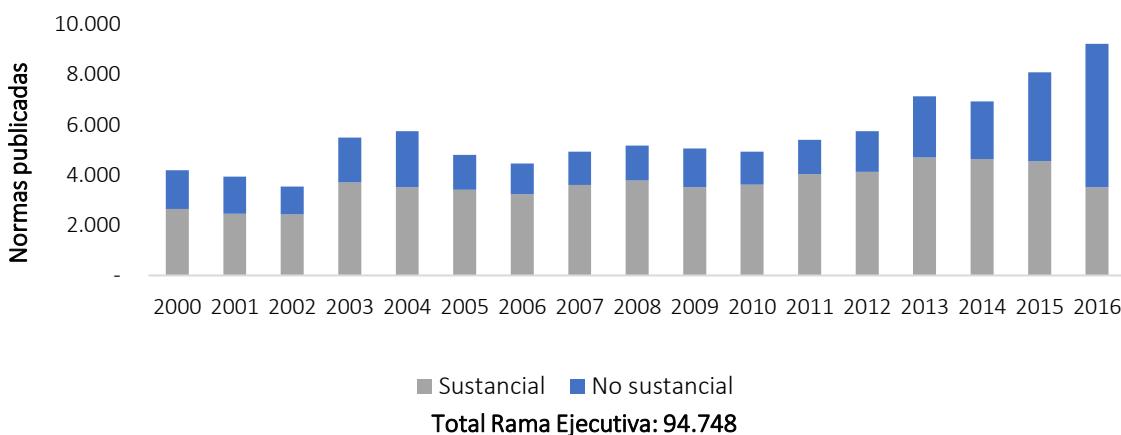
La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tiene como funciones supervisar, vigilar y controlar la aplicación de las normas de libre competencia económica. Hay oportunidades de mejora en su desempeño. En primer lugar, se destaca que el monto de las sanciones a personas jurídicas (Fedesarrollo, 2013) y la caducidad de la facultad sancionatoria de la SIC son insuficientes para disuadir a los agentes de no violar las normas de competencia. Esto se da porque, en algunos casos, grandes empresas incurren en conductas anticompetitivas frente a las cuales las sanciones máximas no resultan lo suficientemente disuasorias y porque algunas de estas prácticas persisten a través del tiempo.

Ha habido un incremento sustancial en relación con los casos que la SIC debe investigar por prácticas comerciales restrictivas en los mercados. Esto se refleja en que el número de trámites pendientes aumentó de 216 en 2013 a 678 en 2016, lo que representa un incremento de 214 % (SIC, 2018). Lo anterior evidencia que existen retos para que la autoridad de competencia atienda oportunamente estos casos, por lo que se encuentra necesario evaluar y mejorar los instrumentos que permitan una solución rápida de investigaciones tales como el Programa de Beneficios por Colaboración, el Ofrecimiento de Garantías para la terminación anticipada de una investigación, entre otros instrumentos.

Un mal diseño de las normas genera costos a las empresas y ciudadanos que se convierten en un obstáculo para la competencia y el crecimiento económico (Querbach & Arndt, 2017). En relación con el flujo de normas que se expediten, Colombia presenta una excesiva producción normativa. Sólo

la Rama Ejecutiva a nivel nacional emitió 94.748 normas entre 2000 y 2016, de las cuales 45.000 fueron de carácter sustancial¹⁶⁶, es decir, aproximadamente 7 diarias (Gráfica 40).

Gráfica 40. Normas emitidas por la Rama Ejecutiva 2000-2016



Fuente: (DNP, 2017)

Para atender esta problemática, el Documento CONPES 3816 *Mejora normativa: Análisis de Impacto*, aprobado en 2014, adoptó una política integral de mejora regulatoria, con el fin de asegurar que el diseño y expedición de las nuevas normas se sustente en evidencia y garanticen seguridad jurídica (DNP, 2017a). Igualmente, el Gobierno nacional introdujo lineamientos de técnica normativa y estableció un control previo de aquellas regulaciones que tratan sobre trámites, reglamentos técnicos o que afectan la competencia. Por otro lado, el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027 introdujo como estrategia transversal el principio seguridad jurídica (Decreto 979 de 2017), el cual impone a las autoridades el deber de garantizar conocimiento, comprensión y confianza sobre el derecho aplicable, así como fomentar una cultura de la legalidad. No obstante, se presentan las siguientes debilidades:

- La política de gobierno completo de mejora regulatoria carece de obligatoriedad al estar contenida en un Documento CONPES 3816 de 2014.
- No hay un conjunto común y obligatorio de requisitos mínimos para preparar regulaciones de alta calidad basadas en evidencia (OCDE, 2014) incluyendo los componentes de Análisis de Impacto Normativo y de prevención del daño antijurídico¹⁶⁷.
- Hace falta una autoridad que supervise de manera sistemática la calidad de los Análisis de Impacto Normativo (AIN) y la evaluación ex post de las normas. Por ejemplo, esto es obligatorio

¹⁶⁶ Se entiende como de *carácter sustancial* los actos administrativos en los que no se tratan asuntos de tipo administrativo.

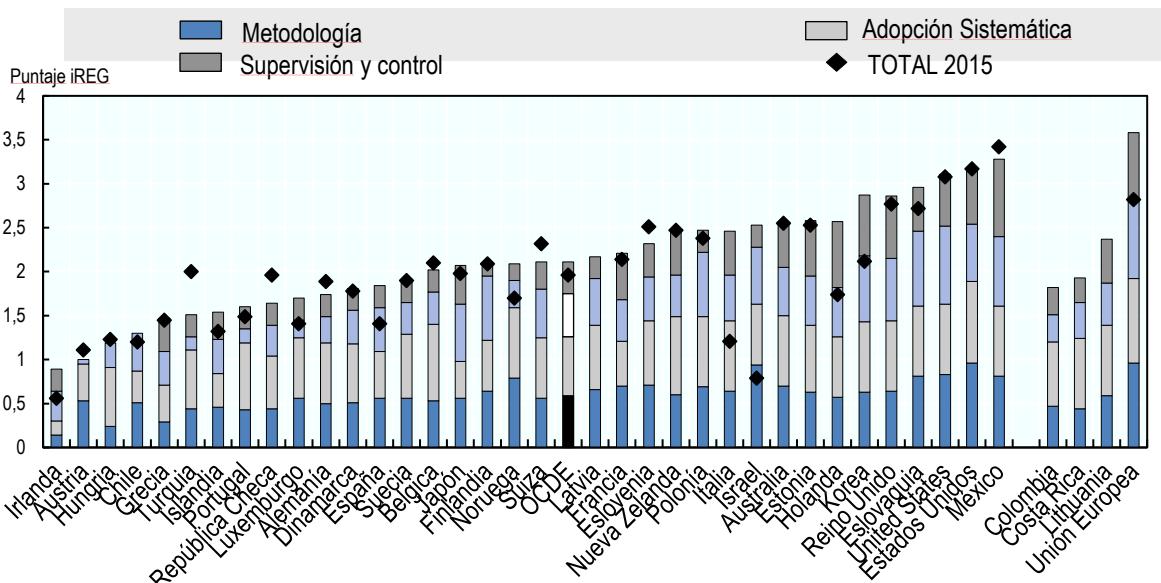
¹⁶⁷ La mala regulación puede causar daños a terceros generando responsabilidad del Estado. La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado ha generado ahorros, pero, persisten pretensiones de alrededor \$375 billones de pesos por distintas causas, entre ellas, el daño antijurídico generado por normas que expide el Gobierno nacional.

para los reglamentos técnicos, sin embargo, no existe una entidad que cumpla dichas funciones (Decreto 1595 de 2015).

- No hay articulación entre los diversos procedimientos que se requieren previamente a la expedición de un proyecto de regulación de la rama Ejecutiva a nivel nacional, y no se tienen mecanismos para obligar a las entidades reguladoras cumplir los requisitos y procedimientos que fijan la política de racionalización de trámites y mejora regulatoria.
- Hay poca divulgación y apropiación de las buenas prácticas regulatorias a nivel territorial y en los demás órganos del Poder Público.
- De igual forma, el proceso regulatorio requiere de la participación de los sujetos regulados para asegurar que la normas atiendan el interés general (OCDE, 2012). En Colombia, a pesar de existir requisitos sobre la publicidad de los proyectos de regulación, se presentan los siguientes desafíos:
 - No se tiene un procedimiento claro y homogéneo para garantizar la participación de ciudadanos en el proceso regulatorio. Además, el término de publicidad requerido no es acorde a los estándares internacionales (Gráfica 41)¹⁶⁸.
 - Bajo aprovechamiento de medios tecnológicos para facilitar la transparencia y participación en el proceso regulatorio y mejorar la interacción del Gobierno, ciudadanía y empresas en materia de trámites.
 - No existen espacios institucionales que faciliten que terceros realicen propuestas regulatorias o de simplificación normativa al Gobierno nacional.

¹⁶⁸ Colombia tiene un periodo de consulta pública de la regulación menor que varios países de la OCDE: 9 de los 35 países miembros entre 4 y 5 semanas, 7 tienen un requerimiento de consulta de mínimo 45 días (6 semanas), y 3 países tienen la práctica de 90 días (12 semanas) (OCDE, 2015).

Gráfica 41. Participación de terceros interesados en el proceso de regulación del Gobierno (2018)



Fuente: (OCDE, 2018)

Por otro lado, el indicador que evalúa la promoción de la competencia por medios distintos a la aplicación de la ley ubica a Colombia por debajo de Perú, Brasil, México y el promedio de la OCDE (Alemani et al, 2013). Esto refleja que existen oportunidades de mejora a efectos de diseñar nuevos instrumentos de promoción y aplicación ex ante del régimen de competencia, que contribuyan a disminuir la tendencia a afectar el buen funcionamiento de los mercados. En este sentido, la inclusión del concepto de abogacía para actos administrativos de entidades regulatorias ha contribuido al fortalecimiento de la promoción de la competencia. Sin embargo, no se realiza a todo tipo de norma que la SIC considere pueda afectar la libre competencia. Por su parte, situación similar ocurre en materia de control de integraciones empresariales, pues en la actualidad se excluyen del mencionado control las integraciones que se presentan en los sectores financiero y aeronáutico, así como las que ocurren entre conglomerados.

En igual sentido, la estructura de la autoridad de competencia también presenta importantes retos que merecen revisión y reestructuración. Así, para proteger y promover la libre competencia económica el país requiere un marco institucional idóneo y moderno. En especial, se destaca la necesidad de que el marco institucional garantice la independencia en la toma de decisiones dado el alto impacto económico que pueden generar en los mercados.

Adicional a un marco general de mejora regulatoria en la Rama Ejecutiva, es importante modernizar y fortalecer a las Comisiones de Regulación. Aunque en Colombia hay reglas mínimas para la expedición de las regulaciones de estas entidades (Decreto 2696 de 2004), las cuales incluyen procesos de participación ciudadana, es pertinente potencializar el uso de buenas prácticas regulatorias en el ejercicio de sus funciones. Además, se requiere continuar los esfuerzos para garantizarles mayor independencia técnica, patrimonial y administrativa (OCDE, 2014).

Finalmente, es fundamental la participación temprana de las Superintendencias en el proceso de diseño y preparación de la regulación para asegurar la efectiva implementación y supervisión de la norma una vez entre en vigor. De igual forma, se requiere fortalecer la autonomía de estas entidades para el cabal cumplimiento de sus funciones de inspección y vigilancia.

2. Objetivos, estrategias y programas

a. Menos regulación y trámites para un ambiente competitivo

1) Objetivo

Generar un marco institucional coherente para la mejora regulatoria en el país.

2) Estrategias

Elevar a rango legal la política de Mejora Regulatoria para su efectiva implementación por parte del Gobierno nacional, y designar al DNP como el coordinador de esta política y encargado del diseño, implementación y verificación de la calidad de los Análisis de Impacto Normativo (AIN) *ex ante* y *ex post* que realicen las entidades reguladoras, con la facultad de emitir conceptos técnicos en esta materia sin fuerza vinculante. Para estos fines, se deberá aprovechar las sinergias de los programas transversales de Mejora Regulatoria, Innovación Pública y Programa Nacional de Servicio al Ciudadano al interior del DNP. En la respectiva reglamentación de la implementación del AIN se determinará los casos en que será aplicable su realización y revisión, así como las metodologías aplicables.

3) Objetivo

Simplificar, racionalizar y evaluar el inventario normativo para reducir la carga regulatoria y los trámites a las empresas y ciudadanos.

4) Estrategias

Articular y fortalecer la Agenda Regulatoria, la depuración normativa y las acciones de racionalización de trámites procedimientos y solicitudes para que la simplificación, racionalización y revisión del inventario normativo sea una política sistemática y constante del Gobierno nacional, la cual se construya con la participación de los ciudadanos y sector privado. Esta estrategia deberá contemplar acciones para eliminar los riesgos de corrupción en las normas y trámites. El Gobierno nacional formulará los lineamientos generales y fomentará campañas sectoriales para la implementación de dicha estrategia bajo el marco del Comité de Mejora Normativa que hace parte del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional. Igualmente, se requieren facultades extraordinarias para que el Presidente de la República expida normas con fuerza de ley

exclusivamente para eliminar o modificar las normas legales que consagran trámites, procedimientos y solicitudes engorrosos e ineficientes.

Adoptar nuevas prácticas regulatorias para reducir el inventario normativo, tales como: (i) hacer obligatorios los esquemas 1x1 o similares¹⁶⁹, (ii) introducir cláusulas de extinción y revisión automática para ciertas regulaciones, (iii) extender el alcance del proyecto de depuración normativa a las normas que expide la Rama Ejecutiva y continuar los esfuerzos en los artículos específicos de las leyes, y iv) mantener las acciones para compilar aquellas normas de un mismo sector, para mayor simplicidad normativa.

Las entidades reguladoras de la rama Ejecutiva deberán aplicar metodologías de evaluación ex post de forma periódica a las normas más costosas de su sector de conformidad con los lineamientos que fije el Gobierno nacional, con el objetivo de determinar si se deben mantener, derogar o modificar bajo del programa de racionalización, simplificación y evaluación del inventario normativo.

Dada la existencia de varios sistemas de divulgación de normas (SICAL, SUIT, SUIN, SUCOP, entre otros), se incluirá un único espacio de consulta de normas dentro del “Portal del Estado Colombiano”, en aras de generar conocimiento, comprensión y confianza sobre el ordenamiento jurídico. Así mismo, el Ministerio de Justicia y Derecho (MJD) liderará la consolidación del ordenamiento jurídico de carácter general y promoverá la difusión de la jurisprudencia, en especial de las sentencias de unificación, a través del SUIN. Además, se requiere garantizar la gratuidad en los sistemas de información pública previos a la expedición de la Ley 1712 de 2014 y la creación de un Observatorio de Mejora Regulatoria para hacer seguimiento a la producción normativa en el país mediante el uso de herramientas tecnológicas.

b. Mejor regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social

1) Objetivo

Asegurar que las nuevas regulaciones que se expidan sean claras, basadas en evidencia y generen seguridad jurídica.

2) Estrategias

Obligatoriedad de realizar AIN previo a la expedición de ciertas regulaciones de la rama Ejecutiva que tengan un impacto significativo en la sociedad y economía de conformidad con los lineamientos que determine el Gobierno nacional, para prevenir el daño antijurídico y evaluar los impactos - económicos, sociales y ambientales (Deighton-Smith, 2016) de las diferentes alternativas dirigidas

¹⁶⁹ Esta regla 1x1 obliga a que para la expedición de una nueva norma se deba excluir una o más disposiciones que tengan como mínimo el mismo costo de la nueva propuesta.

a solucionar un problema, con el objetivo de seleccionar aquella que más propicie beneficios en términos de eficiencia económica y social. La implementación del AIN debe ser gradual y progresiva, considerando la naturaleza y competencias de cada entidad, tipo de norma y el impacto de la respectiva regulación, particularmente, en materia de Mipymes, formalización y emprendimiento (principio de proporcionalidad). Además, se adoptarán acciones para mejorar el acceso y la calidad de la información que sirve como insumo para construir una regulación basada en evidencia.

Armonización de los distintos requisitos previos que se requieren para la preparación de los proyectos de regulación de la rama Ejecutiva. Para esto, el Comité de Mejora Normativa fijará los lineamientos generales para la implementación y seguimiento de las acciones dirigidas a mejorar la calidad de la producción normativa de la rama Ejecutiva, con la participación de ciudadanos, expertos y el sector privado, los cuales pueden replicarse a nivel territorial. Así mismo, desarrollar lineamientos y acciones para que la regulación se adapte de manera ágil y eficaz a los cambios que genera el uso de nuevas tecnologías (*Big Data, Block Chain, inteligencia artificial, etc.*).

Generación de capacidades para la efectiva implementación de las herramientas de mejora regulatoria por parte de las entidades de la rama Ejecutiva, especialmente, en las entidades territoriales, así como en los demás órganos del poder público.

Implementar mecanismos para que las Comisiones de Regulación y Superintendencias cuenten con mayor fortaleza técnica y autonomía en el ejercicio de sus funciones, particularmente, en relación con el nombramiento, remuneración, calidades e inhabilidades de los comisionados, así como con el presupuesto, ingresos propios y sanciones de estas entidades. Igualmente, propender por normas transversales y homogéneas en materia de regulación, supervisión y vigilancia.

c. Regulación abierta, participativa y transparente en beneficio del interés general

1) Objetivo

Mayor publicidad, participación y transparencia en el proceso regulatorio.

2) Estrategias

Definir un plazo mínimo de consulta pública proporcional y homogéneo para los actos de la rama Ejecutiva, considerando las buenas prácticas internacionales. Hacer obligatorio que las autoridades den respuesta a los comentarios para finalizar el proceso de consulta pública del proceso regulatorio. Establecer un procedimiento para que las entidades reguladoras consideren las propuestas de regulación y de simplificación normativa presentadas por los ciudadanos y terceros.

Hacer obligatorio el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para la publicidad y participación de los ciudadanos en la Agenda Regulatoria y los proyectos de regulación de la rama Ejecutiva a nivel nacional. Así mismo, garantizar espacios de consulta y participación de los sujetos regulados y

demás actores, como Superintendencias, en la realización del AIN. El DAFFP en coordinación con el DNP liderarán acciones estratégicas de participación ciudadana respecto con la información que se publique en dicho Sistema.

El DAFFP y el Ministerio de Tecnologías, Comunicaciones e Información definirán estrategias transversales para agrupar cadenas de trámites mediante ventanillas únicas, expedientes electrónicos, entre otros instrumentos, teniendo como prioridad aquellos trámites que más afectan a los ciudadanos y empresarios. Así mismo, cualquier nuevo trámite o reglamentación de este debe garantizar un canal digital para su realización en los casos técnicamente posible, con el objetivo que en el 2030 todos los trámites brinden espacios digitales.

d. Fortalecimiento de la libre competencia

1) Objetivo

Fortalecer el marco normativo e institucional relacionado con la promoción y protección de la libre competencia económica para responder de manera idónea a las realidades de los mercados, prevenir la realización de prácticas anticompetitivas y restablecer el orden económico cuando se violen las normas de competencia.

2) Estrategias

Adelantar una reforma a la estructura institucional de la SIC para lograr una mayor efectividad en el cumplimiento de la política de competencia en Colombia. Dentro de la mencionada reforma se contemplarán mecanismos que garanticen la independencia y autonomía en la toma de decisiones en materia de libre competencia económica.

Diseñar, promover e implementar una reforma integral al marco normativo en materia de promoción y protección de la libre competencia económica que considerará, entre otros, los siguientes aspectos:

- Unificación de las disposiciones en materia de libre competencia económica, en un solo cuerpo normativo.
- Fortalecimiento del control de integraciones empresariales a nivel vertical, horizontal y de conglomerados y eliminación de sectores con excepciones de control por la SIC.
- Ampliación de la facultad de emitir conceptos de abogacía, respecto de diversas normas jurídicas, de nivel nacional y local.
- Mejoramiento del régimen sancionatorio de la SIC con el fin de hacerlo más efectivo para disuadir a todos los agentes de violar las normas de libre competencia económica.
- Ampliación de los límites de los términos de caducidad de la facultad sancionatoria.

3. Metas (por concertar)

a. Objetivo: Menos regulación y trámites para un ambiente competitivo

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Departamento Nacional de Planeación	Carga regulatoria del Gobierno nacional (Fuente: <i>World Economic Forum</i>)	Puntaje	2,44	2,90
Función Pública	Racionalización de trámites para facilitar el ejercicio de derechos, el emprendimiento y la mitigación de riesgos de corrupción	Número	1.157	1.200
Departamento Nacional de Planeación	Evaluación ex post en la preparación de regulación secundaria (Fuente: <i>IReg OCDE</i>)	Puntaje	0,62	1,3

b. Objetivo: Mejor regulación para un mayor desarrollo económico y bienestar social

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Departamento Nacional de Planeación	Calidad de la Regulación (Fuente: <i>World Governance Indicator/Banco Mundial</i>)	Puntaje	0,34	0,45
Departamento Nacional de Planeación	Análisis de Impacto Normativo en la preparación de regulación secundaria (Fuente: <i>IReg Survey OCDE</i>)	Puntaje	0,6	1,5

c. Objetivo: Regulación abierta, participativa y transparente

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Departamento Nacional de Planeación	Participación de terceros en la preparación de regulación secundaria (Fuente: <i>IReg survey OECD</i>)	Puntaje	1,7	2,1

d. Objetivo: Fortalecer el marco normativo e institucional relacionado con la promoción y protección de la libre competencia económica

Entidad	Indicador	Unidad de Medida	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Ministerio de Comercio, Industria y Turismo	Competencia doméstica del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial	Puntaje	46/100	55/100
Superintendencia de Industria y Comercio	Mercados monitoreados para la prevención de infracciones al régimen de libre competencia	Número	0	8

4. Referencias

- Alemani et al. (2013). *New Indicators of Competition Law and Policy in 2013 for OECD and non-OECD Countries*. Retrieved from OECD Economics Department Working Papers: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3ttg4r657h-en>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2006). Retrieved from Measuring administrative costs and reducing administrative burdens: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/action-programme-for-reducing-administrative-burdens-in-the-eu-finalreport_
- Consejo Privado de Competitividad. (2014). *Informe Nacional de Competitividad: 2013-2014*. Bogotá: <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2017/05/2013INC.pdf>.
- Costa LF; Aubyn M. (2012). The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes. Lisbon: Technical University. Retrieved from The Macroeconomic Effects of Legal-Simplification Programmes., Technical University.
- DANE. (2017). *Boletín Técnico. Encuesta de Cultura Política*.
- Deighton-Smith, R. A. (2016). Retrieved from Promoting inclusive growth through better: <http://dx.doi.org/10.1787/5jm3tqwqp1vj-en>.
- DNP. (2017). Retrieved from Informe piloto stock regulatoria: <https://www.dnp.gov.co/programas/Mejora %20Regulatoria/Paginas/Documentos.aspx>
- DNP. (2017a). Retrieved from Mejora normativa: Análisis de impacto normativo. (Documento Conpes): <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ %C3 %B3micos/3816.pdf>

Fedesarrollo. (2013). *Análisis económico de la normativa de libre competencia en Colombia*. Bogotá: Cuadernos de Fedesarrollo No. 44.

FEM. (2018). *Reporte de Indice de Competitividad Global*. Retrieved from <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>

FMI. (2010). *Competition and Firm Productivity: Evidence from Firm-Level Data*. Washington D.C.: IMF Working Paper.

McKinsey. (2018). Retrieved from Pacto Nacional por el Futuro de Colombia.

OCDE. (2012). Retrieved from Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209022-en>.

OCDE. (2013). *Product Market Regulation Database for the OECD average*. Retrieved from <http://www.oecd.org/eco/growth/indicatorsofproductmarketregulationhomepage.htm>

OCDE. (2014). Retrieved from Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201965-es>

OCDE. (2015). Retrieved from Regulatory Policy Outlook 2015: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>.

OCDE. (2016). Retrieved from Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) for Latin America 2016. Indicators of Regulatory Policy and Governance (iREG) 2015: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>.

OCDE. (2016). *Colombia: Assessment of competition law and policy*. Retrieved from <https://www.oecd.org/daf/competition/Colombia-assessment-competition-report-2016.pdf>

Proyecto Mundial de Justicia. (2018). Retrieved from Rule of Law Index: https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2018-June-Online-Edition_0.pdf

Querbach, T., & Arndt, C. (2017). (OCDE, Ed.) Retrieved from Política regulatoria en América Latina: <http://dx.doi.org/10.1787/940ec5c6-es>

SIC. (2018, julio). *Gestión institucional*. Retrieved from Datos estadísticos: http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Nuestra_Entidad/Informes/ESTADISTICAS_Julio_2018.pdf.

E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural

El análisis de los territorios rurales desde las categorías de ruralidad,¹⁷⁰ permite establecer estrategias diferenciadas encaminadas a mejorar la competitividad y las condiciones socioeconómicas de los pobladores rurales tomando en cuenta los atributos económicos, ambientales, sociales y culturales en el territorio para avanzar hacia la inclusión social y productiva de la población rural¹⁷¹.

La contribución del sector agropecuario a la economía colombiana ha sido importante: en 2017 aportó el 6,9% del valor agregado total y generó el 16,7% del empleo nacional (DANE, 2018). No obstante, el sector refleja las consecuencias de la debilidad de las políticas de desarrollo agropecuario y rural del pasado y afronta grandes desafíos estructurales para su competitividad. Así mismo, la revisión de políticas agrícolas en Colombia de la OCDE (2015) confirma que las iniciativas implementadas han sido pobres y en este sentido se demandan importantes cambios estructurales. En particular, persiste la baja productividad y la debilidad de las cadenas de valor y de los sistemas de inocuidad alimentaria y de salud animal y vegetal, que impiden el aprovechamiento de los mercados, tanto internos como externos.

El desarrollo rural con enfoque territorial exige el fortalecimiento de una arquitectura institucional adecuada y mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar los retos derivados de: (i) la incidencia de la pobreza y de la escasa inclusión social y productiva de la población rural¹⁷²; (ii) la deficiente infraestructura en materia de provisión de bienes y servicios públicos; (iii) los conflictos de uso del suelo que afectan negativamente la inversión, el desarrollo y la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; (iv) la consolidación de la Reforma Rural Integral¹⁷³; (v) la inequidad en el empoderamiento social y económico de la mujer rural; (vi) limitado desarrollo de las actividades no agropecuarias; (vii) el abastecimiento y disponibilidad alimentaria

¹⁷⁰ Las cuatro categorías de ruralidad elaboradas por el DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo (MTC) son: 1) Ciudades y aglomeraciones: corresponde a las ciudades con más de 100.000 habitantes en la cabecera, sus aglomeraciones y los municipios que cumplen una función subregional; 2) Ciudades intermedias: incluye los municipios con población entre los 25.000 y 100.000 habitantes con alta densidad poblacional; 3) Rural: incorpora los municipios que tienen cabeceras pequeñas —menos de 25.000 habitantes— y densidades poblacionales intermedias —entre 10 a 100 habitantes por kilómetro cuadrado—; y 4) Rural disperso: contempla los municipios con cabeceras pequeñas, densidad de población baja —menos de 10 habitantes por kilómetro cuadrado— y alta concentración de la población en la zona resto.

¹⁷¹ Sin embargo, las políticas agropecuarias implementadas han carecido, en su mayoría, de una aproximación territorial que den cuenta de las diferentes condiciones competitivas que caracterizan las distintas regiones del país (Penagos et. al. 2018).

¹⁷² En las cabeceras municipales la incidencia de la pobreza multidimensional en 2017 fue de 11,4% y de la pobreza monetaria fue de 24,2%, mientras que en los centros poblados y rural disperso la pobreza multidimensional fue igual a 36,6% y la pobreza monetaria fue de 36,0% (DANE, 2018). La proporción de la población rural que conforma la clase media es de 9,5%, mientras que en las cabeceras urbanas es de 37,2%.

¹⁷³ La Reforma Rural Integral, como primer punto del Acuerdo Final para la Paz, comprende tres pilares: 1) el acceso y el uso de la tierra; 2) los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; y 3) los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral. Los ejes transversales son la participación comunitaria, la gobernanza multinivel, el enfoque territorial y la promoción de la agricultura familiar.

para el consumo interno; (viii) la débil institucionalidad sectorial, tanto a nivel nacional como territorial.

Para abordar las múltiples complejidades del sector agropecuario, esta línea propone el desarrollo de un conjunto de estrategias que incluyen la regularización de la propiedad; el ordenamiento productivo y desarrollo de *clusters* y cadenas de valor agroindustriales; el fortalecimiento de los sistemas de inocuidad alimentaria; la admisibilidad sanitaria y el aprovechamiento de los mercados externos; la provisión de bienes y servicios públicos; la reforma a los instrumentos de crédito y el manejo integral de los riesgos; la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de actividades no agropecuarias, y la consolidación de la institucionalidad sectorial.

La puesta en marcha de estas estrategias, junto con las acciones e inversiones complementarias de otros sectores que son claves para la competitividad agropecuaria como el transporte, la electrificación, la conectividad y la logística catalizarán la transformación productiva del campo y el desarrollo rural, abriendo paso a la generación de oportunidades y bienestar para la población rural, base de un modelo de crecimiento competitivo, incluyente y sostenible¹⁷⁴.

1. Diagnóstico

a. Limitado acceso, formalización y regularización de los derechos de propiedad

El 37,4% de los hogares rurales¹⁷⁵ tiene acceso a la tierra y, de estos hogares, el 59% presenta informalidad en la propiedad. Según el III Censo Nacional Agropecuario, las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 0,5 hectáreas representan el 70,4% del total de UPAS y ocupan el 2,1% del área censada; en contraste, aquellas con más de 2.000 hectáreas participan con el 0,1% del total de las UPAS y abarcan el 70,5% del área censada. Además, el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene su catastro rural desactualizado¹⁷⁶.

De conformidad con lo descrito en la línea *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva*, más del 90% de los hogares rurales están privados del trabajo formal. Así, contar con un título de propiedad de la tierra podría habilitar algunas de las condiciones para establecer relaciones laborales formales.

¹⁷⁴ Es complemento con la estrategia para Promover la creación y fortalecimiento de los esquemas asociativos que tengan una vocación empresarial agropecuaria y la estrategia para emprendimientos no agropecuarios en municipios rurales y rurales dispersos en la línea Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno, dentro del Pacto por la Equidad.

¹⁷⁵ Encuesta Nacional de Calidad de Vida (DANE, 2011).

¹⁷⁶ Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio. Vigencia 2018, Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC. Subdirección de Catastro. y Catastros descentralizados (Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín, y Delegación Barranquilla).

b. Uso ineficiente del suelo y desarrollo limitado de cadenas de valor agroindustriales

Persisten retos en el uso eficiente del suelo rural y la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que permitan la transformación productiva del sector. Por un lado, existe sobreutilización y subutilización en el suelo del orden del 11,7% y 13% respectivamente. Por otro lado, por cada km² de tierra arable en Colombia se generaron US\$33.200 en 2013, lo que equivale al 19% de la productividad en los países de la OCDE¹⁷⁷. Este comportamiento en el uso del suelo, asociado a prácticas ineficientes de producción, impide que el país aproveche plenamente su potencialidad agropecuaria con implicaciones en la disponibilidad de alimentos. Esto de conformidad con lo descrito en el *Pacto por la Equidad: política pública moderna para la inclusión social y productiva, línea D. Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos comunes y cuerpos sanos.*

Aunque se ha avanzado en la identificación de actividades e iniciativas productivas con potencial de aprovechamiento de economías de aglomeración para lograr una verdadera transformación productiva, estos avances son insuficientes. Aunque el Sistema de Información de Gestión y Desempeño de Organizaciones de Cadenas (SIOC) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) ha reconocido 38 cadenas productivas¹⁷⁸. Adicionalmente, el Sistema de Seguimiento, Medición y Evaluación (SSME) para iniciativas *cluster*¹⁷⁹ registró 15 iniciativas relacionadas con el sector agropecuario. Sin embargo, estos programas no han llevado a la consolidación de los *clusters* agroindustriales dado que no se han desarrollado desde una perspectiva multisectorial a la hora de estructurar su puesta en funcionamiento con planes de acción, y recursos específicos. Existe el precedente del Programa de Transformación Productiva del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT), que diseñó planes de negocios para nueve sectores agropecuarios con acompañamiento del MADR. No obstante, su implementación dependió de la oferta institucional existente, puesto que no se llevaron a cabo mayores ajustes para garantizar los objetivos definidos en los planes de acción, ni se proveyeron los bienes públicos sectoriales¹⁸⁰ que permitieran la consolidación de *clusters* agroindustriales para los sectores intervenidos.

Adicionalmente, y a pesar de los avances en la generación de lineamientos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR), aún se requieren medidas para su consolidación y aprovechamiento; se destacan las siguientes: (i) definir un plan de acción prospectivo para el ordenamiento social de la propiedad, que esté orientado a garantizar la seguridad jurídica a través de la formalización de la propiedad y del acceso a tierras; (ii) consolidar la Frontera Agrícola

¹⁷⁷ Documento CONPES 3934 *Política de Crecimiento Verde*.

¹⁷⁸ <https://sioc.minagricultura.gov.co/Pages/SIOC.aspx> con corte a 17 de octubre de 2018.

¹⁷⁹ Este sistema es gestionado por el Consejo Privado de Competitividad a través de la Red Cluster <https://redclustercolombia.com>; consultado con corte al 29 de octubre de 2018.

¹⁸⁰ Documento CONPES 3866 *Política Nacional de Desarrollo Productivo*.

Nacional¹⁸¹ como instrumento que direccione la planificación y gestión eficiente del uso del suelo rural en los ámbitos nacional y territorial¹⁸²; (iii) ejecutar planes de acción para desarrollar las cadenas de valor agroindustriales y pesqueras que cuenten con zonificaciones y planes de ordenación¹⁸³; (iv) articular encadenamientos productivos en el que confluyan diferentes sectores para su consolidación¹⁸⁴; e (v) implementar incentivos a la inversión privada y la provisión articulada de la oferta pública para consolidar áreas de transformación productiva, conglomerados productivos agropecuarios, *clusters* y Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)¹⁸⁵, entre otras formas de aprovechamiento de economías de aglomeración.

c. Baja capacidad de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos

En materia de gestión de riesgos en la producción primaria, la autoridad sanitaria atiende un porcentaje reducido de enfermedades pecuarias y plagas y enfermedades agrícolas con respecto a los listados de los referentes internacionales (9,4% y 6,3% respectivamente). Con relación al estatus sanitario y fitosanitario, el país solo cuenta con algunas áreas libres para peste porcina clásica y mosca de la fruta. Recientemente, se perdió el estatus de “país libre de aftosa con vacunación” por decisión de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, por sus siglas en inglés), ante el brote de la enfermedad en algunos departamentos y persiste el reto de lograr la implementación efectiva en las regiones del decreto 1500 que contiene la normatividad sobre inspección, vigilancia y control para la cadena cárnica.

En términos de inocuidad agroalimentaria, no se cuenta con una política integral de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, lo cual se evidencia en que (i) solo el 21% de las 42 principales cadenas productivas cuentan con reglamentación con el enfoque *de la granja a la mesa*; (ii) la alta incidencia de enfermedades transmitidas por alimentos; y (iii) la dificultad de identificar y controlar los riesgos asociados a la inocuidad agroalimentaria. En lo referente al comercio internacional y la admisibilidad sanitaria, se ha logrado la admisibilidad para 106 productos agropecuarios.

Sin embargo, aún no se cuenta con un plan integral de admisibilidad y aprovechamiento comercial de los Tratados de Libre Comercio firmados por el país, que no solo identifique y gestione

¹⁸¹ La Frontera Agrícola agrega 40,1 millones de hectáreas, de un total de 114,1 millones de hectáreas que comprende el área continental de Colombia (Resolución 261 de 2018 del MADR). Es importante tener en cuenta que la Frontera Agrícola Nacional no aplica para análisis prediales, los cuales requieren ser complementados con estudios detallados o con información primaria.

¹⁸² Resolución 128 de 2017 del MADR por medio de la cual se adoptan las bases para gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.

¹⁸³ Se cuenta con 26 zonificaciones nacionales de cadenas productivas y 12 planes de ordenación pesquera y acuícola.

¹⁸⁴ Como es el caso de las cadenas productivas del MADR, el Programa de Transformación Productiva, las Rutas Competitivas del Programa INNpulsa y las apuestas productivas en el Documento CONPES 3866 Política de Desarrollo Productivo.

¹⁸⁵ Ley 1776 de 2016 y Documentos CONPES 3917 Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

intersectorialmente los obstáculos para el acceso de los productos que conforman la apuesta exportadora, sino también apunte a reducir el número de rechazos de los productos colombianos en los mercados internacionales. Avanzar en esta tarea exige un trabajo disciplinado y articulado del sector público y privado para focalizarse en productos potenciales, ajustar los sistemas productivos a las medidas sanitarias y fitosanitarias exigidas y fortalecer los sistemas de inspección, vigilancia y control sanitario en los mercados y especialmente en las fronteras.

Aunado a lo anterior, no existe articulación entre las autoridades sanitarias (ICA, INVIMA y Secretarías Departamentales y Municipales de salud) para la inspección, vigilancia y control sanitario de los alimentos que llegan a la mesa de los colombianos, y existe una baja capacidad técnica, científica, metrológica y de calibración de los laboratorios de estas autoridades.

d. Insuficiente provisión de equipamiento y servicios sectoriales para la competitividad agropecuaria

Una de las principales razones de la baja productividad del sector agropecuario es la debilidad en la provisión de equipamientos y servicios sectoriales. Tan solo el 16,5% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) declaró haber recibido asistencia técnica para el desarrollo de la actividad agropecuaria¹⁸⁶. De otro lado, la cobertura del riego representa el 6% de 18,4 millones de hectáreas potenciales para la infraestructura de adecuación de tierras¹⁸⁷. En materia de conectividad, la ausencia de planificación vial para el desarrollo de encadenamientos productivos, aunado al deterioro del 75% de la red vial terciaria¹⁸⁸, la carencia de servicios logísticos y la baja cobertura de conexión a internet (tan solo el 17% de los hogares rurales tiene conexión) (DANE, 2017), van en detrimento de la competitividad sectorial. Esto se debe en parte a que la inversión del sector en la provisión de bienes y servicios públicos representó en promedio el 42%¹⁸⁹, mientras que el resto de inversión se destinó al fortalecimiento institucional y apoyos directos entre los años 2010 y 2018. Al mismo tiempo, esta situación refleja la debilidad en la complementación de la inversión de otros sectores claves para la competitividad agropecuaria como los de transporte, electrificación, comunicaciones y logística.

En cuanto a la comercialización, existen limitantes para el posicionamiento de los productos agropecuarios en los mercados domésticos y externos. Se presentan fallas de acceso a la información, debilidades relacionadas con la inocuidad y sanidad agropecuaria, altos niveles de

¹⁸⁶ DANE (2015). Cabe resaltar que los ingresos promedio per cápita de las UPA de los pequeños productores agropecuarios que reciben asistencia técnica fueron 2,2 veces mayores que el ingreso promedio per cápita de los que no reciben asistencia técnica (Leibovich, Botello, Estrada, & Vásquez, 2013).

¹⁸⁷ Documento CONPES 3916 Política de Adecuación de Tierras 2018-2038.

¹⁸⁸ Documento CONPES 3857 Lineamientos de política para la gestión de la red terciaria.

¹⁸⁹ Este cálculo involucra la provisión de bienes públicos para la competitividad y para el desarrollo rural del reporte de ejecución presupuestal del Sistema Integrado de Información Financiera del MHCP.

intermediación, volatilidad de precios, e incapacidad de los pequeños productores para comercializar grandes volúmenes de producción.

Respecto a las dinámicas del comercio internacional, a pesar de que en 2017 la balanza comercial agropecuaria y agroindustrial registró un superávit de 1.618 millones de dólares¹⁹⁰, la oferta se encuentra altamente concentrada, puesto que el 86% de las exportaciones se ubicó en nueve productos, y el 54% en cuatro mercados, a pesar de contar con 16 Tratados de Libre Comercio firmados.

Entre los principales obstáculos para diversificar la oferta exportable del país, se identifican las fallas derivadas de los mercados, la deficiente infraestructura y logística para la exportación de productos agropecuarios y las debilidades de la gestión de admisibilidad sanitaria.

e. Desconocimiento del impacto de los incentivos otorgados a través de instrumentos financieros sobre la productividad y baja cobertura de los instrumentos para la gestión del riesgo

El Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y las Líneas Especiales de Crédito (LEC) se fortalecieron entre 2008 y 2018 mediante importantes partidas presupuestales. No obstante, excepto para la caficultura¹⁹¹, no existen evaluaciones de impacto recientes que indiquen si estos incentivos han mejorado la productividad o la generación de ingresos de los hogares rurales¹⁹². De otra parte, y considerando que el sector agropecuario presenta las mayores emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI)¹⁹³, se requiere el desarrollo de instrumentos financieros que incentiven actividades que aporten a la reducción de emisiones efecto invernadero, el uso eficiente del agua y del suelo y la disminución de impactos ambientales derivados de la producción agropecuaria.

Así mismo, se presenta una baja cobertura de los instrumentos de gestión del riesgo: el área agrícola asegurada sólo representa el 2,2% del área total sembrada, y en el mejor año (2015) apenas llegó a 3,7% (Gráfica 42). Por otro lado, se suspendieron los programas de coberturas cambiarias, lo cual

¹⁹⁰ En 2017 se exportaron US\$7.368 millones. El 86% se concentró en nueve productos (banano, azúcar, café, palma de aceite, plátano, azúcar y artículos de confitería, flores, grasas y aceites y preparados a base de cereales), y el 54% se concentró en cuatro mercados (Estados Unidos, Bélgica, Países Bajos y Japón).

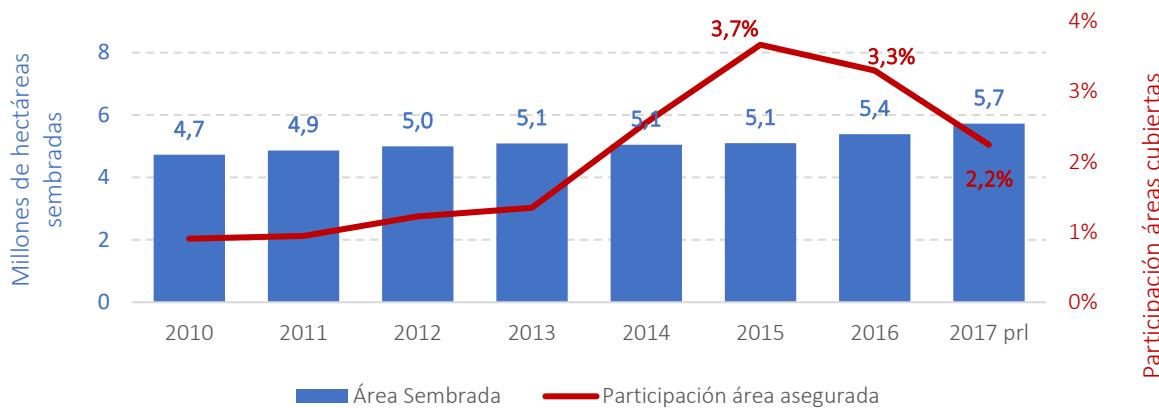
¹⁹¹ Rueda (2017) y Silva (s.f.). Estas evaluaciones muestran resultados positivos de estos dos programas sobre la productividad y la generación de ingresos de los hogares caficultores.

¹⁹² La última evaluación data de 2011 (Econometría Consultores S.A., 2011) y no encontró evidencia de mejorarlos en ingresos y productividad.

¹⁹³ Según cifras de la Misión de Crecimiento Verde, el sector agropecuario presenta las mayores emisiones de gases efecto invernadero, con un 61,2% del total, ocasionado principalmente por la ganadería y el cambio de uso de los bosques que se transforma en pastizales.

implica un riesgo ante la volatilidad de los precios de los productos básicos y la fluctuación de la tasa representativa del mercado.

Gráfica 42. Evolución de las hectáreas sembradas y la participación del área asegurada. 2010-2017



Fuente: DNP a partir de Finagro (2017) y Evaluaciones Municipales Agropecuarias (MADR, 2017).

Por otra parte, el Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo ha apalancado inversiones por USD 18,5 millones desde 2007. Esto contrasta con la movilización de recursos por valor de US\$158,1 millones¹⁹⁴ por parte de los Fondos de Capital Privado (FCP). Esta situación evidencia el poco impulso que hasta ahora le ha dado el sector agropecuario a la atracción de capitales de inversión privados.

Finalmente, a la par que la inclusión financiera en las áreas urbanas (87,2%) supera significativamente a la de las rurales (65,1%) y rurales dispersas (54,7%) (Banca de las Oportunidades, 2017), el acceso al crédito de las mujeres rurales es bajo en comparación con el de los hombres. En este último aspecto, de 445 mil operaciones crediticias, por un valor de \$14.775 millones en el año 2017, los hombres fueron objeto del 66,2 % de las operaciones y del 25,2 % del valor desembolsado, mientras que el registro para las mujeres fue del 27% y 6,5% respectivamente, el monto restante de los desembolsos estuvo dirigido a personas jurídicas (DNP, 2017).

f. Limitado desarrollo y aprovechamiento de las actividades no agropecuarias en los territorios rurales

La ruralidad va más allá de las actividades agropecuarias, y también de la clasificación del DANE de las “zonas resto”¹⁹⁵. De acuerdo con las categorías de ruralidad de la MTC (DNP, 2015), el 30,4% (14,5 millones) de la población es rural, del cual 62,5% (9,06 millones) reside en municipios rurales o rurales dispersos. Una parte importante de estos territorios se ubica por fuera de la frontera

¹⁹⁴ Corte a 2015.

¹⁹⁵ Corresponde a los centros poblados y rural disperso.

agrícola o bajo condiciones agroecológicas que no permiten, en principio, que las actividades agropecuarias sean una alternativa económica para la dinamización de los territorios rurales, como sí lo pueden ser actividades como el turismo sostenible o la conservación ambiental. De otro lado, en territorios donde las actividades agropecuarias constituyen un renglón importante de la actividad económica, ellas coexisten y muchas veces están relacionadas con un conjunto de actividades no agropecuarias que amplían las opciones de ingreso y empleabilidad de los hogares rurales.

Es así como el 38,2% de los ocupados en los municipios rurales y rurales dispersos desarrollan actividades no agropecuarias que generan el 85,3% del valor agregado total (DANE, 2014) y que la capacidad de generación de ingresos de las actividades no agropecuarias (94,5% del SMMLV) supera las agropecuarias (69,7% del SMMLV) (Tabla 20).

Tabla 20. Participación e ingreso mensual. Centros poblados y rural disperso. 2017

Sector	Participación ocupados	Ingreso mensual como porcentaje del SMMLV
Agropecuario	61,8%	69,7%
Comercio, hoteles y restaurantes	12,7%	66,8%
Servicios comunales, sociales y personales	8,2%	133,6%
Industria manufacturera	6,3%	86,5%
Construcción	3,6%	100%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	3,4%	85,5%
Explotación de minas y canteras	1,8%	100,5%
Actividades inmobiliarias	1,7%	129,8%
Suministro de electricidad	0,2%	139,1%
Intermediación financiera	0,2%	162,8%

Fuente: DNP a partir de GEIH (DANE, 2017).

El aprovechamiento y potencialización de las actividades rurales no agropecuarias se relacionan con el desarrollo de las cadenas agroalimentarias, el aprovechamiento de los vínculos urbano-rurales y la diversificación de los mercados laborales asociados a la urbanización, estrategias que se desarrollan en el Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

g. Limitada capacidad institucional para mejorar la competitividad agropecuaria y las condiciones socioeconómicas de pobladores rurales

Persisten deficiencias y cuellos de botella que limitan la gestión integral y multisectorial de las instituciones del sector agropecuario, como lo evidenció la MTC. Por una parte, el MADR requiere fortalecer su liderazgo y capacidad en la formulación de la política de desarrollo rural integral y corregir la duplicidad de funciones con algunas de las entidades adscritas y vinculadas, fortaleciendo su rol en la gestión y articulación intersectorial y territorial. Por otra parte, la debilidad para realizar una programación presupuestal orientada a resultados, el seguimiento en la ejecución de la

inversión pública y la ausencia de un sistema de información unificado que apoye la toma de decisiones y se relacione con otros sistemas de información públicos, han debilitado la institucionalidad sectorial.

Así mismo, se deberá buscar que tanto los instrumentos de planeación e intervención en el territorio, como los mecanismos de participación del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA)¹⁹⁶, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Consejos Seccionales de Agricultura (CONSEA), se racionalicen y tengan las capacidades necesarias para articular de manera eficiente las orientaciones de la política agropecuaria con las realidades territoriales y relacionamiento con el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y otros sistemas de planificación regionales.

2. Objetivo general

Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo condiciones que dinamicen la provisión de bienes y servicios, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural.

Objetivos orientadores

1) Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica

- EL MADR promoverá la distribución equitativa de la tierra, utilizando como fundamento los procesos de caracterización del territorio, a través del barrido predial masivo que adelantará la ANT en calidad de gestor catastral. Este proceso contará con el apoyo del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro. Lo anterior, permitirá avanzar en el esclarecimiento de las condiciones reales del territorio, mejorar la intervención institucional por oferta y facilitar la prestación de bienes y servicios sectoriales requeridos para acceder a la tierra.
- El MADR, impulsará el acceso y la distribución de la tierra a través de la adopción de un nuevo marco legal y procedimental que responda a las realidades del territorio y del país, de forma que se garantice una mayor capacidad de gestión, control y claridad sobre los predios de la Nación y hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad en el campo. Así mismo, adoptará las medidas de carácter administrativo y legal para facilitar la implementación

¹⁹⁶ Creado por medio de la Resolución 164 de 2004, tiene por finalidad planificar y ejecutar la política sectorial y de desarrollo rural, los programas especiales y la prestación de servicios agropecuarios pesqueros, forestales comerciales y de desarrollo rural en el nivel territorial.

del ordenamiento social y productivo de la tierra, mediante el establecimiento de procedimientos que permitan mayor agilidad en los tiempos de respuesta al ciudadano.

- El MADR formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la Frontera Agrícola Nacional y con el apoyo de la UPRA realizará una zonificación en su interior que promueva la reconversión productiva. Todo esto se desarrollará con un enfoque de sostenibilidad ambiental, y que desestimule la sobreutilización y la subutilización del uso del suelo.
- El MADR fortalecerá los procesos de inclusión de las mujeres dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.

2) Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de *clusters* y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores

- El MADR, con el apoyo de UPRA y Agrosavia, impulsará el desarrollo de procesos de planificación agropecuaria integrales, que articulen las zonificaciones de aptitud del uso del suelo con oferta tecnológica, para la consolidación de cadenas de valor agroindustriales que integren pequeños, medianos y grandes productores. El desarrollo de dichas cadenas buscará garantizar el abastecimiento y suministro de alimentos y productos a la demanda del mercado nacional e internacional, así como el desarrollo de una agricultura climáticamente inteligente.
- El MADR, en coordinación con el MinCIT, el Ministerio de Transporte, el DNP y el Ministerio de Trabajo, desarrollará áreas de transformación productiva agroindustrial por medio de la articulación de la oferta institucional, tanto para la conformación de cadenas de valor bajo el enfoque de *clusters*, como para la consolidación de conglomerados agropecuarios existentes. Para ello, se elaborará una metodología que identificará y priorizará los conglomerados productivos agroindustriales existentes y las zonas con potencial agropecuario de nuevos *clusters*. Las estrategias deberán contemplar intervenciones coordinadas entre el sector público y privado, y serán consistentes con los lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Productivo¹⁹⁷.
- El MADR desarrollará instrumentos para la planificación de bienes y servicios públicos, basados en los ejercicios de ordenamiento de la producción agropecuaria que optimicen la oferta en función de la demanda; promoviendo la agricultura por contrato, los encadenamientos productivos y otros mecanismos para lograr un mercado agropecuario más competitivo. Lo anterior se desarrollará atendiendo las estrategias del Pacto por el Emprendimiento y

¹⁹⁷ Documento CONPES 3866 de 2016.

Productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; línea B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad.

3) Fortalecer las capacidades de gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, con énfasis en admisibilidad sanitaria y en el aprovechamiento de mercados externos

- Fortalecer técnica, científica e institucionalmente a las autoridades sanitarias (ICA, INVIMA y Secretarías Departamentales y Municipales de Salud) de tal manera que el Sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Sistema MSF) cuente con una mayor capacidad de gestión de riesgos, así como con la equivalencia respecto de sus homólogos internacionales.
- El MADR a través del ICA, en coordinación con el INVIMA y la Policía Fiscal y Aduanera fortalecerá la gestión del riesgo sanitario en fronteras para productos agropecuarios y alimentos. El ICA autorizará temporalmente a particulares para la realización de actividades propias de su actividad misional¹⁹⁸, en los términos y condiciones que lo determine, de tal forma que pueda ampliar su capacidad de gestión de riesgos sanitarios y de inocuidad, manteniendo el control de los procesos como autoridad sanitaria nacional.
- El MADR, el MSPS y el MADS asegurarán la implementación de la normatividad vigente en materia sanitaria, de bienestar animal, fitosanitaria, de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, bajo el enfoque *de la granja a la mesa*¹⁹⁹. Adicionalmente, se reglamentará, bajo este mismo enfoque, las cadenas productivas que carecen de marco normativo. Se fomentará también la implementación y certificación de buenas prácticas de producción agropecuaria (BPA), buenas prácticas de manufactura (BPM), sistemas de aseguramiento de la calidad, y demás estándares exigidos y reconocidos en los mercados externos en materia de inocuidad.
- El MADR, el MSPS, el MinCIT y el MADS desarrollarán y fortalecerán las capacidades técnicas (metrológicas, de calibración y de ensayos) de los laboratorios que hacen parte del Sistema MSF, de tal forma que provean el soporte técnico, científico y tecnológico para garantizar el cumplimiento de los requisitos de evaluación de la conformidad²⁰⁰. Así mismo, se integrará al Instituto Nacional de Metroología, para que apoye a las demás entidades del Sistema MSF para

¹⁹⁸ Esta autorización temporal hace referencia a procesos de tercerización. La expresión “tercerización” implica una autorización temporal.

¹⁹⁹ Decreto 616 de 2006, Decreto 1500 de 2007, Ley 1659 de 2013, Resolución 770 de 2014, Decreto 931 de 2018, entre otras.

²⁰⁰ De acuerdo con el Decreto 1595 de 2015, la evaluación de la conformidad corresponde a la “Demostración de que se cumplen los requisitos especificados relativos a un proceso, sistema, persona y organismo. El campo de la evaluación de la conformidad incluye actividades tales como el ensayo/prueba, la inspección y la certificación, así como la acreditación de organismos de evaluación de la conformidad”.

la realización de ensayos y pruebas analíticas relacionados con asuntos de interés en sanidad e inocuidad, los cuales además tienen repercusión en el comercio internacional.

- El MADR y el MSPS, en coordinación con el MADS, fortalecerán la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de monitoreo de patógenos y contaminantes químicos en alimentos para la toma de medidas de gestión y mitigación de los riesgos. Así mismo, identificarán las necesidades en términos de ciencia, tecnología e innovación que aporten soluciones.
- El MADR, en coordinación con el MinCIT, contará con un plan integral de admisibilidad sanitaria que permita aprovechar el acceso alcanzado en el marco de los acuerdos comerciales (AC) firmados para los de productos agropecuarios de interés nacional. Simultáneamente se emprenderán actividades de diplomacia sanitaria y de fortalecimiento técnico - científico de los equipos negociadores, con la intención de obtener cada vez mejores condiciones comerciales, articulado con las estrategias de diplomacia comercial.

4) Destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos

- El Ministerio de Transporte, en coordinación con el MADR y MinCIT, implementará estrategias para mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura asociada a la conectividad vial y a la comercialización en los territorios rurales; lo anterior, a partir de la ejecución del “Plan Nacional de Vías Para La Integración Regional” (PNVIR)²⁰¹ y del impulso a planes viales subregionales participativos en cabeza de los departamentos con énfasis en el desarrollo de la infraestructura vial terciaria. Dichas intervenciones contemplarán las relaciones funcionales y ambientales del territorio con criterios de sostenibilidad, especialmente los impactos directos e indirectos sobre bosques. Esto de conformidad con lo descrito en el Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones; línea B. Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo.
- En materia de comercialización se crearán programas enfocados en el desarrollo de plataformas logísticas rurales basadas en la dotación de bienes públicos sectoriales, por medio del diseño de un *proyecto tipo* de plataformas logísticas²⁰² rurales con base en lo establecido en el Documento CONPES 3856.

²⁰¹ Este plan incluye, entre otros: (i) esquemas de participación de los beneficiarios en la priorización y ejecución de los proyectos para la integración regional (ii) la identificación de las vías de integración regional y el establecimiento de corredores que impulsen el desarrollo socioeconómico; (iii) la formulación e implementación de una metodología que priorice los municipios más afectados por el conflicto armado; (iv) el establecimiento de los criterios técnicos que definen el tipo de intervención que se debe realizar en los corredores priorizados; y (v) la adopción de criterios socio-ambientales para la priorización de los proyectos viales en las etapas de diseño, ejecución y operación.

²⁰² Una plataforma logística es una zona especializada que cuenta con la infraestructura y los servicios necesarios para facilitar la complementariedad modal y servicios de valor agregado a la carga, donde distintos agentes coordinan sus acciones en beneficio de la competitividad de los productos que hacen uso de la infraestructura (Leal y Pérez, 2009)

- El MADR, en coordinación con el Ministerio de Transporte, fortalecerá la infraestructura productiva del sector pesquero asociada a puertos pesqueros y cuartos fríos y la conectividad a mercados.
- El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTic) en coordinación con el MADR diseñará un modelo sostenible para la conectividad digital rural²⁰³ que permita la provisión de los servicios de internet. Adicionalmente se promoverá el diseño e implementación de aplicaciones móviles (APP) que faciliten la comercialización de productos agropecuarios.
- El MADR implementará el esquema de extensión agropecuaria basado en la ley SNIA (Ley 1876 de 2017²⁰⁴), a partir de la articulación interinstitucional de los subsistemas nacionales a los que hace referencia la ley. Adicionalmente, los departamentos, a través del Plan Departamental de Extensión Agropecuaria, priorizarán las cadenas productivas y los beneficiarios de este servicio. Con esto se busca mejorar la pertinencia, calidad y cobertura de la transferencia de conocimiento en el sector agropecuario.
- Se promoverá la concurrencia de fuentes para el financiamiento entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales, reglamentándose la tasa del servicio público de extensión agropecuaria, que con base en el principio de gradualidad y temporalidad garantizará la sostenibilidad financiera del sistema. Así mismo, se desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación que tendrá, entre otras funciones, la de verificar y promover el acceso de mujeres rurales a los servicios de extensión agropecuaria.
- El MADR fortalecerá la prestación del servicio público de adecuación de tierras basado en el Documento CONPES 3926²⁰⁵, por medio de procesos integrales que articulen el desarrollo de su infraestructura con cadenas de valor agropecuarias y promuevan un uso eficiente del agua. En particular, a través de la ADR, se avanzará en la dotación de sistemas alternativos de riego intrapredial, la rehabilitación, complementación y modernización de distritos existentes, la ampliación de la cobertura de distritos de pequeña escala y la definición de una estrategia para la culminación de los distritos de mediana y gran escala de Río Ranchería, Triángulo del Tolima y Tesalia Paicol, declarados de importancia estratégica. Adicionalmente, el MADR impulsará medidas que fortalezcan la capacidad institucional, el impacto de las inversiones, la promoción de Asociaciones Público-Privadas (APP) y la coordinación interinstitucional.
- El MADR, en coordinación con MinCIT, la Superintendencia de Industria y Comercio, el ICBF, Colombia Compra Eficiente, las entidades territoriales, entre otras competentes, implementará instrumentos y servicios que mejoren las condiciones de comercialización interna y externa, por medio de: (i) la certificación en estándares exigidos y reconocidos en los mercados externos; (ii) la declaración e implementación de denominaciones de origen; (iii) el fomento de modelos de

²⁰³ Esta estrategia se desarrolla en el capítulo de política TIC

²⁰⁴ Por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.

²⁰⁵ Documento CONPES 3926 (2018). Política de adecuación de tierras 2018-2038.

negocios que articulen pequeños y medianos productores con la agroindustria, a través de modelos de agricultura por contrato; (iv) la promoción de circuitos cortos de comercialización (mercados campesinos, canales digitales, compras públicas, etc.); (v) el fomento de alianzas productivas y la asociatividad; (vi) el fomento al consumo de alimentos con la marca “Producido en Colombia”; y (vii) el acceso a información específica de mercados, precios y costos de producción que garantice la interoperabilidad con otros sistemas.

5) Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de los riesgos de mercado y climáticos

- El MADR coordinará las estrategias de educación económica y financiera dirigidos a la población rural con énfasis en jóvenes y mujeres rurales.
- El MADR promoverá la inclusión financiera de agricultores familiares y pequeños productores a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), instrumento que será revisado para hacerlo sostenible. De igual forma se promoverán mecanismos microfinancieros que permitan el acceso a financiamiento formal de la población rural más vulnerable. También se desarrollarán metodologías financieras y de gestión de riesgo. Esto, de conformidad con lo expuesto en la Estrategia de Promoción de Emprendimientos Agropecuarios del Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea F. Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva
- El MADR y Finagro orientarán el ICR y la LEC hacia la productividad y la agregación de valor, lo cual implica la evaluación de estos instrumentos. El control de inversiones debe ampliar su alcance para que capture información que sirva de insumo a las evaluaciones.
- El MADR promoverá la integración horizontal y vertical de los diferentes actores de las cadenas de valor agropecuarias, a través de instrumentos y derivados financieros diseñados con este propósito.
- El Banco Agrario de Colombia será el principal actor en los territorios rurales para reducir el uso de efectivo, al tiempo que contribuirá con el desarrollo del negocio de corresponsalía bancaria en los municipios rurales y rurales dispersos.
- El MADR, en el marco de la Política de Crecimiento Verde, enfocará los instrumentos de financiamiento hacia actividades productivas sostenibles que incorporen desarrollos tecnológicos y procesos de innovación climáticamente inteligentes. Así mismo, se promoverán Pagos por Servicios Ambientales y la estructuración de bonos verdes por parte de las instituciones financieras adscritas al MADR para fondear la ejecución de proyectos sostenibles.
- El MADR implementará la política de gestión integral de riesgos agropecuarios (GIRA) a través de: (i) el fortalecimiento de la gestión de información; (ii) el mejoramiento del marco

institucional y de la coordinación para implementar la política de GIRA; (iii) acceso y formalización de tierras; y (iv) la mejora en las condiciones de comercialización. A su vez, se requiere transferir los riesgos de precios y tasa de cambio a los mercados organizados mediante instrumentos no bancarios, tales como derivados financieros.

- El MADR implementará estrategias que orienten el desarrollo resiliente del sector agropecuario, entre las cuales se identifican la puesta en marcha del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA), y la implementación de esquemas e instrumentos de gestión del riesgo.
- El MADR promoverá el mercado de capitales para atraer inversión privada nacional y extranjera para impulsar proyectos estratégicos agropecuarios y agroindustriales con impacto en la generación de empleo formal.
- El MADR, en coordinación con el MHCP, formularán un programa para enajenar las acciones del Estado en la empresa Almidones de Sucre SAS., y se liquidarán las inversiones en el Fondo Forestal Colombia. Los recursos, producto de esta venta, servirán para apalancar recursos de inversión privada hacia el sector agropecuario, conforme los objetivos del Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo²⁰⁶. Para lograr esto, Finagro desempeñará un papel activo en la búsqueda de oportunidades de negocio, así como en la estructuración de modelos empresariales que generen rentabilidad y promuevan la dinamización de economías regionales.

6) Fortalecer la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de la promoción de condiciones de empleabilidad y emprendimiento asociado a actividades no agropecuarias que promuevan la inclusión social y productiva en los territorios rurales acorde a las categorías de ruralidad.

- Incrementar la mano de obra calificada para el desarrollo de labores rurales mediante la promoción del acceso y permanencia de los jóvenes rurales a programas técnicos, tecnológicos y profesionales. Esto, de conformidad con el *Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea C. Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.
- El MADR impulsará, mediante el Programa de Vivienda de Interés Social Rural (viviendas nucleadas y dispersas), el desarrollo regional teniendo en cuenta las categorías de ruralidad, a través de las actividades de manufactura, construcción, comercio y servicios relacionados con la provisión de bienes públicos, y del fomento de organizaciones de economía solidaria y de la empresa privada. Lo anterior de conformidad con lo descrito en el pacto por la equidad: política

²⁰⁶ Artículo 4 Ley 226 de 1995.

social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes.

- El MADR y MinCIT promoverán *clusters* y cadenas de valor de etnoturismo, agroturismo y ecoturismo, integrando proyectos de desarrollo rural, agropecuario y ambiental existentes. Esto de conformidad con lo descrito en el *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones; línea B. Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo*.
- El MADR, en coordinación con MinCIT, fortalecerá los encadenamientos productivos no agropecuarios desarrollados en los territorios rurales acorde a las categorías de ruralidad, en particular aquellos que fomenten el desarrollo de la economía naranja. Esto en concordancia con las apuestas productivas de las agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación lideradas por las Comisiones Regionales de Competitividad y/o utilizando como insumo la identificación de los productos priorizados en los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural de la ADR.
- El MADR fomentará el acceso a herramientas de consolidación de actividades empresariales (créditos, seguros y asistencia técnica no agropecuaria, entre otros) que modifiquen las estrategias de implementación para permitir a MinCIT, Bancóldex, INNpulsa y Finagro la promoción, financiamiento y acompañamiento integral de los emprendimientos rurales.

7) Modernizar, tecnificar y consolidar la institucionalidad sectorial y la coordinación y articulación interinstitucional para impulsar la transformación productiva agropecuaria y rural a escala territorial

- El MADR adelantará una revisión y ajuste al esquema administrativo y funcional de la institucionalidad sectorial para fortalecer al MADR como ente rector y orientador de la política, a la ADR, la ANT y la ART como ejecutores, y a la UPRA como generador de metodologías e información para la planificación sectorial, dentro de una visión de cadena de valor del sector agropecuario como sistema. En cuanto al ICA, su misión se focalizará en la sanidad e inocuidad agropecuaria, buscando potenciar la producción nacional de alimentos para consumo interno y su exportación. Con relación a la AUNAP, se ampliará su cobertura territorial y se fortalecerá su objetivo misional para la generación de conocimiento e información, en la administración, fomento, inspección, vigilancia y control de la actividad de pesca y acuicultura.
- El MADR fortalecerá el rol de los CMDR y los CONSEA como articuladores de la política agropecuaria y de desarrollo rural con las dinámicas territoriales en el marco del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario Pesquero, Comercial, Forestal y de Desarrollo Rural. Así mismo, el MADR racionalizará y priorizará la aplicación de modelos e instrumentos para la

planeación e intervención sectorial en el ámbito territorial orientados a promover un uso adecuado del suelo rural en articulación con los instrumentos de desarrollo territorial.

- El Gobierno nacional en coordinación con el MADR, fortalecerá el rol de la ANT en la labor de formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y mantener actualizado el proceso de catastro con registro.
- El MADR pondrá en marcha el Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria que mejore la captura, calidad, frecuencia y oportunidad de la información para la toma de decisiones. En este sentido el MADR y el DANE definirán e implementarán el Plan Estadístico Nacional del sector. Paralelamente, el MADR y MinTIC pondrán en marcha el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y Comunicación del Sector Agropecuario (PETI).
- Se consolidará a Agronet como plataforma digital sectorial que interopere con diferentes fuentes de información basado en la infraestructura de datos espaciales, información estadística, internet de las cosas y Big Data, como insumos para la transformación digital del sector, con el fin de mejorar el diseño y orientación de las intervenciones de política.
- El Gobierno nacional en coordinación con el MADR, modificará el objeto del Decreto 2445 de 2013, para que se habilite la estructuración de los Proyectos de Interés Nacional Estratégico para el Sector Agropecuario (PINES), con lo cual se reestructurará la conformación de la Comisión Intersectorial para PINES, de manera tal que sea posible en ésta la participación del MADR y de otras entidades competentes en los temas del sector. Así mismo, creará un fondo cuenta mixto sin personería jurídica y administrado por una fiducia pública para financiar los PINES del sector que se establezcan en el marco de la Comisión.
- El Gobierno nacional modificará el Documento CONPES 3762 aprobado en 2013 con el fin de ajustar e integrar el sector agropecuario en este tipo de Proyectos de Interés Nacional Estratégico.

3. Metas e indicadores

Componente estratégico	Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
2.5.1. Tenencia de la tierra y ordenamiento productivo	Títulos formalizados sobre predios privados	1.056	25.000
2.5.1. Tenencia de la tierra y ordenamiento productivo	Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras	17.835	30.838
2.5.2. Transformación productiva por medio del ordenamiento de la producción, <i>clusters</i> y cadenas de valor agroindustriales	Producción agrícola en cadenas priorizadas (toneladas)	10.718.164	13.027.995

Componente estratégico	Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
2.5.2. Transformación productiva por medio del ordenamiento de la producción, <i>clusters</i> y cadenas de valor agroindustriales	Áreas de transformación productiva planificadas	No aplica	4
2.5.2. Transformación productiva por medio del ordenamiento de la producción, <i>clusters</i> y cadenas de valor agroindustriales	Planes operativos de ordenamiento productivo formulados	1	4
2.5.3. Gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad	Zonas libres y de baja prevalencia de plagas y enfermedades	21	33
2.5.3. Gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad	Subsistemas de trazabilidad pecuaria y agrícola implementados	1	5
2.5.3. Gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad	Nuevas admisibilidades sanitarias obtenidas	106	48
2.5.3. Gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad	Valor de las exportaciones de productos con admisibilidad sanitaria obtenida. (USD millones)	116	228,9
2.5.4. Provisión de bienes y servicios públicos	Productores atendidos con servicio de extensión agropecuaria	199.201	550.000
2.5.4. Provisión de bienes y servicios públicos	Hectáreas con distritos de adecuación de tierras construidos y ampliados	No disponible	50.794
2.5.4. Provisión de bienes y servicios públicos	Hectáreas con distritos de adecuación de tierras rehabilitados, complementados y modernizados	No aplica	94.123
2.5.4. Provisión de bienes y servicios públicos	Área con sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones individuales construidos (hectáreas)	No aplica	5.910
2.5.4. Provisión de bienes y servicios públicos	Exportaciones agropecuarias (USD millones)	7.368	8.542
2.5.5. Reforma al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de riesgos de mercado y climáticos	Adultos con al menos un producto financiero en el rural y rural disperso	59,5%	68%

Componente estratégico	Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
2.5.5. Reforma al Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de riesgos de mercado y climáticos	Hectáreas con seguro agropecuario	151.750	193.676
2.5.6. Actividades rurales no agropecuarias	Operaciones de crédito en actividades no agropecuarias de FINAGRO	297	1.411

4. Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *INTradeBID*.

DANE. (2011). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*.

DANE. (2015). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>

DANE. (2017). *Encuesta Nacional de Calidad de Vida*.

DANE. (2017). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*.

DANE. (2018). *Cuentas nacionales*.

DNP. (2015). *El Campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Bogotá D.C.: Nuevas Ediciones S.A.

DNP. (2017). Cálculos de la DDRS a partir de información en Agronet, basada en datos Finagro.

Econometría Consultores S.A. (2011). *Evaluación de resultados Programa Agro Ingreso Seguro*. Bogotá D.C.

Leal, E., & Pérez, G. (2009). Plataformas Logísticas: Elementos Conceptuales y rol del Sector Público. *Boletín Facilidades del Comercio y el transporte en América Latina y el Caribe*, 4.

European Commission. (2018). *Food and Feed Safety Alerts*.

European Food Safety Authority. (2018).

FAO. (2018). *FAOSTAT*.

Ideam - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2014). *Porcentaje de erosión a nivel nacional*. Obtenido de Sistema de Información Ambiental de Colombia: <http://181.225.72.78/Portal-SIAC-web/faces/Dashboard/Suelo/suelo.xhtml>

IGAC. (2012). *Estudio de los conflictos de uso del territorio colombiano - Escala 1:100.000*. Bogotá.

Instituto Nacional de Salud. (2018). *Informe Epidemiológico de Evento. Enfermedades Transmitidas por Alimentos*.

Leibovich, J., Botello, S., Estrada, L., & Vásquez, H. (2013). Vinculación de los Pequeños Productores al Desarrollo de la Agricultura. En J. J. Perfetti, A. Balcázar, A. Hernández, & J. Leibovich, *Políticas para el Desarrollo de la Agricultura en Colombia* (págs. 187 - 231). Bogotá: Fedesarrollo.

MADR. (2017). *Evaluaciones Agropecuarias Municipales*. Obtenido de Agronet.

OECD. (2015). OECD Review of Agricultural Policies: Colombia 2015

Penagos, A., S. Tobón, N. Pérez, C. Ospina y L. Sánchez (2018) “Nota de lineamientos estratégicos para la agricultura colombiana”, Rimisp.

Rueda, Jorge L. (2017). Cambio tecnológico y mejoras en el bienestar de los caficultores en Colombia: el caso de las variedades resistentes a la roya. Serie Documentos Cede, 2017-44.

Silva, Santiago. Evaluación de impacto de los programas de renovación de cafetales 2007-2011; efectos sobre la capacidad productiva de los caficultores colombianos. Disponible en <https://ssrn.com/abstract=2926652>

Superintendencia Financiera. (Septiembre de 2018). *Cotización del dólar: serie empalmada de datos promedio por mes*. Obtenido de Página de internet de la Superintendencia Financiera: www.superfinanciera.gov.co

UPRA. (2018). *Metodología para la identificación general de la frontera agrícola en Colombia*. Bogotá D.C.: UPRA.

III. Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia

El pacto por la legalidad se basa en la consolidación del Estado Social de Derecho, para garantizar la convivencia y asegurar el acceso a una justicia eficaz, eficiente y efectiva que faculte el trámite pacífico de los conflictos, en el marco de las instituciones y la Ley. Este pacto reconoce que la convivencia social no está exenta de conflictividad – tanto interpersonal como social –, pero que su adecuada gestión es fundamental para el aprovechamiento de su potencial de motor de cambio.

El pacto por la legalidad plantea un nuevo abordaje de la seguridad, desde una perspectiva amplia, que materializa el paso del control militar y policial a un control institucional de los territorios, buscando consolidar la presencia del Estado en toda su extensión nacional y, en particular, en aquellos territorios vacíos de autoridad. Lo anterior permitirá afianzar la legitimidad democrática de las instituciones, la garantía y respeto de los derechos humanos, y la promoción de cambios estructurales en los territorios a través de un desarrollo con equidad y crecimiento económico. Esta aproximación parte de reconocer que la seguridad y la legalidad van de la mano y son interdependientes, y que la seguridad es una condición indispensable para la convivencia, considerando que el respeto y garantía de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad son condición para el goce efectivo de los demás derechos.

El pacto por la legalidad plantea también la tolerancia cero con los corruptos, para lo cual propone una alianza contra la corrupción, que busca contrarrestar sus efectos devastadores sobre el desarrollo de las comunidades y territorios, cuyos intereses comunes se ven afectados cuando priman los intereses privados impuestos por medios ilícitos. El pacto busca no solamente fortalecer los mecanismos de investigación y sanción de los delitos asociados con el fenómeno, sino también propiciar cambios culturales transformadores y acercar al ciudadano a los asuntos públicos, a través de mecanismos como la participación ciudadana y la transparencia.

Finalmente, el pacto por la legalidad plantea la necesidad de una política exterior basada en la participación y el liderazgo de Colombia en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que más le conciernen, y en una firme apuesta por un multilateralismo eficaz en defensa de la paz, la seguridad y la democracia. Se plantea también una política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada; una política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios; el desarrollo del poder blando de Colombia; y el despliegue de una innovadora diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales.

Finalmente, cabe destacar que las líneas del pacto por la legalidad están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular,

se encuentran alineadas con los ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 14: *Vida submarina* (temas relacionados con fronteras y soberanía), ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



A. Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos

Colombia ha logrado importantes transformaciones sociales en materia de seguridad, convivencia y justicia, como la reducción de la violencia armada y la desmovilización de grupos ilegales. Sin embargo, en algunos territorios persisten altos niveles de violencia, condiciones de vulnerabilidad¹ y conflictividad social, que impactan directamente la convivencia² y el goce efectivo de los derechos.

Frente a este panorama, es obligación del Estado respetar y promover los derechos de las personas bajo su jurisdicción, como garantías jurídicas universales que buscan asegurar la dignidad humana y la libertad en la sociedad. Por ello, es necesario articular todos los programas, proyectos, planes y estrategias del Gobierno, con una política de derechos humanos con vocación de Estado, basada en la igualdad y en los principios contenidos en la Constitución Política, pues el ser humano es el eje alrededor del cual se concibe el desarrollo y por tanto las actividades previstas para el mismo están orientadas a asegurar que las personas puedan gozar de sus derechos de manera sostenible y progresiva.

En cuanto a las tensiones históricas sobre visiones territoriales de desarrollo, que han generado ciclos intensos de conflictividad social, la ausencia de un enfoque preventivo para su gestión y el

¹ “La vulnerabilidad territorial será entendida como la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida como consecuencia del impacto provocado por el conflicto armado interno y la criminalidad común y organizada” (Planeación, 2015).

² La Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía y Convivencia, CNPC), define la convivencia como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico. Por su parte, la Corte Constitucional (Sentencia C – 045/2018) considera que la garantía de la convivencia pacífica no supone exclusivamente “la presencia de militares y policías en las regiones, sino también el fortalecimiento de las condiciones de seguridad en los territorios a través de distintas políticas y la consolidación de la democracia y la protección de los derechos humanos”.

incumplimiento sistemático de acuerdos por parte de actores públicos, privados y de la sociedad civil, se ha traducido en la justificación del uso de la violencia y de las vías de hecho como medio para canalizar y poner en la agenda pública sus reivindicaciones. En este sentido, los mecanismos e instancias de participación ciudadana, que deberían constituirse como el vehículo para transmitir las preocupaciones y propuestas de las comunidades, se ven deslegitimados por cuanto son instrumentalizados para tramitar intereses individuales de ciertos actores.

La convivencia pacífica supone el paso de un control militar y policial a un control institucional del territorio, el acceso a una justicia eficiente, eficaz y accesible en todo el país y la articulación de políticas que buscan consolidar la democracia y la protección de los DDHH. La corresponsabilidad de los ciudadanos es fundamental desde la perspectiva del ejercicio de sus deberes y en relación con la apropiación de comportamientos afines a una cultura de la legalidad.

Asimismo, el Estado debe buscar superar las barreras de acceso a la justicia que se generan cuando las comunidades y empresas perciben la justicia alejada de su cotidianidad, concebir la oferta desde lo local, teniendo en cuenta particularidades territoriales, y habilitar el uso de métodos de resolución de conflictos que resuelvan necesidades jurídicas de los ciudadanos, sin tener que acudir a la Rama Judicial y permitan una mejor convivencia. De manera complementaria, deben entabarse esfuerzos para garantizar la coordinación interinstitucional en relación con las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas con el fin de descongestionar y agilizar la resolución de conflictos por parte del Estado.

En general, las dificultades estructurales de respuesta por parte de la justicia impiden una gestión eficiente, eficaz y efectiva de la misma. Así, se hace evidente la necesidad de una transformación y modernización de la administración de justicia para que su efectividad coadyuve a la convivencia, la seguridad y el bienestar de todos los colombianos, lo que también involucra la óptima defensa jurídica del Estado, en aquellos casos donde éste vea afectados sus intereses jurídicos y patrimoniales.

Aunado a lo anterior, la transformación de las formas de violencia se manifiesta en el incremento de conductas delictivas como la violencia intrafamiliar, la extorsión y el hurto, además del aumento de comportamientos contrarios a la convivencia y alta percepción de inseguridad, lo cual impone nuevos retos que demandan una mayor articulación de las autoridades de policía³, los operadores de justicia⁴ y la sociedad civil.

Para enfrentar estas situaciones de violencia y conductas delictivas, es necesario implementar una política criminal integral que no se centre únicamente en temas coyunturales y de populismo

³ De acuerdo con la Ley 1801 de 2016, las autoridades de policía son el presidente de la República, gobernadores, alcaldes distritales y municipales, inspectores y corregidores de policía, autoridades especiales, y Policía Nacional.

⁴ Los operadores que administran justicia son: “*La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, la Comisión Nacional de Disciplina Judicial, la Fiscalía General de la Nación, los Tribunales y los Jueces, administran Justicia (...)*”. Artículo 116 de la Constitución Política y el Artículo 13 de Ley Estatutaria de Administración de Justicia.

punitivo, que terminan por obstaculizar un abordaje exhaustivo de los fenómenos delincuenciales que dificultan la garantía de la convivencia.

1. Diagnóstico

a. Promoción de los Derechos Humanos y prevención de su vulneración

Colombia ha suscrito diferentes compromisos internacionales, como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y acuerdos, como la Declaración Conjunta “Hacia una política integral de derechos humanos y derecho internacional humanitario”⁵, con el fin de cumplir con su obligación de respetar y garantizar los derechos humanos (DDHH) de las personas bajo su jurisdicción.

En ese mismo sentido, cuenta con un Sistema Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario⁶; una Estrategia Nacional para la garantía de los derechos humanos 2014-2034 y diversas políticas públicas y planes nacionales, como la Política de prevención de violaciones a los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades⁷; el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos; y la Política Integral de DDHH y DIH del Ministerio de Defensa nacional.

A pesar de la diversa oferta institucional, la promoción de los DDHH no está siendo completamente efectiva, pues los colombianos desconocen sus derechos y los instrumentos para protegerlos⁸. Según la Encuesta de Cultura Política del DANE, en 2017, el 9,6% de las personas entrevistadas no conocía los instrumentos de protección de derechos, apenas el 21,5% había utilizado alguno de ellos y sólo el 34,5% los consideraba efectivos.

De la misma manera, la prevención de la vulneración de los derechos humanos tiene aún varios retos por superar. Según la Encuesta de Cultura Política del DANE, solo un 6% de los entrevistados considera que en Colombia se garantizan los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad (DANE, 2017). Y según el Barómetro de las Américas LAPOP el 76,6% de los encuestados considera que el nivel de protección de los DDHH en Colombia es muy bajo (LAPOP, 2016).

⁵ Esta declaración fue firmada por el Gobierno Nacional; organismos de control; diversos sectores de la sociedad civil, las ONG y la comunidad internacional, representada por el G24, el Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, y busca la construcción colectiva y con perspectiva regional de la Política Pública de Derechos Humanos.

⁶ Decreto 4100 de 2011.

⁷ Decreto 1581 de 2017.

⁸ Los principales instrumentos o mecanismos de protección y defensa de los derechos humanos en Colombia son la acción de tutela; la acción de cumplimiento; las acciones populares y de grupo; el derecho de petición; el habeas corpus; y el habeas data.

Todo lo anterior es consecuencia de una desarticulación institucional, tanto intersectorial, como entre el nivel nacional y territorial. Adicionalmente, no existen planes de acción, con indicadores de derechos humanos, que permitan la evaluación de impacto y seguimiento de la diversidad de políticas públicas creadas. Esa ausencia de información de calidad para la toma de decisiones en la materia impide el diseño de estrategias adecuadas para lograr la apropiación de los derechos y la prevención de su vulneración.

b. Gestión de la conflictividad social a través del diálogo social

La posibilidad de sostener un diálogo social, enmarcado en la legitimidad y la credibilidad, se ha visto truncada por la ausencia de un enfoque preventivo en la gestión de la conflictividad social, basado en políticas y protocolos que prevean la entrega oportuna de información sobre la ejecución de proyectos estratégicos y el reconocimiento tanto de las particularidades de cada territorio, como de grupos y organizaciones sociales. Esto último, evidencia la necesidad de articular la instalación de espacios de diálogo social con instancias y espacios de participación ciudadana reglamentados y no reglamentados.

De igual manera, la carencia de instrumentos que permitan hacer una revisión sistemática de acuerdos históricos y la falta de un mecanismo de monitoreo y seguimiento a nuevos acuerdos suscritos en espacios de diálogo social, impiden evaluar en qué medida los actores involucrados en un conflicto social cumplen o no con lo pactado.

En consecuencia, la manera como se desarrollan proyectos en territorios periféricos con tejidos sociales débiles, contextos de violencias relacionadas con la pobreza, la desigualdad, la falta de oportunidades y la carencia de espacios de participación y representación efectivos, favorece que se mantengan, en el largo plazo, las reivindicaciones de derechos por parte de diferentes sectores. En ocasiones, estas se materializan a través de vías de hecho o incluso en el marco de escaladas violentas, dificultando las posibilidades de llegar a acuerdos entre los actores.

Estas dificultades para la gestión y trámite pacífico de la conflictividad en el país tienen un impacto en términos de productividad y de garantía de derechos de las comunidades y territorios. A manera de ejemplo, según PNUD, el 1% de los conflictos relacionados con la industria de hidrocarburos genera una disminución del 0,06% en los ingresos totales per cápita municipales y una reducción del 0,125% en la producción del petróleo. Durante el periodo 2010-2014, el número de bloqueos creció aproximadamente en un 6%, lo cual puede haber implicado un costo aproximado de 217 mil millones de pesos, debido a la perdida de producción e ingresos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2016).

c. Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica: la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad

El Estado colombiano enfrenta tres grandes retos en materia de convivencia y seguridad ciudadana, que deben guiar los esfuerzos para garantizar los derechos de los ciudadanos y el cumplimiento de sus deberes en las áreas urbanas y rurales.

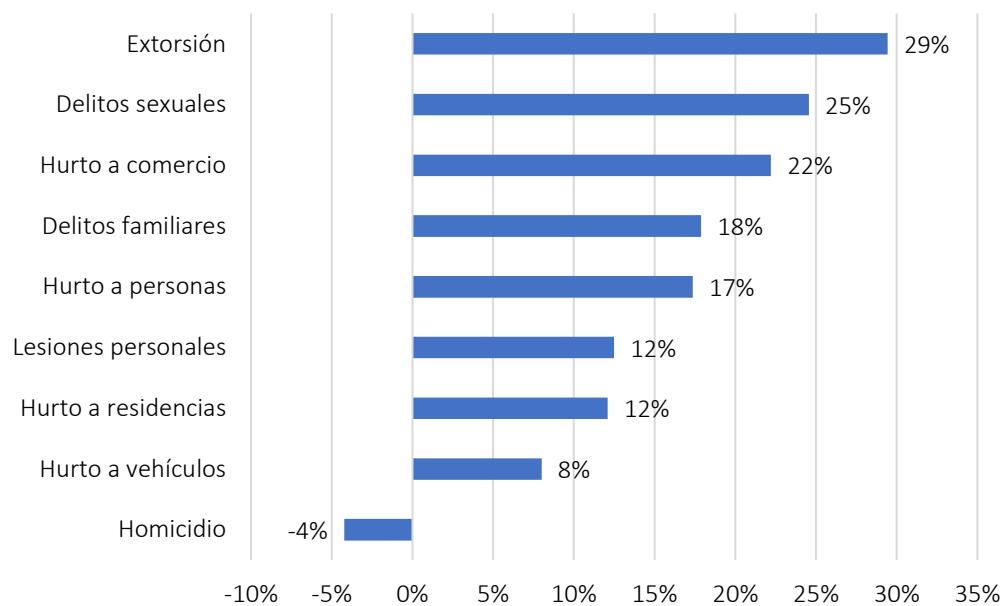
En primer lugar, los cambios en los patrones de mortalidad violenta y la transformación de las diferentes formas de violencia, junto con los cambios institucionales del último cuatrienio, tales como la adopción de un nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), visibilizan la necesidad de una nueva política nacional de seguridad y convivencia ciudadana, que integre un enfoque preventivo y reactivo, con un especial énfasis en la construcción de una cultura de la legalidad y legitimidad del Estado.

Entre 2010 y 2018, los esfuerzos por establecer una política pública en materia de convivencia y seguridad ciudadana se focalizaron en promover y fortalecer las iniciativas de seguridad ciudadana, por encima de estrategias en materia de prevención social y situacional, con un énfasis en la cultura de la legalidad y la cultura ciudadana. Pese a que para el 2017 se registró la menor tasa de homicidios de los últimos 42 años 24,3 por cada cien mil habitantes- (Ministerio de Defensa Nacional, 2018), se presentó un crecimiento en el registro de los delitos contra al patrimonio y la integridad física, los delitos sexuales y los delitos familiares (Gráfica 43). Asimismo, se registró un incremento en la percepción de inseguridad en las principales ciudades del país, 62,7% para el 2016, frente a 54,8% en 2013 (DANE, 2017); una persistencia en los niveles de victimización en población mayor a 15 años, del orden del 20%⁹, y una alta victimización de jóvenes en el rango etario de 20 a 29 años¹⁰.

⁹ Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE, 2017.

¹⁰ Entre otros factores de riesgo se destaca la alta comisión de delitos con armas de fuego, población víctima con bajos niveles de escolaridad, y con un factor de vulnerabilidad asociado al consumo de drogas (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2018).

Gráfica 43. Promedio del crecimiento interanual de los principales indicadores de comisión de delitos (2010-2017)



Fuente: cálculos del DNP con base en los datos de la Dirección de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional.

En segundo lugar, si bien durante el último cuatrienio uno de los principales logros fue la aprobación del Código Nacional de Policía y Convivencia (CNPC), con el cual se generaron herramientas para actuar de manera preventiva frente a comportamientos contrarios a la convivencia, en el marco de la implementación del CNPC en el territorio nacional se ha presentado i) una baja apropiación y compromiso por parte de las autoridades locales en la socialización e implementación del código, ii) una falta de apropiación del mismo por parte de la ciudadanía, iii) falencias en los procesos de reglamentación nacional y territorial y de recaudo de las medidas correctivas, y iv) falencias en los procedimientos y procesos a cargo de las autoridades de policía, que han dificultado el trabajo articulado entre la Policía Nacional y los inspectores de policía y corregidores.

Estas dificultades han redundado en una mayor desconfianza por parte de la ciudadanía en torno a las autoridades de policía y en especial a la Policía Nacional, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, lo cual afecta directamente la legitimidad de estas autoridades a nivel nacional. Paralelo a ello, el CNPC restructuró el marco de gobernanza de la seguridad y de la convivencia ciudadana (SCC). Este nuevo marco no estuvo acompañado de acciones que facilitaran la implementación del CNPC y su apropiación por parte de las entidades nacionales y territoriales.

En tercer lugar, si bien con el CNPC se fortaleció el marco de gobernanza de SCC, esto no estuvo acompañado de un fortalecimiento de las capacidades de la institucionalidad civil, ni de los mecanismos de coordinación, tanto al interior de las autoridades de policía, como con las autoridades del nivel nacional con competencia en esta materia.

Es prioritario que las entidades territoriales se apropien de este nuevo marco de gobernanza y reconozcan el rol que cumplen a nivel local en materia de SCC. Durante los últimos cuatrienios, los esfuerzos institucionales para mejorar el acceso a la justicia y la atención de emergencias se caracterizaron por la dispersión de iniciativas y recursos nacionales y territoriales, lo cual dificultó potenciar la efectividad de la acción por parte de las autoridades para enfrentar las problemáticas de convivencia, seguridad ciudadana y justicia.

d. La justicia local y rural: Acceso a la justicia y métodos de resolución de conflictos

La existencia de un problema jurídico activa la necesidad de acceso a la justicia¹¹. No obstante, el desconocimiento de los derechos y deberes, las dificultades geográficas, económicas, culturales, la falta de una infraestructura vial, los déficits en la conectividad, la presencia de grupos armados ilegales y criminalidad organizada, entre otros, han impedido que todas las personas puedan hacer uso de los múltiples servicios¹² diseñados por el Estado para la resolución de los conflictos. De acuerdo con la Encuesta de Necesidades Jurídicas 2016, el 10% de los encuestados manifestó por lo menos una necesidad jurídica que, para el 60% de ellos, no se solucionó.

El desconocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos y el débil empoderamiento legal¹³, aunados a una oferta mínima y relativamente invariable en todo el territorio nacional, construida y estandarizada a partir del conocimiento de la demanda efectiva de justicia y no de las reales necesidades de la población, que ciertamente se asocian o derivan de las condiciones socioeconómicas, han impedido la distribución de la institucionalidad de acuerdo con las diferencias que estas particularidades territoriales requieren.

La débil presencia institucional en los municipios se concentra en las cabeceras municipales, diluyéndose hacia las zonas más apartadas y rurales, lo que dificulta en mayor medida el acceso de éstas a los servicios ofrecidos por el Estado, para su empoderamiento legal y la resolución de conflictos. Este vacío institucional ha propiciado que actores no autorizados hayan históricamente impuesto el control en los territorios y sus poblaciones, instaurando una institucionalidad paralela, que le disputa el monopolio y la legitimidad al Estado¹⁴. En efecto, la Encuesta de Necesidades Jurídicas 2016 establece que, entre quienes buscaron una solución a su necesidad jurídica, el 1,2% lo hizo por la ruta violenta y el 0,5% a través de un actor ilegal (guerrilla, pandillas, paramilitares).

¹¹ Derecho de toda persona o grupo de personas, sin discriminación alguna, a que existan mecanismos del sistema de justicia para la resolución de necesidades jurídicas, y sobre las cuales se adopte una decisión mínimamente satisfactoria, oportuna, y a la que se le dé cumplimiento (Dejusticia en 2015).

¹² En este, se entiende los servicios jurisdiccionales, policivos, comunitarios y administrativos.

¹³ La capacidad que tiene un ciudadano en entender y usar la Ley por sus propios medios (American Bar Association, 2012).

¹⁴ Documento Sistema Local de Coordinación de Justicia para Zonas de Consolidación –SLCJ, Corporación Razón Pública, mayo de 2012.

Si bien se evidencian acciones interinstitucionales como el *Programa Nacional de Casas de Justicia y Convivencia Ciudadana*¹⁵ y la estrategia de los *Sistemas Locales de Justicia*,¹⁶ que han representado importantes esfuerzos dirigidos a descentralizar la oferta de justicia a nivel municipal e incluso en unidades territoriales de inferior jerarquía, ellas no han permitido identificar con certeza la conflictividad real, por cuanto una oferta estandarizada impide el acceso a asuntos no atribuidos a jueces, comisarios de familia, inspectores de policía, fiscales o personeros.

Por otra parte, se encuentran problemáticas tales como: (i) el desconocimiento de la población sobre la oferta formal de justicia y los métodos de resolución de conflictos (MRC)¹⁷; (ii) la falta de información sobre la presencia de operadores en el territorio y la ruta para acceder a los servicios; (iii) una normatividad dispersa en la materia; y (iv) las dificultades asociadas con la coordinación y el trabajo en red, entre los actores que intervienen en la gestión de conflictos a nivel nacional y local. Lo anterior, conlleva a que los individuos, las comunidades y las empresas no perciban aún los beneficios que genera la resolución de conflictos interpersonales de manera rápida y a un menor costo, así como la contribución que ello tiene en la recomposición de las relaciones sociales y el mejoramiento de la convivencia pacífica (DNP, 2017)¹⁸.

e. Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo

Buscando alcanzar una mayor eficiencia del sistema judicial, el Estado colombiano ha adoptado una serie de reformas que amplían las funciones jurisdiccionales de las autoridades administrativas. Esas determinaciones han conducido a que, en la actualidad, sean aproximadamente 40 las instituciones e instancias del Ejecutivo con atribuciones relacionadas con la administración de justicia, entre las cuales se cuentan las superintendencias de salud, industria y comercio, de sociedades, y de notariado y registro, así como las defensorías y comisarías de familia. Igualmente, desde la normatividad se asignaron funciones de policía judicial de manera temporal a autoridades de tránsito, directores regionales y nacional del INPEC, comisarios de familia, entre otros.

Así, Ministerios y entes descentralizados cumplen funciones de administración de justicia sin que exista norma que obligue la coordinación interinstitucional para garantizar la simetría de la oferta, la óptima ejecución de los recursos públicos, o el monitoreo a esa gestión y resultados.

¹⁵ Se cuenta con 109 Casas de Justicia en 90 municipios y 41 Centros de Convivencia en 41 municipios.

¹⁶ Los sistemas locales de justicia se encuentran en 116 municipios.

¹⁷ Los MRC representan solo el 2,7% de las instituciones preferidas por la población para resolver sus conflictos (ECV, 2017).

¹⁸ Se cuenta con presencia de centros de conciliación en solo 85 municipios, los 121 centros de arbitraje están ubicados en solo 47 ciudades y los 40 centros autorizados para conocer de los procedimientos de insolvencia de persona natural no comerciante, ubicados en 16 ciudades.

f. Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital

En términos de credibilidad, el sistema judicial colombiano se encuentra afectado en razón a la pérdida de oportunidad y la eficacia en la respuesta por parte de la Justicia¹⁹. Igualmente, se han reconocido deficiencias en la inversión de los recursos y en el modelo de gestión y de atención al usuario, inadecuada infraestructura física y tecnológica, falta de apoyo técnico en el proceso y en la decisión judicial y el restringido cumplimiento de las decisiones judiciales (CEJ, 2016).

Lo anterior ha collevado al incremento de la tasa de desconfianza en el sistema judicial, que pasó de 16,7 % en 2014, al 20,8 % en 2016 (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Si bien durante los últimos 10 años se han implementado estrategias encaminadas a fortalecer la capacidad administrativa de acceso a la justicia y de atención del rezago judicial (Ver Gráfica 44), éstas han partido de problemáticas aisladas²⁰, sin una visión de justicia como sistema²¹. Esto ha dificultado la colaboración armónica de los poderes públicos y de los diferentes sectores administrativos, para afrontar su baja efectividad²².

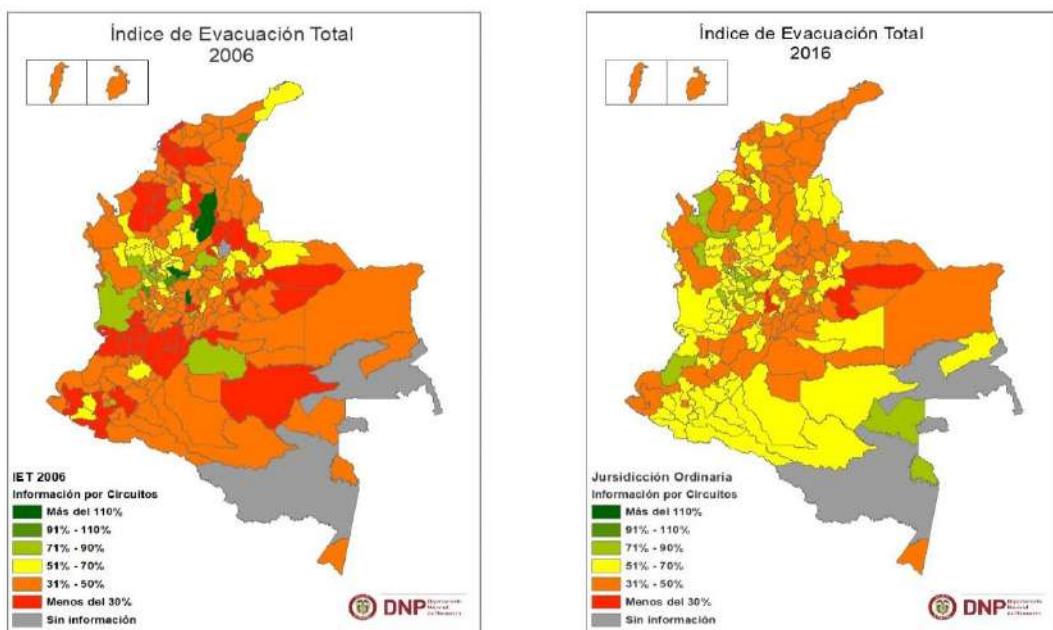
¹⁹ En solo 22 casos de cada 100 asesinatos, una persona responde ante los jueces. Dentro de los actores o instituciones del país en los que la ciudadanía menos confía están los jueces y magistrados con un 45,8% (DANE, 2017).

²⁰ Se expedieron diferentes normas, leyes y acuerdos de forma aislada con el fin de dar solución a la congestión judicial, sin evidenciar una mejora notoria en la capacidad de respuesta.

²¹ Para efectos del presente documento se adopta la definición de “sistema de justicia” bajo los términos establecidos en el Plan Decenal del Sistema de Justicia 2017-2027, entendiéndolo como “(...) el ensamblaje de normas, procedimientos, políticas públicas y estrategias de índole institucional y civil, cuyo objeto es producir agregativamente resultados que materialicen valores constitucionales esenciales como el acceso a la justicia, su oportuna y recta administración, la pacífica resolución de conflictos, la prevalencia del principio de legalidad y el goce efectivo de los derechos de la ciudadanía”.

²² El Departamento Nacional de Planeación ha establecido que la “efectividad” “hace referencia a la medida en que los objetivos de la prestación de servicios se cumplen a través de los productos generados. Este concepto involucra la eficiencia y la eficacia; consistente en realizar las actividades y procesos que realmente deben llevarse a cabo, haciendo un uso óptimo de los recursos involucrados” (DNP, 2015).

Gráfica 44. Índice de Evacuación Total²³ de la Jurisdicción Ordinaria por circuito en Rama Judicial 2006-2016



Fuente: Cálculos del DNP con información de la Unidad de Desarrollo y Análisis Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura (2017).

g. Conocimiento, comprensión y confianza en la producción normativa y jurisprudencial

Los ciudadanos perciben que las leyes constituyen una barrera para el ejercicio de sus derechos, lo que conlleva a dinámicas de legitimación de caminos alternos para su satisfacción. Por esta razón, se hace necesario asumir la Ley como un ejercicio crítico, con debate, discusión y con un horizonte pedagógico que contribuya a la formación de ciudadanos con disposición y capacidad de autorregularse, regular a otras personas, y ser regulados por otros de manera pacífica.

Un efecto adverso de la problemática de la justicia se ve representado en la litigiosidad en contra del Estado, en la interpretación judicial y su inestabilidad, así como en la demora de los procesos judiciales. Lo anterior ha generado 384 mil procesos en contra, con pretensiones por 375 billones de pesos; conflictos y procesos de carácter internacional en contra del Estado y una deuda generada por rezago en el pago sentencias y conciliaciones de aproximadamente \$7,2 billones de pesos²⁴.

²⁴ Estudio de comportamiento de pagos, 2017. Agencia Nacional de Defensa Jurídica.

h. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos²⁵

En materia de Política Criminal, la Corte Constitucional ha indicado que “[l]a tendencia al endurecimiento punitivo es una característica de la política criminal colombiana que, según el diagnóstico realizado por la Comisión Asesora, puede evidenciarse a partir del estudio de: (i) la creación de nuevas conductas penales, (ii) el incremento en las penas mínimas y máximas de los delitos existentes y, (iii) el aumento de las personas privadas de la libertad”²⁶. Por otro lado, se encuentra la deficiente aplicación de la justicia restaurativa, de los subrogados penales y de la inexistencia de una política de atención al pospenado, factores comunes a los diferentes procedimientos penales que investigan y judicializan adolescentes y adultos.

En ese sentido, si bien la política criminal comprende tres fases (fase legislativa, investigación y judicialización y fase de ejecución de la sanción)²⁷, en Colombia se ha concentrado principalmente en la criminalización terciaria, lo cual ha generado una producción normativa desarticulada y descontextualizada en materia de procedimientos de investigación y judicialización, desviando la atención de los problemas estructurales de la criminalidad. Como consecuencia, este enfoque ha generado dificultades para entender y enfrentar el fenómeno del crimen organizado con estrategias de prevención y de investigación integral y focalizada, y para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI)²⁸ declarado desde 1998²⁹.

²⁵ La Política Criminal ha sido entendida como “el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros. (...) Esta noción permite deducir que la política criminal en Colombia debe ser entendida, en su integralidad, como un sistema compuesto por distintas etapas, y que cualquier consideración estratégica sobre alguna(s) de las fases de la política criminal, implica necesariamente la consideración de sus nexos con las demás, al ser inescindibles entre sí.” (T-762 , 2015)

²⁶ Sentencia T-762 de 2015. Corte Constitucional.

²⁷ La Corte Constitucional ha sostenido que “la política criminal tiene que ver con la ‘criminalización primaria’ o definición de un comportamiento como delito, que es su fase legislativa; igualmente se vincula con la ‘criminalización secundaria’, esto es con la determinación de un individuo como responsable de un crimen ya establecido por la ley, que es el problema de la judicialización o investigación criminal de los hechos punibles; y finalmente también se vincula con la ‘criminalización terciaria’, esto es, la ejecución y cumplimiento de la sanción penal por parte de una persona declarada responsable de un crimen, que es la fase de ejecución penitenciaria”. (T-762 , 2015)

²⁸ Respecto al concepto de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional se ha denotado que esta “es aquella mediante la cual esta Corte, como otros Tribunales en el mundo, ha constatado que en algunas situaciones particulares el texto constitucional carece de efectividad en el plano de la realidad, tornándose meramente formal. Se ha decretado al verificar el desconocimiento de la Constitución en algunas prácticas cotidianas en las que interviene la Administración, y en las que las autoridades públicas, aún al actuar en el marco de sus competencias legales, tejen su actividad al margen de los derechos humanos y de sus obligaciones constitucionales, en relación con su respeto y garantía.” (T-762 , 2015).

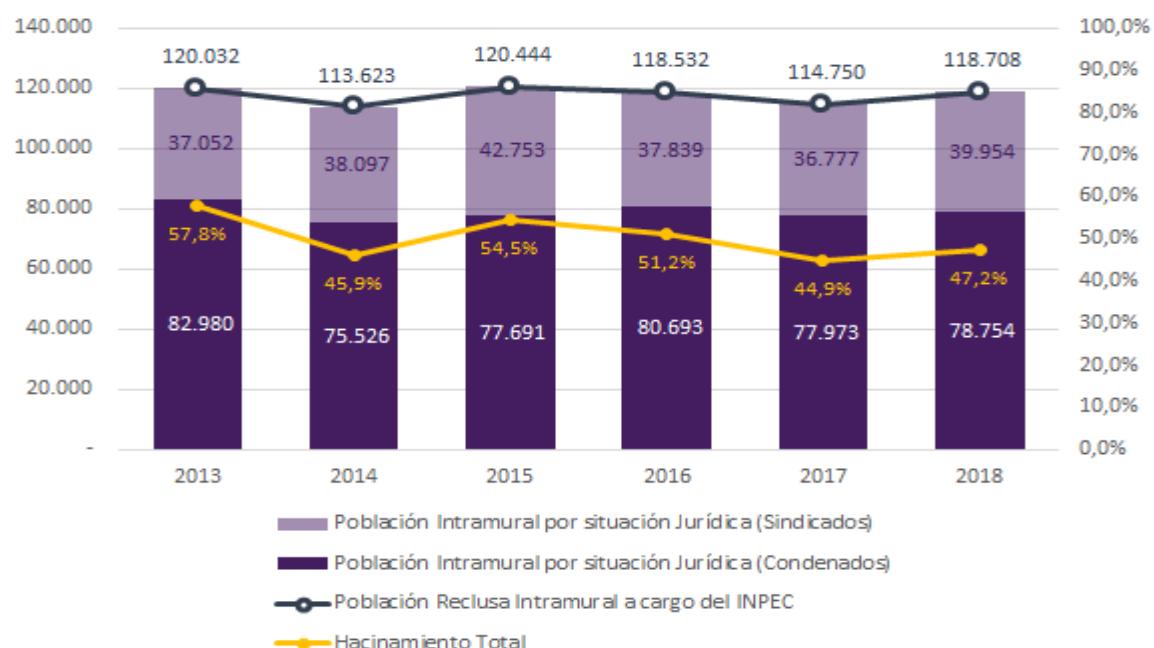
²⁹ Estado de Cosas Inconstitucional declarado por la Corte Constitucional desde la Sentencia T-153 de 1998 y reiterado en las providencias T-388 de 2013 y la T-762 de 2015.

Por su parte, el trámite de las causas penales enfrenta dificultades en relación con la capacidad probatoria que conlleva a niveles altos de impunidad, toda vez que los esfuerzos se encuentran dispersos en la persecución de un número elevado de delitos con una capacidad limitada³⁰.

Como consecuencia de las problemáticas registradas, el Sistema Penitenciario y Carcelario ha enfrentado una presión sostenida de ingresos de población privada de la libertad, sin la consecuente ampliación de la oferta de cupos, lo que ha ocasionado una situación persistente de hacinamiento carcelario. Lo anterior, a pesar de que, en los años recientes, el país ha realizado esfuerzos importantes en la reducción del hacinamiento, el cual pasó del 57,8% en 2013, a 47,2% en agosto de 2018, a través de la promulgación de la Ley 1709 de 2014, que tuvo efectos en el flujo de salida, así como la enunciación de los Documentos CONPES 3828 y 3971 de 2015 y 2016, enfocados en el aumento de la capacidad instalada y en la función resocializadora del sistema.

El hacinamiento carcelario presenta un agravante, que consiste en la falta de mantenimiento correctivo de los establecimientos existentes lo que genera que la capacidad actual pueda incluso ser inferior a la que registran los datos (Gráfica 45).

Gráfica 45. Cantidad de población intramural contra capacidad (hacinamiento)



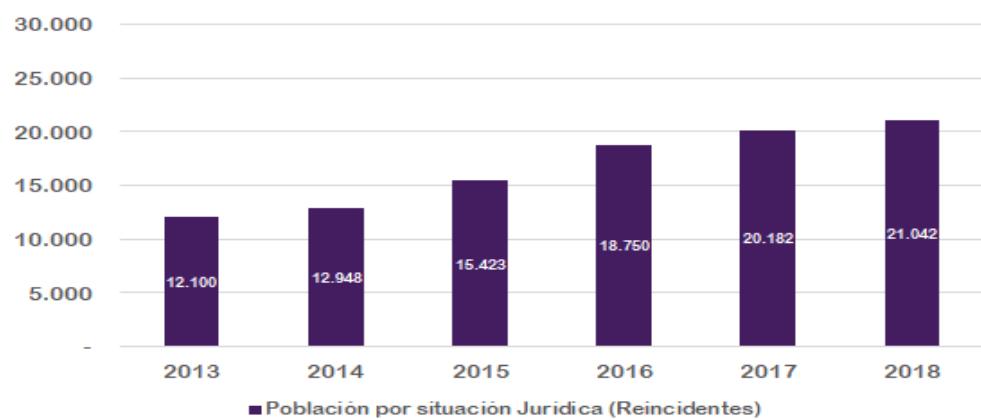
Fuente: cálculos USPEC a partir de INPEC: Informe Estadístico. Agosto de 2018.

Adicional a lo anterior no se cuenta con estudios suficientes que permitan analizar a profundidad los diferentes patrones de criminalidad, así como el fenómeno de reincidencia, el cual ha incrementado en los últimos años (Gráfica 46)³¹.

³⁰ Comisión Asesora de Política Criminal, 2012.

³¹ Según datos del INPEC, en los últimos años la población reincidente ha pasado del 9.9% (2010) al 17.7% (2018). Ver:

Gráfica 46. Cantidad de población reincidente (2013-2018)



Fuente: cálculos

USPEC a partir de INPEC: Informe Estadístico. Agosto de 2018.

i. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes

La creación del Sistema Nacional de Coordinación de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SNCRPA)³² ha fortalecido la articulación y la interlocución entre las entidades del Sistema, tanto en el orden nacional como en el territorial. No obstante, es fundamental continuar con el desarrollo de estrategias para su fortalecimiento y actualización, atendiendo a las dificultades³³ que impiden una atención integral y restaurativa a los adolescentes y jóvenes, y que a su vez prevenga su reincidencia en la comisión de delitos. Lo anterior, teniendo en cuenta que después de 10 años de la implementación del SRPA, no se cuenta con una evaluación de resultados que permita establecer necesidades y acciones de mejora.

De acuerdo con las cifras reportadas por el ICBF (2018), durante el período 2014-2017 ingresaron al SRPA un total de 97.015 adolescentes, presentando una reducción anual promedio del 13.8%, pasando de 29.737 ingresos en 2014, a 19.052 en 2017. Adicionalmente, según los registros de 2018, el hurto (31,1%), el tráfico, el porte o fabricación de estupefacientes (23,7%), la violencia intrafamiliar (6,8%), el tráfico, porte o fabricación de armas de fuego (4,5%) y las lesiones personales (4,4%), son los delitos cometidos en mayor medida por esta población. A pesar de la reducción registrada en los ingresos durante los últimos años, el porcentaje de reincidencia para 2018 es el más alto de los últimos 4 años (23%).

INPEC, Informe Estadístico, agosto 2018. P. 51.

³² Instancia coordinadora del SRPA creada a través del Decreto 1885 del 2015.

³³ Por ejemplo: la cualificación de los operadores y de los sistemas de información, el modelo de atención diferenciada para jóvenes mayores de 18 años, la aplicación de medidas no privativas de libertad, la atención a adolescentes con consumo de sustancias psicoactivas, y los modelos para la formación e inclusión laboral, entre otros.

2. Líneas estratégicas

a. Una apuesta por el goce efectivo de los derechos de los colombianos

1) Objetivo

Garantizar la promoción de los derechos humanos y prevenir su vulneración.

2) Estrategias

El ejercicio de goce efectivo de derechos exige un trabajo constante de fortalecimiento institucional que comprende la articulación entre niveles de gobierno, la gestión de la información y el desarrollo de capacidades técnicas en los territorios; así como acciones afirmativas en materia de cultura en DDHH, igualdad y no discriminación. Este trabajo deberá tener un enfoque de intervención integral del Estado para prevenir escenarios de vulneración haciendo frente a nuevas dinámicas en el territorio.

La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDDHH) formulará y coordinará la implementación de un Plan Nacional de Acción en DDHH, de conformidad con los compromisos asumidos por Colombia en la Conferencia Mundial de Viena en 1993. Este plan se enfocará en garantizar la promoción, protección y goce efectivo de los derechos humanos, por medio del fortalecimiento institucional y la implementación de políticas públicas, en cumplimiento de las recomendaciones del Sistema Internacional de los Derechos Humanos y el seguimiento a indicadores de garantía DDHH.

El Ministerio del Interior y las demás entidades nacionales que cuenten con políticas públicas en materia de derechos humanos formularán y coordinarán la implementación de sus planes de acción y seguimiento. Estos planes contarán con responsables, metas e indicadores de derechos humanos, que permitan su evaluación y seguimiento y deberán articularse con el Plan Nacional de Acción en DDHH y seguir los lineamientos que expida la CPDDHH.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta Cuatrienio (2022)
Proyectos territoriales para el respeto, promoción y garantía de los derechos humanos.	Por definir	Por definir

b. Política para la gestión pacífica de la conflictividad social a través del diálogo social constructivo y democrático

1) Objetivo

Garantizar la legitimidad del diálogo social y la gestión y trámite pacífico de los conflictos sociales, a través de la generación de protocolos y herramientas que consideren la participación ciudadana como un elemento fundamental para evitar la violencia y que permitan hacer seguimiento a los compromisos suscritos.

2) Estrategias

- El Ministerio del Interior, con la asistencia técnica del DNP, formulará la política para el diálogo social y la gestión pacífica de conflictos sociales.
- La Presidencia de la República y el Ministerio del Interior, con la asistencia técnica del Departamento Nacional de Planeación (DNP), pondrán en marcha el Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales (SNGC), que tendrá como objeto prevenir la gestión violenta de conflictos sociales, abordándolos desde una perspectiva transformadora, en el marco del desarrollo del territorio. Esto se llevará a cabo a través de la identificación de causas de conflictividades sociales a nivel nacional, regional y local, con miras a buscar soluciones que permitan garantizar los derechos de las comunidades y que brinden seguridad jurídica a las empresas y al Estado colombiano. Así mismo, en el marco del SIGC, se hará un inventario de acuerdos históricos suscritos en espacios de diálogo social, de manera previa a la suscripción de eventuales nuevos acuerdos.
- La metodología de monitoreo del Centro de Diálogo Social y Convivencia (CEDISCO) permitirá reconocer la entidad responsable de gestionar el conflicto y la fase en la que se encuentra, para así proponer el enfoque que se le debe dar a su manejo (preventivo, reactivo o reparativo). A través de espacios de diálogo social, se revisarán los acuerdos históricos que se han suscrito y, de ser necesario, se suscribirán nuevos, que contarán con mecanismos de seguimiento riguroso. Todo lo anterior se hará en el marco de un sistema de información. Finalmente, el SNGC velará por la generación de estrategias de formación en diálogo social para entes públicos y privados, así como para la sociedad civil, según la priorización que se obtenga como resultado de la caracterización de las conflictividades en el país.
- El SNGC tendrá vocación de permanencia y contará con revisiones periódicas cada cuatro años para restablecer necesidades y riesgos, así como evaluaciones de funcionamiento anuales. El Ministerio del Interior ejercerá la Secretaría Técnica del Sistema y asegurará la articulación de los actores nacionales con los territoriales, así como con las instancias

reglamentadas de participación ciudadana, para la respuesta a las conflictividades, la suscripción y seguimiento de los compromisos. De igual manera, en conjunto con el DNP, definirá los lineamientos de diálogo social que guiarán la suscripción de eventuales nuevos acuerdos.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Reportes del Sistema Nacional de Gestión de Conflictividades Sociales	0	Por definir
Número de entidades del orden nacional con equipos capacitados en gestión de conflictividades y diálogo social	0	Por definir

c. Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica: la seguridad como un servicio público indispensable para la legalidad

1) Objetivo

Promover estrategias dirigidas a mejorar, fortalecer y garantizar condiciones de convivencia pacífica y seguridad ciudadana en el territorio, a través de la modernización institucional, la articulación de las autoridades de Policía y la adopción de un enfoque preventivo para la convivencia.

2) Estrategias

a) Política de convivencia y seguridad ciudadana (prevención del delito y fortalecimiento de capacidades)

- El Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa, en coordinación con el DNP y demás entidades con responsabilidad en materia de SCC, llevarán a cabo la formulación de la Política Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (2018-2022)³⁴, buscando fortalecer la corresponsabilidad, la eficiencia del gasto y la inclusión de enfoques diferenciales³⁵ en todos los niveles del gobierno y facilitando la obtención de resultados en materia de convivencia y seguridad ciudadana³⁶. En el marco de la política se generará un modelo efectivo de articulación

³⁴ El DNP ejercerá las funciones de Secretaría Técnica para la construcción de la política.

³⁵ En el marco de esta política se actualizarán la guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC).

³⁶ Para ello, la Policía Nacional con el apoyo del Ministerio de Defensa fortalecerá a través de herramientas de Big Data tanto la interoperabilidad de estos sistemas con otras entidades del nivel nacional como su capacidad de monitoreo electrónico.

de la relación territorio-nación, impulsando, con asistencia y asesoría técnica en los territorios, la planeación territorial de la SCC, y su seguimiento y evaluación en el marco de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC). La política se construirá bajo los principios de la cultura de la legalidad, la prevención del delito, la confianza institucional y la legitimidad de las autoridades de policía. A su vez, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Defensa Nacional desarrollarán acciones para el fortalecimiento los instrumentos normativos, de planeación y de cooperación de las autoridades de policía a nivel internacional, nacional y territorial, articulados a los lineamientos establecidos por la Política Nacional.

- En materia de convivencia, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Convivencia Pacífica y del Código Nacional de Policía y Convivencia, el Ministerio del Interior desarrollará acciones para mejorar las capacidades de gestión y el talento humano de los inspectores de policía y corregidores, como responsables de vigilar y controlar situaciones de convivencia y en su carácter de facilitadores para la mediación y resolución de conflictos por comportamientos contrarios a la convivencia. Adicionalmente, se desarrollarán acciones de desarrollo social, integral y cultura ciudadana mediante la implementación del programa SACÚDETE, coordinando las actividades y las ruedas de oferta institucional en lo local. A su vez, el Ministerio del Interior financiará becas para aumentar el cumplimiento voluntario de normas de convivencia denominadas como Becas Hipólita.
- El Ministerio del Interior diseñará e implementará programas deportivos, culturales, de formación, entre otros de convivencia ciudadana con grupos de niños, jóvenes, mujeres y demás actores que promuevan y fortalezcan la convivencia y seguridad de los territorios.
- Las autoridades del sector desarrollarán actividades de prevención del delito y de fomento de la convivencia pacífica, basadas en evidencia e involucrando evaluaciones de impacto para conocer los resultados y replicar experiencias exitosas, articulando las actividades que realizan las entidades territoriales, nacionales y organismos de cooperación internacional. En lo que corresponde a las evaluaciones, desde las fases iniciales de elaboración de la Política Nacional de SCC, se establecerán unos criterios objetivos que faciliten su evaluación en el corto y mediano plazo. Adicionalmente, se diseñará una evaluación de impacto en torno a los Fondos cuenta nacionales y territoriales (FONSECON y FONSET).

b) Fortalecimiento a la Implementación del Código Nacional de Policía y Convivencia y la red de participación cívica

- El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, garantizará la capacidad institucional, los mecanismos y la logística que exige la efectiva aplicación del Código Nacional de Policía y Convivencia en los

territorios. Asimismo, en coordinación con el DNP, desarrollarán instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación frente al despliegue y aplicación del CNPC³⁷.

- Paralelamente, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, incrementará las capacidades de la Policía Nacional para la convivencia y seguridad ciudadana, en particular, las relacionadas con prevención, control, investigación criminal, inteligencia, sostenimiento, incremento del pie de fuerza, y mando y control, en el marco del Modelo de Planeación de la Fuerza Pública, a fin de reducir los delitos de mayor impacto.
- El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, impulsará la Red de Participación Cívica, la cual servirá como un canal de comunicación en tiempo real, entre la ciudadanía y las autoridades.

c) Fortalecimiento de la institucionalidad civil para la seguridad y convivencia ciudadana

- El Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior, con el acompañamiento técnico del DNP, llevarán a cabo las acciones tendientes a continuar el fortalecimiento de las autoridades de policía. Adicionalmente, fortalecerán las capacidades tecnológicas, de infraestructura, dotación y los sistemas de información de las autoridades de policía, incluyendo su interoperabilidad, y de las instituciones a nivel nacional con competencia en esta materia³⁸. En particular, el Ministerio del Interior fomentará el uso de los Sistemas Integrados de Emergencia y Seguridad (SIES) y fortalecerá las capacidades de gestión en las administraciones locales, con el fin de asumir los costos de mantenimiento y operación de las Cámaras de Vigilancia, en el marco del Componente CCTV. De forma coordinada entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales se establecerán un conjunto de iniciativas para prevenir la comisión de delitos en zonas de miedo y tolerancia.
- Asimismo, se fortalecerán las capacidades de la Policía Nacional para continuar con la implementación del Sistema Integrado de Seguridad Rural, a fin de velar por el bienestar del campesino, al tiempo que se contribuye con la prevención del delito en las áreas rurales.

³⁷ Se promoverá la reglamentación del Código Nacional de Policía y Convivencia de los artículos pendientes, la actualización del Estatuto de Carrera de la Policía Nacional y se fortalecerá el marco jurídico de los Fondos Cuenta de Seguridad territoriales.

³⁸ La Policía Nacional con el apoyo del Ministerio de Defensa fortalecerá su capacidad de reacción rápida y efectiva. Para ello, se dinamizarán los procesos de interoperabilidad de información al interior de la institución, se consolidará una arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías de la información en la Policía Nacional, y se promoverán los procesos de interoperabilidad con el resto de las autoridades de policía y entidades del nivel nacional. En el marco de este esfuerzo, la Policía Nacional continuará fortaleciendo su presencia en zonas urbanas y rurales, las herramientas de investigación criminal, la inteligencia policial y la vigilancia comunitaria por cuadrantes.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Tasa de homicidio por cien mil habitantes	24,83	Por definir
Tasa de victimización de hurto a personas	Por definir	Por definir
Tasa de violencia interpersonal	249,51	Por definir
Tasa de homicidio de mujeres	4,32	Por definir
Documento de Política de seguridad y convivencia ciudadana elaborado	0	1
Tasa de hurtos a personas	Por definir	Por definir
Entidades territoriales asistidas en la formulación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	Por definir	Por definir
Entidades territoriales con Planes de seguridad y convivencia ciudadana elaborados	Por definir	Por definir
Cámaras instaladas e integradas al sistema de videovigilancia (SIES)	Por definir	Por definir
Proyectos de infraestructura para las ciudades y municipios en materia de integración para la convivencia implementados	Por definir	Por definir

d. Justicia local y rural: acceso a la justicia y métodos de resolución de conflictos

1) Objetivo

Mejorar la oferta local y rural y con ello el acceso efectivo de los ciudadanos a los diversos mecanismos de justicia, generando condiciones para la actuación articulada de los operadores³⁹, a través de estrategias participativas, empoderamiento legal ciudadano y promoción del uso de los Métodos de Resolución de Conflictos (MRC).

2) Estrategias

Se hace necesario construir, a partir de las condiciones socioeconómicas, culturales, geográficas, de movilidad y de conectividad propias de cada región, modelos diferenciados de oferta de justicia. Estos deberán construirse desde una perspectiva étnica, de género, rural y con enfoque diferencial hacia las personas con discapacidad, coherentes con las necesidades y demandas locales de justicia,

³⁹ Formal: jueces, fiscales, defensores públicos, procuradores, defensores públicos; justicia administrativa: personeros, comisarios de familia, corregidores e inspectores de policía; Justicia comunitaria: juntas de acción comunal, conciliadores en equidad, jueces de paz; centros de conciliación, conciliadores en derecho, árbitros; Justicia propia: jurisdicción especial indígena, consejos comunitarios afro, pueblo Rrom.

que sean útiles para la gestión de conflictos diversos, incluyendo los rurales, los comerciales y los relativos a las víctimas, entre otros. Para ello se trabajará en las siguientes estrategias:

- El Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD), a partir del análisis de lecciones aprendidas y la caracterización de la demanda de justicia local y rural, formulará modelos de oferta y atención de justicia local y rural.
- El MJD, en coordinación con las demás entidades que administran justicia haciendo uso de las TIC⁴⁰, buscará maximizar el acceso a la justicia y el empoderamiento legal.
- El MJD definirá una hoja de ruta que permita formular y consolidar el marco normativo y de política pública integral en materia de MRC, que involucre actores nacionales, territoriales y sociedad civil.
- El MJD promoverá la formación de operadores de justicia, encaminada al mejoramiento de capacidades y estrategias innovadoras de divulgación para que los ciudadanos apropien los MRC. También promoverá la implementación de herramientas metodológicas para que los gobiernos locales puedan decidir cuáles son los mecanismos más idóneos para resolver los conflictos en su territorio.
- El MJD, en coordinación con el DNP, realizarán mediciones y aproximaciones a nivel territorial de las necesidades de justicia de los individuos, comunidades y empresas para la formulación de política pública por parte del Gobierno Nacional y los gobiernos locales con base en la evidencia.
- El MJD, el CSJ y el DNP desarrollarán un único mapa de justicia con rutas efectivas y participativas de atención de las necesidades de justicia, con particularidades territoriales y con articulación de la oferta disponible, con información accesible y con canales de acceso intuitivos.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Municipios con conciliación en equidad implementada	85	Por definir
Solicitudes de MRC atendidas en el cuatrienio	125.548	Por definir
Operadores formados en MRC	32.028	Por definir
%Necesidades Jurídicas Satisfechas (ODS 16.3) RES	40%	50%
Puntaje del componente de Justicia Civil del <i>Rule of Law Index</i>	0.49	0.55

⁴⁰ Por ejemplo, los facilitadores rurales para el acceso a la justicia en los Kioscos Vive Digital.

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Crecimiento del acceso a la justicia a través de un acceso unificado	Por definir	Por definir
Municipios con modelos de oferta de justicia local y rural pertinente	Por definir	Por definir

e. Cobertura y calidad de servicios de justicia ofrecidos por el Ejecutivo

1) Objetivo

Reconocer la existencia de un sector justicia ampliado y dotarlo de una instancia de articulación que permita la construcción de un esquema de coordinación entre los operadores de justicia en la rama ejecutiva.

2) Estrategias

Teniendo en cuenta la cantidad de competencias que han pasado de la Rama Judicial al poder ejecutivo para la resolución de conflictos en diferente escala, se definirá un mecanismo de articulación, de suerte tal que el poder ejecutivo pueda dar cuenta de la gestión y de la calidad con que presta los servicios encomendados y haga un uso eficiente de los recursos públicos a través de las sinergias presupuestales. Para ello se realizarán las siguientes estrategias:

- El MJD impulsará el funcionamiento del Consejo Superior de Justicia, el cual permitirá que las entidades de la Rama Ejecutiva, que ejerzan funciones jurisdiccionales, puedan definir políticas y lineamientos que optimicen el servicio de justicia en el territorio.
- El MJD definirá un esquema de seguimiento y monitoreo al sector justicia ampliado y asignará la competencia del seguimiento a un observatorio sectorial.
- El MJD impulsará la formulación y ejecución de un plan de formación permanente a operadores de justicia en la Rama Ejecutiva, que brinde herramientas conceptuales y metodológicas para mejorar las habilidades y competencias de atención y resolución de las conflictividades.
- El MJD promoverá la existencia del mecanismo de expediente electrónico único para todos los operadores de justicia pertenecientes a la Rama Ejecutiva del nivel nacional.
- El MJD formulará mecanismos que permitan dotar de jerarquía normativa y estabilidad institucional al sector justicia ampliado.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Operadores formados en justicia administrativa	Por definir	Por definir
Demandas atendidas en la justicia ampliada	Por definir	Por definir
Entidades con expediente digital implementado	0	50%

f. Sistema de justicia pertinente y de fácil acceso con transformación digital

1) Objetivo

Optimizar la capacidad de gestión del Sistema de Justicia (SJ), para aumentar su eficacia, eficiencia y efectividad, a través de una transformación sistémica⁴¹.

2) Estrategias

Toda vez que la falta de acceso a la justicia ha sido identificada tanto como causa y consecuencia de la pobreza y la desigualdad en los individuos, las comunidades y las empresas (OCDE,2016), la materialización del objetivo propuesto se centrará en emprender las reformas normativas e institucionales necesarias para procurar las transformaciones que habiliten las capacidades del Sistema de Justicia promoviendo la inclusión social y productiva, así como la convivencia pacífica y democrática en el territorio.

De esa manera, se plantean las siguientes estrategias como reformas integrales para transformar de forma sistémica el SJ, que promueva una justicia efectiva e incluyente y que además garantice las condiciones mínimas para el emprendimiento y la productividad del sector privado:

- El Gobierno nacional haciendo uso de su iniciativa legislativa y sus competencias de coordinación sectorial, propondrá un nuevo modelo de gobierno y administración de justicia que priorizará las necesidades de los jueces de primera instancia, tendiente a la tecnificación y simplificación de la toma de decisiones, al fortalecimiento de la interlocución y articulación entre el esquema de gobierno y administración y las jurisdicciones, y a la agilidad en la ejecución de políticas y del presupuesto.

⁴¹ Se refiere a que dicha transformación se efectúe abarcando la totalidad de los componentes del sistema judicial y no de forma aislada, toda vez que éste es un sistema amplio que comprende no solo a la Rama Judicial, sino a todos aquellos operadores de justicia de la Rama Ejecutiva y los demás actores que señale la ley.

- El Gobierno nacional, liderado por la Presidencia de la República, implementará programas de fortalecimiento de los mecanismos administrativos en las entidades públicas y privadas, que permitan identificar las causas que generan un uso excesivo de la acción de tutela y las estrategias de prevención que eviten la activación innecesaria del aparato judicial.
- El MJD, en colaboración con la Rama Judicial, promoverá e implementará medidas de descongestión en acciones constitucionales principalmente en acciones de tutela.
- El Gobierno nacional promoverá la transformación del modelo de gobierno administrativo de la Rama Judicial hacia un enfoque gerencial efectivo y oportuno⁴².
- El MJD promoverá reformas necesarias para la probidad y calidad de la justicia, a través de la modificación de las facultades electorales de la Cortes, proponiendo medidas para atraer y mantener el mejor talento para la justicia, con incentivos y reducción de brechas salariales; propondrá además, el refuerzo de las normas para el nombramiento, capacitación obligatoria, control, evaluación (desde la oferta y la demanda) y sanción de los funcionarios y empleados judiciales, así como el control disciplinario de los abogados⁴³.
- La Rama Judicial, en colaboración con el MJD, implementará mecanismos base para el funcionamiento óptimo de la Rama Judicial y la aplicación de los principios de Gobierno Abierto y las directrices de la Alianza para el Gobierno Abierto en la Rama Judicial.
- En concordancia con la Rama Judicial, el MJD instará a generar procesos de optimización de la planta de personal cualificado, insumos y recursos necesarios para la atención oportuna en la demanda de los servicios judiciales, atendiendo las necesidades estructurales del sistema⁴⁴.

⁴² Se refiere, entre otros, al traslado de las funciones de control disciplinario del Consejo Superior de la Judicatura a un cuerpo colegiado existente, así como de las competencias en el manejo del presupuesto. De igual forma, estudiar la viabilidad de crear un fondo nacional para el desarrollo de infraestructura judicial y de tecnología con mecanismos de contratación transparentes y ágiles.

⁴³ Esta estrategia lleva implícito la implementación de un mecanismo para evaluar la satisfacción de los usuarios con los servicios de justicia que permitan tomar las acciones correctivas necesarias.

⁴⁴ Se hace necesario modificar la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (Ley 270/1996) en lo referente al SINEJ y encargar al DANE la coordinación de dicho sistema, para que dichas estadísticas permitan determinar cuáles son los insumos que se requieren para la atención oportuna de los servicios judiciales. En consecuencia, se requiere hacer obligatorio el reporte de información al SINEJ por parte de las entidades que prestan servicios de justicia, incluidas las superintendencias. Igualmente, se debe garantizar la interoperabilidad de los sistemas de información del sector justicia (por ejemplo, el SICAAC, SIERJU, SIGLO XXI, SISIPEC, etc.). Además, se debería diseñar un único mapa de justicia que integre de manera sistemática la oferta de justicia y las entidades territoriales, atendiendo a las particularidades propias de cada territorio funcional y sus municipios nódulos. De igual forma, la creación de la Comisión para la Eficiencia de la Justicia (COPEJ) y el Centro Judicial de Gestión del Tiempo (SATURNO), como parte del SINEJ, con el fin de realizar mediciones periódicas y estandarizadas del desempeño del sistema de justicia. Las anteriores acciones permitirían realizar el cálculo de la carga razonable con base en la medición de la eficiencia técnica de los juzgados.

- En el marco de la estrategia de interoperabilidad del Sistema, promoverá la implementación de medios y programas digitales que mejoren la productividad y equidad del SJ⁴⁵.
- En el marco de la estrategia de digitalización e innovación pública que apunta a la productividad y equidad del SJ, a solicitud del órgano de gobierno judicial, se apoyará la implementación del expediente electrónico en el mayor número de acciones judiciales posible, las soluciones de presencia virtual y la utilización de inteligencia artificial en los trámites judiciales susceptibles de estos mecanismos y la interoperabilidad de los sistemas.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Índice de Evacuación Total por especialidad	Por definir	Por definir
Porcentaje de funcionarios judiciales que asistieron por lo menos una vez a un programa o estrategia de educación informal en competencias judiciales y gerenciales.	Por definir	Por definir
Porcentaje de despachos con Modelo Único Integrado de Negocio (Sistema de Gestión implementado)	Por definir	Por definir
Porcentaje de despachos judiciales con digitalización de expedientes	Por definir	Por definir
Número de procedimientos jurisdiccionales en los que se implementen la herramienta virtual que facilite el acceso a la justicia	Por definir	Por definir

g. Conocimiento, comprensión y confianza en la producción normativa y jurisprudencial

1) Objetivo

Garantizar el conocimiento, la comprensión y la confianza en la producción normativa y jurisprudencial, para lograr la apropiación de las reglas, el compromiso con la legalidad, el

⁴⁵ Con el fin de generar la digitalización y la innovación pública del sistema de justicia para mejorar su efectividad, es necesario implementar el expediente judicial electrónico y los Servicios Ciudadanos Digitales en la Rama Judicial. Se deben generar lineamientos y políticas integradoras para la implementación de las TIC en el SJ en el marco de la alianza entre el SINEJ y el SEN, así como generar una política de seguridad de la información y protección de datos entre las entidades del SJ. De igual forma se evidencia la necesidad de adoptar la Ley 1712 de 2014 y demás decretos de acceso a la información pública abordando el tema por fases, priorizando qué datos son los más útiles y cuáles generan mayor impacto para la efectividad en la toma de decisiones. Finalmente se debe diseñar e implementar una ruta de apropiación de la plataforma Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) y culminar la puesta en marcha del Sistema Único de Información Normativa SUIN-JURISCOL.

fortalecimiento de la defensa jurídica del Estado y con ello mejores condiciones de convivencia social y de gestión pública.

2) Estrategias

Se emprenderán las acciones de regulación normativa y se adoptarán las herramientas para implementar y consolidar el Sistema de Defensa Jurídica y el Plan Estratégico de Defensa Jurídica – PEDJ, con énfasis en la regulación de la responsabilidad del Estado y el abuso del derecho de acción; en el fortalecimiento de las competencias de los defensores del Estado; el diseño e implementación de mecanismos de financiación para la defensa jurídica del Estado; la prevención del daño antijurídico; el fortalecimiento de la defensa del Estado en el ámbito nacional e internacional; así como en la estabilización de la deuda generada por sentencias, laudos y conciliaciones en contra de la Nación. Todo esto apoyado con la implementación de tecnologías modernas para fortalecer la gestión del litigio.

- El MJD, con el apoyo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE), impulsará reformas normativas para regular la responsabilidad del Estado.
- La ANDJE desarrollará herramientas que permitan estabilizar la deuda generada por sentencias, laudos y conciliaciones en contra de la Nación.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Ahorros al Estado en procesos en los que interviene la Agencia	Por definir	Por definir
Proyectos normativos para consolidar el sistema de defensa jurídica del Estado	Por definir	Por definir
Entidades que representan el 80% de la litigiosidad del Estado implementando sistemáticamente políticas de Prevención del Daño Antijurídico.	Por definir	Por definir

h. Política criminal integral coherente con la realidad nacional, garante de la libertad y respetuosa de los derechos humanos⁴⁶

1) Objetivo

Implementar una política criminal integral, que priorice la prevención, fortalezca los procedimientos de investigación y judicialización, garantice las condiciones dignas para la ejecución de la sanción, la

⁴⁶ La Política Criminal ha sido entendida como “el conjunto de respuestas que un Estado adopta para hacer frente a las conductas punibles, con el fin de garantizar la protección de los intereses esenciales del Estado y de los derechos de los residentes en su jurisdicción. En esa medida, busca combatir la criminalidad a partir de diferentes estrategias y acciones

inclusión del pospenado al mercado laboral y fortalezca la justicia restaurativa, de tal forma que se contrarreste de manera efectiva el fenómeno del crimen organizado⁴⁷ y las demás conductas delictivas que se prioricen.

2) Estrategias

La política criminal, tanto en el sistema de adultos, como de adolescentes, tendrá un enfoque transformador del sistema penal y sus procedimientos, que prevenga el fortalecimiento del crimen organizado y otras estructuras criminales, promueva la prevención, la justicia restaurativa, la resocialización y la resolución estructural de los conflictos.

Adicional a ello, esta política buscará garantizar una infraestructura penitenciaria que ofrezca condiciones dignas a la población privada de la libertad, oportunidades para la resocialización e inclusión del pospenado en el mercado laboral.

En ese sentido, los esfuerzos se concentrarán en la generación de *cupos integrales*, esto es, la ampliación de la capacidad instalada en los Establecimientos Penitenciarios con un enfoque que garantice los Derechos Humanos y la resocialización efectiva de las PPL⁴⁸, lo que implica la provisión de espacios físicos y dotaciones pertinentes, articulados con el desarrollo territorial brindando oportunidades de trabajo y emprendimiento, lo que permitirá evitar la reincidencia y generar crecimiento económico.

Con el fin de lograr la convivencia pacífica y seguridad en el territorio, la Política Criminal se concentrará en cinco estrategias principales:

- El MJD promoverá la simplificación y racionalización del ordenamiento jurídico penal⁴⁹ a través de la correcta determinación de las conductas sancionables penalmente y la racionalidad de las penas aplicables.

en el ámbito social, jurídico, económico, cultural, administrativo y/o tecnológico, entre otros. (...) Esta noción permite deducir que la política criminal en Colombia debe ser entendida, en su integralidad, como un sistema compuesto por distintas etapas, y que cualquier consideración estratégica sobre alguna(s) de las fases de la política criminal, implica necesariamente la consideración de sus nexos con las demás, al ser inescindibles entre sí.” (T-762 , 2015)

⁴⁷ La convención de Palermo contra la delincuencia organizada y sus protocolos ofrecen un marco conceptual para definir a los diferentes grupos y organizaciones. De igual forma algunas directivas del Ministerio de Defensa acogen aspectos de las convenciones y caracterizan las diferentes organizaciones. En este orden de ideas se entiende que existen diferentes actores, (5 Grupos Armados Organizados GAO de acuerdo con las directivas ministeriales 015/16, 16/16/, 37/17. 29 grupos Delictivos Organizados GDO, Delincuencia Organizada Transnacional DOT, 307 Grupos de Delincuencia Común Organizados GDCO), que delinquen en diferentes escenarios geográficos, que tienen diferentes motivaciones y que acuden a formas diferentes de accionar. Esta diferenciación es de suma importancia porque le plantea al estado la necesidad de abordajes diferenciales para las amenazas persistentes y emergentes.

⁴⁸ Persona privada de la libertad.

⁴⁹ Siguiendo las líneas establecidas por la sentencia T-762 de 2015.

- Generará espacios interinstitucionales de investigación y análisis criminológico⁵⁰ que permita la determinación de los comportamientos sancionables penalmente, la racionalidad de las penas aplicables⁵¹ y la eventual destipificación de conductas, así como el estudio de la reincidencia y patrones de criminalidad⁵².
- El Gobierno Nacional a través del MJD promoverá el fortalecimiento de la capacidad investigativa y de judicialización del Estado para enfrentar de manera efectiva el ciclo criminal⁵³.
 - Establecerá metodologías de investigación y herramientas para identificar y desarticular las estructuras de crimen organizado, privilegiando las estrategias de disruptión⁵⁴ así como para la judicialización de los actores.
 - Aumentará la capacidad técnica y operativa de las entidades que intervienen en los procesos de investigación y judicialización de las conductas penales, priorizando el fortalecimiento del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
 - Capacitará a los operadores de justicia sobre la aplicación excepcional de la medida de aseguramiento privativa de la libertad⁵⁵.
- El MJD liderará el desarrollo de la Justicia Restaurativa en el sistema penal⁵⁶ para garantizar la convivencia pacífica y la recomposición del tejido social, así como impulsar la resocialización de las PPL y la reinserción social del pospenado.
 - Implementará estrategias de resocialización para la PPL, sean ellos adultos o adolescentes, de carácter integral, con enfoque diferencial y con la participación de la familia y programas de atención al pospenado⁵⁷, así como promover la participación del sector social en su reinserción al mercado laboral.

⁵⁰ El análisis criminológico se refiere al estudio de la conducta punible desde una perspectiva interdisciplinaria que abarca las causas del delito, su impacto social, el entendimiento de la conducta criminal y las motivaciones de esta.

⁵¹ Esta estrategia contempla la posibilidad de análisis de judicialización de ciertos delitos por no considerarse conexos con el delito político y el estudio de sanciones como la cadena perpetua.

⁵² La finalidad es generar programas integrales de prevención de delitos y lucha contra la criminalidad.

⁵³ El fortalecimiento de la judicialización comprende entre otros, la implementación de la Ley 1826 del 2017 “Por medio de la cual se establece un procedimiento penal especial abreviado y se regula la figura del acusador privado”.

⁵⁴ Con base en el trabajo de Dijin *et al.* (2014), se puede entender la disruptión como el conjunto de estrategias idóneas para combatir la criminalidad organizada, afectando el flujo de conocimientos, información y recursos en las redes criminales mediante la intervención en sus nodos estratégicos.

⁵⁵ Incluido los operadores de justicia especializados del SRPA, donde se establece el uso de la privación de la libertad como último recurso y reafirma el interés superior relacionado a que la medida de internamiento preventivo es excepcional. En ese sentido ONU (1989) Convención Sobre los Derechos del Niño – CDN. Art 37 y 40 ONU (1990) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores- Reglas de Beijing, - Asamblea General. Comité de los Derechos del Niño (2007) Observación General No. 10 relativa a los derechos del niño en la justicia de menores. CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007.

⁵⁶ El sistema penal comprende el procedimiento de Ley 600 de 2000, el Sistema Penal Oral Acusatorio – Ley 906 de 2004, el Procedimiento Penal Especial Abreviado y el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes – SRPA (Ley 1098 de 2006).

⁵⁷ Estos programas buscan satisfacer las necesidades en el mercado laboral facilitando su vinculación y garantizando su

- Implementará una política nacional que promueva la aplicación de la justicia restaurativa en los sistemas penales (adolescentes y adultos) con la participación de las entidades del orden nacional, local y los entes territoriales.
- El MJD, en coordinación con la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), estructurará una estrategia para la ampliación de la capacidad instalada que permita superar el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) ⁵⁸.
- Implementará soluciones estructurales basadas en el Plan Maestro de Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria, el cual será formulado a partir de los estándares constitucionales de dignidad humana.
- Adoptará una metodología de medición del hacinamiento carcelario alineada con estándares internacionales.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Cupos penitenciarios y carcelarios entregados (nacionales y territoriales)	Por definir	Por definir
Porcentaje de personas privadas de la libertad (PPL) vinculadas a programas o servicios de justicia restaurativa	Por definir	Por definir
Establecimientos penitenciarios y carcelarios con programas o servicios de justicia restaurativa.	Por definir	Por definir
Personas beneficiarias de programas de atención al pospuesto	Por definir	Por definir
Mejorar la infraestructura carcelaria para garantizar los DDHH de los PPL, a cargo del INPEC	Por definir	Por definir

i. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescentes

1) Objetivo

Fortalecer las capacidades del SRPA a nivel nacional y territorial, para prevenir la vinculación de los adolescentes y jóvenes en la comisión de delitos, para implementar la justicia restaurativa, brindar una atención integral a esta población que ingresa al Sistema, y generar procesos efectivos de resocialización.

productividad, en este eje estratégico se busca fomentar la participación del sector privado.

⁵⁸ Esta metodología permite establecer lineamientos básicos para la generación de cupos penitenciarios y carcelarios, así como la garantía integral de los derechos humanos, la educación y el trabajo de las PPL.

2) Estrategias

- El ICBF, en coordinación con las entidades del SRPA, fortalecerá la capacidad técnica⁵⁹ de los operadores de las unidades de servicio que atienden medidas privativas y no privativas de libertad, para el cumplimiento de los estándares internacionales⁶⁰ en materia de Justicia Juvenil.
- El MJD, a través del Comité Técnico del SNCRPA, formulará y socializará una estrategia nacional para incentivar y fortalecer las medidas no privativas de la libertad en el SRPA, en el marco de la justicia restaurativa, donde se identifiquen las necesidades y la oferta existente, generando recomendaciones para su fortalecimiento.
- El ICBF realizará un diagnóstico de las condiciones de infraestructura del SRPA que permita emitir recomendaciones para la construcción, adecuación, renovación y dotación de ésta, que facilite la aplicación del enfoque pedagógico y restaurativo, con el fin de garantizar los derechos de los adolescentes en conflicto con la ley penal.
- El MJD, en coordinación con las entidades del SNCRPA, formulará un instrumento de política pública que establezca lineamientos estratégicos y operativos para el fortalecimiento del SRPA.
- En DNP, en coordinación con las entidades del SNCRPA, formulará una batería de indicadores de resultado del SRPA, articulada al sistema de información, que permita posteriormente diseñar e implementar una evaluación del SRPA.
- El MJD, en coordinación con las entidades del SNCRPA, estructurará un sistema de información interoperable, en coordinación con el Observatorio de Política Criminal, que permita la toma de decisiones basada en evidencia y la cualificación de los datos a nivel nacional y territorial.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Unidades de servicios construidas y en funcionamiento (SRPA)	12	18

⁵⁹ Para las diferentes etapas de atención: educación, formación e inclusión laboral, salud, atención en el cumplimiento de sanciones, prácticas restaurativas, etc.

⁶⁰ ONU. (1989). Convención Sobre los Derechos del Niño – CDN. Art 37 y 40.

ONU. (1990). Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing) Asamblea General, Comité de los Derechos del Niño (2007). Observación General No. 10 relativa a los derechos del niño en la justicia de menores. CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007.

3. Bibliografía

APEC. (Mayo de 2018). *Asia-Pacific Economic Cooperation*. Obtenido de APEC at a Glance: <https://www.apec.org/Publications/2018/05/APEC-at-a-Glance>

ASEAN. (2016). *ASEAN Stats*. Obtenido de Trade: <https://www.aseanstats.org/publication/asean-merchandise-trade-in-50-years/?portfolioCats=64>

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2018). *El uso de niños, niñas y adolescentes como modalidad de vinculación: Elementos para su definición, caracterización, análisis e intervención*. Bogotá.

Consejo Privado de Competitividad. (2017). *Informe Nacional de Competitividad 2017 - 2018*. Bogotá.

Cortina, A. (1999). *Los ciudadanos como protagonistas*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

DANE. (2017). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*.

DANE. (2017). *Encuesta de Cultura Política*.

DANE. (2017). *Encuesta de Cultura Política del DANE*.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

DIMAR. (2018). *Informe Estadísticas Actividad Marítima en Colombia*. Bogotá D.C.: DIMAR.

Dirección Nacional de Inteligencia -DNI-. (2008). *Insumo para Plan Nacional de Desarrollo - Documento de Trabajo*. Bogotá.

DNP. (2016). *Plataforma Terridata*.

DNP. (2017). *Índice de Acceso Efectivo a la Justicia 2017*. Bogotá: DNP. Obtenido de <https://dnpsig.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=2c85bbf704074fac8232ebd692e3e0d3>

Gobierno de Colombia - UNODC Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – Simci. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá.

LAPOP. (2016). *Barómetro de las Américas Colombia por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)*. Democracia e instituciones.

Mackinsey & Company. (2018). *Propuestas Iniciales para Gestionar la Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia*.

MJD,MSPS,UNODC. (2018). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Bogotá.

Observatorio de Drogas de Colombia -ODC-. (2017-2018). *SIDCO. Obtenido de Balance Antidrogas*: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/balance-antidrogas>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC–. (s.f.). *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf

Planeación, D. N. (2015). *Índice de Vulnerabilidad Territorial: Resultados*. Bogotá.

Presidencia de la República. (25 de 07 de 2016). *Proceso de acceso de Colombia a la OCDE*. Obtenido de <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/OCDE-Colombia.aspx>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2016). *Conflictos y contextos regionales en la industria de los hidrocarburos en Colombia*. Bogotá.

Corte Constitucional. (2015). *T-762, T-762 de 2015*. Bogotá.

Unidad de Información y Análisis Financiero. (2018). *Documento Diagnóstico Insumo para Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá.

B. Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos.

Colombia ha logrado importantes avances para la consolidación de condiciones de seguridad y paz en el territorio nacional. Sin embargo, la criminalidad⁶¹, el desarrollo de finanzas criminales⁶², economías ilícitas, el lavado de activos, el crimen transnacional y la vulnerabilidad en las fronteras siguen constituyéndose como unos de los principales flagelos que afectan la vigencia de la Ley, el desarrollo, la defensa, la seguridad, la justicia y la democracia. En este sentido, se requiere que el país transite gradualmente hacia la definición de un conjunto de políticas de Estado a partir de

⁶¹ La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional recoge el concepto de Grupo Delictivo Organizado (GDO) y lo define como “un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos tipificados con arreglo a la Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, en beneficio económico u otro beneficio de orden material” (UN, 2000). Esta definición engloba las diferentes conceptualizaciones desarrolladas por el MDN en las directivas ministeriales que incluyen: Grupos Armados Organizados GAO; Grupos Armados Organizados Residuales GAOR; Grupos Delictivos Organizados GDO; Delincuencia Organizada Transnacional DOT; y Grupos de Delincuencia Común Organizados GDCO.

⁶² Según el decreto 898 de 2017 a través del cual se reestructura la Fiscalía General de la Nación.

elementos prácticos de consolidación de la presencia institucional y su extensión hacia los territorios con vacíos de autoridad que respondan a las realidades locales para enfrentar las distintas amenazas desde perspectivas integrales, que vinculen el control institucional, la recuperación y la estabilización de los territorios afectados, la reducción de la vulnerabilidad social a partir de la acción conjunta y unificada del Estado⁶³.

Lo anterior implica la formulación de una estrategia de articulación interinstitucional basada en el intercambio de información que le permita al Estado actuar de forma eficaz y oportuna sobre las problemáticas en los territorios. Dicha estrategia deberá armonizarse con los esfuerzos en materia de formulación de política integral de drogas, política de fronteras, política criminal, política de formalización minera, política de defensa y seguridad nacional, política de convivencia y seguridad ciudadana, y políticas de desarrollo rural, urbano, de inclusión social y de protección a los derechos humanos.

En particular, el Gobierno nacional desarrollará la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional y la Política de Defensa y Seguridad Nacional (PDSN), siguiendo un enfoque amplio e integral, para la protección de los intereses nacionales, incluyendo la biodiversidad, el medio ambiente y los recursos naturales, entendidos como las condiciones que se requieren obtener para garantizar el bienestar de la Nación (Constitución Política de Colombia, 1991). La estrategia y la política buscarán anticipar, preparar y articular respuestas ante potenciales amenazas, a través de la renovación y sostenibilidad de las capacidades militares en los dominios de la guerra (terrestre, naval, aéreo, espacial y ciberespacial), las cuales se pueden articular con otros sectores del Estado, para la consecución de los objetivos estratégicos de la Nación.

Así mismo, la diplomacia para la defensa será el principal medio que empleará Colombia para garantizar su defensa y seguridad ante las amenazas externas. Al mismo tiempo, se desarrollará y se mantendrá suficientes capacidades militares y la decisión de emplearlas para disuadir, individual o colectivamente, cualquier agresión que un Estado o grupo de Estados pudiese pretender llevar a cabo contra el país. La disuasión y la seguridad internacional serán también los principales objetivos de las alianzas de Colombia.

La institucionalidad del Sector Defensa es necesaria para la ejecución de programas y nuevas iniciativas que busquen garantizar las condiciones de seguridad y paz. Por tanto, el Sector Defensa requiere acciones que le permitan continuar su proceso de transformación y modernización, en aras de implementar mejores prácticas que le permitan ser más eficiente, transparente y sostenible.

Por otro lado, las empresas del sector defensa buscarán ser más competitivas y modernas para lograr su objetivo de apoyar a la Fuerza Pública y al desarrollo de las regiones. Así mismo, se

⁶³ La Acción Unificada requiere esfuerzos interinstitucionales integrales (actividades, programas y compromisos), con el fin de fortalecer la capacidad de los asociados para asegurar la población, proteger la infraestructura y consolidar las instituciones como medio de protección de los intereses de seguridad, el gobierno, el desarrollo económico, los servicios esenciales, el Estado de Derecho y otras funciones gubernamentales críticas comunes (Ministerio de Defensa Nacional, 2016, pág. 5).

implementarán programas para el mejoramiento de las condiciones de seguridad jurídica y bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias.

Finalmente, el Gobierno nacional adelantará acciones para el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y contrainteligencia, que permitan contrarrestar las amenazas que puedan afectar la Seguridad Nacional, y tomar decisiones basadas en información oportuna y de calidad.

1. Diagnóstico

a. Capacidad de control institucional e intervención Integral de los territorios con vacíos de autoridad, afectados por economías ilegales.

En asocio con las autoridades de policía, Fiscalía y fuerzas militares, los diferentes niveles de gobierno implementan constantemente medidas de control, recuperación y estabilización⁶⁴ para la gestión de las amenazas generadas por la criminalidad y las economías ilegales. No obstante, la evidencia producto del análisis a lo largo del territorio nacional, enseña que muchas de estas acciones se desarrollan por fuera de marcos institucionales y metodológicos tanto de caracterización del fenómeno como de medidas para su mitigación (DNP, Minjusticia, Policía y Fiscalía, 2018)⁶⁵. De igual forma las acciones aisladas y fragmentadas de las diferentes instituciones impide avanzar hacia la generación de visiones conjuntas de los problemas y de las potenciales soluciones.

En consecuencia, existe la necesidad de garantizar el tránsito del control militar y policial al control institucional de los territorios mediante la acción unificada de las instituciones del Estado, en conjunto con otros actores. Lo anterior deberá fundamentarse en el desarrollo de ejercicios de caracterización y focalización estratégica de los territorios, para establecer planes de intervención integral que generen las condiciones para el control institucional de las zonas afectadas por la criminalidad y las economías ilegales.

Las condiciones actuales de los territorios sugieren que los planes de intervención contemplen proyectos que permitan a las comunidades afectadas por la criminalidad recobrar y fortalecer la confianza en las instituciones del Estado y desenvolverse en un marco afín a la cultura de la legalidad. En consecuencia, se hacen necesarios proyectos que faculten el tránsito de economías ilícitas a licitas, de acuerdo con las particularidades territoriales y poblacionales. Así pues, las

⁶⁴ Estas medidas incluyen intervenciones relacionadas con la promoción del desarrollo social.,

⁶⁵ Adaptado del documento diagnóstico para borrador de documento CONPES sobre Mercados Internos de Drogas. DNP-MJD PONAL-FGN 2018.

políticas deben apuntar hacia la transformación estratégica de los territorios, desarticulando y neutralizando las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas.

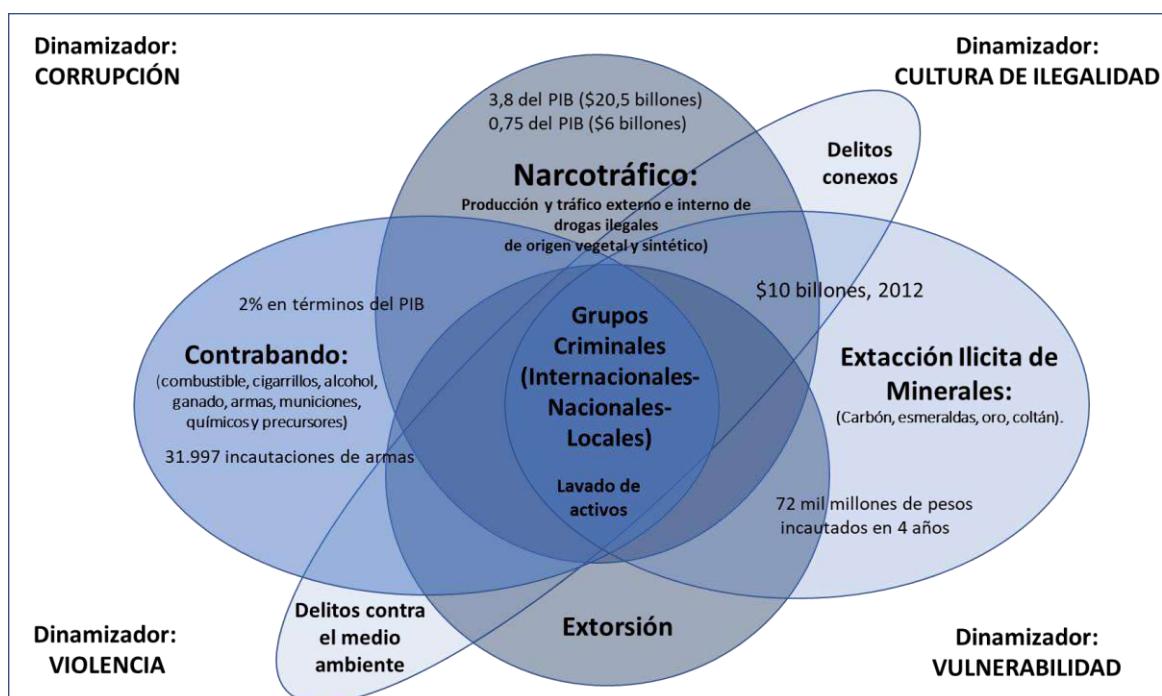
b. Disrupción del delito

La criminalidad se constituye como una de las principales problemáticas contemporáneas a nivel mundial. Esta se configura a través de redes organizadas delictivas con formas de interrelación complejas, que se benefician del tráfico y la comercialización de productos ilegales. Para el 2009 se reportaron ganancias ilícitas de 870 miles de millones, que ascendían al 1,5% del PIB mundial (Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito –UNODC–).

En Colombia, durante los últimos años se ha registrado un mayor número de grupos criminales con influencia territorial diferenciada (internacional, nacional, regional y/o local) que utilizan diversos corredores de movilidad, escenarios de ocurrencia y *modus operandi* para el desarrollo de sus actividades.

Dentro de las economías ilegales que desarrollan los grupos delincuenciales organizados en Colombia se encuentran principalmente el narcotráfico, el contrabando, la extracción ilícita de minerales, el tráfico ilícito de armas y migrantes y la extorsión. La ocurrencia de estos delitos se ve dinamizada por factores como la corrupción, la cultura de ilegalidad, la violencia y la vulnerabilidad, y se complejiza al estar en conexión con al menos otros 21 delitos conexos identificados, (Gráfica 47).

Gráfica 47. Principales dinamizadores, economías ilegales y ámbitos de actuación de redes y grupos criminales en Colombia.



Fuente: Elaboración Propia de la DJSB-DNP 2018.

Los grupos criminales suelen diversificar sus fuentes de financiación. Por lo anterior, es fundamental considerar una caracterización básica de cada una de ellas, pues la lucha frontal contra la criminalidad exige su conocimiento.

c. Economías ilegales

1) Narcotráfico

El tráfico de drogas ilícitas es un sistema complejo compuesto de diferentes componentes dentro de los que se destacan: siembra, producción, distribución y comercialización. Los principales tipos de drogas ilícitas que se comercializan en y desde Colombia son cocaína, marihuana, heroína y drogas sintéticas. Si bien las drogas en su conjunto generan diferentes afectaciones de tipo económico y social, que exigen ser abordadas de forma diferencial, la cocaína en el país continúa posicionándose como una de las principales problemáticas.

Los cultivos de coca en Colombia se han incrementado desde 2013 a un ritmo promedio del 45% anual, pasando de 48.000 hectáreas a 146.000 en 2016. Según el Monitoreo anual de cultivos de 2017, el área sembrada en Colombia tuvo un incremento del 17% con respecto a la medición del 2016, alcanzando las 171.000 hectáreas. Los departamentos con los principales incrementos de cultivos fueron Antioquia, Putumayo, Norte de Santander y Cauca (Gobierno de Colombia - UNODC Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – Simci., 2018).

En lo relacionado a las áreas de frontera, estas se han caracterizado por las altas concentraciones de cultivos de coca y la presencia de grupos armados ilegales. Según datos de 2017 el área cultivada en estos territorios aumentó en un 220% entre 2013 y 2016, pasando de 20.254 a 64.822 hectáreas de coca. La mayor afectación se presenta en la frontera colombo ecuatoriana donde los cultivos de coca tuvieron un incremento del 235% entre 2013 y 2016, pasando de 13.578 a 45.432 hectáreas. (Gobierno de Colombia - UNODC Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – Simci., 2018)

La economía ilegal del Narcotráfico puede representar a los grupos delictivos organizados rentabilidades entre el 82% y el 260% por cada kilogramo de cocaína vendido en el exterior (DNP, Policía Nacional, 2017, pág. 80). Esta rentabilidad representó en 2015 hasta el 3,8 del PIB (\$20,5 billones) del mercado potencial, mientras el tráfico interno para el mismo año representó hasta el 0,75 del PIB (\$6 billones).

2) Contrabando

Según la DIAN durante el año 2016 se movieron 5.109 millones de dólares por concepto de contrabando técnico y abierto, cerca al 2% en términos del PIB o el 12% de las importaciones totales de ese año.

El contrabando adicionalmente puede presentarse en asocio con otras actividades ilegales como hurto y desvío de sustancias. Esta relación, por ejemplo, se puede establecer al observar algunos

de los factores explicativos del aumento del consumo de drogas sintéticas, Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP) y medicamentos en el país. De acuerdo con el Estudio Nacional de consumo en población escolar, realizado en 2016, “43 mil menores de edad consumieron éxtasis” y “64 mil adolescentes tomaron algún tranquilizante sin prescripción médica durante el año anterior” (MJD,MSPS,UNODC, 2018, págs. 51-68). La oferta de éxtasis, NPS y medicamentos tranquilizantes es el resultado de complejos procesos narcotráfico, contrabando de sustancias, robo y desviación de medicamentos y esto tiene un impacto importante en el consumo problemático de drogas en menores de edad.

En la misma línea de la relación entre narcotráfico y contrabando se anota que entre el 2017 y lo corrido del 2018 se han incautado 10.620.615 galones de sustancias químicas líquidas, particularmente combustibles y 66.184.130 kilogramos de sólidos, en especial cemento, que son desviados con fines de contrabando y narcotráfico (Observatorio de Drogas de Colombia -ODC-, 2017-2018).

3) Tráfico ilegal de armas

Según datos de la Dirección de Estudios Estratégico del Ministerio de Defensa, la mayoría de las acciones de incautación de armas y municiones en el 2017 fueron contra grupos armados organizados. El tráfico ilegal de armas proviene de una multiplicidad de países, lo cual dificulta los procesos de lucha contra criminalidad (Dirección Nacional de Inteligencia -DNI-, 2018).

4) Trata de personas

Los grupos criminales en Colombia acuden a modalidades como el matrimonio servil, los trabajos forzados, la explotación sexual, la mendicidad ajena, la servidumbre, el turismo sexual, la esclavitud y el tráfico de órganos, entre otros, para someter a sus víctimas en un negocio que, de acuerdo a autoridades, es el tercero más lucrativo en el mundo, después de las drogas y las armas. En Colombia, el 86 % de las víctimas de Trata de Personas son mujeres y niñas. La mayoría de las víctimas registradas, según las autoridades, son mujeres cabezas de familia. Según el reporte de la Dirección de Gobierno y Gestión Territorial del Ministerio del Interior, con corte al 30 de septiembre de 2017, se reportaron 68 casos de trata de personas. De estos, 50 fueron detectados en la capital del país.

5) Lavado de activos

Respecto a flujos financieros derivados de las economías ilegales en Colombia, no son muchas las investigaciones que han tratado de medirlos, en especial, por la complejidad en su medición debido a la ausencia de registros estadísticos, así como a la multiplicidad y la heterogeneidad de los delitos fuente de lavado de activos descritos en el artículo 323 del Código Penal. En este sentido, se pueden considerar algunos trabajos que han buscado reflejar la dimensión del negocio criminal en cuanto a narcotráfico.

De acuerdo con los resultados obtenidos en estimaciones de trabajos académicos, los ingresos totales provenientes de la venta de cocaína en Colombia durante al año 2008 fueron aproximadamente \$13.6 billones (2,3% del PIB) con un valor mínimo de \$9.4 billones (1,6% de PIB) y un valor máximo de \$18 billones (3% del PIB), (Unidad de Información y Análisis Financiero, 2018). El dinero ilícito genera impactos importantes a la economía legal receptora (Tabla 21).

Tabla 21. Principales impactos económicos del lavado de activos en la actividad económica

Distorsión de los agregados y fundamentales de la economía	Altera los precios relativos de los mercados al posibilitar la venta de productos a precios artificialmente bajos o realizar compras a precios por encima del de mercado. Distorsiona las mediciones oficiales de las entidades públicas. Desequilibra los instrumentos macroeconómicos como la tasa de cambio y la tasa de interés. Debido al reintegro de divisas no contabilizadas por la autoridad monetaria, la compra de bienes a crédito a tasas no competitivas y la oferta ilegal de dinero para préstamo.
Distorsión de la actividad económica legal	Disminuye los incentivos a invertir y aumenta los costos por concepto de seguridad. Fomenta la competencia desleal en las diferentes industrias de la economía. Distorsiona los incentivos dentro del mercado legal (salarios, tasas de ganancia y costos de financiamiento). Disminuye la productividad total de la economía al relocalizar recursos productivos (capital y trabajo) a actividades ajenas al sector legal.

Fuente: Elaboración UIAF.

6) Explotación ilícita de minerales

Datos de 2012 indican que “El 86% [de las toneladas de oro producidas en Colombia] fue extraído a partir de las operaciones de mineros artesanales, explotadores informales y organizaciones al margen de la ley.” (Dirección Nacional de Inteligencia -DNI-, 2018). En correspondencia con lo anterior, un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo (2010) indicó que en el 44% de los municipios del país existe explotación ilegal de carbón, oro u otro mineral. Asimismo, durante el proceso de recolección del Censo Minero Departamental se identificaron 14.357 unidades de producción minera, de las cuales tan solo el 37% tienen título minero, mientras que el 63% no lo tienen. En este sentido la cifra resultante asociada a los ingresos criminales por minería ilegal podría aproximarse a los \$10 billones, lo que representa el 13% del PIB Minero en el año 2012 (Unidad de Información y Análisis Financiero, 2018).

De otro lado se observa que esta economía ilegal es un sustituto para las economías ilegales como el narcotráfico. En efecto, la financiación de los distintos grupos criminales se adapta a factores exógenos como la tasa de cambio, los precios de los minerales y los precios internacionales de la cocaína. El DNP ha calculado que las acciones de lucha contra este flagelo han significado una pérdida de más de 72 mil millones de pesos en 4 años (Departamento Nacional de Planeación DNP, 2018) para los grupos criminales.

En este sentido se registra que, a partir de 2008, la tasa de homicidio aumentó desproporcionadamente en aquellos municipios de Colombia en donde hay extracción ilícita de minerales, cuando se le comparó con aquella de municipios donde no la había (Comisión Asesora de Política Criminal, 2012, pág. 57). Lo anotado constituye una clara muestra de cómo los grupos criminales diversifican sus fuentes de financiación, controlan a la población y a los territorios a partir de la violencia y el miedo en procura del aumento de sus ganancias.

7) Delitos contra el medio ambiente:

Las actividades ilegales desarrolladas por los grupos criminales generan daños en las áreas protegidas como páramos, bosques, cuencas hidrográficas, resguardos indígenas y fronteras, asuntos que, entre otros, evidencian graves afectaciones a intereses estratégicos de la nación. Frente a esto el Ministerio de Justicia y del Derecho reporta que el 34% de los cultivos de coca se ubica en áreas de bosque que fueron deforestadas (MJD-UNODC, 2018). En este sentido el 42% de los Parques Nacionales Naturales, fuentes principales de abastecimiento de agua de la población, se ha visto afectado por cultivos de coca. Adicionalmente se registra que el 60% de las fuentes hídricas del país pueden verse afectadas por extracción ilícita de minerales y atentados contra la infraestructura crítica, (Departamento Nacional de Planeación, 2016).

d. Violencia contra personas y comunidades en riesgo

La complejidad de los fenómenos relativos a economías ilegales aumenta cuando los grupos criminales amenazan la vida de personas, familias y comunidades constructoras de capital social, defensores de derechos humanos y promotores de la cultura de la legalidad en los territorios.

Frente a la actuación de los Grupos Criminales, una de las poblaciones más vulnerables es la de niños niñas y adolescentes reclutados, usados, utilizados y víctimas de violencia sexual. A pesar de que entre 2010 y 2017 hubo una reducción significativa de casos reportados⁶⁶, hay riesgo de que este fenómeno se recrudezca debido a las “disputas por el control de zonas y mercados ilegales dejados tras la salida de las FARC-EP, propias del actual escenario [que] han generado un espacio para la creación de nuevas narrativas en donde la coyuntura de crecimiento de los Grupos Delictivos Organizados se ve como una oportunidad para obtener mayores ganancias, haciendo más atractiva la vinculación por uso.” (Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, 2018).

Otro grupo especialmente vulnerable al accionar de los Grupos criminales son quienes, por el ejercicio de algunas funciones, actividades o cargos, ven sus derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad amenazados. En particular, 282 líderes sociales y defensores de derechos humanos fueron asesinados en Colombia entre el 1 de enero de 2016 y el 27 de febrero de 2018. No obstante, solo el 1% de estas

⁶⁶ De acuerdo a las cifras del CIPRUNNA, en 2010 se reportaron 282 casos mientras que en 2017 la cifra llegó a 35 en 2017. Cabe anotar que en todo el período 2010 – 2017 se reportó un total de 1722 casos atendidos por el Estado.

personas había solicitado medidas de protección⁶⁷. Estos hechos se concentraron principalmente en Cauca, Antioquia, Norte de Santander, Nariño, Valle del Cauca y Chocó.

e. Capacidades institucionales y operacionales del Sector Defensa.

La defensa y protección de la soberanía e integridad del territorio nacional han exigido una Fuerza Pública moderna, fortalecida y con capacidad de acción conjunta, enfocada principalmente en superar con éxito los retos en materia de defensa y seguridad nacional. Adicionalmente, el Estado ha realizado esfuerzos que han permitido la modernización de algunas capacidades disuasivas en la última década (MDN, 2008, 2015). Sin embargo, las amenazas internas y aquellas provenientes del entorno global y regional evidencian la importancia de continuar con el proceso de renovación y modernización de las capacidades para disuadir y contrarrestar amenazas que atenten contra los intereses nacionales.

En este orden de ideas las políticas sectoriales, principalmente enfocadas a responder a los desafíos de seguridad nacional, se han complementado con la revisión constante de la estrategia a partir de los diferentes ejercicios de transformación de la Fuerza Pública. No obstante, para generar impacto permanente a través de estas políticas, se requiere establecer nuevos mecanismos de articulación con otros sectores del Estado, fundamentales para la óptima protección de los activos estratégicos de la Nación ante las nuevas y persistentes amenazas. Adicionalmente, se identifican riesgos emergentes para la defensa y seguridad nacional tales como el empleo del mar y de los ríos para actividades económicas ilegales (por ejemplo, la exploración y la explotación no autorizada de recursos estratégicos de la Nación), la actividad criminal desde el ciberespacio y la actividad criminal que afecta la biodiversidad, medio ambiente y recursos naturales.

f. Seguridad integral marítima y fluvial

La seguridad integral marítima⁶⁸ y fluvial (SIMF) brinda el soporte para el desarrollo de actividades en mares y ríos, protegiéndolas de los riesgos a la Seguridad Nacional. Esto permite la libre utilización, protección y usufructo del mar, los ríos y sus recursos⁶⁹; y atiende los riesgos naturales

⁶⁷ Entre 2016 y 2017 la UNP recibió un total de 59.162 solicitudes de protección realizadas por exintegrantes de las FARC-EP y por las poblaciones contempladas en las 15 categorías poblacionales definidas en el Decreto 1066 de 2015. En este mismo período se otorgaron 50.629 medidas de protección.

⁶⁸ Seguridad Integral Marítima es la gestión conjunta entre Autoridad Marítima Colombiana y los usuarios, dirigida a minimizar el riesgo para el hombre, el medio y los bienes, derivado de las actividades marítimas. Lo anterior, garantizando el cumplimiento de normas de carácter internacional y local, con el fin de salvaguardar la vida humana en el mar, prevenir la contaminación del medio marino y la protección de los buques e instalaciones portuarias" (Plan Estratégico de Desarrollo Dimar 2030, página 65).

⁶⁹ A la libre utilización y usufructo del mar y sus recursos los amenaza la pesca ilegal o sin regulación, los daños al ambiente marino y fluvial debido a la contaminación por sustancias, la extracción no autorizada de peces y especies marinas y la explotación de recursos mineros sin autorización. modificación de los espacios costeros, Incidentes durante el desarrollo de las operaciones de explotación minera, pesquera, petrolífera, energética, eólica y demás actividades que sean desarrolladas de manera industrial, diseño y ejecución de obras sin tener en cuenta el desarrollo sostenible. Falta de

asociados⁷⁰. Para ello la autoridad marítima ejerce las facultades de Estado Rector de Puerto, Estado de Abanderamiento y Estado Ribereño⁷¹

Una de las principales actividades de la SIMF es proteger la movilidad de la carga a través de estos medios de transporte. En Colombia se realizan 22.916 arribos anuales a los puertos, los cuales requieren de seguridad y protección para la prevención de eventos adversos. Entre estos, se presentaron en el 2017, 86 siniestros marítimos y 81 eventos que afectan la protección en buques (DIMAR, 2018). Para mantener la SIMF se cuenta con 8 estaciones de control de tráfico marítimo, 90 cartas náuticas y se ha alcanzado una cobertura del 76% en señalización marítima, sin embargo, se mantienen brechas que no permiten una cobertura total del territorio marítimo colombiano (DIMAR, 2018).

g. Diplomacia para la defensa y seguridad nacional

Un elemento que contribuye a una mejor respuesta ante los riesgos a la seguridad nacional es la diplomacia para la defensa. En un mundo cada vez más interdependiente, la seguridad del país depende de la seguridad de la región y de la del hemisferio. La construcción y mantenimiento de condiciones de seguridad y paz requieren la concertación de líneas de acción por parte de los gobiernos y la definición de un marco eficaz de cooperación. Contribuir a mantener la paz y la seguridad internacionales es una prioridad, al igual que trabajar con países de la región, el hemisferio y de otras latitudes, principalmente, para prevenir y eliminar las amenazas, al igual que para preservar los derechos humanos, la libertad y el régimen democrático. Estas condiciones se consideran indispensables para garantizar la estabilidad política y la paz, por tanto, es necesario fortalecer la internacionalización del sector de seguridad y defensa, orientada a robustecer la cooperación, mejorar las capacidades e impulsar la exportación de estas en el ámbito bilateral y multilateral.

Así mismo es necesario realizar acciones para cerrar las fronteras al delito y a los delincuentes. La seguridad fronteriza, amenazada por el delito transnacional y por organizaciones ilegales de diferente índole que afectan a Colombia y a sus países vecinos, requiere una respuesta coordinada, conjunta, combinada y transnacional. Por tanto, se fortalecerán los acuerdos en materia de seguridad y defensa en el marco de herramientas como los Planes Binacionales de Seguridad Fronteriza suscritos con Panamá, Ecuador, Perú y Brasil (2011), al tiempo que se les dará prevalencia a los demás acuerdos gubernamentales del sector de seguridad y defensa que contribuyan a la vigencia de la legalidad en las fronteras. Las acciones y estrategias en esta materia previstas en las

control en los procesos de la Industria Naval y Marítima.

⁷⁰ Aumento de los niveles del mar causado por el cambio climático, tsunamis, marejadas, terremotos, inundaciones, erosión costera, huracanes y grandes temporales, deslizamientos y avalanchas.

⁷¹ El contrabando, la piratería, el secuestro, los actos delincuenciales en el mar y el “polizonaje”, Insuficiente apoyo a la investigación científica, tecnológica y de innovación en el sector marítimo, Falta de medios para la implementación y control de la Seguridad, Incumplimiento de los lineamientos establecidos en los planes de Ordenamiento Marino-Costero, afectación del transporte y comercio marítimos debido a siniestros marítimos.

Comisiones Binacionales Fronterizas Combifron se articularán con dichos planes y con los Planes Operativos Anuales Binacionales (POAB).

Por lo anterior, es necesario realizar acciones para fortalecer las capacidades militares y su articulación conjunta para disuadir las amenazas y asegurar la defensa en el ámbito terrestre, marítimo, fluvial, aéreo y en el ciberespacio. Estas capacidades deberán converger en un sistema militar que las integre y las sincronice para emplearlas con alta efectividad.

Finalmente, se llevarán cabo acciones para combatir los delitos transaccionales, especialmente, la trata de personas, el tráfico de drogas, de armas, de migrantes, de minerales y recursos naturales. En tal sentido, se pondrán en marcha acciones con otros países para contrarrestar las amenazas ligadas al crimen organizado transnacional en los dominios terrestre, marítimo, fluvial, aéreo y cibernético.

h. Inteligencia y Contrainteligencia

De otro lado, el desarrollo de la función de Inteligencia y Contrainteligencia, mediante el desarrollo y el fortalecimiento las capacidades institucionales con responsabilidad en esta materia, han permitido orientar los esfuerzos de inteligencia estratégica a la anticipación, detección y respuesta oportuna para generar alertas tempranas de posibles agresiones ante la evolución de los fenómenos y las amenazas contra la seguridad del Estado colombiano que emergen y mutan en el tiempo.

Adicionalmente, bajo la Ley de Inteligencia (Ley 1621 de 2013) se han implementado esquemas de integración e interoperabilidad de los organismos de inteligencia y contrainteligencia nacionales que requieren continuidad y ampliación con el propósito de hacer más efectiva la defensa de los intereses del país (DNP, 2018). En los últimos años, también se ha hecho evidente la necesidad de fortalecer el marco institucional que facilite mecanismos de coordinación y cooperación con organismos homólogos internacionales y otras entidades públicas y privadas para compartir información que puede ser utilizada en actividades de inteligencia y contrainteligencia.

i. Bienestar de la Fuerza Pública y fortalecimiento de las capacidades empresariales

Los miembros de la Fuerza Pública han sido quienes han obtenido con su esfuerzo y sacrificio los grandes logros en materia de seguridad que el país reconoce. Por ello y debido a la persistencia de importantes desafíos en materia de seguridad y defensa, se hace necesario seguir respondiendo a los retos que en materia de bienestar y seguridad jurídica que enfrenta el sector, defensa técnica y especializada, el modelo de solución de vivienda, la ley de veteranos, beneficios para el personal activo, retirado y su núcleo familiar, estabilidad del sistema de salud de las FF.MM. Y PONAL, sostenibilidad del sistema pensional y memoria histórica.

Finalmente, a lo largo de los últimos 10 años, el GSED se ha posicionado como uno de los grupos empresariales más grandes del país gracias a las gestiones enfocadas en la estructuración y organización de su funcionamiento, implementación de buenas prácticas de Gobierno Corporativo, seguimiento a la gestión y el desarrollo de capacidades y procesos eficientes, en cumplimiento del propósito superior de apoyar a la Fuerza Pública, buscando para ello la autosuficiencia y la independencia tecnológica de sus capacidades e incentivando el desarrollo económico e industrial del país.

2. Líneas estratégicas

- a. Transformación estratégica de los territorios, desarticulando y neutralizando las amenazas internas, tradicionales y contemporáneas. Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) para el control institucional del territorio.**

1) Objetivo

Transitar del control militar y policial al control institucional mediante la acción unificada de las instituciones del Estado, entidades privadas, organizaciones civiles, la cooperación internacional y la Fuerza Pública.

2) Estrategias

El Gobierno Nacional, a través del Consejo de Seguridad Nacional, determinará las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)⁷² y establecerá los planes de intervención con una duración mínima de cinco años de acuerdo a las amenazas presentes, a fin de cerrar los espacios geográficos al crimen organizado y crear las condiciones para el control institucional del territorio.

El Gobierno nacional formulará, implementará y evaluará proyectos de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas en territorios priorizados, basadas en la articulación de los actores intervenientes, la promoción de la cultura de la legalidad y la legitimidad del Estado.

El Gobierno Nacional, a través del Consejo de Seguridad Nacional trabajará en la construcción de las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad, a fin de generar procesos de desarrollo y emprendimiento en los territorios.

⁷² Zonas Estratégicas de Intervención Integral, son aquellas áreas de mayor afectación por la ilegalidad y la violencia.

El Ministerio de Defensa Nacional a través de la Fuerza Pública, fortalecerá los Sistemas de Información y coordinará con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la estrategia de intervención a partir de la micro focalización de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, Zonas de Construcción de la Legalidad y las Zonas de Legalidad, Emprendimiento y Equidad.

El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Pública, contribuirá a la acción unificada del Estado en las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, poniendo al servicio de otros sectores las capacidades de ingenieros militares y de las empresas del sector, para el desarrollo de obras de infraestructura y gestión social para el desarrollo.

- El Ministerio de Defensa Nacional, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, Ministerio de Medio Ambiente y en coordinación con la Fiscalía General de la Nación y las autoridades ambientales, crearán e implementarán una estrategia de Protección Integral Ambiental para proteger de amenazas internas y externas sobre los recursos hídricos, la biodiversidad y el medio ambiente, con énfasis en el control a la deforestación. Dicha estrategia se coordinará con las acciones expuestas en el Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo.
- El Gobierno nacional a través del Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con la Consejería de Seguridad Nacional, las agencias de seguridad del Estado y la Fiscalía General de la Nación, impulsará el fortalecimiento de las Fuerzas de Tarea para la desarticulación de grupos criminales y el fortalecimiento de los de marcos de articulación a nivel estratégico, operacional y táctico para la recuperación y estabilización de territorios priorizados. En particular:
 - Se construirán protocolos para la articulación política, estratégica y operativa que permitan la formulación y desarrollo de procesos interinstitucionales investigativos y operacionales enfocados a la desarticulación, afectación de la sostenibilidad y resiliencia de los grupos criminales.
 - Se definirán las metodologías de intercambio de información que estandaricen flujos, métodos e indicadores que permitan la planificación de la acción unificada del Estado contra la delincuencia organizada y las economías criminales en escenarios priorizados.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Zonas con control institucional	Por definir	Por definir
Planes para la intervención integral	Por definir	Por definir
Estrategia integral para la protección del medio ambiente	Por definir	Por definir
Proyectos de consolidación desarrollados	Por definir	Por definir

b. Disrupción del delito para la lucha contra la criminalidad, economías criminales y sustitución de economías ilícitas por economías lícitas

1) Objetivo

Combatir la criminalidad a través de la desarticulación de grupos criminales y la lucha contra las economías ilegales a partir de la reducción de su sostenibilidad y financiación, con base en la acción unificada del Estado, la estabilización y la reducción de la vulnerabilidad social en el territorio nacional y la promoción de la sustitución de las economías ilícitas por economías lícitas.

2) Estrategias

- El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, fortalecerá la cooperación internacional para la lucha contra el crimen organizado transnacional a fin de mejorar la interoperabilidad y hacer más eficientes las estrategias para contrarrestar este flagelo.
- El Gobierno nacional, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, desarticularán y afectarán las estructuras criminales, al tiempo que desarrollarán procesos investigativos de extinción de dominio y lavado de activos, que permitan afectar las redes financieras y la cadena de valor de las actividades ilícitas.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, articulará esfuerzos interinstitucionales y promoverá el marco normativo necesario para afectar estructuralmente la explotación y comercialización ilícita de minerales y la utilización de medios mecanizados en esta actividad criminal; al tiempo que se potenciará la lucha contra el contrabando y demás fenómenos criminales, a fin de lograr la identificación y desarticulación de sistemas de economía criminal, vinculadas a estas actividades ilícitas.
- El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Fuerza Pública, prestará apoyo especial de seguridad a las actividades de interés general y de utilidad pública, y a la protección de bienes estratégicos de la Nación.
- El Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Policía Nacional y la articulación con las Fuerzas Militares, Fiscalía General de la Nación y demás autoridades judiciales, crearán el Centro de Coordinación contra las Finanzas de Organizaciones de Delito Transnacional y Terrorismo con el fin de elevar la eficacia contra este flagelo.
- Fortalecimiento de la persecución a los grupos criminales: El gobierno nacional potencializará y mejorará los recursos, mecanismos y procedimientos de investigación y colaboración entre la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación, la Judicatura y los entes territoriales para

adelantar investigaciones contra objetivos de alto valor en los diferentes sistemas y niveles territoriales de criminalidad a partir de:

- Aumento de medios técnicos y tecnológicos de las entidades competentes para la investigación judicial.
- El Ministerio de Defensa Nacional definirá un plan para multiplicar, cada 4 años, las capacidades de la Policía Judicial y de Investigación Criminal de la Policía Nacional, a fin de mejorar la calidad y cantidad de unidades disponibles, además de articular esfuerzos con la Fiscalía General de la Nación en contra del desmantelamiento de estructuras del crimen organizado, así como el fortalecimiento de capacidades tecnológicas y logísticas.
- El Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con las agencias de seguridad del Estado, en el marco del Consejo Nacional de Seguridad y la Junta de Inteligencia Conjunta elaborará hojas de ruta para mejorar las capacidades de inteligencia preventiva, predictiva, proactiva y de constrainteligencia. Este ejercicio contemplará el fortalecimiento de las capacidades de inteligencia y se adelantará mediante la consolidación de procesos interagenciales de generación e intercambio de información de forma pertinente, oportuna y transparente para el análisis y abordaje integral de los fenómenos relacionados con las economías ilegales y sus relaciones con otras actividades delictivas de alto impacto nacional.
- El gobierno nacional dinamizará espacios multilaterales para fortalecer la cooperación regional e internacional contra el fenómeno de Delincuencia Organizada Transnacional, con especial énfasis en la identificación y desarticulación de las redes transnacionales de crimen organizado. Estos esfuerzos se enmarcarán en la normatividad internacional vigente, así como en los foros regionales dispuestos para combatir la amenaza.
- El Gobierno nacional trabajará en la formulación de indicadores complementarios a fin de promover evaluaciones sobre la estabilización de los territorios afectados a partir de la Acción Conjunta y Unificada del Estado.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta Cuatrienio (2022)
Territorios con proyectos de economías licitas	Por definir	Por Definir
Operaciones contra grupos criminales	Por definir	Por definir
Territorios libres de extracción ilícita	Por definir	Por definir

c. Política Integral de lucha contra las drogas (Erradicación de cultivos, reducción de la disponibilidad y prevención del Consumo)

1) Objetivo

Formular e implementar una política integral contra las drogas basada en la reducción del impacto del consumo de drogas; la reducción de la disponibilidad de drogas; la desarticulación y afectación de los grupos criminales y la afectación de las economías y rentas criminales del narcotráfico.

2) Estrategias

- El Gobierno nacional a través del Ministerio de Justicia - Consejo Nacional de Estupefacientes y en coordinación con el Ministerio de Defensa, el Departamento Nacional de Planeación y las agencias de seguridad del Estado, llevará a cabo la formulación de la política bajo los siguientes pilares:
 1. Desmantelar las infraestructuras para la producción y tráfico.
 2. Disminución de la disponibilidad de las drogas.
 3. Fortalecimiento de capacidades para la desarticulación de grupos criminales vinculadas al narcotráfico.
 4. Afectación de las economías y rentas ilegales del narcotráfico.
 5. Reducción del consumo de sustancias psicoactivas.

Así mismo la política se aborda desde los enfoques de defensa y seguridad ciudadana, desarrollo territorial, desarrollo humano, reducción de daños, derechos humanos y salud pública y estará articulada con la Política de Defensa y Seguridad Nacional del Estado Colombiano.

- El Ministerio de Defensa Nacional en coordinación con el Ministerio de Justicia, definirán las estrategias orientadas a la reducción de los cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana, que respondan a:
 1. Las particularidades territoriales, incluyendo acciones orientadas a la erradicación de cultivos por vía forzada;
 2. El desarrollo y la promoción de oportunidades para el surgimiento de economías lícitas en los casos donde las condiciones de estabilización territorial así lo permitan.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades competentes, reducirá la disponibilidad de drogas en los mercados internos-externos. Para esto:

1. El Gobierno nacional adoptará acciones estratégicas, potenciando a través del Ministerio de Defensa Nacional las capacidades de interdicción aérea, marítima, fluvial y terrestre de insumos, sustancias químicas y precursores utilizados en la producción de drogas de origen natural y sintético.
 2. Se formularán e implementarán estrategias costo efectivas de análisis de datos para la detección, identificación, investigación y judicialización de grupos criminales relacionadas con la venta de medicamentos hurtados, contrabandeados y/o desviados.
- El Gobierno de Colombia aumentará las capacidades de detección, identificación y caracterización integral de las Nuevas Sustancias Psicoactivas y las dinámicas sociales, económicas y criminales asociadas, con el fin de formular políticas para su contención en materia de reducción de la disponibilidad, prevención del consumo en población joven y reducción del daño causado por su consumo.
 - Para la erradicación de las zonas de miedo y la comercialización local de drogas en entornos priorizados: 1) El gobierno nacional, en asocio con los entes territoriales, el sector privado y las comunidades afectadas por el fenómeno del microtráfico y la comercialización local de drogas, particularmente en entornos escolares y parques, formularán e implementarán acciones integrales para el abordaje local de la problemática. 2) Las acciones de abordaje integral serán formuladas desde la perspectiva de la articulación para la acción unificada del Estado, la estabilización territorial, la seguridad y convivencia ciudadana, la intervención social para la reducción de la vulnerabilidad social y el seguimiento y evaluación de las acciones que se tomen.
 - El Ministerio de Relaciones Exteriores, con apoyo del Ministerio de Justicia y del Derecho y/o demás instituciones competentes, coordinará la participación de Colombia en los diferentes foros y escenarios internacionales, con el propósito de posicionar los intereses del país, fortalecer la oferta y la demanda de cooperación relacionada con drogas, en línea con los objetivos de la Política Integral. El Gobierno nacional, liderará la formulación e implementación del Centro Internacional de Fusión de información antidrogas
 - El Ministerio de Justicia y del Derecho, en el marco del CNE diseñará e implementará el Centro Estratégico de Seguimiento a la Política Integral contra las Drogas, como parte del Observatorio de Drogas de Colombia. A través de esta herramienta se centralizará y administrará la información producida por todas las entidades responsables de la implementación de la política, para el seguimiento de indicadores estratégicos estructurados en varios niveles en tiempo real.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Tasa de extorsión por cien mil habitantes	10,8	Por definir

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Hectáreas de cultivo ilícitos existente.	Por definir	Por definir
Hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas	Por definir	Por definir
Hectáreas de cultivos ilícitos sustituidas	Por definir	Por definir
Cocaína incautada	434.730	Por definir
Inmovilizaciones e Incautaciones de Insumos líquidos	Por definir	Por definir
Inmovilizaciones e Incautaciones de Insumos líquidos	Por definir	Por definir
Documento de política integral contra las drogas	0	100

d. Lucha contra el lavado de activos y financiación de la criminalidad (lavado de activos, testaferrato, extinción de dominio)

1) Objetivo

Incrementar la efectividad del Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo (ALA/CFT) para frenar la expansión de la DOT mediante el diseño e implementación de una estrategia que permita una minimización contundente de los dineros que ingresan a la economía legal producto de las actividades ilícitas que desarrolla la delincuencia organizada.

2) Estrategias

El gobierno nacional, a través de la UIAF y de forma articulada con los objetivos en materia de delincuencia organizada y economías ilegales, trabajará en el fortalecimiento de instrumentos de análisis y en nuevas estructuras y esquemas de trabajo con enfoques alternativos para dar una lucha efectiva y con resultados en términos de sentencias por lavado de activos, medidas cautelares y extinción de dominio contra los dineros originados en economías ilícitas a nivel territorial, nacional y transnacional. En esta línea:

- El Consejo de Seguridad Nacional (CSN) y la UIAF como secretaría técnica, coordinarán el diseño e implementación de una estrategia de dinamización del flujo de información entre actores del sistema ALA/CFT desde la etapa de prevención hasta la de judicialización para que este no sea lineal y enriquezca a todas las partes que lo integran generando conocimiento de las amenazas desde una visión unificada.

- La estrategia definirá y coordinará mesas de trabajo conjuntas entre miembros de la comunidad de inteligencia, FGN, policía judicial y otros actores relevantes para el sistema ALA/CFT. Cada mesa tendrá a su cargo un delito o problemática generadora de economías ilícitas.
- Cada mesa de trabajo compartirá conocimiento para identificar, prevenir, rastrear, perseguir, neutralizar y desarticular a las estructuras criminales originadoras de las economías ilícitas.
- Los métodos de trabajo, los objetivos, las metas, los cronogramas de trabajo, así como el manejo de los resultados, incluida la planificación de las operaciones en contra de la delincuencia organizada, serán definidos por la comunidad de inteligencia y autoridades competentes en el marco del Consejo de Seguridad Nacional (CSN).
- Fortalecer instrumentos y mecanismos del sistema ALA/CFT (Sistema Antilavado de Activo y contra Financiación del Terrorismo) a partir del mejoramiento de la coordinación y articulación nacional, los canales de comunicación e intercambio de información estratégica entre los integrantes del sistema ALA/CFT, sobre la base de la confianza.
- Conocer las vulnerabilidades, amenazas y riesgos en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo a nivel nacional y departamental a partir de la generación de productos que sirvan tanto de herramienta de apoyo para las labores de prevención y detección de los sectores público y privado, como de insumo para la actualización y/o construcción de sus matrices de riesgo.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Operaciones de Lavado de activos	Por definir	Por definir
Estrategia de flujo de información de actores del sistema ALA/CFT	Por definir	Por definir
Instrumentos y mecanismos de cooperación	Por definir	Por definir

e. Pacto por la vida (protección a personas y comunidades en riesgo)

1) Objetivo

Consolidar la implementación de medidas de prevención y protección a personas y comunidades en riesgo.

2) Estrategias

- La Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDDHH) diseñará e implementará un plan nacional de acción de prevención del reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA) por grupos armados organizados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados, de acuerdo a los siguientes criterios: 1) fortalecimiento de las capacidades locales sobre el reconocimiento de los NNA como sujetos de derechos, y el uso de las rutas de prevención; 2) coordinación de las entidades competentes para la respuesta a alertas por medio de la CIPRUNNA⁷³; 3) integración de información intersectorial y articulación con el plan de acción anual de la CIPRUNNA; 4) la política tendrá un horizonte de 4 años con una evaluación anual de su funcionamiento y resultados.
- El Ministerio del Interior, a través de la Unidad Nacional de Protección, buscará reducir el tiempo de respuesta promedio entre solicitud y aprobación de medidas de protección para defensores de derechos humanos y otras poblaciones previstas en el marco del Decreto 1066 de 2015. Para lo anterior:
 - Diseñará e implementará una plataforma de alerta que permita atender de manera oportuna los momentos críticos de violencia y victimización, potenciando instrumentos tecnológicos que fortalezcan la capacidad de reacción de la institucionalidad en la prevención de hechos victimizantes sobre violaciones a los derechos de personas, sectores y comunidades en el territorio.
 - Incrementará la planta de personal para el proceso de evaluación de riesgo.
 - Adelantará los ajustes normativos necesarios para eliminar barreras en el proceso de evaluación de riesgo.
 - Aumentará la periodicidad con que se reúnen los CERREM colectivos en las regiones
 - Diseñará e impartirá capacitaciones en medidas de protección colectivas.
- El Ministerio del Interior formulará e implementará la política pública nacional de prevención y protección integral acorde con los lineamientos del “Pacto por la Vida y la Protección de los Líderes Sociales y Personas Defensoras de los Derechos Humanos”⁷⁴. La política contendrá: 1) protocolo de articulación e implementación de medidas, desde la etapa inicial del proceso hasta la protección efectiva de derechos; 2) un lineamiento único para la coordinación de las estrategias y medidas de prevención a los diferentes grupos poblacionales en riesgo; 3) estrategias, medidas y protocolos de prevención y protección con enfoques diferenciales (género, grupos étnicos, ciclo vital, discapacidad). En particular:

⁷³ Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes por grupos armados al margen de la ley y por grupos delictivos organizados.

⁷⁴ Procuraduría General de la Nación, comunicación oficial, 17 de octubre de 2018.

- Diseñará y pondrá en marcha el Plan de Acción Oportuna para la Protección de Líderes -PAO-
- Brindará asistencia técnica para la adopción de instrumentos de prevención y protección de líderes sociales, comunitarios, indígenas, políticos, periodistas y en general a quienes están al frente de causas que defienden derechos humanos

3) Metas e indicadores preliminares *

Indicadores de Resultado		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas (con enfoque diferencial)	Por definir	Por definir
Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas (con enfoque diferencial)	Por defini	Por definir
Número de días promedio que toma el estudio de riesgo	70	30
Entidades territoriales asistidas	70	150

Indicadores de Producto			
Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Respuesta del Estado en materia de Derechos Humanos	Municipios con asistencia técnica para la construcción e implementación de la política de prevención del reclutamiento, uso/utilización y violencia sexual contra NNA por GDO.	Por definir	Por definir

f. Estrategia de Defensa y Seguridad Nacional y Política de Defensa y Seguridad Nacional

1) Objetivo

Fortalecer el marco normativo, institucional y organizacional para la protección de la integridad territorial, la soberanía nacional, los intereses nacionales y de la biodiversidad, medio ambiente y recursos naturales como activos estratégicos de la Nación, buscando la articulación de todas las entidades del Estado.

2) Estrategias

- El Gobierno nacional convocará, a través del Alto Consejero de Seguridad, a todos los sectores del Estado para la elaboración de la Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional.

- El Gobierno nacional a través de Consejo de Seguridad Nacional, diseñará la política de defensa y seguridad nacional, que será una política de Estado a largo plazo y se constituirá en la hoja de ruta de la política sectorial del cuatrienio, con el fin de identificar las estrategias para la protección de los intereses nacionales, los objetivos estratégicos y los activos estratégicos de la nación. Dicha política, contará con la articulación institucional de todas las entidades del Estado y permitirá modernizar la organización del MDN y las Fuerzas Militares en función de los nuevos retos y desafíos.
 - El MDN, a través de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, fortalecerá las capacidades estratégicas necesarias con una postura defensiva, en particular para las capacidades de movimiento y maniobra, fuegos, inteligencia, mando y control, sostenimiento y protección.
 - El Ministerio de Defensa Nacional implementará e institucionalizará, a partir de un enfoque de acción conjunta, coordinada e interinstitucional, un mecanismo que integre las capacidades de las Fuerzas Militares, para enfrentar los riesgos que afectan la defensa nacional.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Política de Defensa y Seguridad Nacional	0%	100%
Capacidades estratégicas disuasivas renovadas	Por definir	Por definir

g. Seguridad Integral Marítima y Fluvial.

1) Objetivo

Promover el uso seguro y sostenible del territorio marítimo y fluvial potenciando el desarrollo de los intereses marítimos y fluviales del Estado, su aporte a la competitividad y al desarrollo económico del país, así como el fortalecimiento del poder marítimo y fluvial.

2) Estrategias

- El MDN, la Armada Nacional (ARC), la Dirección General Marítima (DIMAR) en coordinación con la Comisión Colombiana del Océano (CCO), **diseñaran el marco estratégico marítimo y fluvial del Estado**, para mejorar la gobernanza marino-costera y fluvial, ordenar el territorio marítimo, desarrollar el transporte, turismo, recreación y el comercio marítimo y fluvial, así como el crecimiento de la industria, la minería marina y submarina entre otros.
- El MDN llevará a cabo la formulación de la estrategia de control integral fluvial que vincule las acciones para la seguridad efectiva en los ríos.

- El MDN, la Armada Nacional (ARC) y la Dirección General Marítima (DIMAR) promoverá la **actualización del marco normativo** que regula el derecho marítimo y el ejercicio de las actividades marítimas en Colombia.
- El MDN y la Armada Nacional (ARC) integraran el **Sistema Nacional de Seguridad Integral Marítima, Fluvial y Portuaria**.
- El MDN, la ARC y DIMAR desarrollarán acciones para incrementar las capacidades de atención de emergencias marítimas y fluviales alineándose dentro de los convenios y tratados suscritos por Colombia que regulan sector, a través de la consolidación **del Sistema Mundial de Búsqueda y Salvamento** y atención de derrames en el mar, que permita la proyección de actividades marítimas *Offshore* que se desarrolle en el país.
- El MDN, a través de DIMAR afianzará la **asistencia técnica internacional** en temas marítimos, en el marco del MANUD⁷⁵, que permitan posicionar a Colombia como referente y oferente de cooperación, afianzando la agenda bilateral y multilateral.
- El MDN, a través de DIMAR incrementará la capacidad para monitorear la amenaza por Tsunami a través del fortalecimiento del Centro Nacional de Alerta de Tsunami, así como en otras áreas relacionadas con la gestión del mar.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Estaciones de control de tráfico marítimo instaladas y en operación	8	11
Cobertura de la Señalización Marítima Nacional	76%	80%
Tiempo de la recepción de señales de emergencia de buques en peligro	40 minutos	02 minutos
Medios Navales Adquiridos para el Control de las Actividades Marítimas y la Investigación Científica Marina	14	16
Sedes construidas y modernizadas para el ejercicio de la Autoridad Marítima	9	14
Régimen Jurídico Marítimo Nacional Aprobado	0	1
Cartas náuticas disponibles	90	102
Índice de seguridad integral marítima	Por definir	Por definir

⁷⁵ Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

h. Diplomacia para la Defensa y la Seguridad Nacional.

1) Objetivo

Potenciar, en el marco de la política exterior del gobierno nacional, la capacidad disuasiva, la influencia y la cooperación internacional, mediante modelos de seguridad cooperativa y una diplomacia para la defensa que impulse las alianzas con otros actores internacionales considerados estratégicos y con intereses comunes.

2) Estrategias

- El MDN, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, profundizará en los ámbitos bilateral y multilateral la internacionalización del Sector Defensa a través del trabajo con actores internacionales, buscando el intercambio de conocimientos y experiencias en áreas de interés común.
- El MDN, en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, fomentará y profundizará las relaciones con actores estratégicos, con el fin de potenciar la capacidad para defender eficazmente la independencia, la soberanía y la integridad territorial, buscando asimismo contribuir a la seguridad cooperativa y a la paz internacional.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el MDN formularán una Política de Diplomacia para la Defensa y la Seguridad, que permita el direccionamiento estratégico de la gestión internacional del Sector Defensa, buscando garantizar la defensa y seguridad ante amenazas externas, contribuir a la seguridad internacional, posicionar al país como oferente de cooperación (exportación de capacidades) y gestionar la agenda bilateral - multilateral sectorial.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el MDN elaborarán los lineamientos para desarrollar las capacidades estratégicas necesarias para participar en misiones internacionales de paz, buscando capitalizar las oportunidades que ofrecen estos espacios, para alcanzar un mejor desempeño en áreas operacionales, doctrinales y de cooperación, entre otros.
- El Ministerio de Relaciones Exteriores y el MDN, conducirán y fortalecerán los programas de cooperación triangular y cooperación sur-sur, con el propósito de garantizar la consolidación regional de la lucha contra el narcotráfico, el crimen transnacional y riesgos a la defensa nacional, a través de la capacitación y entrenamiento a personal militar y de policía.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Participación en operaciones internacionales	0	Por definir
Capacitación a Fuerzas Militares de otros países	0	Por definir

Desarrollo de programas de independencia tecnológica	0	Por definir
--	---	-------------

i. Estrategia de Inteligencia Nacional y fortalecimiento de la Inteligencia y Contra Inteligencia.

1) Objetivo

Desarrollar las capacidades de la Inteligencia y Contra Inteligencia que permitan consolidar el conocimiento preventivo y prospectivo en relación con las oportunidades, riesgos y amenazas que impacten la seguridad nacional, la competitividad y desarrollo del país, orientando la toma de decisiones del alto gobierno y la construcción de política pública hacia la consecución de los intereses del Estado.

2) Estrategias

- El Gobierno Nacional, a través de la Junta Conjunta de Inteligencia continuará fortaleciendo el desarrollo de las actividades de Inteligencia y Contra Inteligencia para el apoyo a la toma de decisiones en términos de valoración de los riesgos frente a las amenazas contra el orden constitucional, la democracia y la seguridad nacional que generan las actividades criminales o gobiernos extranjeros, así como las oportunidades que impacten la política pública y los intereses del Estado. Se continuará con el análisis prospectivo de la situación internacional, con énfasis en la región y las fronteras, incluyendo la dinámica geopolítica, el terrorismo internacional, las tendencias extremistas, los grupos armados organizados ilegales, la migración irregular, el narcotráfico, los intereses regionales y globales (económicos, ambientales y socio políticos), las amenazas en el ciberespacio, y los relacionados con el ámbito amazónico, las cuencas hídricas y demás recursos estratégicos.
- La DNI gestionará actividades de coordinación y cooperación en IECE con entidades públicas y privadas del orden nacional e internacional en el marco del Plan Nacional de Inteligencia. Se buscará la obtención e intercambio de información y la transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias, que fortalezcan las actividades de IECE. Se trabajará con la comunidad de inteligencia nacional para fortalecer el marco jurídico y la coordinación integral, y se establecerá una red de vínculos internacionales con organismos homólogos.
- La DNI continuará potenciando las competencias, habilidades y capacidades de los funcionarios para el desarrollo de las actividades de IECE. Para el efecto, se revisará el diseño y aplicación de los programas de formación y capacitación, mejorando los estándares, metodologías y las herramientas tecnológicas disponibles. Se mantendrá el acompañamiento de la ONU y de instituciones académicas en el desarrollo del programa de capacitación en DIH y DDHH.

- El Gobierno nacional, a través de las entidades de la JIC diseñaran e implementaran un sistema de gestión, producción y transferencia del conocimiento e información en inteligencia y contra inteligencia, que permita retener el conocimiento generado al interior y exterior, para que contribuya con los programas de formación y la gestión institucional.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades de la JIC actualizará y desarrollará la infraestructura y el soporte de servicios TIC, integrando las aplicaciones, usuarios, infraestructura y servicios, y propiciando la protección de las actividades, agentes, medios, métodos y fuentes empleadas. Con el fin de mitigar el riesgo en la pérdida, fuga o alteración de información reservada, se fortalecerá el sistema de gestión de seguridad de la información, a partir de la implementación de buenas prácticas y estándares nacionales e internacionales.
- La DNI adelantará un proceso de adecuación organizacional de su estructura y planta de personal. Así mismo, consolidará su sistema de gestión institucional y revisará el marco normativo que permite ampliar su capacidad operacional a nivel nacional e internacional. Se construirá y dotará la segunda fase de la sede para contar con instalaciones seguras y adecuadas para el desarrollo de las actividades de IECE.
- El Gobierno nacional, a través de las entidades de la JIC, promoverá la cultura de inteligencia y contrainteligencia y su utilidad en espacios de interacción con las entidades del Estado y gremios de la producción denominada "Cultura de Inteligencia", para concientizarlos sobre la importancia de salvaguardar la Seguridad Nacional y los beneficios del trabajo mancomunado para el logro de los fines del Estado.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Documentos prospectivos de IECE entregados al alto gobierno	Por definir	Por definir
Sectores administrativos cubiertos con productos de IECE	13 (2017)	Por definir
Porcentaje de sectores priorizados con productos de inteligencia	Por definir	Por definir

j. Gestión y transformación del sector defensa

1) Objetivo

Continuar con el proceso de transformación y modernización del Sector Defensa con el fin de mejorar los procesos de planeación estratégica y presupuestal para la planeación y desarrollo de las capacidades requeridas en el mediano y largo plazo por la Fuerza Pública en el cumplimiento de la misión constitucional, en las diferentes áreas misionales, con transparencia, efectividad y sostenibilidad.

2) Estrategias

- El MDN desarrollará la estructura de fuerza de mediano y largo plazo, a partir de la implementación del modelo de planeación y desarrollo de la Fuerza Pública⁷⁶.
- El MDN fortalecerá las competencias militares y policiales⁷⁷ del capital humano de la Fuerza Pública, optimizar los procesos logísticos, implementar herramientas de eficiencia del gasto y articular los flujos de información entre los sistemas y las plataformas tecnológicas para dar continuidad al proceso de transformación y modernización de la Fuerza Pública.
- En el marco del fortalecimiento institucional, construir unas instalaciones físicas que permitan planear y dirigir las actividades misionales del MDN, superando la vulnerabilidad de las actuales instalaciones⁷⁸.
- El MDN mejorará las capacidades técnicas, los mecanismos de control, evaluación y seguimiento para la gestión del Ministerio de Defensa Nacional.
- El MDN generará una estructura que permita administrar los bienes inmobiliarios del Sector Defensa y realizar acciones para la gestión de los inmuebles de propiedad del sector Defensa, buscando implementar normas que permitan la diversificación de su uso a nivel nacional.
- El MDN llevará a cabo acciones para generar una estructura adecuada para la defensa jurídica del Sector Defensa, acorde con sus niveles de litigiosidad, de cara al elevado impacto fiscal de esta problemática.

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Proyectos de independencia tecnológica desarrollados	Por definir	Por definir

⁷⁶ Deberán integrar los productos de los cinco procesos del Modelo: Direccionamiento político y estratégico para la defensa y seguridad; Planeación por capacidades y proyección de financiación; Planeación estratégica y presupuestal; Programación presupuestal basada en capacidades; y Seguimiento al desarrollo de capacidades.

⁷⁷ Conjunto de conocimientos, habilidades, experiencias y actitudes con que deben contar los integrantes de la Fuerza Pública, para responder a las amenas y oportunidades que presenta el entorno para la defensa y seguridad nacional.

⁷⁸ Estas instalaciones garantizarán al MDN llevar a cabo la planeación, la operación conjunta y coordinada, la interoperabilidad, la gestión de la información estratégica, el funcionamiento de los Centros de Mando y Control Militares y Policiales.

k. Bienestar y seguridad jurídica de los miembros de la Fuerza Pública

1) Objetivo

Incrementar las condiciones de bienestar de los miembros de la Fuerza Pública y sus familias con el fin de fortalecer la moral combativa, necesaria para enfrentar los retos de seguridad y defensa.

2) Estrategias

- El Ministerio de Defensa (MDN) en conjunto con la Fuerza Pública, fortalecerán los programas de educación para continuar con la profesionalización del personal de las militar y policial. Estos programas comprenden el mejoramiento del sistema educativo en términos de metodología, currículos e infraestructura para el desarrollo de los procesos formativos, la acreditación de alta calidad institucional y de los programas de las escuelas de formación, así como, el fortalecimiento a los procesos de internacionalización y bilingüismo.
- El Ministerio de Defensa (MDN) fortalecerá la capacidad de defensa técnica y especializada para atender las necesidades existentes⁷⁹ en pro de la defensa de sus miembros y de la jurisdicción especializada para los miembros de la Fuerza Pública.
- El MDN a través de la Fuerza Pública deberá llevar a cabo la revisión y modernización del Sistema de Salud de las FFMM y la PONAL para garantizar una adecuada prestación del servicio a los usuarios y la sostenibilidad financiera a través de la implementación del Modelo de Atención Integral en Salud MAIS.
- El MDN a través de la Fuerza Pública ampliará la cobertura de los programas de rehabilitación del personal con disminución de la capacidad psicofísica a través del CRI para mejorar la calidad de vida de los uniformados y sus familias.
- El MDN en conjunto con la fuerza pública desarrollará programas que permitan mejorar el bienestar integral para los uniformados y sus familias.
- El MDN tramitará un Proyecto de Ley que establezca beneficios para el veterano, en reconocimiento a la labor cumplida y su servicio prestado al país.
- El MDN y la Caja de Sueldos de Retiro de las FF.MM (CREMIL) y la Caja de sueldos de retiro de la Policía Nacional (CASUR) deberán realizar las acciones encaminadas fortalecer el sistema pensional del sector.

⁷⁹ Capacitándolos en temas tácticos y en las diversas especialidades jurídicas que deben atender como lo son: las instancias disciplinarias, penales ordinarios y/o especiales, la justicia penal militar, las administrativas, que tendrán que hacer presencia en la JEP.

- El MDN en coordinación con la Caja de Honor definirán los lineamientos para garantizar el modelo de solución de vivienda para el personal de la Fuerza Pública.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base 2018	Meta a 2022
Proyecto de Ley que establezca beneficios a los veteranos	Por definir	Por definir

I. Fortalecimiento de las capacidades empresariales.

1) Objetivo

Fortalecer el modelo estratégico y de Gobierno Corporativo del GSED y sus entidades, que contribuya a mejorar su eficiencia y competitividad y potencie su crecimiento de cara a la autonomía estratégica militar nacional y a la generación de capacidades y servicios para la Fuerza Pública.

2) Estrategias

- El MDN fortalecerá el modelo estratégico y de Gobierno Corporativo del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED) y sus entidades, que contemple su misionalidad frente a los nuevos retos y capacidades adquiridas, procesos de transformación, la aplicación de los principios de la OCDE. Así mismo, se impulsará la actualización normativa en temas aduaneros, tributarios, contractuales y comerciales.
- El Ministerio de Defensa a través del GSED, fortalecerá las capacidades de la industria de defensa del país, a partir de programas que estimulen el desarrollo de capacidades en ciencia, tecnología e innovación, articuladas con la industria nacional. Que permitan alcanzar un grado de autonomía tecnológica para el sostenimiento, renovación, modernización y construcción de buques, aviones, armamento, munición, partes y componentes.
- El Ministerio de Defensa a través del GSED estructurará y desarrollará interinstitucionalmente programas y proyectos de uso dual para fortalecer las capacidades de la Fuerza Pública a través de las empresas del sector Defensa.
- El Ministerio de Defensa a través del GSED propenderá por la prestación del servicio público esencial de transporte aéreo por parte del Estado en las regiones de difícil acceso y conectividad.
- El Ministerio de Defensa a través del GSED promoverá la participación del Sector Defensa en los espacios gubernamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) con el fin fortalecer marcos normativos y desarrollar programas y proyectos de CTI. Asimismo, fortalecer los procesos de cooperación industrial y social, además de la propiedad intelectual del Sector Defensa, buscando la transferencia y/o comercialización de dichos bienes, así como su apalancamiento.

- El Ministerio de Defensa a través del GSED mejorará la productividad, competitividad, eficiencia de sus empresas y de las capacidades de la industria de defensa, como aporte al progreso del sector y de la economía nacional.

3. Bibliografía

Comisión Asesora de Política Criminal. (2012). *Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano*. Bogotá.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2018). *El uso de niños, niñas y adolescentes como modalidad de circulación: Elementos para su definición, caracterización, análisis e intervención*. Bogotá.

Defensoría del Pueblo. (2010). *La minería de hecho en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (6 de octubre de 2016). Dividendos ambientales de la paz. Retos y oportunidades para construir una paz sostenible. *Archivos de Economía*.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2018). *Estudio sobre impacto extracción Ilícita de minerales*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-. (2018). Seguridad y defensa: la fuerza pública garante de un país próspero y en paz. En D. N. -DNP-, *Colombia productiva y sostenible. Un propósito de todos*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-; Ministerio de Justicia y del Derecho -MJD-; Policía Nacional de Colombia -PNC-; Fiscalía General de la Nación -FGN-. (2018). *Diagnóstico para CONPES sobre Mercados Internos de Drogas*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación -DNP-; Policía Nacional de Colombia -PNC-. (2017). *Narcomenudeo en Colombia: Una transformación de la economía criminal*. Bogotá.

Dirección General Marítima -DIMAR-. (2014). *Plan Estratégico de Desarrollo Dimar 2030*. Bogotá.

Dirección General Marítima -DIMAR-. (2018). *Informe Estadísticas Actividad Marítima en Colombia*. Bogotá D.C.: DIMAR.

Dirección Nacional de Inteligencia -DNI-. (2018). *Insumo para Plan Nacional de Desarrollo - Documento de Trabajo*. Bogotá.

Ejército Nacional de Colombia -EJC-. (2017). *Manual Fundamental del Ejército 3.0 Operaciones*. Bogotá. Obtenido de <https://cedoe.mil.co/Manuales/MFRE/MFRE-3-0/mobile/index.html#p=4>

Gobierno de Colombia - UNODC Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – Simci. (2018). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional -MDN-. (2009). *Fortalecimiento de las capacidades de la fuerza pública: recursos extraordinarios 2007-2010*. Bogotá.

Ministerio de Defensa Nacional -MDN-. (2015). *Fuerzas Armadas más fuertes que nunca: Ministerio de Defensa Nacional 2011 - 2015*. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho -MJD-, Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-, Oficina de Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito -UNODC-. (2018). *Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar*. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho -MJD-; Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2016). *Microtráfico y comercialización de sustancias sicoactivas en pequeñas cantidades en contextos autores. Cartilla de Guía Metodológica*. Bogotá.

Observatorio de Drogas de Colombia -ODC-. (2018). *SIDCO*. Obtenido de Balance Antidrogas: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/balance-antidrogas>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito –UNODC–. (s.f.). *Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/TOC12_fs_general_ES_HIRES.pdf

Organización de las Naciones Unidas -ONU-. (2000). *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos*.

Unidad de Información y Análisis Financiero. (2018). *Documento Diagnóstico Insumo para Plan Nacional de Desarrollo*. Bogotá.

C. Alianza contra la corrupción: tolerancia cero con los corruptos

Colombia necesita seguir avanzando en ser una sociedad más equitativa, productiva e implacable contra la corrupción. En ese sentido, fortalecer los mecanismos de lucha contra la corrupción y acercar los asuntos públicos al ciudadano, son elementos estratégicos para luchar contra la desigualdad y generar confianza en las instituciones.

En efecto, la corrupción ha sido un tema de incremental preocupación en la agenda pública, pues se ha evidenciado cómo ésta incide negativamente en el desarrollo económico y social del país. Lo anterior, considerando que “el uso del poder para desviar la gestión de lo público hacia el beneficio privado” (Departamento Nacional de Planeación, 2013) se materializa a través de elementos y canales que permean la gestión pública.

En particular, en materia de desarrollo económico asociado a la productividad, la corrupción incita la competencia desleal, mediante el uso de sobornos, favoritismos y colusiones. En consecuencia, desincentiva el emprendimiento y la inversión extranjera, generando incertidumbre en el mercado y afectando el crecimiento social. Igualmente, es previsible un efecto directo en la capacidad institucional, en la medida en que los procesos de modernización y gestión se ralentizan. De modo que el Estado debe invertir recursos en controlar y combatir el fenómeno, dejando de lado otras prioridades que obstaculizan la provisión eficiente de bienes y servicios y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

Estos efectos se reflejan en la percepción negativa de la ciudadanía sobre el desempeño de lo público, que motiva comportamientos individualistas para lograr garantizar la satisfacción de sus necesidades y, a su vez, atenúan la desconfianza entre ciudadanos, que se conciben como competidores por una oferta escasa perpetuándose el oportunismo y la ilegalidad. Ante este panorama, la ciudadanía no confía la representación de sus intereses individuales ni colectivos a actores ciudadanos o políticos.

Por ello, es necesario propiciar cambios culturales transformadores y seguir acercando al ciudadano a los asuntos públicos, a través de mecanismos como la participación ciudadana y la transparencia. Esto implica que el Estado brinde información clara y completa al ciudadano permitiéndole involucrarse de manera activa, responsable y constructiva en los asuntos públicos.

1. Diagnóstico

El Estado colombiano ha venido orientando sus esfuerzos hacia lograr una gestión pública más eficiente y productiva, buscando altos grados de legitimidad y confianza. Dichos esfuerzos se han concentrado en fortalecer los mecanismos para la lucha contra la corrupción y el acercamiento de la gestión pública al ciudadano, a través del afianzamiento del acceso a la información y la participación ciudadana, política y electoral.

La lucha contra la corrupción ha estado fundamentada en el fortalecimiento del Estado para enfrentar el fenómeno, en el impulso de normatividad, reformas institucionales y políticas necesarias para enfrentarlo y castigarlo en todas sus formas y la disposición de sistemas de información que promueven la denuncia y el escrutinio ciudadano. Entre los principales avances

están la creación de agencias especializadas⁸⁰, la expedición Políticas Públicas y normativas⁸¹, los esfuerzos de articulación interinstitucional⁸², las iniciativas para el análisis del fenómeno⁸³ y la adhesión a iniciativas internacionales⁸⁴ para prevenir, investigar y sancionar hechos de corrupción.

En concordancia con los esfuerzos implementados, el número de sanciones por hechos asociados a la corrupción denotan un aumento en la capacidad de sanción del fenómeno. Según el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, entre 2010 y 2017, las sanciones penales han aumentado un 200%⁸⁵, mientras las sanciones disciplinarias han aumentado en un 20%⁸⁶. No obstante, la cuantía de los fallos con responsabilidad fiscal ha aumentado en un 365% en el mismo periodo, lo que puede denotar un aumento en la magnitud del fenómeno.

Así, no sorprende que, en términos de percepción del fenómeno, Colombia persiste en un nivel de riesgo alto de corrupción. Los resultados del último Índice de Percepción de la Corrupción⁸⁷, evidencian que el país se ubicó en el puesto 96 entre 180 países, con un puntaje de 37 puntos (Transparencia Internacional, 2017). Así mismo el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas⁸⁸ identifica que 13 de las 32 gobernaciones del país se encuentran en riesgo alto o muy alto de corrupción (Transparencia por Colombia, 2016). Así mismo, de las 32 contralorías departamentales, 16 están en riesgo alto o muy alto, lo cual reviste una mayor gravedad si se tiene en cuenta que son las encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal.

Lo anterior impacta directamente, y de manera negativa, la productividad del país. El Índice de Competitividad Global⁸⁹, ubica a Colombia en el puesto 89 entre 140 países, en el escalafón de

⁸⁰ Secretaría de Transparencia y Agencia Colombiana de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

⁸¹ Política Pública Integral Anticorrupción, el Estatuto Anticorrupción y la Ley Antisoborno, entre otras.

⁸² Comando Anticorrupción (Conformado por Procuraduría, Fiscalía, Contraloría y Presidencia) y C4 (Conformado por UIAF, DNI, DIPOL y Presidencia)

⁸³ Se creó el Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, concebido como un centro de pensamiento útil para la toma de decisiones.

⁸⁴ Se adhirió a escenarios internacionales en materia de transparencia, lucha contra la corrupción y soborno trasnacional, como la Convención Anticorrupción de la OCDE, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción

⁸⁵ Para el año 2010 se efectuaron 208 sanciones penales, mientras en 2017 ascendían a 622.

⁸⁶ Para el año 2010 se efectuaron 2232 sanciones disciplinarias, mientras en 2017 ascendían a 2689.

⁸⁷ El índice de percepción de la corrupción elaborado por la organización no gubernamental Transparencia Internacional mide, en una escala de cero (percepción de muy corrupto) a cien (percepción de ausencia de corrupción), los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país determinado y consiste en un índice compuesto, que se basa en diversas encuestas a expertos y empresas.

⁸⁸ Medición que realiza a partir del cumplimiento de normas y la actuación de sus controles, adelantada por Transparencia por Colombia, que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa en gobernaciones y las contralorías departamentales. El Índice de Transparencia, se basa en tres tipos de riesgo: visibilidad: capacidad de generar y entregar información pública; institucionalidad: desarrollo de procesos administrativos para la toma de decisiones y su ejecución; y control y sanción: operación de los controles a la gestión.

⁸⁹ El índice de competitividad mide cuán productivamente un país utiliza sus recursos disponibles. En consecuencia, el índice mide las instituciones, políticas y factores que definen los niveles de prosperidad económica. El índice es calculado utilizando información pública disponible y la Encuesta de Opinión Ejecutiva, una encuesta realizada por el Foro Económico Mundial a instituciones líderes en investigación y organizaciones de negocios en los países evaluados. *World Economic*

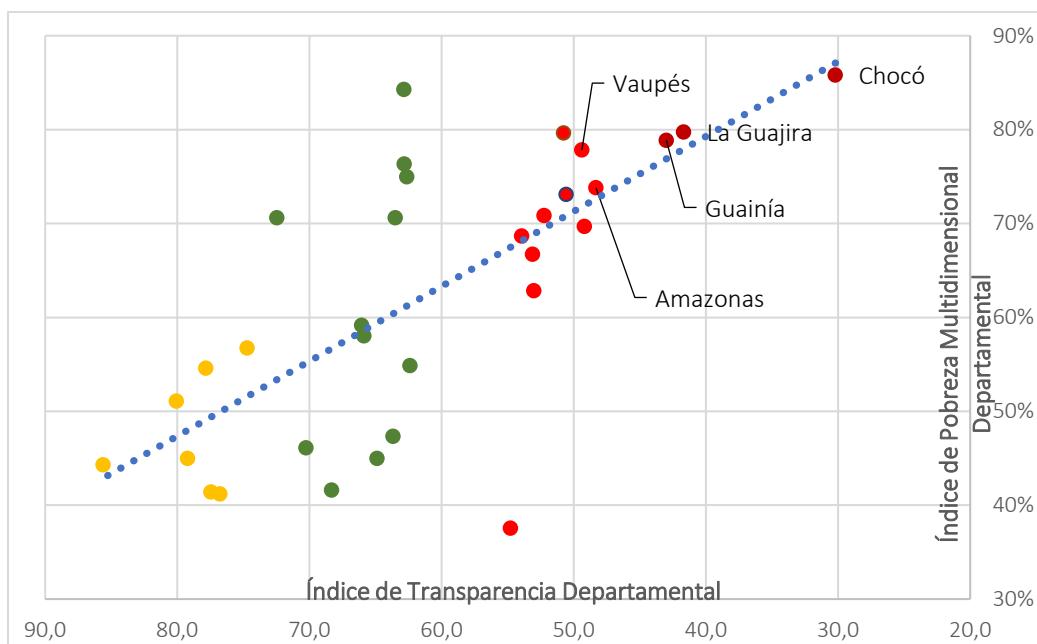
instituciones con la capacidad de proveer las condiciones necesarias para una economía próspera. Adicionalmente, el mismo instrumento afirma que el factor más problemático para hacer negocios en Colombia es la corrupción (Foro Económico Mundial, 2018).

En consecuencia, la corrupción no atañe solamente al sector público. Es importante anotar que la ANDI⁹⁰ señala que más del 30% de los empresarios tiene una tolerancia alta frente a la entrega de un obsequio o pago en efectivo para evadir un requisito aduanero, agilizar un trámite en el Estado o buscar la condonación de una multa o sanción (ANDI, 2017). Esto parece evidenciar la existencia de la normalización de la corrupción para mantenerse en el mercado.

En el entendido que la productividad y el crecimiento económico están abocados a contribuir al desarrollo social, podría afirmarse que la efectividad de las acciones estatales tendientes a garantizar este último se ven afectadas, en la medida en que se deja de percibir una cantidad potencial de recursos asociada a la “productividad que no se materializa”. De cualquier manera, el desarrollo social se ve doblemente afectado, en la medida en que este fenómeno lo impacta también directamente, cuando los recursos que le son efectivamente asignados se ven desviados.

En ese sentido, se evidencia una correlación entre la capacidad para prevenir y combatir riesgos de corrupción a nivel departamental y el comportamiento del índice de pobreza multidimensional.

Gráfica 48. Índice de Pobreza Multidimensional a nivel departamental vs Índice de Transparencia Departamental



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE (2005) y Transparencia por Colombia (2015 -2016).

Forum (2017), *The Global Competitiveness Report 2017–2018*, Geneva

⁹⁰ Encuesta de Percepción de la Corrupción en la Actividad Empresarial, 2017.

Las administraciones departamentales que se ubican en un riesgo de corrupción administrativa alto y muy alto⁹¹, tienden a presentar un índice de pobreza multidimensional superior al 60% (DNP, 2005).

En efecto, la desviación de los recursos públicos tiene un efecto en la provisión de bienes y servicios, desacelerando el desarrollo social y repercutiendo directamente en las posibilidades del desarrollo de poblaciones y territorios. Es así como, con corte a 31 de mayo de 2018, se cuentan 4.741 responsables fiscales⁹² que actualmente le deben al Estado la suma de \$3.4 billones⁹³ por concepto de corrupción o inadecuado uso de los recursos públicos (Contraloría General de la República, 2018). Se estima que este monto corresponde a 1) aproximadamente tres veces el presupuesto de inversión del sector salud y protección social en los años 2017 y 2018; 2) el presupuesto de inversión del sector educación para el 2018; 3) la financiación de aproximadamente 3.656 proyectos de vías terciarias; 4) la habilitación de aproximadamente 4500 proyectos de espacios públicos de recreación y deporte; 5) la dotación de aproximadamente 1504 proyectos de agua potable y saneamiento básico⁹⁴.

Todo lo anterior ha implicado que el Estado canalice recursos públicos en la lucha contra la corrupción en lugar de destinarlos a favorecer el desarrollo económico y social, debilitando la capacidad de sus propias entidades y disminuyendo su legitimidad. Por esta razón, la ciudadanía juega un papel fundamental para prevenir los efectos perversos del fenómeno.

En efecto, una ciudadanía consciente de sus deberes y derechos e involucrada en la gestión pública es un factor fundamental a la hora de luchar contra la corrupción. Por lo anterior, la Ley 1757 de 2015⁹⁵ definió lineamientos en materia de rendición de cuentas y control social y flexibilizó los mecanismos de participación, facultando una mayor posibilidad de incidencia en las decisiones públicas que afectan e interesan a los ciudadanos⁹⁶.

⁹¹ Aquellas con puntuaciones entre 0 y 59.9, que representan un 40.6% de las gobernaciones del país.

⁹² Personas naturales o jurídicas a quienes se les ha dictado fallo con responsabilidad fiscal en firme y no han satisfecho la obligación contenida en él. Según la Ley 610 de 2000, un proceso de responsabilidad fiscal se entiende como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las Contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de ésta, causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa un daño al patrimonio del Estado

⁹³ Se incluye la información de la Contraloría General de la República (Nivel Central y Gerencias Departamentales Colegiadas), las contralorías territoriales (Departamentales, Distritales y Municipales) y la Auditoria General de la República.

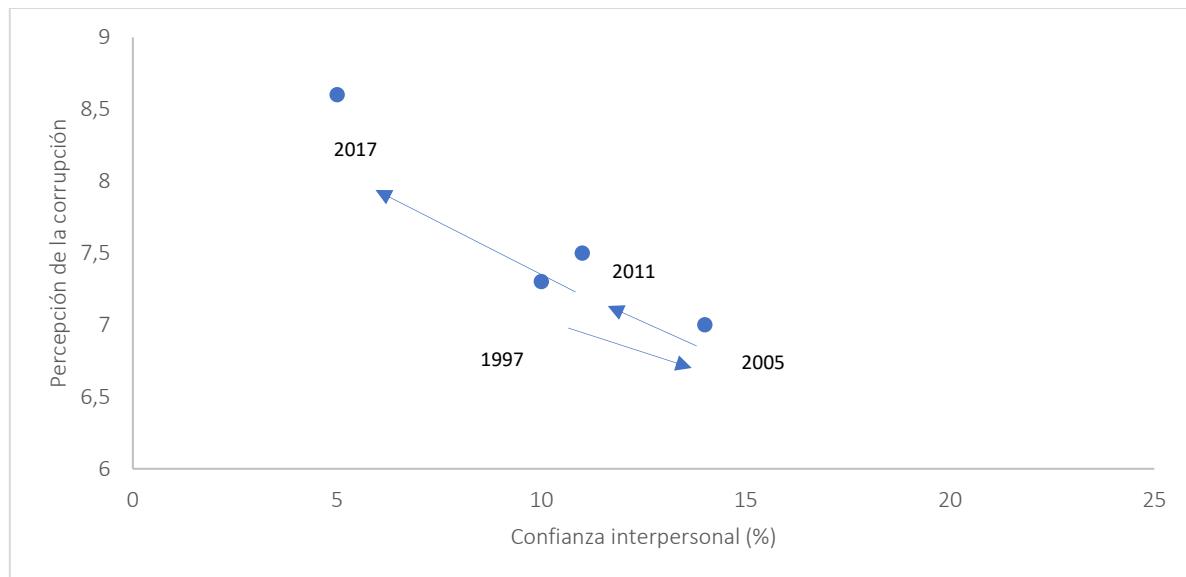
⁹⁴ Las estimaciones de la cantidad de proyectos de vías terciarias, espacios públicos y agua potable y saneamiento expuestas, son resultado de la división del valor de los fallos de responsabilidad fiscal en firme, entre el valor individual promedio de los proyectos. El valor individual del proyecto es producto de la división de los recursos invertidos por el Departamento de la Prosperidad Social para el periodo 2010 a 2018 (con corte a septiembre) entre la cantidad de proyectos para cada sector de inversión.

⁹⁵ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

⁹⁶ Constitución Política, Artículo 2.

No obstante, Colombia cuenta con múltiples espacios reglamentados de participación ciudadana⁹⁷ que en ocasiones duplican esfuerzos, lo que dificulta la defensa de intereses comunes a través de canales específicos e invisibiliza a la ciudadanía, pues su participación se diluye. La complejidad en el funcionamiento de los mecanismos, canales e instancias de participación ciudadana podría originar un desinterés creciente en el ejercicio de este derecho. Prueba de ello es que el 88.2% de los ciudadanos no conoce por lo menos un espacio de participación, solo el 29% considera que estos permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos que benefician a la comunidad, y sólo el 35% está de acuerdo con que participar aporta a la solución de problemas de la comunidad (DANE, 2017). Esto evidencia no solamente el nivel de deslegitimación de los espacios, sino también la falta de credibilidad en la capacidad de que un individuo represente intereses comunes. De acuerdo con la Medición de Capital Social, el porcentaje de ciudadanos que expresan no tener ninguna conexión con la sociedad en diferentes aspectos ha subido un 20% entre 2011 y 2017, y el porcentaje de personas que afirman confiar en las demás personas bajó del 12% al 5%, durante el mismo periodo (CONTRIAL, 2017).

Gráfica 49. Distribución confianza interpersonal y percepción de corrupción Colombia 97-05-11-17



Fuente: Medición de Capital Social (BARCAS, 2017).

A este respecto, la corrupción parece jugar un rol definitivo, pues las personas confían menos en los demás en la medida en que perciben que la corrupción aumenta. En consecuencia, la ciudadanía tiene claras dificultades para confiar la defensa social o política de sus intereses a alguien más.

En efecto, alrededor de la mitad de la población facultada para votar, se abstuvo de hacerlo en las elecciones realizadas entre 2003 y 2018. De acuerdo con la Encuesta de Cultura, entre las razones que expresan los ciudadanos para no votar, se encuentra la baja identificación con algún candidato, poca representatividad de los partidos políticos, el bajo conocimiento e interés en el proceso y que

⁹⁷ Cerca de 62 instancias y espacios de participación ciudadana a nivel nacional y 78 del nivel territorial.

este es percibido como corrupto (DANE, 2017). Por su parte, en la Medición de Capital Social, solo el 4,6% de las personas que afirman haber votado, recuerda por quien votó y solo el 3% sabe si su candidato salió elegido (CONTRIAL, 2017). Cabe anotar que las instituciones en las que menos confían los ciudadanos son los movimientos y partidos políticos (61,6%) y El Congreso de la República (51,7%) (DANE, 2017).

Esto responde a elementos que han contribuido a que el funcionamiento del sistema electoral y de partidos no sea óptimo y, por ende, los niveles de confianza y credibilidad sean bajos. Entre estos, requieren particular atención: Bajo nivel de independencia del Tribunal Electoral, debilidades en los mecanismos de financiación de campañas, definición de listas y criterios de transparencia al interior de los partidos políticos e inexistente regulación del cabildeo.

Así las cosas, reconociendo los altos niveles de desconfianza entre los ciudadanos y hacia las instituciones, así como las dificultades para la participación ciudadana y política, el Estado colombiano ha avanzado en acercar la gestión pública al ciudadano y superar la opacidad desde el sector público⁹⁸, permitiendo al ciudadano ejercer control social y colaboración con las instituciones⁹⁹. Al respecto, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Percepción Ciudadana¹⁰⁰, más ciudadanos consideran que las entidades del sector público proporcionan información clara, completa y actualizada, pasando de 63% en 2016 a 71% en 2017 (DNP, 2017).

No obstante, en materia de cumplimiento de las condiciones para la divulgación de información¹⁰¹, la última versión del Índice de Transparencia de las Entidades Públicas¹⁰², evidencia que sólo “28 entidades nacionales de 75 evaluadas, cuentan con las tres herramientas de gestión de la información pública que exige la Ley de Transparencia¹⁰³, y diez no cuentan con ninguno de estos documentos”¹⁰⁴ (Transparencia por Colombia, 2016).

En términos de cobertura y calidad de trámites y servicios, según el Índice de Percepción Ciudadana, ha habido una mejoría en los últimos años, pasando de 59 a 62 puntos de 100 posibles, en los

⁹⁸ Se resaltan la Ley de Transparencia y Acceso a la información, la membresía en la Alianza para el Gobierno Abierto, el ingreso a la OCDE y a su Red sobre Gobierno Abierto e Innovador en América Latina y el Caribe, la habilitación de portales de interacción estado-ciudadanía como Urna de Cristal, el Portal de Datos Abiertos o Software Público Colombia, entre otras iniciativas.

⁹⁹ *Open Contracting Partnership, Global Initiative for Fiscal Transparency* y la Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva

¹⁰⁰ Es un estudio que realiza el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP desde el 2011 para conocer la percepción de los ciudadanos frente a la calidad y accesibilidad de los trámites y servicios del Estado, así como sus intereses, expectativas y necesidades sobre la interacción que tienen con las entidades públicas.

¹⁰¹ Este indicador evalúa el cumplimiento y contenido de tres documentos requeridos mediante la ley de transparencia y acceso a la información- Ley 1712 de 2014, a saber, registro de activos de información, esquema de publicación de información e índice de información clasificada y reservada.

¹⁰² Elaborado por Transparencia por Colombia.

¹⁰³ Ley 1712 de 2014 mediante la cual se ratifica el acceso a la información pública como un derecho fundamental

¹⁰⁴ Las entidades del orden nacional obtuvieron una calificación de 60,4 puntos en promedio sobre 100 posibles, las entidades departamentales 48,5 puntos, mientras las contralorías departamentales una calificación de 37,4.

últimos cuatro años. Sin embargo, la misma medición evidencia que el porcentaje de ciudadanos insatisfechos con el Estado es del 36% (DNP, 2017). Esto se debe, en gran parte, a las barreras de acceso a trámites en los territorios, considerando que los departamentos de Colombia tienen apenas una tercera parte de las entidades que prestan trámites en Bogotá.

Aunado a lo anterior, existe una marcada tendencia hacia el canal presencial, ya que tan solo el 33% de la población utiliza el canal digital para interactuar con el Estado. Lo anterior guarda relación con el hecho de que el 50% de los hogares no tiene acceso a internet, que los ciudadanos perciben más seguro el canal presencial y que tan solo el 10% de los trámites y servicios se pueden iniciar y culminar en línea (DNP, 2017).

2. Estrategias

a. Pacto de Cero Tolerancia a la Corrupción y Falta de Transparencia

1) Objetivo

Consolidar una estrategia para fortalecer las capacidades institucionales para combatir la corrupción, afianzar la legalidad y el relacionamiento colaborativo con el ciudadano

2) Estrategias

a) Con el propósito de aportar al conocimiento y comprensión del fenómeno de la corrupción:

- Bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República a través de la Secretaría de Transparencia (ST), el DNP, DAEP, DANE y MinTIC, se consolidarán y estandarizarán procesos de mejoramiento de la calidad de la información, desde la recolección de los datos hasta su análisis para la toma de decisiones, con el propósito de garantizar la calidad, confiabilidad y el flujo eficiente y transparente de la información.
- La Vicepresidencia liderará la creación del Sistema General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción cuya finalidad es unificar y garantizar la interoperabilidad de la información potencial para la investigación del fenómeno, que permita analizar el fenómeno de la corrupción y la toma de decisiones.
- El DNP con el acompañamiento de la Vicepresidencia a través de la ST y DAEP, avanzarán en la estandarización y divulgación de un único concepto de corrupción, las conductas que relaciona, su materialización y efectos, en las instituciones del Estado, el sector privado y la ciudadanía.

- La Vicepresidencia, en particular la ST a través del Observatorio de Transparencia y Anticorrupción, pondrá en marcha la Red de Observatorios Anticorrupción como una estrategia para incentivar la investigación en entidades públicas del orden nacional y departamental, del sector privado y de la sociedad civil que permitan entender las dinámicas del fenómeno desde diferentes territorios, sectores y actores.
- La Vicepresidencia a través de la ST, CCE y el DAFF realizarán capacitaciones conjuntas y dirigidas a funcionarios públicos de entidades territoriales donde se pueda robustecer las capacidades para prevenir la materialización de riesgos de corrupción, por medio de Jornadas de Transparencia con Enfoque Territorial (TET) donde se pueda aplicar un enfoque diferencial por cada uno de los 32 departamentos del país.
- La Vicepresidencia y la ST liderarán con el acompañamiento del DNP, el uso de aproximaciones de innovación, especialmente el uso de la economía experimental y demás ciencias del comportamiento, a través de al menos dos ejercicios para el análisis, comprensión y mitigación del fenómeno en el desarrollo de programas y/o políticas. Específicamente, se continuará experimentando con instrumentos basados en tecnologías digitales móviles para motivar e incrementar el impacto de la participación ciudadana en el seguimiento y control de programas y políticas públicas.
- Se fortalecerá la toma de decisiones de la Comisión Nacional de Moralización, mediante la estructuración de un tablero de control de corrupción, que incluya indicadores producto de mediciones más robustas, haciendo uso de Big Data, en responsabilidad de la Vicepresidencia a través de la ST como Secretaría Técnica y en conjunto con el DNP, MinTIC y el DANE.
- La Vicepresidencia, la ST y DAFF, liderarán la construcción de Planes Anticorrupción y de Atención al Ciudadano sectoriales y territoriales, con la retroalimentación de los hallazgos producto de las auditorias adelantadas por los Organismos de Control.

b) En aras a robustecer las capacidades institucionales para prevenir la materialización de riesgos de corrupción:

- *Contratación y compra pública*
- La CCE con el acompañamiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP y el DNP, fortalecerán el sistema de contratación pública mediante:
 - La expedición de normatividad contractual, contemplando i) criterios más estrictos para la contratación directa y la delimitación taxativa de bienes y servicios sobre los cuales puede hacerse uso de ella; ii) disposiciones que eviten los procesos contractuales con único proponente; iii) un mecanismo para la identificación, sanción e inhabilitación de personas naturales y jurídicas, de carácter público o privado, que por sus conductas sean riesgosas para la prestación de servicios y los recursos de la nación, con especial atención a procesos contractuales en materia de desarrollo social; iv) limitaciones claras y de aplicación estricta

a la discrecionalidad en los gastos de publicidad y eventos; v) componente de lucha contra conductas anticompetitivas para combatir la colusión en las licitaciones públicas; vi) definir y establecer la prohibición legal de los conflictos de interés en la contratación pública.

- La estandarización del SECOP II como única plataforma transaccional para la creación, evaluación, adjudicación y seguimiento a los procesos contractuales nacionales y territoriales, para lo que se requiere simplificar la recolección de información contractual, la atención y soporte a los usuarios y la incorporación de las necesidades de información para el seguimiento de los organismos de control fiscal.
- Valorar e impulsar las modificaciones necesarias para limitar y depurar la existencia de regímenes excepcionalidad contractual dispuestos en la normatividad actual.
- Consolidar la Tienda Virtual del Estado colombiano como la herramienta primordial de agregación de demanda para permitir a las entidades estatales comprar bienes, obras y servicios; y la adjudicación de contrataciones menores, urgentes y especiales. Es ideal que se ofrezcan precios favorables y se suscriba un compromiso ético en la relación comercial, promoviendo compras más ágiles, económicas y transparentes.
- Expedir un estatuto del régimen de inhabilidades e incompatibilidades en la contratación estatal con el fin de superar la dispersión normativa en la materia.
- Se creará la Unidad de Evaluación y Eficiencia Presupuestal, con la participación del MHCP, el DNP, CCE y los Organismos de Control Fiscal, que a través de diseño de una batería de indicadores hará seguimiento a los recursos públicos del orden nacional y territorial, y acompañar técnicamente con la diseminación de mejores prácticas y la aplicación de correctivos tempranos.
- CCE y MinTIC generarán escuelas de transformación digital dirigidas a servidores públicos y ciudadanía donde se afianzarán capacidades para el uso del SECOP y veeduría ciudadana en la contratación.
 - *Integridad y cultura de la legalidad y de lo público en el Estado y la sociedad*
 - La Vicepresidencia a través de la ST, el DAFFP y el DNP, formularán una política de integridad que logre la apropiación de comportamientos virtuosos y preventivos en el servicio público, privado y la ciudadanía. La política debe incluir la alineación normativa e institucional en materia de integridad y probidad; el diseño e implementación de un programa de capacitación para funcionarios públicos y contratistas; la conceptualización y reglamentación de los conflictos de intereses, generando en los servidores capacidades en la identificación y gestión de estos comportamientos. Esta política debe identificar líneas de acción dirigidas a romper con los paradigmas culturales que valoran más la cultura del atajo que la del logro basado en el esfuerzo y la del interés individual sobre el general, que incentiva dinámicas como la evasión de impuestos.

- La ST deberá incentivar una política de prevención de la corrupción en el sector privado, que incluya a las empresas estatales, en las cuales se incentiven los programas de cumplimiento anticorrupción, la firma de pactos de integridad y en general la corresponsabilidad del sector privado en los temas de lucha contra la corrupción.
 - Se incluirá en los procesos de selección de personal a cargo de la CNSC un componente de integridad que incluya dilemas éticos y conflictos de intereses.
 - Se impulsarán cátedras de ética, participación ciudadana, prevención y lucha contra la corrupción en universidades y colegios, lideradas por la Vicepresidencia a través de la ST.
 - *Gestión de control interno y disciplinario*
 - Se adoptará el Sistema de Información Misional – SIM de la Procuraduría General de la Nación - PGN como único mecanismo electrónico de registro de la función disciplinaria nacional y territorial que permita que el flujo de información, la gestión y administración de expedientes entre la PGN, las personerías distritales y municipales y las Oficinas de Control Interno - OCI de las entidades públicas.
 - Se fortalecerá la capacidad de vigilancia del control interno, bajo el liderazgo de DAFP y la Vicepresidencia, a través de la ST, mediante la profesionalización de las OCI a nivel nacional y territorial, con criterios técnicos y personal cualificado, teniendo en cuenta los grados de complejidad de las entidades.
 - El DAFP diseñará un sistema de selección meritocrática, evaluación del desempeño, formación y capacitación de jefes de OCI para asegurar la competencia y experiencia técnica anticorrupción en las entidades públicas del orden nacional y territorial.
 - El DAFP definirá directrices de auditoría para la detección de fraude y corrupción, con el fin de mejorar las capacidades de auditoría en la detección de fraudes por parte de las OCI, en la administración de riesgos por parte de las oficinas de planeación y los equipos directivos de las entidades, la adopción de un modelo de auditorías compartidas en sectores de alto riesgo y la implementación de comités de auditorías en las empresas estatales.
 - El DAFP diseñará lineamientos y metodologías a implementar por parte de las entidades nacionales y territoriales, para la administración del riesgo y el ejercicio de auditorías internas a partir de la analítica de datos, técnicas asistidas por computador, muestreos, análisis de proporción, análisis de variación y auditorías forenses.
- c) **Con la finalidad de fortalecer la investigación y sanción efectiva de conductas asociadas a la corrupción:**

- *Vigilancia de la gestión fiscal nacional y territorial*
 - La Presidencia de la República liderará el proceso de reestructuración del modelo de control fiscal nacional y territorial, en coordinación con todas las entidades competentes, con la finalidad de garantizar la profesionalización en el carácter preventivo y de advertencia que permitan la articulación y el resarcimiento oportuno y efectivo al daño al patrimonio público. Dicho modelo debe contemplar, la autonomía financiera y gerencial/administrativa del control fiscal territorial, la selección por concurso de méritos de los contralores territoriales, el cambio de periodos que prevean la injerencia de actores locales, la adopción de medidas anti-clientelistas y la posibilidad de invertir en tecnología y modernización institucional.
- *Investigación y judicialización de conductas punibles asociadas a la corrupción*
 - Establecer el Bloque de Búsqueda Anticorrupción, como un espacio de articulación interinstitucional entre la Dirección Nacional de Inteligencia - DNI, Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) - Fiscalía General de la Nación, Dirección de Investigación Criminal - Policía Nacional, CCE, ST, la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) y la Contraloría General de la Nación, Auditoría General de la República y PGN, con el fin de garantizar una investigación y sanción más efectiva de la corrupción y sus nexos con el crimen organizado, incluyendo protocolos para el flujo interinstitucional de información, aprovechando y compartiendo fortalezas y capacidades de cada institución en el marco de sus competencias, incluso mediante la realización de operaciones encubiertas conjuntas.
 - Bajo el liderazgo del DNP y la Vicepresidencia a través de la ST, se realizarán estudios de casos del modus operandi en delitos asociados a la corrupción, incluyendo sus vínculos con el crimen organizado, que permitan comprender y prevenir su ocurrencia, fortalecer investigaciones y su eventual judicialización.
 - A través de la gestión de Cancillería y ST, promover la cooperación judicial entre autoridades administrativas, judiciales, penales y de control en el orden internacional para el intercambio de conocimiento y hacer más efectivas las investigaciones y sanción de actos de corrupción.
 - El DNP y la Vicepresidencia, con la colaboración de la Rama Judicial, la Policía Judicial y la Fiscalía, realizarán un estudio de los procedimientos de investigación y judicialización de delitos asociados a la corrupción que permita identificar cuellos de botella y oportunidades de mejora en el fallo de ellos en el SPOA.
 - La Vicepresidencia, pondrá en funcionamiento un mecanismo de denuncia y recolección de pruebas sobre actos de corrupción y enriquecimiento ilícito, cuyo desarrollo debe contemplar el uso de redes sociales y líneas telefónicas, un marco jurídico de protección física y laboral de denunciantes de corrupción, e incentivar a la denuncia a través de un sistema de recompensas para quienes entreguen pruebas veraces y útiles.

3) Metas preliminares

Indicadores de Resultado		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
% de percepción en el progreso en la reducción de la corrupción	29	Por definir
% del PIB de las transacciones de <i>e-procurement</i> gestionadas a través de la Tienda Virtual del Estado Colombiano y del SECOP II	Por definir	Por definir
% del monto de la reparación al Estado por el daño causado por actos de corrupción, así como la extinción del dominio de bienes que tengan el mismo origen	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
% de avance del mecanismo de interoperabilidad de los sistemas de Información de gestión contractual, fiscal, penal, disciplinaria operando	0	Por definir
Red de Observatorios Anticorrupción Implementada	0	1
# de Planes anticorrupción y atención al ciudadano sectoriales implementados	0	Por definir
# de Planes anticorrupción y atención al ciudadano departamentales implementados	0	32
# de Jornadas de Transparencia con Enfoque Territorial realizadas en los cuatro (4) años de gobierno.	Por definir	Por definir
% de entidades estatales que usan plataformas transaccionales de contratación en línea SECOP y las buenas prácticas internacionales	Por definir	Por definir
# de documentos tipo estructurados para los procesos de contratación	Por definir	Por definir
% de funcionarios públicos y contratistas certificados en integridad, probidad y transparencia	Por definir	Por definir
Índice de eficiencia del gasto de inversión	Por definir	Por definir
# de sectores de la administración pública implementando estrategias de conflictos de interés	0	Por definir
# de acciones de racionalización de trámites del orden nacional, que generen un alto impacto en la ciudadanía ¹⁰⁵	Por definir	Por definir
# de acciones de racionalización de trámites del orden territorial, que generen un alto impacto en la ciudadanía ¹⁰⁶	Por definir	Por definir

¹⁰⁵ Las estrategias referentes a este indicador están planteadas en el Capítulo II: Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; Línea Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia.

¹⁰⁶ Ídem .

Indicadores de Producto		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
# de denuncias tramitadas a través del Mecanismo de denuncia y recolección de pruebas sobre actos de corrupción o enriquecimiento ilícito	0	Por definir
# de estrategias, acciones y herramientas para aumentar el monto de la reparación al Estado por el daño causado con actos de corrupción, así como la extinción del dominio de bienes que tengan el mismo origen.	Por definir	Por definir

b. Estado Abierto

1) Con el propósito de mejorar la capacidad de permitir la promoción y la garantía del acceso a la información pública

- Se pondrá en línea el Portal de Estado Abierto como punto principal de interacción y oferta institucional hacia la ciudadanía, en responsabilidad del MinTIC, con la coordinación de Urna de Cristal, el DNP y la Vicepresidencia. El Portal debe contener los desarrollos tecnológicos existentes para la promoción de la interacción y participación, el control social y el gobierno en línea, entre ellos; la simplificación de trámites y servicios; la disposición de una herramienta de consulta pública que indague por asuntos como los cambios de uso de suelo en los POT, el escrutinio de hojas de vida de candidatos a juntas directivas de empresas públicas; la presentación rigurosa de la agenda del gobierno, las agendas del presidente y los miembros del gabinete; seguimiento al presupuesto en línea con indicadores de desempeño y ejecución, con especial énfasis a la contratación pública mediante la visibilizarán de los contratistas de grandes proyectos; presentación pública de todas; y un componente de denuncias. Es esencial que cumpla normatividad en transparencia y acceso a la información, lenguaje claro, acceso a personas con discapacidad.
- El Gobierno Nacional diseñará y pondrá en funcionamiento una red de conocimiento nacional que configure un nuevo institucionalismo basado en la gestión del conocimiento, innovación y gestión de I + D, promoviendo un contexto de aprendizaje, un sistema de comunicación y un medio de integración, que sobrepase barreras organizativas, sectoriales, institucionales, culturales o territoriales, y que vincule actores de diferentes entornos, con la coordinación de actividades interdependientes. Esta red, utilizará de manera eficaz los flujos de información del gobierno, con el fin de convertirlos en conocimiento e innovación para el logro de los objetivos de la agenda pública y la promoción de intercambios entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esta Red de Conocimiento se articulará a través de un sistema de nodos, conformados por cada sector del gobierno nacional, asumiendo tanto una visión sistémica de la Red como la responsabilidad de diagnóstico, diseño, puesta en marcha y seguimiento.

- Las entidades del orden nacional y territorial publicarán la intención de iniciar estudios de conveniencia en la contratación, con el fin de que los proponentes puedan opinar y dar argumentos a favor y/o en contra de estos, durante el proceso de planeación precontractual.
- Fortalecer los programas de gestión documental de las entidades del orden nacional y territorial.
- Asimismo, las entidades nacionales y territoriales deberán adoptar los lineamientos de la estrategia de Lenguaje Claro del DNP, con el fin de garantizar el acceso, la comprensión y la utilidad de las comunicaciones públicas dirigidas a los ciudadanos.
- Los altos cargos públicos, ministros, magistrados, embajadores, entre otros, serán confirmados mediante procedimientos de audiencia pública en las comisiones constitucionales correspondientes del Senado de la República.

2) Para el reforzamiento de la rendición de cuentas en todos los sectores y niveles de gobierno

- El DAFP en coordinación con el DNP, tendrán como responsabilidad estandarizar el Sistema Nacional de Rendición de Cuentas, como instrumento para hacer seguimiento y evaluación ciudadana a los compromisos de planeación y gestión de todas las ramas del poder público y el nivel nacional y territorial. Además, ambas entidades deberán orientar la aplicación de lineamientos y herramientas para la realización de audiencias públicas de gobiernos nacionales, departamentales, distritales y municipales de dar a conocer a la ciudadanía la inversión en los planes plurianuales de desarrollo.
- La Vicepresidencia a través de la ST, adelantará la socialización masiva sobre el uso de las herramientas de seguimiento, denuncia y control ciudadano a la gestión de los funcionarios públicos y la ejecución del presupuesto.

3) Con el propósito de promover una participación inclusiva, responsable y constructiva, que fortalezca la democracia en el país

- El Ministerio del interior y el DNP formularán la Política Nacional de Inclusión Social y Participación Democrática. Para tanto, se requiere previamente:
 - Un análisis de impacto normativo ex post de los canales, espacios, instancias y mecanismos de participación, evaluando la efectividad del acervo normativo para optimizar su funcionamiento y organizar y articular la oferta institucional en la materia.

- Una estrategia de racionalización y economía de los espacios, instancias y mecanismos de participación, como es el caso de la Consulta Popular, con el fin de tener un sistema coherente, práctico, articulado y que cuente con mecanismos efectivos.
 - Un marco de orientación a nivel nacional y local para la promoción de los espacios de participación ciudadana como mecanismos para la garantía de la democracia.
- Así pues, el Ministerio del Interior con el apoyo del DNP formularán la política que contendrá, como mínimo, los siguientes componentes:
 - Fortalecimiento de los procesos de participación comunitaria, caracterizando las organizaciones, identificando sus necesidades, y afianzando capacidades internas en planeación estratégica, formulación de indicadores y consecución de recursos, entre otras. Se formulará la política de fortalecimiento a las Juntas de Acción Comunal, que deberá contener aspectos como el empoderamiento comunal, la gestión y consecución de recursos para el desarrollo de proyectos, herramientas tecnológicas para la autogestión y desarrollo económico y seguridad comunal. Finalmente, en el marco de la política de integral de libertad religiosa y de cultos, el Ministerio del Interior diseñará e implementará una estrategia de mapeo y caracterización de la labor social, cultural, educativa, de convivencia, de paz, reconciliación y enfoque diferencial de las entidades religiosas y sus organizaciones.
 - Fortalecimiento de los procesos de control social y veedurías ciudadanas, con el acompañamiento de la ST y DAEP. Se implementarán nuevos mecanismos de capacitación y formación dirigidos a las veedurías a través del Plan Nacional de Formación para el Control Social en alianza con la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas (RIAV).
 - Lineamientos de política en materia de planeación participativa que articulen los procesos de planeación participativa con los de presupuesto participativo. Lo anterior, con el fin brindar información completa y eficiente al ciudadano en el marco del aprovechamiento responsable y constructivo de los mecanismos de participación. Adicionalmente, se preverá la articulación de las instancias y procesos de participación en la planeación participativa y ordenamiento territorial. Finalmente, se adelantará la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa con el objetivo de formalizar su estructura y los procesos y procedimientos relacionados con su funcionamiento.
- El Ministerio del Interior implementará un programa de formación de liderazgo político de alto nivel dirigido a jóvenes, mujeres y demás personas interesadas en la participación política, dicho programa estará enfocado a generar competencias de liderazgo político, aspectos generales del Estado, Política transparente, Políticas públicas, innovación y marketing político. Con el desarrollo del programa se espera promover la participación política de nuevas generaciones de una manera innovadora, estratégica y transparente, así mismo generará herramientas para que los líderes elaboren propuestas ajustadas a sus territorios.
- El Ministerio del Interior y el DNP establecerán los lineamientos de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos mediante una propuesta de reforma de ley que contenga, al menos, los

siguientes elementos: presentación de listas, consultas intra-partidistas, elecciones primarias y espacios internos de rendición de cuentas, límite de periodos a la elección de personas en cuerpos colegiados, independencia del CNE (revisando el mecanismo de elección de magistrados y la manera de dotarlo de autonomía administrativa y establecer claramente las competencias con el Consejo de Estado). En relación con la financiación de la política, se revisará la financiación privada a campañas electorales, criterios para la fijación de topes de campañas, así como los mecanismos de sanción a la violación de topes.

- La ST y la Vicepresidencia, en conjunto con el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia, impulsarán un proyecto de ley que establecerá lineamientos claros sobre la actividad del cabildeo, que contendrá, como mínimo: i) la definición de cabildeo y sus límites; ii) la definición los actores que pueden desarrollar actividades de cabildeo; iii) el registro único de empresas y/o personas que realizan tal actividad; iv) el régimen de derechos y deberes tanto de funcionarios públicos como de cabilderos; y v) el régimen sancionatorio para quienes ejerzan esta actividad por fuera de lo establecido en el proyecto de ley.

c. Para potencializar el relacionamiento colaborativo con la ciudadanía

- Se actualizará la Política Nacional de Servicio al Ciudadano en el MIPG y se acompañará a las entidades del orden nacional y territorial en su implementación, de forma articulada con las demás políticas que buscan mejorar la relación del Estado - Ciudadano, en responsabilidad del DAFP y el DNP.
- Se realizarán semanalmente los talleres Construyendo País para escuchar las preocupaciones y las ideas de las comunidades, creando un sistema de seguimiento a los compromisos que se suscriban.
- El DNP y la Vicepresidencia a través de la ST utilizarán aproximaciones innovadoras para co-crear planes de acción de Estado Abierto local con la ciudadanía, la academia, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.
- En armonía con el manual de oferta institucional del DNP, las entidades nacionales y territoriales deberán reportar al DNP información detallada de su oferta a la ciudadanía para el diseño de instrumentos que permitan afianzar su calidad.
- El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC) del DNP asesorará a las entidades territoriales en la implementación de los Centros Integrados de Servicios- CIS¹⁰⁷, las Ferias Nacionales de Servicios¹⁰⁸ y, demás modelos de entrega y desconcentración de oferta pública

¹⁰⁷ Los Centros Integrados de servicios son una estrategia del DNP, que reúnen en un solo lugar y de forma permanente, la oferta de trámites y servicios públicos prioritarios para los ciudadanos.

¹⁰⁸ Las Ferias de Servicios son una estrategia del DNP que articula la oferta del Estado, para que durante una jornada las

multinivel y multicanal. El PNSC definirá las entidades cuyos trámites y servicios son prioritarios para los ciudadanos de las áreas de influencia de estos modelos, según los análisis del índice de concentración de trámites bruto, y las entidades participantes deberán disponer de los recursos necesarios para garantizar la prestación de su oferta, bajo los estándares de calidad medidos en el índice de excelencia en servicio al ciudadano.

3. Metas preliminares

Indicadores de Resultado		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Porcentaje de sujetos obligados incluidos en el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) que avanzan en la implementación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto		
Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Número de procesos gubernamentales incorporados en el Portal Interactivo de Estado Abierto	0	Por definir
% de sujetos tradicionales obligados implementando Ley de Transparencia.	Por definir	Por definir
Política nacional de participación ciudadana implementada (medición por hitos)	0	1
Ciudadanos que denuncian de actos de corrupción.	Por definir	Por definir
Proyecto de reforma de ley que contenga lineamientos de política en materia de reforma al sistema electoral y de partidos presentado	0	1
Registro de personas naturales y/o jurídicas que ejerzan actividades de cabildo actualizado	0	16

D. Colombia en la escena global: Política exterior responsable, innovadora y constructiva

Colombia está llamada a ocupar un lugar propio, el puesto que le corresponde en el concierto de las naciones, y a emplear todos sus recursos y capacidades para impulsar una política exterior proactiva,

comunidades puedan realizar sus trámites y se benefician de los servicios y programas de la Administración pública.

al servicio de sus intereses como Nación y congruente con sus deberes como miembros de la comunidad internacional. Con base en la ecuación fundamental que orientará la acción del Gobierno Nacional, Legalidad + Emprendimiento= Equidad, y con innovación y sostenibilidad, se desarrollará una política exterior con perspectiva global, pero profundamente articulada con las tareas y desafíos derivados de la necesidad de perfeccionar las instituciones democráticas, promover el desarrollo de la economía mediante la generación de nueva riqueza, y extender a más colombianos los beneficios y oportunidades del progreso social —para lo cual se requiere, además, el concurso de la empresa privada y del conjunto de la ciudadanía.

Para lograr ese objetivo, el país participará responsable y proactivamente en la escena internacional, en defensa de la estabilidad y la seguridad internacionales; contribuirá creativamente a la construcción colectiva de respuestas adecuadas frente a los grandes problemas globales; y diversificará estratégicamente su agenda de política exterior, identificando nuevas oportunidades y escenarios de convergencia, buscando nuevos interlocutores y socios —incluyendo actores no tradicionales—, y profundizando los lazos que a lo largo de la historia lo han vinculado con sus aliados.

Ante la multiplicación de los actores que intervienen en las relaciones internacionales; la interconexión cada vez más densa en dimensiones clave de la vida económica, política, social y cultural; la creciente permeabilidad de las fronteras (que difumina, en todos los órdenes, la distinción entre lo interno e internacional); y ante la dificultad de abordar de manera unilateral los desafíos que de todo ello se derivan, el mundo de hoy requiere un sistema de gobernanza multidimensional y plural, innovador y eficaz, que al tiempo que ordena y facilita la gestión de los asuntos internacionales, contribuye a consolidar las capacidades de los Estados para atender las demandas de la sociedad y garantizar el bien común. Construir ese sistema de gobernanza exige revisar la institucionalidad internacional existente, e impulsar su reforma, cuando sea necesario, para hacerla más funcional. Y exige también crear nuevas instituciones para atender los nuevos desafíos. Colombia no asistirá pasivamente a ese proceso. Nada contribuye tanto a la buena gobernanza internacional como la buena gobernanza interna, y viceversa.

Esta apuesta renovada por el multilateralismo tendrá en especial consideración el papel que cumple la consolidación de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en la construcción de un mundo más seguro y con más oportunidades para todos.

En materia migratoria, Colombia tiene oportunidades y riesgos derivados de su vocación de centro de conexión de flujos migratorios transnacionales y, por lo tanto, persiste el reto de contar con una política integral e intersectorial que responda a las cambiantes dinámicas migratorias, y apunte a que la migración sea ordenada, segura y regular. En ese contexto, el país debe aprovechar su potencial para convertirse en un polo de atracción para la migración calificada, y fortalecer sus esfuerzos para dinamizar la movilidad internacional de los colombianos, al tiempo que promueve el retorno de los connacionales cuyas capacidades y compromiso puedan contribuir a la tarea de la construcción de país.

La política exterior de Colombia dará una especial relevancia al componente de fronteras y soberanía territorial. En tal virtud, habrá una política de fronteras que asegure la integridad del territorio nacional y promueva el entendimiento con los vecinos sobre bases de cooperación y reciprocidad, para impulsar el desarrollo sostenible y la seguridad las comunidades. El logro de este objetivo es indisociable de la defensa y preservación efectiva de la soberanía del territorio colombiano, la cual requiere de una acción unificada entre las Fuerzas Militares y otras entidades gubernamentales. Para el Gobierno Nacional será prioritario avanzar en el establecimiento definitivo del alcance de sus derechos territoriales con todos sus vecinos. De particular relevancia para ello resulta la defensa integral del archipiélago de San Andrés y Providencia, y de las demás formaciones marítimas, mediante el pleno ejercicio de los derechos de Colombia sobre sus aguas jurisdiccionales, la protección de los recursos naturales y económicos, y la promoción del bienestar de los sanandresanos.

El despliegue de la política exterior colombiana apuntará además al desarrollo y aprovechamiento del poder blando del país, es decir, de todos aquellos recursos, capacidades y características que pueden hacer de Colombia un foco de interés positivo y un modelo de inspiración para el mundo. Ese despliegue comprende también el diseño e implementación de una activa estrategia de diplomacia pública, que refuerce y respalde la acción diplomática intergubernamental y multilateral mediante acciones innovadoras y mediante el diálogo en escenarios alternativos y con interlocutores no gubernamentales.

1. Diagnóstico

a. Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia

El mundo de hoy enfrenta crecientes desafíos en distintos terrenos que exigen una adecuación de la gobernanza global. Muchos de esos desafíos afectan de manera particular a Colombia. En algunos de ellos, el país cuenta con una experiencia acumulada que puede ponerse al servicio de ese proceso; y por otros, además, están directamente vinculados con importantes intereses nacionales que es preciso atender, no sólo desde el plano interno, sino con una perspectiva internacional. En las actuales circunstancias, ello implica contribuir creativamente a la construcción colectiva de respuestas oportunas, pertinentes y adecuadas frente a los grandes desafíos globales, mediante la creación de instrumentos óptimos de gobernanza global y regional. También resulta indispensable impulsar iniciativas que permitan hacer una evaluación de la gestión y la acción de las organizaciones internacionales y las agencias multilaterales, con el fin de fortalecerlas y hacer más eficiente y eficaz su contribución a la gobernanza internacional.

Estos criterios orientarán la acción de Colombia en las organizaciones internacionales tanto universales como regionales, la discusión de instrumentos multilaterales de derecho internacional y su vinculación a los mismos, y la reflexión sobre la pertinencia de su participación en algunos de ellos.

Colombia mantendrá su compromiso con el mantenimiento de la democracia representativa y el fortalecimiento del Estado de Derecho como condición para la paz y la seguridad en América Latina; y con la economía libre de mercado como instrumento para el progreso social. Ese compromiso orientará la consolidación del país como miembro de la OCDE, y la ampliación de su apuesta por la Alianza del Pacífico, procesos ambos que el Gobierno Nacional buscará hacer converger con las políticas públicas internas que adoptará para estimular el emprendimiento, aumentar la competitividad, mejorar la productividad, y dinamizar la inserción de la economía colombiana en la economía global.

Colombia ha sufrido directamente los efectos perversos de la criminalidad, uno de los combustibles de la violencia y fuente de inestabilidad e inseguridad. Este fenómeno, íntimamente asociado con diversas economías criminales, constituye hoy por hoy una de las principales amenazas a la integridad institucional, al emprendimiento económico y al progreso social. Para afrontar ese desafío, el Gobierno Nacional combinará de forma inteligente todas las herramientas y recursos disponibles, en el marco de la Constitución y la ley. En cuanto al abordaje del problema mundial de las drogas, recuperará el liderazgo perdido en la materia, con el fin de contener la amenaza que representa el narcotráfico para la seguridad nacional y regional. En ese sentido, promoverá la revitalización y ampliación del principio de “responsabilidad compartida”, con un enfoque multidimensional y según los nuevos patrones de producción, intermediación y consumo, y con la incorporación de todos los eslabones de la cadena del narcotráfico.

El país lideró la elaboración de propuestas innovadoras en la planeación de metas e indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y su participación en del Grupo Interagencial y de Expertos sobre indicadores, fue decisiva. Ello abre una ventana de oportunidad para mantener y consolidar ese liderazgo, apalancándolo con avances reales obtenidos a través de adecuadas medidas de política pública interna. Frente a las potencialidades que podrían consolidar este papel, sobresale la riqueza del país en biodiversidad¹⁰⁹, lo que le otorga ventajas comparativas para la toma de decisiones en escenarios internacionales de gobernanza ambiental¹¹⁰ y en la promoción y práctica del aprovechamiento sostenible y responsable de los recursos naturales.

En cuanto al relacionamiento con otros socios, la consolidación de nuevas vertientes de la agenda bilateral con el continente europeo¹¹¹, los avances significativos en materia de cooperación con la

¹⁰⁹ Tiene alrededor de 57.000 especies, y está compuesto por 98 tipos de ecosistemas generales (74 ecosistemas naturales y 24 ecosistemas transformados) y más de 8000 ecosistemas específicos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

¹¹⁰ En particular en los temas relacionados con recursos naturales, aprovechamiento sustentable de la biodiversidad, y la promoción de políticas contra los efectos del cambio climático.

¹¹¹ Los mecanismos de diálogo regional, y el Acuerdo de Libre Comercio han permitido reforzar las relaciones diplomáticas y comerciales con este continente, tercer destino de las exportaciones colombianas (DANE, 2018).

Alianza Pacífico¹¹² y el relacionamiento con Asia, África y Oceanía¹¹³, han permitido que Colombia encuentre beneficios económicos, comerciales, productivos y de desarrollo.

Por otro lado, en relación con la colaboración responsable del país con la comunidad internacional, Colombia ha expandido su liderazgo regional en la defensa y la seguridad, ocupando así un espacio dentro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como socio global¹¹⁴.

Lo anterior implica el desarrollo de estrategias para una acción exterior eficiente y eficaz sobre la base de una óptima articulación interna. A este respecto, Colombia no cuenta con un mecanismo de gobernanza en materia de cooperación internacional y política exterior¹¹⁵, que permita alinear las directrices establecidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para encauzar el relacionamiento y la cooperación de las entidades de Gobierno con sus equivalentes en el exterior¹¹⁶, así como de las iniciativas internacionales de entidades territoriales¹¹⁷ y de la sociedad civil¹¹⁸.

Esta articulación y definición conjunta de esfuerzos estratégicos cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que el ingreso a la OCDE implica la consolidación de Colombia como un país de renta media alta, lo que implica una reducción gradual de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y las iniciativas de cooperación en el país¹¹⁹. Por ello, los recursos deben gestionarse sobre una base concertada y, en todo caso, buscando promover la agenda de desarrollo interno, por medio del fomento de sectores que requieren mayor impulso. Por ejemplo, el país presenta una

¹¹² Dentro de los principales avances se encuentra la entrada en vigor del Protocolo Comercial, que permitió desgravar el 92% de los productos que se comercializan entre los países de la Alianza (Chile, México, Perú y Colombia).

¹¹³ Estos esfuerzos son tendientes a estimular el emprendimiento, aumentar la competitividad, mejorar la productividad, y dinamizar la inserción de la economía colombiana en los mercados socios no tradicionales como Australia, Nueva Zelanda, Tailandia, Indonesia, Vietnam, Malasia, Myanmar, Mongolia, Camboya, Filipinas, Sudáfrica, Marruecos, Argelia, Emiratos Árabes Unidos, Azerbaiyán y Kazakstán.

¹¹⁴ Por medio de la activa participación en operaciones conjuntas, como aquella contra la piratería en la región del cuerno de África. Colombia se constituye en el primer país en Latinoamérica que logra obtener el estatus de socio global en la OTAN.

¹¹⁵ En algunos casos, las Oficinas de Asuntos Internacionales de las entidades nacionales gestionan el relacionamiento con sus homólogos en el exterior, así como proyectos puntuales de cooperación sin seguir estrictamente los lineamientos de política exterior de la Cancillería ni contar con su acompañamiento.

¹¹⁶ En la actualidad, la Cancillería cuenta alrededor de 2.869 acciones, iniciativas, convenios, proyectos y mecanismos de política exterior que demandan esfuerzos institucionales articulados para su planeación estratégica y seguimiento.

¹¹⁷ Esta participación, valiosa tanto para la cooperación descentralizada (Modalidad “(...) que permite una participación directa entre homólogos, estimula los procesos de descentralización y otorga mayor autonomía y capacidad de gestión y decisión a los gobiernos locales” (Grandas Estepa, 2010), como para la política exterior, podría ser aún más provechosa para el país si se garantizara su alineación con los principios y lineamientos de la Cancillería.

¹¹⁸ Se han logrado identificar y registrar más de 120 iniciativas de cooperación sur-sur y triangular en más de 44 países por parte de Organizaciones de la Sociedad Civil (Universidad Externado de Colombia, 2017).

¹¹⁹ Esto se evidencia con la diferencia entre la cooperación internacional recibida para el año 2016 que alcanzó \$33.650.000.000 (APC) y aquella recibida en el año 2017, que alcanzó \$663.987.582 (APC).

desaceleración de la inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI), ubicándose por debajo del promedio de inversión en esta materia en América latina y de los países de la OCDE¹²⁰.

Así mismo, es primordial promover el desarrollo comercial y productivo del país, para su posicionamiento en el concierto internacional. En relación a lo anterior, Colombia tiene el reto de concretar sus aspiraciones de ingreso al Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC)¹²¹, que representa el 48% del comercio mundial (APEC, 2018); y a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)¹²², que tiene una participación creciente de 7,2% en las exportaciones del mundo y de 6,6% en las importaciones (ASEAN, 2016).

b. Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada

El mejoramiento de la imagen del país en el exterior, así como un desarrollo socioeconómico sostenido, han generado un impacto en las dinámicas migratorias, reflejado en un aumento de un 13,1% de flujos migratorios entre el año 2016 y 2017 (Migración Colombia, 2018)¹²³.

En atención a los cambios en el perfil migratorio del país, que se ha dinamizado significativamente durante los últimos años, se adoptará una política migratoria integral, cuya base será una nueva ley y regulación migratoria que promueva la movilidad laboral, científica y estudiantil de los colombianos; gestione adecuadamente las oportunidades y riesgos derivados de la vocación del país de servir como centro de conexión de flujos migratorios transnacionales; incentive la migración calificada transitoria y con vocación de arraigo, y estimule el retorno de los colombianos, privilegiando la recuperación del capital humano en las áreas en que éste es más requerido para impulsar el desarrollo económico.

Las nuevas dinámicas migratorias se materializan en el incremento del número de colombianos que hacen turismo en el exterior¹²⁴, en el aumento de extranjeros que visitan el país con motivo de

¹²⁰ La inversión en CTI en Colombia, como porcentaje del PIB, en el 2015 fue de 0.75%, mientras que en el 2017 fue de 0.68% (2017).

¹²¹ El país ha hecho múltiples intentos de ingreso en 1.995, 1.997, 2.007, 2.010 a la APEC.

¹²² Colombia ha realizado esfuerzos recurrentes a través de los espacios de concertación y diálogo como las Reuniones Ministeriales de la Alianza del Pacífico – ASEAN realizadas en los años 2014, 2015, 2016 y 2017. Actualmente el país ha concretado tan solo un acuerdo preferencial de inversiones con Singapur, mientras que Chile ha suscrito 7 acuerdos con los miembros del bloque (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam).

¹²³ Desde el año 2012, se han evidenciado el incremento de los flujos migratorios atendidos en los 42 PCM de Migración Colombia: i) 2012: 9.444.268; ii) 2013: 10.648.634; iii) 2014: 11.716.228; iv) 2015: 12.334.494; v) 2016: 12.699.538; vi) 2017: 14.361.700 vii) 2018: 9.546.78 (Migración Colombia, 2018).

¹²⁴ Esta dinámica se asocia también a la triplicación del número de países que nos eximen de visa de turismo, pasando de 25 países y 1 territorio no estatal en 2009, a 76 países y 14 territorios no estatales en 2018 (Cancillería, 2018). En 2016 salieron 2.342.464 colombianos (Migración Colombia, 2016) y en 2017, 2.588.411 (Migración Colombia, 2017).

turismo¹²⁵ y negocios¹²⁶ y en el número de colombianos viviendo en el exterior que retornan a Colombia¹²⁷. En los últimos meses, a estas dinámicas se suma el fenómeno migratorio proveniente de Venezuela¹²⁸, que amerita un tratamiento específico y la adopción de una estrategia integral y de largo plazo, no sólo para la gestión y atención del flujo migratorio, sino para la integración económica y social de los migrantes procedentes de Venezuela, teniendo una especial consideración para con los colombianos retornados.

Todo lo anterior genera tanto retos como oportunidades. Para empezar, el marco de política actual¹²⁹, la capacidad institucional y la calidad de la información producida no permiten dar respuesta efectiva a estas nuevas tendencias. Adicionalmente, el recrudecimiento de los casos de delitos como la trata de personas¹³⁰ y el tráfico de migrantes exigen un relanzamiento de los mecanismos de respuesta integral y articulada con otros Estados para la lucha efectiva contra los delitos, así como materia en atención, asistencia e integración de las víctimas.

Por otro lado, la atracción de la migración cualificada constituye un factor que puede estimular la inversión, el crecimiento económico y la innovación; el desarrollo científico y tecnológico y la innovación; y el enriquecimiento cultural del país. No menos valioso resulta, para esos mismos propósitos, el retorno y la recuperación del capital humano nacional que, por distintos motivos, se ha radicado en el exterior y cuya vinculación al esfuerzo de construcción de país —ya sea en la distancia o mediante su restablecimiento en Colombia— debe no sólo facilitarse sino estimularse efectivamente.

Los colombianos en el exterior deben hacer parte de la nueva política integral migratoria. Los retos y estrategias puntuales destinadas a su atención se abordarán en el capítulo de colombianos en el exterior.

¹²⁵ En 2015 entraron al país 1.598.722 extranjeros con motivo de turismo; esta cifra aumentó a 1.871.365 en 2016 (Migración Colombia, 2016); y a 2.521.900 en 2017 (Migración Colombia, 2017).

¹²⁶ En 2015 entraron al país 291.205 extranjeros con motivo de negocios (Migración Colombia, 2015); en 2016, esta cifra aumentó a 299.195 (Migración Colombia, 2016); y en 2017 a 309.606 (Migración Colombia, 2017).

¹²⁷ Desde el año 2013 el incremento del número de solicitudes de retorno es notable: I) 2013:10 ii) 2014:190 iii) 2015: 1006 iv) 2016: 1652 v) 2017: 6859 (Cancillería, 2018). Es de resaltar que, de acuerdo a la encuesta de caracterización de colombianos en el exterior del DNP, el potencial de retorno está evaluado en un 41% de los encuestados y el principal motivo de éste, es la búsqueda de mejores condiciones económicas, oportunidad que el país puede explotar. (2017).

¹²⁸ En los últimos 19 meses, se identifica una entrada masiva de ciudadanos venezolanos¹²⁸ que, a septiembre 30 de 2018, sumaban alrededor de 1.032.016 personas (Migración Colombia, 2018).

¹²⁹ Documento CONPES 3603 de 2009.

¹³⁰ El Ministerio del Interior reporta que entre 2017 y lo corrido de 2018 se triplicaron los casos de explotación sexual de mujeres registrados, y aumentaron los casos de explotación sexual de menores y de explotación en la modalidad de trabajos forzados (Ministerio del Interior, 2018). Cabe anotar que en los informes producidos por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2016) se indica que existe un gran subregistro del número de víctimas por la naturaleza de los delitos relacionados con la trata de personas.

c. Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios

Como consecuencia de la configuración geográfica del territorio nacional, y como consecuencia también de la trayectoria histórica del país (su proceso de conformación estatal, su desarrollo económico, su expansión demográfica, entre otras), así como de fallas en la política pública nacional, regional y local, las zonas de frontera son todavía hoy áreas que plantean importantes desafíos en materia de estabilización y consolidación.

Las zonas de frontera son especialmente sensibles y vulnerables, y poco resilientes¹³¹. Ello obedece a diversos factores, como la multidimensionalidad de su carácter periférico, las asimetrías que se presentan a uno y otro lado de la frontera y su escasa integración con las dinámicas nacionales, a las limitadas capacidades de gobierno de que disponen las autoridades.

De particular relevancia resultan los desafíos que experimentan las zonas de frontera como consecuencia de la presencia de diversas formas de economía criminal y de la actividad de distintos actores armados ilegales que son fuentes de violencia e inseguridad, erosión institucional y depredación ambiental, y que además lastran sus perspectivas de desarrollo y progreso.

De ahí que requieran una atención especial por parte del Estado colombiano en su conjunto, lo cual supone incorporar un “enfoque de frontera”, diferencial y comprehensivo, en el diseño, adopción e implementación de políticas públicas en muy diversos ámbitos de gobernanza y provisión y prestación de bienes y servicios públicos.

Una política integral de fronteras debe considerar también los asuntos limítrofes (delimitación, demarcación, defensa exterior) y las dinámicas transfronterizas —lícitas e ilícitas—, así como la posibilidad de apalancar el desarrollo fronterizo en las buenas relaciones binacionales tanto como sea posible.

Una de las características de la mayor parte de zonas de frontera colombianas es su lejanía con los grandes centros (económicos, sociales, culturales, políticos, etc.). Esto no hace sino reforzar su situación periférica y su marginalidad. Por esta razón, la integración física, económica, política, social y cultural de las zonas de frontera debe constituir una prioridad. Las herramientas para generar una mayor integración en estos ámbitos no son escasas. El esfuerzo por alcanzar ese objetivo puede abrir oportunidades para la sinergia entre administraciones públicas, para la cooperación con el sector privado, para el perfeccionamiento institucional y por ese camino, provocar un efecto derrame positivo.

¹³¹ La resiliencia de las fronteras supone su capacidad para reponerse frente al impacto negativo de las externalidades y para compensar las variaciones en las relaciones binacionales.

En efecto, en materia de desarrollo socioeconómico, de acuerdo con los datos de la plataforma Terridata (DNP, 2016) , estas zonas presentan un rezago con respecto al resto del país.

Tabla 22. Comparativo de indicadores zonas de frontera vs resto del país

Sector	Indicador	Promedio Fronterizo	Promedio Nacional
Salud	Tasa de mortalidad infantil	30,32%	16,8%
Educación	Cobertura neta en educación media	98,13%	116,71%
Agua y saneamiento básico	Cobertura de acueducto (REC)	62,75%	76,80%
	Cobertura de alcantarillado (REC)	51,88%	69,30%
Energía	Cobertura de energía eléctrica rural	63,90%	87,80%
Vivienda	Déficit de vivienda rural	85,70%	68,30%
	Déficit de vivienda urbana	37%	68,30%
Telecomunicaciones	Índice de Penetración de internet fijo dedicado	3,46%	12%

Por tanto, es necesario garantizar la coordinación interinstitucional de los mecanismos nacionales¹³² e internacionales¹³³ existentes, con base en los principios de política de Estado, enfoque diferenciado, integralidad, diversidad, coordinación, participación, coherencia, subsidiariedad y seguridad integral.

Por otro lado, es esencial tener en cuenta que Colombia cuenta con una extensión aproximada de 2.070.408 km², de la cual el 44,86% corresponde a territorio marítimo, y posee fronteras fluviales y marítimas con 9 países¹³⁴. Su condición bioceánica pone a Colombia en una posición privilegiada en términos geopolíticos, geoeconómicos y geoambientales, por lo que resulta fundamental ampliar el reconocimiento de los océanos como un activo estratégico, promoviendo el desarrollo del transporte y el comercio¹³⁵, aprovechando la biodiversidad y los recursos naturales marinos, y estimulando el desarrollo de ambos litorales.

¹³² Comisión Intersectorial para el Desarrollo y la Integración de las Fronteras, CIDIF y su Comité Técnico y siete Comisiones Regionales para el Desarrollo de las Fronteras (DNP, 2018).

¹³³ Grupo de Alto Nivel para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, GANIDF; Comisiones de Vecindad; Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OTCA; Iniciativa para la Integración Regional Suramericana, IIRSA; Zonas de Integración Fronteriza, ZIF; Comisiones Presidenciales Binacionales y Comisiones Binacionales Fronterizas (DNP, 2018).

¹³⁴ Nicaragua, Honduras, Jamaica, Haití, República Dominicana, Ecuador, Costa Rica, Ecuador y Panamá, para un área total de frontera marítima de 988.000 Km².

¹³⁵ A través de los mares se moviliza el 98% de las exportaciones de Colombia y por los océanos ingresan los cables submarinos que comunican al País (Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones , 2015).

d. Desarrollo del poder blando de Colombia y activa diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales

La definición del lugar que quiere ocupar Colombia en la escena internacional actual y el desarrollo de una política exterior innovadora al servicio de los intereses nacionales, suponen la combinación inteligente de todos los recursos de poder disponible. Eso incluye la identificación, fortalecimiento, consolidación y despliegue de los recursos de poder blando, es decir, de todos aquellos que permiten generar atracción, emulación, e inspiración; y que van más allá de los puramente políticos, jurídicos, económicos e incluso militares.

En la configuración del poder blando de cada país convergen variables como su infraestructura digital, la influencia de sus productos culturales, el atractivo de su modelo económico y de su capacidad para la innovación, el nivel de capital humano y la calidad de su sistema educativo, la solidez de su red diplomática y su participación en la agenda global, y la calidad de sus instituciones políticas. Estas variables deben articularse con arreglo a una hoja de ruta que parta de la voluntad política para aumentar el poder blando, y que se manifieste en la construcción de una narrativa nacional, considerando cómo compartirla con otros y cómo y cuándo combinar los recursos disponibles para lograr los objetivos nacionales.

Aunque la política exterior colombiana ha venido empleando distintos recursos del poder blando nacional, es necesario configurar ese esfuerzo de manera estratégica. En esa configuración, el ejercicio de la diplomacia pública —la interlocución en escenarios alternativos y diversos con actores no tradicionales— juega un papel fundamental para la efectiva promoción de una agenda exterior ampliada y diversificada.

2. Líneas estratégicas

a. Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia

1) Objetivo

Consolidar la acción exterior de Colombia en los distintos ámbitos de la gobernanza global y en el relacionamiento eficaz y diversificado con el resto del mundo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia.

2) Estrategias

- El Gobierno Nacional definirá estrategias para la articulación de la acción exterior de Colombia, desde el más alto nivel, y con la incorporación de los distintos sectores de la Administración
- El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) diseñará e implementará un modelo para el mapeo y análisis de la participación del país en organizaciones y agencias internacionales y en las instancias multilaterales
- El MRE buscará, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, reafirmar el liderazgo de Colombia en la construcción de la gobernanza global de temas estratégicos tales como las nuevas amenazas a la seguridad, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible y el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención y el ordenamiento de los fenómenos migratorios.
- El MRE establecerá lineamientos para la consolidación de la diversificación temática y geográfica de la agenda exterior, con arreglo a prioridades estratégicas, y profundizando el relacionamiento con socios y aliados tradicionales.
- El MRE, en conjunto con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), adelantarán estrategias para el fortalecimiento del papel de Colombia en las dinámicas de cooperación internacional, tanto como proveedor y oferente, y como receptor en áreas estratégicas, atendiendo a los cambios graduales en el acceso a recursos de ayuda para el desarrollo derivados de su nuevo estatus internacional.
- APC formulará e implementará la Estrategia de Cooperación Internacional teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, el Plan Nacional de Desarrollo, los ODS y los lineamientos de Política Exterior. Dentro de esta Estrategia se formulará un protocolo de articulación que permita identificar, gestionar y coordinar la cooperación de ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación triangular, sur-sur y Col-Col.
- El MRE promocionará a Colombia como un actor fundamental en la renovación estructural del Sistema Interamericano y en la consolidación y aplicación efectiva del régimen democrático interamericano.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Número de espacios liderados por Colombia en la agenda global (Candidaturas, Presidencia, Convocatoria de Reuniones).	Por definir	Por definir

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Estrategia para el mapeo de la participación del país en instancias internacionales	Por definir	Por definir
% de propuestas de Colombia aceptadas en los organismos multilaterales.	Por definir	Por definir

b. Política migratoria integral para facilitar la movilidad de los colombianos y hacer de Colombia un polo de atracción para el retorno y la migración calificada

1) Objetivo

Adaptar la política pública en materia de migración a las nuevas dinámicas y a las necesidades e intereses nacionales.

2) Estrategias

- El MRE tramitará la elevación de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano a la categoría de Viceministerio, para ejecutar políticas de manera eficaz, junto con tres direcciones especializadas: Asuntos Migratorios, Asuntos Consulares y de trámites y servicios. Además, en el marco del Sistema Nacional de Migraciones dictará lineamientos a la Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia en relación a sus competencias.
- El MRE, en conjunto con otras entidades del Gobierno Nacional, formulará una nueva política migratoria que considere estrategias para la atención integral de tres categorías de migrantes: colombianos en el exterior¹³⁶, retornados y extranjeros en Colombia.
- El MRE formulará e implementará una política de atracción e inserción efectiva de la migración y el retorno calificado, con arreglo a las necesidades del país en materia de inversión y crecimiento económico, desarrollo científico y tecnológico, enriquecimiento cultural, y fortalecimiento del sector educativo.
- En el marco de dicha política, el MRE definirá estrategias y acciones para la generación de capacidades e implementación de procesos de innovación para la gestión migratoria.
- El Ministerio del Interior, en conjunto con el MRE, diseñará e implementará, en coordinación con los demás sectores concernidos, una nueva estrategia de lucha contra la trata de personas.

¹³⁶ Las estrategias para la atención a colombianos residentes en el exterior se abordan con mayor profundidad en la Línea de Colombianos en el exterior, del Capítulo Conectando territorios, gobiernos y poblaciones.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Número de visas otorgadas para migrantes / residentes (calificados)	Por definir	Por definir
Número acciones desarrolladas en el marco de los procesos de innovación para la gestión migratoria	Por definir	Por definir
Estrategia Nacional de lucha contra el tráfico de Migrantes implementada	Por definir	Por definir
Plan de Acción del Comité Interinstitucional para la Lucha contra la Trata de Personas implementado	Por definir	Por definir

c. Política integral de fronteras para la estabilización y el desarrollo de los territorios

1) Objetivo

Consolidar la integridad y la soberanía territorial, el entendimiento con los vecinos sobre bases de cooperación y reciprocidad, y el desarrollo sostenible y la seguridad las comunidades en las fronteras de Colombia.

2) Estrategias

- El MRE diseñará e implementará de una nueva política integral de fronteras, e impulsará los ajustes normativos necesarios, con la participación activa y protagónica de las entidades territoriales fronterizas, el sector empresarial y la sociedad en su conjunto.
- El MRE diseñará e implementará una estrategia orientada al establecimiento definitivo de los derechos territoriales de Colombia con todos sus vecinos mediante procedimientos de delimitación y demarcación conformes con la Constitución Nacional y el Derecho Internacional.
- El MRE diseñará e implementará, en coordinación con los demás sectores concernidos, un modelo de seguridad multidimensional en zonas de frontera que aproveche y consolide los instrumentos y mecanismos de cooperación binacional existentes.
- El MRE fortalecerá los mecanismos e instrumentos de diálogo binacional y buena vecindad, orientándolos a acciones específicas de integración y desarrollo integral de las fronteras.
- El MRE, a través de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, optimizará la gestión del control migratorio en las zonas de frontera.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
No. de iniciativas para mejorar los mecanismos de implementación de medidas que apunten al desarrollo e integración fronteriza y al fortalecimiento del Estado en las zonas de frontera.	0	1058

d. Desarrollo del poder blando de Colombia y activa diplomacia pública en escenarios y con interlocutores no tradicionales

1) Objetivo

Consolidar el poder blando de Colombia e incorporar acciones de diplomacia pública para la promoción de los intereses nacionales.

2) Estrategias

- El MRE elaborará un instrumento para el diagnóstico y medición de los recursos de poder blando de Colombia.
- El MRE diseñará e implementará una estrategia de diplomacia pública y su correspondiente plan de acción a cargo de las instancias pertinentes, en especial, de las misiones diplomáticas de Colombia en el exterior.
- El MRE articulará la posición de Colombia en espacios multilaterales y en escenarios alternativos que permitan proyectar el poder blando del país.

3) Metas e indicadores preliminares

Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Acciones con enfoque en diplomacia pública realizadas por las Embajadas.	Por definir	Por definir
Acciones de diplomacia cultural realizadas	Por definir	Por definir

3. Referencias

APEC. (Mayo de 2018). Asia-Pacific Economic Cooperation. From APEC at a Glance:
<https://www.apec.org/Publications/2018/05/APEC-at-a-Glance>

ASEAN. (2016). ASEAN stats. From Trade: <https://www.aseanstats.org/publication/asean-merchandise-trade-in-50-years/?portfolioCats=64>

DNP. (2016). Plataforma Terridata.

DANE. (2017). Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

T-762 , T-762 de 2015 (Corte Constitucional 2015).

DNP. (2017). Índice de Acceso Efectivo a la Justicia 2017. Bogotá: DNP.

Consejo Privado de Competitividad. (2017). Informe Nacional de Competitividad 2017 - 2018. Bogotà.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (2016). Conflictos y contextos regionales en la industria de los hidrocarburos en Colombia. Bogotá.

DANE. (2017). Encuesta de Cultura Política.

LAPOP. (2016). Barómetro de las Américas Colombia por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP). Democracia e instituciones .

Planeación, D. N. (2015). Índice de Vulnerabilidad Territorial: Resultados. Bogotá.

Cortina, A. (1999). Los ciudadanos como protagonistas. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –UNODC-. Delincuencia organizada transnacional. La economía ilegal mundializada.

Gobierno de Colombia - UNODC Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – Simci. (2018). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Bogotá.

MJD,MSPS,UNODC. (2018). Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar. Bogotá.

Observatorio de Drogas de Colombia -ODC-. (2017-2018). SIDCO. From Balance Antidrogas: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/balance-antidrogas>

Dirección Nacional de Inteligencia -DNI-. (2008). Imsumo para Plan Nacional de Desarrollo - Documento de Trabajo. Bogotá.

Unidad de Información y Análisis Financiero. (2018). Documento Diagnóstico Insumo para Plan Nacional de Desarrollo. Bogotá.

Consejería Presidencial para los Derechos Humanos. (2018). El uso de niños, niñas y adolescentes como modalidad de circulación: Elementos para su definición, caracterización, análisis e intervención. Bogotá.

DIMAR. (2018). Informe Estadísticas Actividad Marítima en Colombia. Bogotá D.C.: DIMAR.

Departamento Nacional de Planeación. (2013). Estrategia Nacional de la Política Pública Integral Anticorrupción. Bogotá : Imprenta Nacional de Colombia.

Presidencia de la República. (25 de 07 de 2016). Proceso de acceso de Colombia a la OCDE. From <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/OCDE-Colombia.aspx>

Mackinsey & Company. (2018). Propuestas Iniciales para Gestionar la Integración de los Migrantes Venezolanos en Colombia .

Bases transversales

IV. Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo

El pacto por la sostenibilidad busca consolidar acciones que permitan un equilibrio entre la conservación y la producción, de forma tal que la riqueza natural del país sea apropiada como un activo estratégico de la Nación. El pacto es transversal al desarrollo, por lo que potenciará las acciones del sector privado, los territorios, las instituciones y la sociedad civil para adoptar prácticas sostenibles, bajas en carbono y resilientes a los desastres y al cambio climático. Apalancado en una institucionalidad ambiental moderna, y una cultura ciudadana que valora la biodiversidad y dialoga con base en el conocimiento y la información, el pacto por la sostenibilidad logrará materializar el principio de producir conservando y conservar produciendo.

El pacto se materializa afianzando el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad, la reducción de impactos ambientales y la mitigación del cambio climático. Lo anterior se logra a partir del uso eficiente del agua, los materiales, la energía y el suelo, y en el desarrollo de la economía circular, por medio de la innovación y la adopción de nuevas tecnologías que a su vez aumenten la productividad y la competitividad de los sectores.

El pacto por la sostenibilidad también define acciones para convertir la riqueza y al capital natural en activos estratégicos de la Nación, al tiempo que hacen de su conservación, uno de los objetivos centrales del desarrollo. Para esto, es necesario contrarrestar las dinámicas actuales de deforestación y degradación de ecosistemas y articular acciones del Estado para gestionar integralmente las áreas ambientalmente estratégicas del país. Para lograrlo se requieren acciones encaminadas a ejercer control y presencia del Estado en territorios donde se concentran las mayores amenazas al medio ambiente³⁴³. El pacto por la sostenibilidad también busca consolidar alternativas productivas y oportunidades económicas incluyentes y sostenibles, que les permitan a los habitantes del territorio nacional producir conservando y conservar produciendo.

De otro lado, para Colombia es prioritario identificar intervenciones estratégicas para prevenir y reducir el riesgo de desastres y lograr la adaptación al cambio climático, aportando a la construcción de un país resiliente, que tiene el compromiso de minimizar los impactos de los desastres y de mejorar las condiciones de seguridad para el territorio, la población, y sus medios de vida.

Para lograr los principales objetivos del pacto por la sostenibilidad es necesario modernizar la institucionalidad ambiental, buscando que sea más transparente y que genere información accesible y oportuna, a la vez que promueve la transformación social a partir de la educación ambiental, el diálogo y el manejo de los conflictos socioambientales en el territorio.

³⁴³ Dichas estrategias, articuladas a la lucha frontal contra las economías ilegales y los grupos criminales, hacen parte del Pacto por la Legalidad.

Finalmente cabe destacar que este pacto por la sostenibilidad, al ser transversal, es uno de los que mayores sinergias presenta con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este pacto aportará al cumplimiento de los ODS 1: *Fin de la pobreza*, ODS 2: *Hambre cero*, ODS 3: *Salud y bienestar*, ODS 6: *Agua limpia y saneamiento*, ODS 7: *Energía asequible y no contaminante*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 12: *Producción y consumo responsable*, ODS 13: *Acción por el clima*, ODS 14: *Vida submarina*, ODS 15: *Vida de ecosistemas terrestres* y ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas*.



A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

Esta línea busca afianzar el compromiso de las actividades productivas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, con la visión de consolidar una economía que sea sostenible, productiva, innovadora y competitiva que armonice la producción económica con la conservación y el uso eficiente de los recursos para alcanzar la premisa de “producir conservando y conservar produciendo”.

La economía nacional se caracteriza por ser intensiva en el uso de los recursos con una productividad del agua y del suelo³⁴⁴ que representa solo el 16% y el 18% respectivamente de la productividad del promedio de los países de la OCDE, lo que indica que Colombia tiene grandes oportunidades para producir más haciendo un uso más racional de los recursos naturales (DNP, Fedesarrollo, GGGI y PNUMA, 2017). Adicionalmente, el país no es ajeno a la problemática asociada al aumento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), ubicándose entre los primeros 40 países que más emiten a nivel mundial con el 0,42% de las emisiones globales en el 2012 (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, 2017). Alcanzar el propósito de limitar el calentamiento global a 1,5°C para reducir los impactos del cambio climático actuales y futuros aún es posible según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático³⁴⁵, lo que requiere acciones urgentes y transiciones en

³⁴⁴ Datos del año 2014 para la productividad del agua y del 2013 para la productividad del suelo.

³⁴⁵ IPCC (2018). Calentamiento Global de 1,5°C - Reporte especial sobre los impactos de un calentamiento global de 1,5°C sobre los niveles preindustriales y relacionado con las sendas de emisiones de gases efecto invernadero, en el contexto

energía, industria, edificaciones, ciudades y usos del suelo para la reducción de las emisiones de GEI. Teniendo en cuenta lo anterior, se reconoce la necesidad de consolidar una visión de país donde la producción y el desarrollo económico se armonicen con la agenda ambiental, liderada por sectores y actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, que sean eficientes en el uso de los recursos y con menores impactos negativos sobre el ambiente y la sociedad.

1. Diagnóstico

La economía nacional enfrenta desafíos en materia de sostenibilidad asociados al bajo desempeño en el uso de recursos naturales como el agua y la tierra, e intensa en el consumo de materiales, con excepción de la energía³⁴⁶, lo que en conjunto limita su productividad y competitividad (Tabla 23).

Tabla 23. Uso de recursos en Colombia frente a países de referencia

Indicador	Unidad de medida	Colombia	Países de referencia	
			OCDE	Ingresos medio alto
Productividad del agua ³⁴⁷	USD/m ³ de agua usada	18,9	114,4	27,4
Productividad de la tierra ³⁴⁸	Miles USD/km ² tierra arable	33,2	178,7	86,1
Intensidad en el consumo de materiales ³⁴⁹	Kilogramos de materiales/PIB	2,3	0,8	3,1
Intensidad energética ³⁵⁰	MJ/USD	2,4	5,1	5,2

Fuente: DNP, Fedesarrollo, GGGI y PNUMA, 2017

Aun cuando las actividades productivas han avanzado en la incorporación de prácticas para mejorar su desempeño ambiental, su compromiso con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático no ha sido suficiente para reducir los impactos ambientales y la generación de emisiones de GEI.

de fortalecer la respuesta global a la amenaza del cambio climático, el desarrollo sostenible y esfuerzos para erradicar la pobreza. Disponible en: http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf

³⁴⁶ Colombia tiene un mejor desempeño que países de la OCDE en cuanto a intensidad energética, por la baja participación relativa de la industria, su poca tecnificación, y un crecimiento del sector de servicios que utiliza menos energía que la industria (EY & MinMinas, 2015).

³⁴⁷ Calculada como la razón entre el PIB (2005 USD) a precios constantes y el uso de agua dulce. Banco Mundial, 2014.

³⁴⁸ Razón entre la producción de la agricultura y el área total cultivable con cosechas y pastoreos permanentes. La tierra para la agricultura se refiere a la proporción de la tierra que es arable que se encuentra con cosechas y pastoreos permanentes. Banco Mundial y FAO, 2013.

³⁴⁹ Es la razón entre el PIB y la cantidad total de materiales domésticos extraídos. WU and Dittrich. Global Material Flows Database, 2014.

³⁵⁰ Es la razón entre la oferta de energía y el PIB calculado a paridad de poder adquisitivo. (PIB: 2011 USD PPP). Banco Mundial, 2012.

a. Sostenibilidad de las actividades productivas y mitigación del cambio climático

El sector agropecuario tiene baja productividad de la tierra relacionada con la limitada asistencia técnica en temas ambientales que no alcanza al 3% del total de productores, una baja productividad del agua con pérdidas promedio del 50% en distritos de riego y una alta participación en las emisiones de GEI del país, contribuyendo con el 26% del total (DANE e IDEAM, 2015; CIAT, 2018). La creación del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y la Política de Adecuación de Tierras³⁵¹ son instrumentos para la sostenibilidad del sector, pero hasta ahora comienzan a implementarse.

El sector transporte aporta el 78% de las emisiones al aire³⁵² y el 11% de las emisiones de GEI, asociado entre otras causas, al alto consumo de combustibles fósiles y la baja participación de vehículos limpios³⁵³ en el parque automotor que es solo del 2,1% (DNP, 2018b). Aun cuando desde el año 2013 se distribuye diésel de menor contenido de azufre³⁵⁴ y el país ha avanzado en la implementación de políticas para fomentar un transporte sostenible³⁵⁵, persisten retos relacionados con los incentivos para introducir tecnologías limpias y con la insuficiente infraestructura para la transferencia modal.

Por su parte, el sector de energía presenta avances que permitieron pasar de 10 a 303 proyectos de fuentes no convencionales de energía renovable (FNCER) registrados en la UPME entre 2009 y 2017; sin embargo, a pesar del alto potencial que tiene el país, las FNCER solo representaron el 2% de la matriz eléctrica a junio de 2018 con 357 MW instalados (PARATEC, 2018).

En cuanto a la industria, esta avanza hacia la innovación y reconversión tecnológica para mejorar su productividad, procesos que buscan ser fortalecidos con la implementación de la Política de Desarrollo Productivo³⁵⁶. Sin embargo, el sector es responsable de cerca del 20%³⁵⁷ de las emisiones al aire y del 11% de las emisiones de GEI (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, 2017; DNP, 2018b).

Finalmente, en el sector de la construcción, las edificaciones consumen alrededor del 22% de la energía y el sector residencial genera el 10,5% de las emisiones de GEI (MinMinas y UPME, 2016)

³⁵¹ Documento CONPES 3926 de 2018.

³⁵² Ibid.

³⁵³ Los vehículos limpios son los que generan cero o bajas emisiones como los eléctricos y los dedicados a gas natural e híbridos; también los que usan combustibles como el hidrógeno, el gas licuado de petróleo, el diésel o gasolina de bajo contenido de azufre (inferior a 50µg/m³) (MinAmbiente, 2013).

³⁵⁴ De 500 a 50 partes por millón (ppm) de azufre.

³⁵⁵ Documento CONPES 3167 de 2002 y Plan Maestro de Transporte Intermodal.

³⁵⁶ Documento CONPES 3866 de 2016.

³⁵⁷ Cálculo con base en los inventarios de emisiones de Bogotá (2012), Valle de Aburrá (2013), Manizales (2014) y Cartagena (2010).

(DNP, 2018), lo que ha buscado resolver la Política de Edificaciones Sostenibles³⁵⁸, la cual hasta ahora inicia implementación.

b. Calidad del aire, del agua y del suelo

Los impactos ambientales generados por el desarrollo de las actividades productivas reducen la calidad del aire, del agua y del suelo, produciendo efectos en la salud pública y desigualdad. En 2017, el 76% de las estaciones que midieron PM₁₀³⁵⁹ superaron el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud³⁶⁰ (OMS), por lo cual la Política para el Mejoramiento de la Calidad del Aire³⁶¹ propuso disminuir la concentración de PM₁₀ mediante estrategias de prevención y control (IDEAM, 2018; OMS, 2006; DNP, 2018b). Sin embargo, los planes de prevención, reducción y control de la contaminación del aire son limitados y se requiere mayor información sobre emisiones y calidad del aire.

A pesar de los progresos para mejorar la calidad del agua como la modificación de la norma de vertimientos y el fomento al reúso, el 60%³⁶² de la macrocuenca Magdalena - Cauca tiene un alto potencial de afectación de la calidad del agua por los sectores productivos (IDEAM, 2014) y solamente el 42,2% de las aguas residuales generadas en el país fueron tratadas en 2016³⁶³. Algunas dificultades para el control de la contaminación del agua son el bajo monitoreo de los vertimientos, los usuarios no legalizados, las dificultades para el reúso y el uso de tecnologías inefficientes para el tratamiento de aguas residuales.

En materia de pasivos ambientales, en 2015 se identificaron 1.843 áreas en sospecha de constituir estos pasivos, de las cuales solo el 16% tiene alguna intervención (MinAmbiente, 2016), problemática que aún no cuenta con los instrumentos necesarios para su gestión. Finalmente, se destaca que el país es un consumidor neto de sustancias químicas de uso industrial, pero su uso inadecuado ocasionó más de 600 intoxicaciones en promedio semanal en 2015³⁶⁴ y 1.569 eventos tecnológicos³⁶⁵ de 2008 a 2013 (DNP, 2016a). La aprobación de la Política de Gestión del Riesgo asociado al Uso de Sustancias Químicas³⁶⁶ y la prohibición del uso del mercurio en la Ley 1658 de

³⁵⁸ Documento CONPES 3919 de 2018.

³⁵⁹ El material particulado inferior a 10 micras (PM₁₀) es un material fino de metales pesados y otros químicos suspendido en el aire. Por su tamaño y composición es adverso para la salud (DNP, 2018).

³⁶⁰ 30 microgramos por metro cúbico ($\mu\text{g}/\text{m}^3$) es el valor recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

³⁶¹ Documento CONPES 3943 de 2018.

³⁶² El Índice de Alteración Potencial de la Calidad de Agua – IACAL reporta como alto y muy alto en tiempo seco, 57 subzonas hidrográficas con una extensión de 162.884 Km², que representan el 60% de la macrocuenca Magdalena-Cauca.

³⁶³ Indicador reportado en el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA.

³⁶⁴ INS. (2016). Sistema Nacional de Vigilancia en Salud Pública -SIVIGILA. Recuperado el 07 de 07 de 2016, de Vigilancia rutinaria por eventos, departamento y semana: <http://www.ins.gov.co/lineas-de-accion/SubdirecciónVigilancia/sivigila/Estadísticas%20SIVIGILA/Forms/public.aspx>.

³⁶⁵ Son los daños o pérdidas que pueden presentarse debido a los accidentes generados por el uso de la tecnología, es decir, que son originados por procesos humanos y no por procesos naturales (UNGDR, 2016).

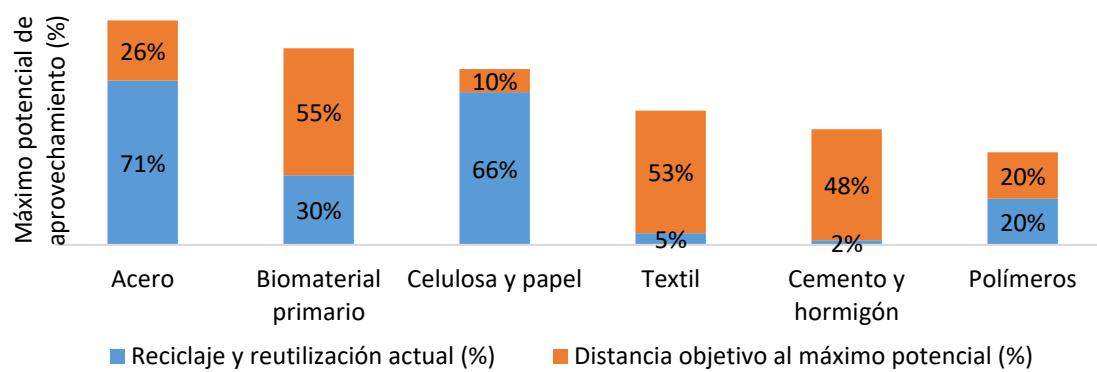
³⁶⁶ Documento CONPES 3868 de 2016.

2013, son avances importantes, sin embargo, todavía persisten vacíos para el desarrollo de evaluaciones de riesgos ambientales y de salud.

c. Economía circular

Una economía productiva, eficiente y sostenible también requiere de esquemas de economía circular que permitan avanzar hacia la reducción, el reciclaje y la reutilización de residuos. Para esto, el país ha iniciado el proceso de transición a la economía circular para reducir la intensidad en el uso de materiales que es 2,8 veces mayor que el promedio de la OCDE y aprovechar las oportunidades para incrementar el reciclaje y reutilización de los mismos que le permita acercarse a referentes internacionales (Gráfica 50) (DNP, Fedesarrollo, GGGI y PNUMA, 2017). La hoja de ruta para la economía circular ha sido planteada en las Políticas de Producción y Consumo Sostenible, Gestión Integral de Residuos Sólidos³⁶⁷ y Crecimiento Verde³⁶⁸, acompañadas de instrumentos como el impuesto a las bolsas plásticas y diez planes de gestión de residuos posconsumo³⁶⁹. No obstante, un reto en la implementación de estas políticas es la vinculación del sector privado y de la academia, así como el desarrollo de condiciones habilitantes relacionadas con la gestión del conocimiento, el acceso a recursos, la infraestructura, la transición tecnológica y la innovación.

Gráfica 50. Brechas en reciclaje y reutilización de materiales en Colombia frente a referentes internacionales



Fuente: DNP, 2018 a partir de Tecnalia, 2018³⁷⁰.

³⁶⁷ Documento CONPES 3874 de 2016.

³⁶⁸ Documento CONPES 3934 de 2018.

³⁶⁹ Se refiere a una estrategia en la cual los fabricantes e importadores de productos son responsables de establecer canales de devolución, a través de los cuales los consumidores pueden retornarlos cuando estos finalizan su ciclo de vida.

³⁷⁰ Tecnalia realizó el análisis de la distancia al objetivo de máximo potencial de reincorporación de materiales reciclados, a partir de los datos reportados por entidades, gremios y académicos en el país y que, complementados con experiencias internacionales, permiten la estimación tanto de las tasas actuales, como de las tasas máximas de reciclaje para cada uno de los materiales priorizados en el estudio.

d. Financiamiento, instrumentos económicos y mercados para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

La debilidad en el acceso a la financiación del sector privado y las barreras de mercado han limitado la transición del sector productivo hacia el desarrollo de actividades sostenibles, que mitiguen el cambio climático y reduzcan sus impactos ambientales. Aunque existen algunas iniciativas de la banca de desarrollo para financiar la reconversión de procesos productivos industriales y agropecuarios, aun se presentan dificultades para su masificación. Además, instrumentos innovadores como los mercados de carbono, aún son incipientes y no permiten apalancar grandes inversiones en tecnologías y medidas que reduzcan significativamente las emisiones de carbono de las actividades productivas.

Adicionalmente, la reconversión de las actividades productivas hacia procesos más sostenibles requiere de señales económicas por parte del Estado que desincentiven la contaminación ambiental. En el país no se han desarrollado tasas ambientales asociadas a la contaminación del aire y las que existen en materia de vertimientos puntuales al agua necesitan ser actualizadas para fortalecer su implementación.

2. Objetivos y estrategias

- Avanzar hacia la transición de actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático.
- Mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo para la prevención de los impactos en la salud pública y la reducción de las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos.
- Acelerar la economía circular como base para la reducción, reutilización y reciclaje de residuos.
- Desarrollar nuevos instrumentos financieros, económicos y de mercado para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático³⁷¹.

a. Actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

Este componente identifica las intervenciones para impulsar el uso eficiente de recursos y la reconversión de actividades hacia procesos limpios y bajos en carbono, en articulación con las políticas nacionales de Objetivos de Desarrollo Sostenible³⁷², Crecimiento Verde, Adecuación de Tierras, Desarrollo Productivo, Mejoramiento del Transporte Público Urbano de Pasajeros, Plan

³⁷¹ Estos instrumentos deben considerar los lineamientos establecidos en el Documento CONPES 3866 de 2016, en cuanto a la solución de fallas de mercado, gobierno o articulación.

³⁷² Documento CONPES 3918 de 2018.

Maestro de Transporte Intermodal, Mejoramiento de la Calidad del Aire, Gestión Integral del Recurso Hídrico, Gestión Integral del Suelo y Cambio Climático. Las intervenciones propuestas se desarrollarán en complementariedad con la estrategia de armonización y racionalización normativa para promover la excelencia ambiental por parte de los sectores productivos establecida en la línea D de este capítulo.

Producción agropecuaria con prácticas sostenibles. Se realizarán las siguientes acciones, de manera complementaria a las incluidas en el capítulo de *Emprendimiento y productividad*³⁷³:

- Impulsar la producción agropecuaria sostenible, para lo cual MinAgricultura con apoyo de MinAmbiente implementará una estrategia para la reconversión de sistemas productivos agrícolas, pesqueros y ganaderos hacia modelos sostenibles y climáticamente inteligentes. En materia de ganadería, esta estrategia incluirá el escalamiento de los programas en curso sobre la base de la adopción de la política de ganadería sostenible. Igualmente, MinAgricultura con apoyo de Agrosavia, centros de investigación y gremios agropecuarios desarrollará modelos productivos agropecuarios con oferta tecnológica y mejores técnicas.
- Fortalecer el enfoque ambiental y de cambio climático del servicio de extensión agropecuaria mediante la incorporación y capacitación en mejores técnicas y prácticas que reduzcan impactos ambientales, así como el seguimiento y evaluación a las empresas prestadoras de este servicio, por parte de la Agencia de Desarrollo Rural.
- Definir una metodología para focalizar y priorizar proyectos de adecuación de tierras que incluya la gestión del recurso hídrico, el uso de tecnologías eficientes y la planificación basada en información hidrometeorológica y de riesgos asociados con el cambio climático, por parte de MinAgricultura.

Transporte sostenible. Las acciones de sostenibilidad para este sector son complementarias a las incluidas en el capítulo *Transporte y logística para el comercio exterior y la integración regional*, así:

- Aumentar el ingreso de vehículos limpios, para lo cual MinTransporte con apoyo de MinAmbiente, MinMinas y Unidad de Planificación Minero Energética (UPME) formularán e implementarán una estrategia para fomentar el transporte sostenible³⁷⁴ en los modos de transporte terrestre³⁷⁵, ferreo y fluvial, considerando la infraestructura para su operación³⁷⁶ e incluyendo los instrumentos financieros para su desarrollo. Igualmente, formularán el programa de reemplazo de la flota oficial a vehículos eléctricos e híbridos. Por otra parte, MinTransporte ajustará los programas de desintegración y renovación del parque automotor de buses de servicio público y camiones, y con DNP gestionarán la incorporación de vehículos limpios en sistemas de transporte público cofinanciados por la Nación. Adicionalmente, MinTransporte con

³⁷³ Línea *Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural*.

³⁷⁴ Eléctricos, gas natural y ultra bajo contenido de azufre.

³⁷⁵ Transporte terrestre incluye automóvil, bicicleta, motocicleta y autobús.

³⁷⁶ Como electrolineras y suministro de gas natural.

MinAmbiente y MinCIT optimizarán el procedimiento de reducción de arancel para la importación de vehículos limpios.

- Incentivar el uso de modos más sostenibles de transporte de carga con la implementación del Plan Maestro Ferroviario y del Plan Maestro de Transporte Fluvial por parte de MinTransporte. Frente al modo aéreo, la Aerocivil implementará el Esquema de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional.
- Fomentar la movilidad urbana sostenible mediante la implementación por parte de MinTransporte de las NAMA³⁷⁷ en transporte³⁷⁸ para reducir viajes y priorizar modos no motorizados, incluyendo la bicicleta; y la definición de parámetros con MinAmbiente para la implementación de la etiqueta vehicular³⁷⁹.

Impulso a las energías renovables no convencionales y a la eficiencia energética. Se establecen intervenciones de sostenibilidad, articuladas con las apuestas para la diversificación de fuentes energéticas y para la promoción de las políticas de gestión energética incluidas en el capítulo de *Bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad*³⁸⁰:

- Incrementar la generación con energías renovables no convencionales, para lo que MinMinas establecerá los lineamientos para incorporar sistemas de almacenamiento de energía en el sistema eléctrico, un mecanismo para la gestión activa de la demanda y armonizará la integración de estas tecnologías en el mercado de energía mayorista.
 - Incrementar la eficiencia energética mediante el despliegue de infraestructura de medición avanzada; la evaluación del potencial del desarrollo de distritos térmicos³⁸¹; la actualización de reglamentos y esquemas de etiquetado energético incluyendo la etiqueta vehicular y la definición de estándares de eficiencia energética para vehículos livianos nuevos y vehículos pesados nuevos y usados; y la evaluación de un esquema para tarifas horarias en tiempo real y nuevos modelos de negocio de comercialización minorista de energía eléctrica, liderados por MinMinas con la UPME. Esto complementado con el fortalecimiento de la Comisión para el Uso Racional y Eficiente de la Energía y Fuentes No Convencionales y la inclusión de metas obligatorias de eficiencia energética en el Programa de Uso Racional y Eficiente de Energía.

³⁷⁷ Nationally Appropriate Mitigation Actions. En español, Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación. Son políticas, regulaciones, programas u otro tipo de acciones que reducen las emisiones de GEI de sus niveles tendenciales o ‘business as usual’ y que, a su vez contribuyen a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible de los países en las cuales se implementan (MinAmbiente, 2013).

³⁷⁸ NAMA DOT Desarrollo orientado al transporte, NAMA TAnDem sobre transporte activo y gestión de la demanda y NAMA MovE sobre movilidad eléctrica.

³⁷⁹ Esta etiqueta vehicular está orientada a definir esquemas de movilidad en función de la calidad del aire en las áreas urbanas y las emisiones generadas por los vehículos.

³⁸⁰ Líneas Seguridad energética para el desarrollo productivo.

³⁸¹ Esta acción estará articulada con el desarrollo de iniciativas de clúster de acuerdo con lo establecido en la línea 2 *Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial* del capítulo de *Emprendimiento y productividad*.

Reconversión tecnológica para una industria sostenible y baja en carbono. Se mejorará el desempeño ambiental, la productividad y la competitividad de la industria de manera articulada con lo establecido en el *pacto por el emprendimiento y productividad*³⁸², a través de:

- Actualizar las guías ambientales para fortalecer la gestión, manejo y desempeño ambiental de la industria por parte de MinAmbiente con apoyo de MinCIT, y bajo el liderazgo de MinCIT con apoyo de MinAmbiente implementar una estrategia para el desarrollo de proyectos de reconversión e innovación tecnológica en la industria con viabilidad ambiental, técnica y financiera. Adicionalmente, para contribuir a la reducción de emisiones de GEI de la industria, se implementará una estrategia interinstitucional liderada por MinCIT con apoyo de la UPME y MinMinas para la gestión energética del sector industrial y se gestionarán recursos y se implementarán las acciones para fomentar el consumo energético eficiente y la optimización de las operaciones logísticas y de transporte de carga en la industria, por parte de MinCIT con apoyo de MinAmbiente y MinTransporte.

Provisión de edificaciones e infraestructura sostenible. Se realizarán las siguientes intervenciones. Avanzar hacia la construcción de edificaciones sostenibles para lo cual MinVivienda realizará los ajustes normativos para que las edificaciones en todos los usos incorporen criterios de sostenibilidad y diseñará un mecanismo para su seguimiento y monitoreo. De manera complementaria MinVivienda, MinAgricultura, FINDETER y el Fondo Nacional del Ahorro definirán instrumentos de financiación para la construcción y adquisición de edificaciones sostenibles.

- Promover infraestructura de agua potable y alcantarillado sostenible a través del desarrollo de una herramienta para cuantificar pérdidas en los sistemas de acueducto y priorizar la renovación de infraestructura y redes; así como formular lineamientos para sistemas urbanos de drenaje sostenible y realizar su implementación en un proyecto realizado en una región con escasez hídrica, por parte de MinVivienda.
- Promover el desarrollo territorial sostenible, mediante la formulación e implementación de una estrategia nacional de ciudades y cambio climático que incluya portafolios de proyectos de mitigación y adaptación bancables alineados con las metas nacionales, por parte de MinAmbiente, MinVivienda y DNP. La consecución de recursos y la implementación de la NAMA Hábitat bajo la coordinación de MinVivienda será parte de este proceso.

Compromiso sectorial con la mitigación del cambio climático. Con miras al cumplimiento de las metas de cambio climático de la NDC³⁸³ de Colombia se propone la siguiente acción aplicable a los sectores de Agricultura, Transporte, Minas y Energía, Vivienda, Agua y Saneamiento, Industria y Ambiente:

³⁸² Línea *Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad*.

³⁸³ Contribución Nacionalmente Determinada, por sus siglas en inglés. Se refiere al conjunto de compromisos definidos por cada país para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en una magnitud y periodo específico. Son presentados ante la Convención Marco de las Naciones Unidas de Cambio Climático como la contribución del país al compromiso global de mitigación, en el marco del Acuerdo de París.

- Implementar las medidas y acciones para asegurar que al final del cuatrienio se avance, de manera medible y consistente, con la trayectoria de reducción de emisiones de GEI propuesta por Colombia, en el cumplimiento de la meta de mitigación del 20% de cada sector al año 2030, en consonancia con los Planes Integrales de Gestión de Cambio Climático Sectoriales (PIGCCS).

b. Mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo

Este componente se enfoca en definir las intervenciones para mejorar la calidad del aire, del agua y del suelo deteriorada por los impactos de las actividades productivas, con el fin de prevenir los efectos en la salud pública y reducir las desigualdades relacionadas con el acceso a recursos, alineadas con la formulación e implementación de la Política Integral de Salud Ambiental.

Mejor calidad del aire para proteger la salud. Para avanzar hacia este propósito es necesario:

- Actualizar los estándares de calidad del aire y de emisión de fuentes móviles hasta llegar al EURO VI por parte de MinAmbiente y reglamentar con MinMinas el contenido de azufre en los combustibles para reducir la contaminación atmosférica en Colombia, en el marco de las Agendas Estratégicas Intersectoriales que se proponen en la línea 4 de este capítulo. Para verificar el cumplimiento de estos estándares, MinTransporte implementará un programa para mejorar la operación, los métodos de medición, la cobertura y el control de los Centros de Diagnóstico Automotor y reducir la evasión de la revisión técnico-mecánica y de gases. De la misma manera, se establecerá el programa nacional de sustitución de estufas de leña por estufas eficientes entre MinAmbiente y las autoridades ambientales.
- Poner en marcha un programa para mejorar la cobertura y disponibilidad de información de emisiones y calidad del aire por parte de MinAmbiente con el IDEAM, así como acciones estratégicas focalizadas con el apoyo del Instituto Nacional de Salud y las autoridades ambientales para un sistema de alertas de calidad del aire y salud. De la misma manera, MinAmbiente con IDEAM apoyarán a las autoridades ambientales en el fortalecimiento al control y vigilancia de las emisiones con acciones estratégicas focalizadas en cinco ciudades críticas.

Reducción de la presión y mejoramiento de la calidad del recurso hídrico. Se establecen las siguientes acciones:

- Implementar de manera coordinada entre MinAmbiente en coordinación con las autoridades ambientales, el IDEAM y sectores prioritarios, con énfasis en los programas de regulación hídrica, legalización de usuarios, investigación y monitoreo de aguas superficiales, subterráneas y marinas. Este último con el apoyo del Servicio Geológico Colombiano, el INVEMAR y la DIMAR. De manera complementaria, se diseñarán los módulos de consumo del agua y huella hídrica para sectores prioritarios por parte de MinAmbiente con apoyo del IDEAM. La información

sobre huella hídrica será usada para la definición de un ranking de usuarios y el desarrollo de acciones estratégicas focalizadas para su inclusión en los empaques de productos.

- Optimizar el tratamiento de aguas residuales municipales incorporando en el RAS lineamientos para nuevas tecnologías y regulando la prestación regional de este servicio a través de la desintegración vertical por parte de MinVivienda. Adicionalmente, MinAmbiente implementará un programa para fortalecer la capacidad de las autoridades ambientales en el control y vigilancia de vertimientos con acciones estratégicas focalizadas en la jurisdicción de cinco autoridades ambientales. Finalmente, para continuar con la implementación de la estrategia de saneamiento del Río Bogotá³⁸⁴, MinAmbiente liderará la creación de la Gerencia Estratégica de Cuenca y del Fondo Común de Cofinanciación para su desarrollo, este último con el apoyo de MinHacienda.

Gestión de pasivos ambientales y del suelo³⁸⁵. Se plantean las siguientes intervenciones:

- Implementar el programa de gestión de pasivos ambientales liderado por MinAmbiente con apoyo de MinMinas, MinVivienda, MinCIT y MinAgricultura, para lo cual se presentará el proyecto de Ley con los aspectos jurídicos para el desarrollo del programa. Igualmente, se diseñarán y adoptarán los protocolos y guías técnicas de identificación, prevención e intervención de pasivos ambientales³⁸⁶, el plan de acción con las prioridades de intervención, el sistema de información y la estrategia financiera que incluya recursos del Sistema General de Regalías y una subcuenta del Fondo Nacional Ambiental con el apoyo de MinHacienda.
- Generar conocimiento sobre el estado físico y químico del suelo por parte de MinAmbiente con apoyo de MinAgricultura, el IDEAM, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).

Gestión de sustancias químicas y residuos peligrosos. Para reducir los riesgos en la salud y el ambiente se avanzará en:

- Implementar el Programa de Gestión de Sustancias Químicas de Uso Industrial por parte de MinAmbiente, MinSalud, MinTrabajo y MinCIT; y el Programa de Prevención de Accidentes Mayores por MinTrabajo con MinSalud, UNGRD y MinVivienda. Para medir el desempeño de los sectores asociado a la implementación de estos programas, MinAmbiente con el IDEAM implementará gradualmente el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

³⁸⁴ Fallo sobre la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá en Sentencia del 28 de marzo del 2014, del Consejo de Estado, Sección Primera, Expediente AP-9479.

³⁸⁵ Pasivo ambiental es el impacto ambiental negativo, susceptible de ser medido, ubicado y delimitado geográficamente, que se identifica con posterioridad a la finalización de la actividad, obra o proyecto que lo provocó, que genera un nivel de riesgo no aceptable a la salud humana o al ambiente de acuerdo con lo establecido por las autoridades ambientales y para cuyo control no hay un instrumento ambiental vigente.

³⁸⁶ Se priorizarán los pasivos ambientales ocasionados por minería, hidrocarburos, disposición final de residuos, industria y agricultura. Esta acción se articulará con el plan de acción para el cierre de botaderos a cielo abierto liderado por MinVivienda, con el plan de cierre de minas de MinMinas y con otros instrumentos desarrollados por los sectores ambiente y minero energético.

- Desarrollar un plan para la eliminación del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono por parte de MinAmbiente, e implementar el Plan Único Nacional de Mercurio entre MinAmbiente, MinMinas, MinCIT, MinSalud y MinDefensa. De manera complementaria se implementará la certificación para el oro legalmente extraído por parte de MinMinas.

c. Economía circular

Esta sección aborda el posicionamiento de la economía circular para fomentar la reducción, el reciclaje y la reutilización de los residuos y materiales, así como el uso eficiente de recursos, con intervenciones complementarias a las establecidas en el capítulo *Bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad*³⁸⁷ y en el capítulo *Conectar territorios, gobiernos y poblaciones*³⁸⁸. De la misma manera, esta sección se encuentra articulada con las Políticas para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, Crecimiento Verde, Edificaciones Sostenibles y Cambio Climático.

Fomento a la economía circular en procesos productivos. Para fomentar una economía circular que genere valor para la economía y las empresas, al tiempo que se minimiza el uso de recursos y los impactos ambientales con un enfoque integral de cadenas de valor, se requiere:

- Definir la estrategia nacional de economía circular dirigida al sector industrial que incorpore ecodiseño³⁸⁹, ecoinnovación³⁹⁰ y simbiosis industrial³⁹¹; y liderar su implementación en cuatro sectores, por parte de MinCIT con apoyo de MinAmbiente. Esto se complementará con el diseño de incentivos para la logística inversa en el sector privado, de manera articulada con las acciones adelantadas en la materia por parte de MinTransporte y MinAmbiente; y con el desarrollo de proyectos de investigación sobre potenciales usos productivos para materiales de difícil aprovechamiento liderados por Colciencias con el apoyo de MinAmbiente y MinCIT. Así mismo, MinAmbiente establecerá un mecanismo para mejorar la cobertura y efectividad del ecoetiquetado y del Sello Ambiental Colombiano para su posicionamiento en mercados internacionales, y definirá directrices para las compras públicas de productos que incorporen criterios de ecodiseño y con alto porcentaje de materiales reciclados.
- Modificar a partir de la evaluación de la normatividad vigente la reglamentación sobre reúso del agua tratada, teniendo en cuenta criterios e información técnica aportada por los sectores, bajo

³⁸⁷ Línea *Agua potable, saneamiento y aseo*.

³⁸⁸ Línea *Sistema de ciudades: ciudades incluyentes y motores de productividad*.

³⁸⁹ Corresponde al diseño que busca reducir el impacto ambiental de los productos (incluido el consumo de energía) a lo largo de todo su ciclo de vida (DNP, 2018).

³⁹⁰ El Observatorio de Ecoinnovación de la Unión Europea (2010) la define como “la introducción de cualquier producto nuevo o significativamente mejorado (bien o servicio), proceso, cambio organizativo o solución de marketing, que reduce el uso de recursos naturales (incluidos los materiales, energía, agua y tierra) y disminuye la liberación de sustancias nocivas a lo largo de su ciclo de vida” (CEPAL, 2017).

³⁹¹ La simbiosis industrial es el flujo de recursos de subproductos entre uno o más actores de la industria con el fin de preservar recursos. Se trata de un subconjunto de la ecología industrial, especialmente concentrado en el intercambio de materiales y energía (PNUMA, 2009)

el liderazgo de MinAmbiente, y de manera articulada con MinCIT y MinVivienda impulsar la transferencia de tecnologías para este fin.

- Evaluar la efectividad de los programas de responsabilidad extendida del productor con más de cinco años de implementación, analizar la inclusión de nuevas corrientes de residuos y establecer los mecanismos para monitorear la gestión de estos residuos, por parte de MinAmbiente. Adicionalmente, MinAmbiente reglamentará los sistemas de recolección y gestión de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos.
- Implementar una estrategia para promover la economía circular de la corriente de plásticos y otros materiales de un solo uso con acciones estratégicas focalizadas en zonas costeras e insular, de manera articulada con el desarrollo del programa posconsumo de envases y empaques liderado por MinAmbiente. Frente a este último, MinAmbiente realizará una evaluación intermedia al 2022.

Aumento del aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de residuos. Para este propósito se requiere:

- Incrementar el aprovechamiento, reciclaje y tratamiento de residuos con la definición de criterios para la ubicación de infraestructura de recuperación de materiales y la implementación de proyectos tipo para su financiación con enfoque de cierre de ciclos por parte de MinVivienda con apoyo de MinAmbiente. Adicionalmente, incluir los costos ambientales y la remuneración del aprovechamiento y el tratamiento en los marcos tarifarios por parte de la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.
- Establecer los lineamientos en el Reglamento de Agua y Saneamiento (RAS) para el aprovechamiento de biosólidos y biogás generados en el tratamiento de aguas residuales municipales por parte de MinVivienda y con el apoyo de la UPME promover su implementación.
- Ajustar por parte de MinVivienda el reglamento colombiano de construcción sismorresistente para viabilizar el uso de agregados reciclados de concreto y pétreos mixtos en la construcción de infraestructura y generar instrumentos de promoción y aplicación.

d. Financiamiento, instrumentos económicos y mercados para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático

Este componente está orientado a habilitar mecanismos de financiamiento y al desarrollo de instrumentos económicos y de mercado, para impulsar actividades comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, así como potencializar las oportunidades de negocio a partir de un sistema de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero.

Instrumentos financieros para incentivar al sector productivo en su transición a la sostenibilidad.

Se avanzará en:

- Establecer los lineamientos para la participación de los agentes del sector de servicios energéticos en el mercado de eficiencia energética por parte de MinMinas.
- Facilitar el acceso a recursos financieros de crédito por parte de Bancóldex, Findeter y otras entidades financieras para que las industrias incorporen mejores tecnologías y prácticas ambientales, buscando la transición hacia la sostenibilidad. De la misma manera, MinAgricultura desarrollará instrumentos de financiación para la implementación de proyectos productivos agropecuarios sostenibles y ajustará aquellos que financien actividades intensivas en el uso de recursos y que generen impactos ambientales; adicionalmente, en coordinación con Finagro revisará y ajustará los incentivos existentes para fomentar la agricultura ecológica y agroecológica.
- Desarrollar la metodología para fortalecer el seguimiento a las inversiones en cambio climático, incluidos los bonos verdes y otros instrumentos económicos, así como las inversiones climáticas internacionales encaminadas hacia el cumplimiento de la NDC, bajo el liderazgo de MinAmbiente con apoyo del DNP y MinHacienda.

Financiación climática. Para incentivar al sector privado en la reducción de emisiones de GEI se avanzará en:

- Implementar la estrategia de financiamiento climático que incluya la identificación de nuevos esquemas financieros e instrumentos fiscales y no fiscales y de mercado para impulsar el desarrollo de programas, proyectos y medidas de reducción de emisiones de GEI en todos los sectores productivos, bajo el liderazgo de MinHacienda, MinAmbiente y DNP.
- Reglamentar la ley de cambio climático³⁹² y desarrollar mecanismos de mercado para el cumplimiento de las metas de cambio climático, para lo cual se diseñará el programa nacional de cupos transables de emisión de GEI armonizado con los instrumentos económicos existentes, como el impuesto al carbono. Esto se realizará paralelamente al diseño del componente de contabilidad de reducciones de emisiones y remociones de GEI corporativas en el marco del sistema de monitoreo, reporte y verificación de las acciones de mitigación, liderado por MinAmbiente con apoyo del DNP y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), lo que será complementario a lo estipulado en la línea 4 de este capítulo.

Tasas ambientales. Reducir las presiones al ambiente producto del desarrollo de actividades productivas, requiere un trabajo intersectorial en torno a los instrumentos económicos que incentiven la adopción de buenas prácticas y tecnologías limpias. Así, bajo las Agendas Estratégicas Intersectoriales se realizará:

- Establecer programas para la implementación efectiva de las tasas ambientales incluyendo las tasas por uso de agua y retributiva por vertimientos puntuales liderados por MinAmbiente con

³⁹² Ley 1931 de 2018 “por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático”.

apoyo de MinVivienda, MinAgricultura, MinCIT y MinMinas, y reglamentar la tasa de emisiones por fuentes móviles entre MinAmbiente y MinTransporte. Adicionalmente, se implementará un esquema de monitoreo y evaluación de la eficiencia en la implementación de la tasa por uso del agua y la tasa retributiva, por parte MinAmbiente con apoyo del IDEAM.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector Líder	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agricultura y Desarrollo Rural	Participación de la producción agrícola que cumple con criterios de crecimiento verde	0,49% (2016)	3%
Transporte	Vehículos eléctricos	1.695 (2016)	6.600
Vivienda	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos	8,7%	15,4%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Reducción de las emisiones de GEI respecto al escenario base del 2022*	Por definir	Por definir
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Puntos de monitoreo que pasan de categoría mala y muy mala a aceptable o buena del Índice de Calidad de Agua (ICA) **	Por definir	Por definir
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Porcentaje de mejora en material particulado inferior a 10 micras (PM10) en sistemas de vigilancia***	Por definir	Por definir

*La meta podrá ser ajustada en caso de presentarse una modificación del año base de la contribución nacionalmente determinada.

**Los puntos de monitoreo se priorizarán de acuerdo a la problemática

***Los sistemas de vigilancia se priorizarán de acuerdo a la problemática

4. Referencias

AMVA. (2017). *Inventario de emisiones atmosféricas del Valle de Aburrá actualizado a 2015*. Medellín: Área Metropolitana del Valle de Aburrá.

CEPAL. (2017). *Ecoinnovación y producción verde. Una revisión sobre las políticas de América Latina y el Caribe*.

CIAT. (2018). *Productividad de la tierra y rendimiento del sector agropecuario medido a través de los indicadores de crecimiento verde en el marco de la Misión de Crecimiento Verde en Colombia*. Bogotá D.C.

Congreso de Colombia. (2018 de septiembre de 2018). *Ley 1819 de 2016*. Obtenido de Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201819%20DEL%2029%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>

CORPOCALDAS. (2016). *Cuantificación de emisiones atmosféricas por fuentes móviles en 2014.* Manizales: Corporación Autónoma Regional de Caldas .

DANE e IDEAM. (2015). *Hacia la construcción de la cuenta del agua a nivel nacional.* Bogotá D.C.

DNP. (2016a). *Documento CONPES 3868: Política de gestión del riesgo asociado al uso de sustancias químicas.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3868.pdf>

DNP. (Agosto de 2016b). *Impactos del uso de mercurio en Colombia.* Bogotá: Dirección de Ambiente y Desarrollo Sostenible para DNP.

DNP. (2018). *CONPES 3919 Política Nacional de Edificaciones Sostenibles.* Bogotá D.C.

DNP. (2018). *Documento CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde.* Bogotá D.C.

DNP. (2018). *Presentación documento CONPES 3943 Política para el mejoramiento de la calidad del aire.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

DNP. (2018a). *Valoración económica de la degradación ambiental en Colombia 2015.* Bogotá D.C.

DNP. (2018b). *Documento CONPES 3943: Política para el mejoramiento de la calidad del aire.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3943.pdf>

DNP, Fedesarrollo, GGGI y PNUMA. (2017). *Evaluación del Potencial de Crecimiento Verde para Colombia.* Bogotá.

EPA. (2010). *Inventario de emisiones de Cartagena y Bolívar de 2010.* Cartagena: Establecimiento Público Ambiental de Cartagena.

EY & MinMinas. (2015). *Política de eficiencia energética para Colombia. Producto 3 - Propuesta con medidas para mejorar el uso de fuentes de energía y la eficiencia energética en Colombia.* . Bogotá D.C.

IDEAM. (2014). *Estudio Nacional del Agua.* Bogotá D.C.

IDEAM. (2016). *Informe Nacional de Residuos o Desechos Peligrosos en Colombia, 2016.* Bogotá D.C.

IDEAM. (2018). *Base de datos de reporte al SISAIRE sobre calidad del aire en Colombia 2017.* Bogotá: Subdirección de Estudios Ambientales Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA. (2017). *Resumen ejecutivo Tercera Comunicación Nacional De Colombia a La Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre Cambio Climático (CMNUCC).* . Bogotá D.C.

MinAmbiente. (febrero de 2013). *Acciones Nacionalmente Apropriadas de Mitigación (NAMAs) en Colombia.* Obtenido de http://www.minambiente.gov.co/images/cambioclimatico/pdf/Accion_nacional_Ambiental/_Documento_de_NAMAs.pdf

MinAmbiente. (2013). *Resolución número 1111 de 2013, por la cual se modifica la Resolución número 910 de 2008.* Obtenido de <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/modifica-459244246>

MinAmbiente. (2016). *Diseño de una Estrategia Integral para la Gestión de los Pasivos Ambientales en Colombia.* Bogotá: Innova S.A.S E.S.P para Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

MinAmbiente. (25 de septiembre de 2018). *Resolución 2254 de 2017.* Obtenido de Por la cual se adopta la norma de calidad del aire ambiente y se dictan otras disposiciones: <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/resoluciones/96-res%202254%20de%202017.pdf>

MinCIT. (25 de septiembre de 2018). *Decreto 1116 de 2017.* Obtenido de Por el cual se modifica parcialmente el Arancel de Aduanas y se establecen disposiciones para la importación de vehículos eléctricos, vehículos híbridos y sistemas de carga : <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201116%20DEL%2029%20DE%20JUNIO%20DE%202017.pdf>

MinMinas y UPME. (2016). *Plan de Acción Indicativo de Eficiencia de Eficiencia Energética. PAI PROURE 2017-2022.* Bogotá D.C.

MinMinas y UPME. (2017). *Plan de acción indicativo de eficiencia energética 2017 - 2022.* Bogotá D.C.

OMS. (2006). *Guías de calidad del aire relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre.* Obtenido de Actualización mundial 2005: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/69478/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf;jsessionid=146A338078BAF3A35777889DE0D6F970?sequence=1

PARATEC. (2018). *Sistema de Información de Parámetros Técnicos de elementos del Sector Eléctrico Colombiano.* Bogotá D.C.

PNUMA. (2009). Avances y progresos científicos en nuestro cambiante medio ambiente. *Anuario 2009.* Nairobi, Kenya.

RUNT. (2016). *RUNT.* Bogotá D.C.

SDA. (2015). *Actualización del inventario de emisiones para Bogotá a 2012.* Bogotá D.C.: Secretaría Distrital de Ambiente.

Tecnalia. (2017). *Diagnóstico sobre eficiencia en el uso de materiales y economía circular en el marco de la Misión de Crecimiento Verde del DNP*. Bogotá.

B. Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación

Esta línea define acciones estratégicas para potencializar la conservación de la biodiversidad a través de su uso sostenible. Lo anterior permite generar oportunidades para desarrollar alternativas productivas económicas incluyentes y basadas en el capital natural, para que los habitantes del territorio nacional puedan producir conservando y conservar produciendo.

Actualmente uno de los mayores problemas socioambientales del país es la deforestación, degradación de los ecosistemas y subsecuente pérdida de biodiversidad. Evidencia de lo anterior, en 2017 cerca de 219 mil hectáreas fueron deforestadas³⁹³ y en los últimos 20 años el 17% del área de páramos del país se perdió (IDEAM & MADS, 2018) (WWF, 2017). Se tiene evidencia de que este problema es causado por la expansión desordenada de la frontera agrícola, acaparamiento de tierras y debilidades para ejercer control territorial, especialmente frente al aumento de actividades ilegales asociadas a la minería, cultivos de uso ilícito y extracción de madera. Del mismo modo ocurre con la expansión de la infraestructura³⁹⁴ a zonas no intervenidas, la cual genera efectos indirectos que conducen a la transformación de las coberturas naturales. Adicionalmente, este problema tiene causas subyacentes asociadas a factores políticos, normativos, tecnológicos, entre otros, pero en especial, a la dificultad de brindar alternativas productivas sostenibles a la población, que permitan la convivencia entre las distintas formas de producción y el uso eficiente de la biodiversidad y del capital natural (IDEAM & MADS, 2018).

Teniendo en cuenta lo anterior, se reconoce la necesidad de avanzar en una agenda ambiental que consolide la biodiversidad como activo estratégico de la Nación; para que la conservación de este capital natural sea una oportunidad para la generación de riqueza, y no fuente de conflictos en los territorios. Esta agenda conducirá a un nuevo modelo de desarrollo que potencie el mantenimiento y uso sostenible de la base natural que sustenta la Nación.

5. Diagnóstico

Colombia ocupa el primer lugar en el mundo en biodiversidad por unidad de área³⁹⁵, el 52% de su territorio está cubierto por bosques³⁹⁶, alberga casi 3 millones de hectáreas con páramos, 22

³⁹³ El 5,6% de la deforestación se registró en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

³⁹⁴ Hace referencia al efecto indirecto de la construcción de vías y extracción de minerales e hidrocarburos, a partir de las cuales, se genera colonización y acaparamiento de tierras, migración de población a zonas alejadas y extracción a recursos naturales para satisfacer las necesidades humanas.

³⁹⁵ 62.829 especies registradas en el SIB, de los cuales solo se ha catalogado el 15% (Registro Nacional de Colecciones Biológicas, 2018).

³⁹⁶ La Amazonía y el Pacífico albergan el 76% de los bosques del país. El 46,1% de la superficie boscosa se encuentra en

millones en humedales, 710 mil de bosque seco, 299 mil de manglares (IAvH, 2017), cuenta con 3.330 km de línea de costa y con 892.102 km² de aguas jurisdiccionales con ecosistemas de alta biodiversidad (Invemar 2017). Estas condiciones facilitarán convertir a la biodiversidad en un activo estratégico de la Nación, que sustenta los modos de vida de la población, una parte significativa del aparato productivo del país y brinda oportunidades para generar negocios incluyentes e innovadores basados en el capital natural.

Sin embargo, la deforestación y degradación de ecosistemas ha aumentado en los últimos años generando pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos, además de incrementar las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI). La transformación de ecosistemas ha incrementado los conflictos socioambientales en el territorio, especialmente en regiones con áreas ambientalmente estratégicas, dejando en evidencia debilidades y grandes retos de coordinación por parte del Estado.

a. Deforestación y degradación de ecosistemas

Entre 2005 y 2015 se perdieron 1,5 millones de hectáreas de bosque y en los dos últimos años se deforestaron 178 mil y 219 mil hectáreas³⁹⁷ adicionales, respectivamente (Gráfica 51 y Gráfica 52). La mayor pérdida de ecosistemas boscosos se presentó en la Amazonía, Pacífico y Andes, territorios con suelos de aptitud forestal y vocación de protección, en donde se ha identificado la necesidad de priorizar acciones del Estado para ejercer control territorial y llevar a cabo inversiones para su desarrollo social y económico. Lo anterior se ve limitado ante la ausencia de información oficial predial y de tenencia de la tierra (IDEAM & MADS, 2018).

Varios factores explican el aumento en la deforestación, pero existe consenso que la apropiación de tierras y la expansión de la frontera agrícola son las principales causantes de transformación de ecosistemas. Es así como entre 2005 y 2012, el 50% del área deforestada se transformó a pastizales, gran parte destinados a ganadería. Otro factor es la debilidad en el control de actividades ilegales, especialmente las asociadas a la extracción ilícita de minerales³⁹⁸, cultivos de uso ilícito³⁹⁹, tráfico de madera y acaparamiento de tierras. Adicionalmente, la ampliación de la infraestructura para transporte, minería e hidrocarburos es otro factor que genera indirectamente la colonización y migración de la población hacia zonas de alta biodiversidad. Finalmente, los incendios forestales en muchos casos se producen para facilitar la colonización y acaparar tierras (IDEAM & MADS, 2018).

resguardos indígenas y el 7,3% en territorios de comunidades negras.

³⁹⁷ Según IDEAM, el 54% de la deforestación 2014-2015 ocurrió en 76 municipios (Riascos de la Peña, 2018).

³⁹⁸ A esta actividad se le atribuye el 7% de la deforestación total en el 2015, con mayor concentración en Antioquia (33%) y Chocó (46%) (Riascos de la Peña, 2018).

³⁹⁹ Entre 2005 y 2014 los cultivos de uso ilícito fueron la causa de deforestación de 17.562 hectáreas, impacto concentrado en Norte de Santander, Nariño, Cauca, Caquetá y Putumayo. (Riascos de la Peña, 2018).

Aunque las anteriores dinámicas se presentan a lo largo del territorio nacional, se identifica con que en los 170 municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁴⁰⁰, estos fenómenos son alarmantes. El 25% del área de estos municipios presentan conflictos por uso del suelo y concentraron el 84% de la deforestación en 2017. No obstante, aún mantienen un importante capital natural por conservar, ya que concentran el 40% del área de bosque del país y albergan el 23% del territorio protegido con áreas del SINAP.

La transformación de otros ecosistemas estratégicos también resulta preocupante. Se estima que en 20 años se perdió el 17% del área de páramos, con el agravante que estos abastecen el 70% del agua que consume la población colombiana. Lo mismo ocurre con el bosque seco, del cual solo se mantienen 720.000 hectáreas de los nueve millones que existían, y con los manglares, cuya pérdida ha llevado a desproteger las costas, aumentando su vulnerabilidad a eventos climáticos y a disminuir el número de especies y poblaciones de las que dependen las comunidades. De igual manera ocurre con los humedales, de los cuales el 35% se ha perdido en los últimos 30 años por actividades extractivas y por la expansión desordenada de la frontera agrícola y urbana (WWF, 2017). En el caso de los ecosistemas marinos, el aprovechamiento inadecuado y contaminación ha diezmado su biodiversidad y los recursos pesqueros, con especial afectación a los arrecifes de coral⁴⁰¹ (Invemar 2017).

Gráfica 51. Deforestación histórica 2000 -2017

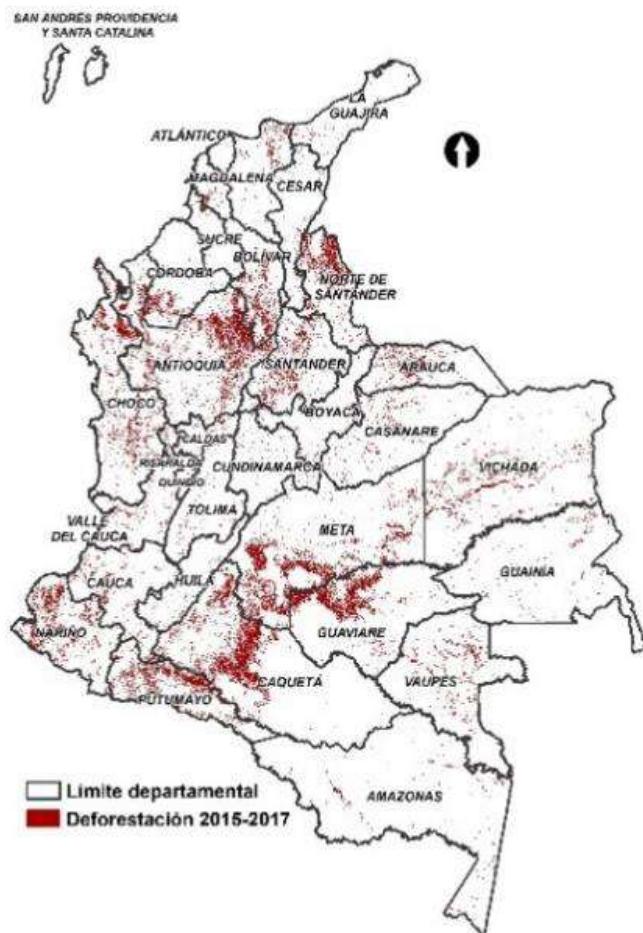


Fuente: IDEAM 2018

⁴⁰⁰ El Decreto 893 de 2017 definió 170 municipios en donde se implementarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y que en el capítulo XII “La Paz que nos une” resalta la importancia de focalizar estrategias para reducir la deforestación y degradación de ecosistemas.

⁴⁰¹ Su conservación se encuentra enmarcada a una de las Metas de Aichi y que a través de la cual se busca la reducción de las presiones antropogénicas y vulnerabilidad antes el cambio climático y acidificación de los océanos.

Gráfica 52. Deforestación 2015-2015



Fuente: IDEAM 2018.

Los anteriores problemas han tenido lugar a pesar de los compromisos internacionales establecidos por el país para reducir la deforestación⁴⁰² y de las políticas ambientales que se han formulado para gestionar la biodiversidad, las áreas protegidas, los bosques, el recurso hídrico y el cambio climático⁴⁰³, que ahora exigen enfatizar y articular los esfuerzos para su implementación efectiva. De manera análoga, el Estado ha hecho énfasis a través de normas⁴⁰⁴, políticas⁴⁰⁵ y acuerdos

⁴⁰² Colombia se comprometió a reducir a cero la deforestación neta a 2030, aumentar el patrimonio de áreas terrestres protegidas a 17% y marinas a 10%, y con la Declaración Conjunta de Intención se espera recibir hasta USD 300 millones de Noruega, Alemania, Reino Unido e Irlanda del Norte.

⁴⁰³ PNGIBSE, PGIRH, Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques (EICDGB), Plan Nacional de Restauración y Política de Cambio Climático, Política de Gestión Ambiental Urbana, Visión Amazonía, Programa Colombia Bio, Programas Regionales de Negocios Verdes.

⁴⁰⁴ La Ley 1930 de 2018 estableció como ecosistemas estratégicos los páramos y fijo directrices para propender por su integralidad, preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento.

⁴⁰⁵ Sentencias sobre Amazonía, páramo de Pisba y río Atrato; normatividad especial para el Chocó, Sierra Nevada de Santa Marta, Documento CONPES 3915 “Macizo Colombiano”.

internacionales⁴⁰⁶ de la necesidad de realizar una gestión integral hacia territorios con áreas ambientalmente estratégicas, por lo que se requiere materializar esfuerzos coordinados e integrales que fomenten el uso sostenible del capital natural.

Gran parte del capital natural se encuentra representado en las áreas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)⁴⁰⁷, el cual con una superficie de 31 millones de hectáreas se configura como un reto del Estado para garantizar su conservación. Sin embargo, en 2017 se identificaron 8.359 hectáreas de cultivos de uso ilícito en 17 Parques Nacionales Naturales, y cerca de aproximadamente 25.000 familias habitaban en ellas, muchas de ellas en condiciones de vulnerabilidad con mayor concentración en los Parques Nacionales Tinigua, Farallones y Macarena (PNN, 2018).

Ahora bien, con el fin de superar los desafíos y dinamizar las oportunidades que representa el uso sostenible de la biodiversidad, se requiere de la implementación integral de políticas públicas que partan de la premisa de producir conservando y conservar produciendo. Para lo anterior, los incentivos a la conservación y PSA surgen como mecanismos para reconocer las acciones de conservación, y; la bioeconomía, economía forestal, turismo sostenible y los negocios verdes, como alternativas productivas que permiten el uso sostenible del capital natural.

b. Incentivos a la conservación y pago por servicios ambientales

Si bien existen políticas que reconocen las acciones de conservación mediante los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), actualmente sólo existen 65.000 hectáreas bajo este mecanismo⁴⁰⁸, debido a restricciones financieras que han limitado la asistencia técnica a entidades territoriales para estructurar proyectos y para monitorear los efectos de su ejecución. Así mismo, para la gestión de las causas de la deforestación y degradación de ecosistemas, se requiere generar nuevos modelos de incentivos para consolidar alternativas productivas sostenibles y el mantenimiento de áreas ambientalmente estratégicas de la Nación, convirtiéndose así en factores de diferenciación en mercados y en motores para el desarrollo local y regional.

c. Productos y servicios basados en el uso de la biodiversidad

Para consolidar la biodiversidad como un activo estratégico de la Nación, es necesario impulsar actividades económicas que hagan un uso sostenible del capital natural. Una de estas actividades es la bioeconomía⁴⁰⁹, que busca generar valor tecnológico a recursos biológicos, genéticos y sus

⁴⁰⁶ Acuerdos internacionales de ecosistemas RAMSAR, Reservas de la biosfera y Patrimonios naturales de la humanidad.

⁴⁰⁷ 17,7 millones de hectáreas área continental y 12,7 millones de hectáreas área marina a 2018.

⁴⁰⁸ Su implementación se enmarca en el CONPES 3886, el Decreto Ley 870 de 2017 y Decreto 1007 de 2018.

⁴⁰⁹ Entendida como la economía que gestiona eficiente y sosteniblemente la biodiversidad y la biomasa para generar

derivados, desarrollando nuevas cadenas de valor que contribuyan a la diversificación de la oferta exportadora del país. Aunque es un enfoque poco desarrollado en Colombia, a la fecha sólo 305 empresas colombianas se han consolidado para desarrollar productos bio-innovadores (Biontropic, EAFIT y SILO, 2017) y de los 264 contratos de acceso a recursos genéticos, solo 10 tienen una finalidad comercial.

Por su parte, los negocios verdes⁴¹⁰ ofrecen oportunidades para diversificar la economía rural y urbana y generar oportunidades de desarrollo regional diferenciado. En 2017, se estimó que los 423 negocios verdes verificados por la autoridad ambiental han generado alrededor de 118 mil millones de pesos y 6 mil empleos, aunque su consolidación requiere instrumentos de financiamiento, apalancamiento comercial e inclusión en cadenas de valor (MADS 2018), para que la producción nacional vaya de la mano con el respecto y la protección de la biodiversidad.

En el caso de la economía forestal, el reto es similar al anterior. A pesar de que Colombia tiene 7,5 millones de hectáreas con aptitud alta para plantaciones forestales con fines comerciales (UPRA 2016, sólo se utilizan 450 mil hectáreas, con un aporte al PIB en 2017 de tan solo 0,79% (DANE, 2018), mientras que en Chile su aporte fue de 2,3% (Banco Central de Chile, 2017)⁴¹¹. Por su parte, el país cuenta con potencial para el desarrollo del turismo sostenible⁴¹², evidencia de ello fue el aumento en un 70% del número de visitantes a áreas protegidas entre 2015 y 2017. Lo anterior ratifica un aumento del reconocimiento de la población sobre la importancia de las Áreas protegidas y, por lo tanto, grandes retos para coordinar acciones del Estado para producir bienes y servicios de este tipo, especialmente en términos de capacitación, conectividad, infraestructura sostenible y capacidad de carga (FONTUR 2011, PNN 2013).

2. Objetivos y estrategias

Implementar estrategias transectoriales para controlar la deforestación, conservar los ecosistemas y prevenir su degradación.

Realizar intervenciones integrales en áreas ambientalmente estratégicas y para las comunidades que las habitan.

Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural.

nuevos productos, procesos y servicios de valor agregado, basados en el conocimiento y la innovación (Biointropic, 2017).

⁴¹⁰ Actividades económicas en las que se ofertan bienes o servicios que generan impactos ambientales positivos e incorporan buenas prácticas ambientales, sociales y económicas con enfoque de ciclo de vida.

⁴¹¹ El área potencial de Chile son 2.9 millones de hectáreas.

⁴¹² En 2017 Colombia alcanzó el puesto 50 de países más visitados mundialmente y sexto a nivel latinoamericano (OMT, 2018); aumentando el turismo 14,3% entre 2016 y 2017.

Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad.

a. Control de la deforestación, conservación y prevención de la degradación de ecosistemas

La deforestación constituye uno de los mayores problemas que enfrenta Colombia, de allí que sea priorizada su atención, sin dejar de lado la necesidad de prevenir la degradación y conservación de los ecosistemas. Frente a esto, se implementarán tres grupos de intervenciones que buscan articular acciones del Estado.

1) Ejercer control territorial

Para contrarrestar el accionar ilegal e informal alrededor de los bosques y otros ecosistemas, de manera articulada con el capítulo III de “Legalidad y seguridad”, se propone:

- Conformar desde el Gobierno Nacional, el Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación⁴¹³, a través del cual se orienten acciones de control y vigilancia y se adopte el Protocolo Interinstitucional de Lucha contra la Deforestación⁴¹⁴. Especial atención se dará a inhabilitar accesos terrestres y aéreos ilegales, combatir los cultivos de uso ilícito y la extracción ilícita de minerales y de madera, así como el acaparamiento de tierras y aprovechamiento ilícito de fauna y flora. Finalmente, con MinJusticia, se avanzará en el desarrollo de normas y procedimientos que faciliten la judicialización de los grupos ilegales alrededor de la deforestación.
- Formular una política pública que permita reducir la deforestación y degradación de los bosques, atendiendo sus causas directas y subyacentes, reconociendo las dinámicas particulares de las regiones, atendiendo los Núcleos de Alta Deforestación (NAD) y armonizándose con el plan de acción del Pacto Intergeneracional por la Vida del Amazonas Colombiano (PIVAC). Así mismo, deberá incluir mecanismos de monitoreo y seguimiento de la gestión sectorial, especialmente frente al rol de la fuerza pública.
- Ajustar y modernizar por parte de Minambiente y Minagricultura con apoyo del ICA los sistemas de información, salvoconductos y autorizaciones, entre otros instrumentos para facilitar a las autoridades el control efectivo a la cadena comercial forestal.
- Desarrollar una estrategia entre MinDefensa y MinAmbiente, que contenga los arreglos institucionales necesarios para apoyar las acciones de las autoridades ambientales y de policía, para prevenir y combatir las dinámicas ilegales que afectan los ecosistemas, especialmente las asociadas a cultivos de uso ilícito en áreas prioritarias de conservación de biodiversidad.

⁴¹³ Modificación de la Comisión Intersectorial para el Control de la Deforestación (CICOD); Decreto 1257 de 2017.

⁴¹⁴ A partir de la información generada por el IDEAM, las fuerzas armadas, política, fiscalía, defensoría y aparato judicial implementarán procedimientos administrativos, penales y agrarios cuando haya lugar y se coordinarán los procesos posoperativos.

2) Gestión transectorial

Se busca generar herramientas para que los sectores productivos sean agentes activos en el control de la deforestación y prevención de la degradación de ecosistemas⁴¹⁵:

- Implementar por parte de MinAgricultura con el apoyo de DNP, las autoridades ambientales y de las entidades territoriales, una estrategia que materialice el cierre y estabilización de la frontera agrícola⁴¹⁶, utilizando los insumos del Plan Nacional de Zonificación Ambiental que MinAmbiente formule⁴¹⁷, incorporando acciones de reconversión y sustitución de actividades⁴¹⁸ y donde se definan los lineamientos para la creación y adopción de regímenes de transición para la resolución de conflictos socioambientales en estas áreas. Lo anterior, articulado con lo propuesto en la línea Transformación y desarrollo rural.
- Implementar Acuerdos Cero Deforestación⁴¹⁹ desde MinAmbiente y MinAgricultura con actores de las cadenas de valor de lácteos, carne, madera, cacao y palma de aceite para diferenciar la producción nacional en el mercado internacional con mecanismos de trazabilidad.
- Incorporar criterios para reducir la deforestación y degradación de ecosistemas en la implementación de los Planes Maestros de Transporte Intermodal, de los Planes Viales Departamentales y del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional por parte de MinTransporte con el apoyo del MinAmbiente y entidades territoriales.
- Priorizar los territorios afectados por deforestación en la implementación del sistema catastral multipropósito por parte del IGAC⁴²⁰. Por su parte, MinAgricultura, el IGAC, DANE y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) priorizarán la aplicación del registro inmobiliario de bienes baldíos en estas áreas, evitando su ocupación indebida y el acaparamiento de tierras. Lo anterior, en el marco de la línea 2.5 “Transformación y desarrollo rural”⁴²¹.
- Desarrollar desde MinAmbiente evaluaciones ambientales estratégicas regionales en zonas de alta deforestación, con el fin de analizar los impactos directos, indirectos, acumulativos y sinérgicos por deforestación y degradación de ecosistemas, así como las medidas para su gestión.

⁴¹⁵ Los ecosistemas, mientras no se degradan, representa una fuente de riqueza para la sociedad y de allí la importancia de conservarlo en buenas condiciones. Lo anterior implica la no conversión de sabanas y humedales a sistemas agropecuarios.

⁴¹⁶ Resolución 261 de 2018.

⁴¹⁷ MinAmbiente ha generado unas bases para su formulación e implementación.

⁴¹⁸ Deberá impulsar acciones de restauración y uso sostenible, PSA, negocios verdes, mecanismos de financiación del sector agropecuario, extensionismo rural, entre otros.

⁴¹⁹ Acuerdos que se establecen estratégicamente con eslabones de cadenas productivas que ejercen liderazgo en la transformación del resto de la cadena.

⁴²⁰ Acción del CONPES 3859.

⁴²¹ Específicamente en la línea Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva

3) Conservación de ecosistemas⁴²²

Para conservar, recuperar y promover el uso sostenible en ecosistemas transformados, es necesario:

- Ajustar de manera estructural el marco regulatorio de las inversiones ambientales obligatorias desde MinAmbiente, particularmente la inversión forzosa del 1% y las compensaciones⁴²³ y desarrollar mecanismos para que la ANLA y las autoridades ambientales hagan efectivo su cumplimiento, en especial en el sector minero energético.
- Desarrollar desde MinAmbiente, MinAgricultura, con apoyo de las autoridades ambientales y la UPRA, la Estrategia Nacional de Restauración, para que la implementación de los portafolios regionales de restauración sea articulada con mecanismos como los PSA, negocios verdes, inversiones obligatorias y se promueva la restauración productiva en el marco de procesos de formalización, titulación y ordenamiento social de la propiedad. La Estrategia deberá priorizar las áreas protegidas, cuencas y ríos estratégicos para el cierre de la frontera agrícola, áreas ambientalmente estratégicas como el Río Atrato y territorios con altas tasas de deforestación. Así mismo, la estrategia deberá facilitar la consolidación de modelos de negocios y cadenas de valor a partir de la restauración.
- Implementar plataformas colaborativas que permitan la articulación de las inversiones y acciones públicas y privadas alrededor en las cuencas para la gestión integral del recurso hídrico.
- Evaluar por parte del Instituto Alexander von Humboldt el estado de la biodiversidad de Colombia, con el objetivo de conocer las tendencias de cambio y los umbrales de las principales transformaciones socioecológicas (agricultura, vivienda, minas y energía y transporte) en territorios priorizados.
- Avanzar en la implementación por parte de MinAmbiente del plan de acción nacional para la lucha contra la desertificación y la sequía en Colombia y del Plan Maestro de Erosión Costera Colombia.

b. Intervenciones integrales en territorios enfocadas en áreas ambientalmente estratégicas y las comunidades que los habitan

Bajo la premisa de producir conservando y conservar produciendo, la implementación integral efectiva de las políticas públicas ambientales aportará a la gestión de los conflictos socioambientales y se materializarán en oportunidades para mantener el capital natural. Lo anterior exige intervenciones integrales y coordinadas entre el gobierno, privados y sociedad civil tanto en las áreas del SINAP como en otras ambientalmente estratégicas.

⁴²² Implica el conocimiento, uso sostenible, restauración y preservación. La restauración incluye la rehabilitación, recuperación y restauración ecológica.

⁴²³ Parágrafo 1 del artículo 45 de la ley 99 de 1993

1) Consolidar el SINAP

Se busca avanzar en la conservación real y efectiva de las áreas protegidas a través de:

- Formular desde Minambiente y PNN en coordinación con el DNP una política pública que desarrolle la visión a 2030 para consolidar el SINAP. Deberá enfatizar en el manejo efectivo⁴²⁴ de las áreas, la prevención y solución diferencial de conflictos relacionados con el uso, la ocupación y la tenencia, garantizando a partir de la armonización, los derechos constitucionales de las comunidades y alinearán los instrumentos de planificación del Sistema. También establecerá lineamientos para racionalizar la creación de nuevas áreas protegidas, priorizándolas con criterios de representatividad ecológica y se avanzará en el reconocimiento de las estrategias complementarias de conservación.
- Implementar coordinadamente entre MinAmbiente y PNN el programa Herencia Colombia, para asegurar a largo plazo la capacidad y sostenibilidad financiera de las áreas protegidas y otras estrategias de conservación. Se dará especial atención a la Orinoquía, al Macizo Colombiano, a la Serranía de San Lucas y a los esfuerzos de conservación in situ por parte de privados y comunitarios.
- Elaborar una agenda intersectorial desde MinAmbiente, con el concurso de MinInterior, MinAgricultura, MinMinas, PNN y DNP con mecanismos de seguimiento para la implementación de los Planes de Manejo Ambiental de las áreas protegidas para el uso sostenible⁴²⁵ y de las acciones que permitan gestionar los problemas de acceso a tierra y a instrumentos de desarrollo rural.

2) Intervenciones integrales en áreas ambientalmente estratégicas

Para facilitar la coordinación e intervención eficiente en estos territorios, en su mayoría con normatividad especial, políticas y acuerdos internacionales, se propone:

Avanzar por parte de MinAmbiente en la reglamentación de la Ley 1930 de 2018⁴²⁶. Desde DNP y con apoyo de MinAmbiente, MinAgricultura, MinMinas, MinComercio, entre otros, formular una política pública para la intervención integral de los complejos de páramo, que cuente con la participación de las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las comunidades. Así mismo, MinAgricultura implementará un programa de ordenamiento productivo y desarrollo de actividades sostenibles en páramos, que reduzcan los impactos ambientales y que incluyan procesos de reconversión con énfasis en los cultivos de cebolla, papa y producción de leche. Los procesos de

⁴²⁴ Definida como el conjunto de acciones que permiten cumplir satisfactoriamente la función para la cual fue creada el área protegida (Izurieta, 1997).

⁴²⁵ Distritos de Manejo Integrado Nacionales, Distritos de conservación de Suelos y áreas de recreación. Cuatro Distritos de Manejo Integrado Nacionales del país ocupan el 31% del territorio protegido, tres de los cuales son marinos, costeros e insulares de país abarcando 8,8 millones de hectáreas.

⁴²⁶ Por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia

reconversión serán complementados con esfuerzos de otros sectores y estarán acordes con la visión de desarrollo regional.

Establecer arreglos institucionales entre MinAmbiente y MinAgricultura a través de los cuales se gestionen los problemas de acceso a tierra a la población campesina en áreas ambientalmente estratégicas, que permitan otorgar derechos de uso y/o propiedad a partir de la titulación o la formalización, con acuerdos e incentivos de conservación.

Incluir con apoyo de DNP, acciones e inversiones nacionales y territoriales en los contratos plan, para la intervención integral de las áreas ambientalmente estratégicas, con especial atención a humedales RAMSAR como la Ciénaga Grande de Santa Marta y reservas de la biosfera.

Construir desde el DNP, MinAmbiente y con apoyo de la CCO⁴²⁷ y la Dirección General Marítima (DIMAR) modelos de desarrollo regional sostenible que promuevan los océanos como activos estratégicos de la Nación.

Promover desde el DNP, la inversión de recursos del SGR en proyectos que fomenten alternativas productivas sostenibles en áreas ambientalmente estratégicas, garantizando su articulación con estrategias de conservación y de desarrollo rural sostenible.

c. Incentivos y pago por servicios ambientales para la conservación y generación de alternativas productivas sostenibles

Los incentivos a la conservación y los PSA son mecanismos innovadores para reconocer los esfuerzos de conservación de las comunidades, además de motivar a actores públicos, privados y sociedad civil a producir conservando y conservar produciendo, manteniendo así, el capital natural y generando oportunidades para su uso sostenible. En este sentido se plantean dos intervenciones:

1) Desarrollo de incentivos a la conservación

Para que los territorios y sus comunidades encuentren en la conservación de la biodiversidad una actividad sostenible; se debe:

- Crear desde el DNP, MinAmbiente y con apoyo de MinHacienda, un esquema de compensaciones e incentivos para municipios que cuenten con áreas protegidas nacionales y regionales. Además, establecerán mecanismos que faciliten la transferencia de recursos intermunicipales por la conservación de las áreas abastecedoras de acueductos y se incluirá a los municipios del Macizo⁴²⁸ en la distribución de las asignaciones especiales del Sistema General de Participaciones.

⁴²⁷ Comisión Colombiana del Océano.

⁴²⁸ Lineamientos establecidos en el Documento CONPES 3915.

- Diseñar entre MinAmbiente con apoyo del DNP y MinComercio, las bases técnicas y operativas de un incentivo para el emprendimiento y diversificación de economías locales a través de negocios verdes, y con MinAgricultura, un programa de incentivos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, que se complementará con los PSA.
- Reformar entre MinAmbiente, MinAgricultura, DNP y MinHacienda el Certificado de Incentivo Forestal (CIF) de Conservación y el CIF de Plantaciones Forestales Comerciales, asignándoles recursos y garantizando su sostenibilidad financiera, además de potenciar su aplicabilidad en los territorios de acuerdo con su vocación y aptitud.

2) Fortalecimiento del Programa Nacional de PSA

De manera articulada con el *Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación*, se busca estimular la conservación, preservación y restauración de los ecosistemas y promover el desarrollo productivo sostenible:

- Implementar desde MinAmbiente con apoyo del DNP, el programa nacional de PSA⁴²⁹, el cual priorizará la construcción una estrategia de divulgación, capacitación y asistencia técnica para que los departamentos desarrollen portafolios de proyectos de PSA orientados a las áreas ambientalmente estratégicas, zonas de frontera agrícola y Zonas de Reserva Campesina. Los portafolios de proyectos serán consolidados anualmente por el MinAmbiente y DNP, y podrán ser financiados con recursos definidos por Ley, del impuesto al carbono, con instrumentos de financiamiento del sector agropecuario, con las inversiones ambientales de los prestadores de servicios públicos e inversiones del sector privado.

d. Desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad

El capital natural del país tiene grandes potencialidades para el desarrollo de alternativas productivas basadas en el uso sostenible, tanto para la industria como para las comunidades locales. En este sentido y articuladamente con *pacto por el emprendimiento y productividad* y el *Pacto por la construcción de paz*, se proponen acciones para:

1) Impulso de la Bioeconomía

Para la aplicación comercial de nuestra riqueza natural; es necesario que articuladamente con *Pacto por la Ciencia, Tecnología e Innovación*:

- Apoyar el desarrollo empresarial en bioeconomía por parte MinComercio, a través de los programas e instrumentos de desarrollo empresarial técnicos y financieros.
- Implementar el programa Colombia Bio por parte de Colciencias, con el concurso de los institutos de investigación del SINA y realizar al menos 25 expediciones continentales y marinas con fines de bioprospección.

⁴²⁹ El Documento CONPES 3886 estableció los lineamientos de y Decreto Ley 870 de 2017, MinAmbiente debe crear en su interior una Unidad Técnica de PSA con capacidad técnica, operativa y financiera para el cumplimiento de las metas.

- Constituir entre MinAmbiente, MinComercio y Colciencias un portafolio nacional de bioproductos con énfasis en escalamiento comercial e identificando oportunidades de inversión.
- Generar nuevos registros de especímenes en el Global Biodiversity Information Facility (GBIF) a través del SiB Colombia por parte de MinAmbiente con el apoyo de los Institutos de Investigación del SINA, la Academia y las autoridades ambientales.
- Fortalecer la generación y sistematización de información estadística constituyendo la cuenta satélite de Bioeconomía por del DANE.

2) Fomento y fortalecimiento de negocios verdes y sostenibles

Para consolidar estas alternativas productivas y sus emprendimientos verdes:

Desarrollar desde MinAmbiente una estrategia de articulación interinstitucional que contenga el diseño de mecanismos normativos, técnicos y financieros que consoliden las cadenas de valor para los negocios verdes verificados por la autoridad ambiental. De igual manera, con MinComercio consolidará los espacios para su comercialización y encadenamiento productivo, además posicionarán el comercio de especies CITES, fortaleciendo aquellos negocios con mayor valor agregado.

Implementar entre MinAmbiente, MinAgricultura y Mincomercio una estrategia para el encadenamiento productivo de los negocios verdes, especialmente en áreas ambientalmente estratégicas de uso sostenible, con énfasis en aquellos emprendimientos verdes regionales verificados por la autoridad ambiental.

3) Impulso a la economía forestal

Para aprovechar las oportunidades con las que cuenta el país en este campo, articuladamente con la línea “*Transformación y desarrollo rural*”, MinAmbiente y MinAgricultura deberán:

- Realizar, con apoyo de MinComercio los ajustes institucionales y normativos para el desarrollo de la economía forestal y el fomento de empresas forestales sostenibles, que involucren esquemas de aprovechamiento comunitario de los bosques y el encadenamiento y tecnificación de plantaciones con especies nativas.
- Desarrollar la agenda de investigación forestal con apoyo de Colciencias y Agrosavia, en la que se incluya un programa de forestería comunitaria, portafolios de proyectos con iniciativas regionales y locales, y la promoción de sus usos tecnológicos y biotecnológicos para generar mercados de alto valor agregado. Además, se formularán e implementarán diez planes de negocios forestales sostenibles
- Desarrollar la agenda de investigación forestal con apoyo de Colciencias, Agrosavia, Centros de Investigación, Universidades, ONG’s nacionales e internacionales en la que se incluya un programa de forestería comunitaria, portafolios de proyectos con iniciativas regionales y locales, y la promoción de sus usos tecnológicos y biotecnológicos para generar mercados de alto valor agregado. Además, se formularán e implementarán diez planes de negocios forestales

sostenibles y restauraciones masivas que, con participación del sector privado, público y sociedad civil fortalecerán la cultura ambiental.

- Construir una estrategia para garantizar la integralidad de las cadenas de valor de la madera legal y sus manufacturas en el marco del Pacto Intersectorial por la Madera Legal.

4) Turismo Sostenible

Para impulsar esta actividad como motor de desarrollo regional sostenible, MinComercio y MinAmbiente buscarán:

- Consolidar paquetes de destinos regionales de turismo sostenible, complementarios a otras modalidades de turismo que generen oportunidades para los emprendimientos locales.
- Desarrollar con apoyo de las autoridades ambientales una estrategia nacional de turismo sostenible para territorios con atractivos naturales, en áreas protegidas y en otras áreas ambientalmente estratégicas, que genere oportunidades de emprendimientos locales y alianzas empresariales. Además, con el apoyo de las cámaras de comercio se impulsará la creación de instrumentos financieros para promover y formalizar los emprendimientos de turismo sostenible.
- Crear alianzas con el SENA, para aumentar la cobertura de los programas de formación, capacitación ecoturística y asesoría para obtener las Certificaciones de Calidad Turística y Destino Turístico Sostenible para municipios y distritos⁴³⁰.
- Estructurar proyectos de infraestructura turística y de transporte por parte de MinComercio con apoyo de MinTrasnporte y DNP, para generar conectividad sostenible en territorios con atractivos naturales turísticos.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector Líder	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Hectáreas bajo esquemas de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) e incentivos a la conservación	65.000	260.000
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Porcentaje de ecosistemas o unidades de análisis ecosistémicas no representados o subrepresentados incluidos en el SINAP en el cuatrenio	0%	15%
Ciencia, Tecnología e innovación	Número de productos basados en el aprovechamiento de la biodiversidad registrados (bioproducto + negocios verdes)	175	2070
Agricultura y Desarrollo Rural	Porcentaje de participación de la economía forestal en el PIB	0,79%	1%

⁴³⁰ Norma Técnica Sectorial Colombiana NTS –TS 001-1

Indicadores de Resultado			
Sector Líder	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Áreas bajo sistemas sostenibles de conservación (restauración, sistemas agroforestales, manejo forestal sostenible)	701.000	1.400.000
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Porcentaje de mejora en el índice de efectividad de manejo de las áreas protegidas públicas respecto de su línea base	0%	20%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Crecimiento de la deforestación a nivel nacional respecto al año anterior	23%	0%
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Número de acuerdos de cero deforestación para las cadenas productivas del sector agropecuario en implementación	2	5

4. Referencias

Banco Central de Chile. (2017)

Biontropic, EAFIT y SILO. (2017). Estudio de bioeconomía como fuente de nuevas industrias basadas en el capital natural de Colombia. Fase I.

Biofin Colombia (2018) Movilizando recursos para la biodiversidad en Colombia. Plan Financiero

DANE. (12 de 06 de 2018). Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-port tema/ambientales/cuenta-satelite-ambiental-csa>

Departamento Nacional de Planeación. (2016). Dividendos ambientales de la paz Retos y oportunidades para construir una paz sostenible. Archivos de economía de la Dirección de Estudios Económicos.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2017). Documento CONPES 3886, Lineamientos de política y Programa Nacional de Pago por Servicios Ambientales para la construcción de paz. Bogotá D.C., Colombia.

Henry, G. H. (2017). La Bioeconomía: motor de desarrollo integral en Colombia. Cali: CIAT.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, et al. (2016). Portafolio de bienes y servicios de negocios verdes .

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2012). Política Nacional para la gestión integral de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Bogotá

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Plan Nacional de Restauración, Restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de áreas disturbadas. Bogotá

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2015). Visión Amazonía. Bogotá.

Parques Nacionales Naturales (2017) Reporte histórico de visitantes PNN 2002-2017. Recuperado de: <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales-naturales-de-colombia-logro-el-registro-mas-alto-de-visitas-de-su-historia/>.

PROCOLOMBIA (2016). Informe de turismo extranjero en Colombia. 37 págs.

SiB. (2017). Colombia, SiB. Obtenido de <https://www.sibcolombia.net>

UPRA. (2018). Lineamientos de política: plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva. Bogotá D.C.

WWF-Colombia 2017. Colombia Viva: un país megadiverso de cara al futuro. Informe 2017. Cali: WWF-Colombia.

C. Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático

Esta línea contribuye al capítulo de sostenibilidad en la medida en que promueve condiciones óptimas para que los territorios y los sectores prevengan y reduzcan sus riesgos, minimicen los impactos negativos asociados a los desastres, y a la vez se adapten y aprovechen las oportunidades favorables que el cambio climático puede representar para el desarrollo.

La experiencia de los daños y pérdidas por desastres evidencia que su ocurrencia es el resultado de escenarios de riesgo construidos en el pasado, siendo los fenómenos hidrometeorológicos los más recurrentes, pues corresponden al 85% de los eventos registrados entre 1998-2018 (UNGRD, 2018a). Fenómenos como La Niña 2010-2011 y El Niño 2014-2016 ocasionaron pérdidas económicas del orden del 2% (BID - CEPAL, 2012) y del 0,6% del PIB (DNP, 2018a) respectivamente, lo que representa un desafío para la orientación de políticas más integrales. En Colombia existen alrededor de 6,7 millones de personas socialmente vulnerables y expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y flujos torrenciales (DNP - DADS, 2018); y, además, existen cerca de 16 millones de personas en zonas de amenaza sísmica alta, concentradas principalmente en las capitales del país (Banco Mundial - GFDRR, 2012). Además, según el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), los sistemas naturales y humanos ya están experimentando las consecuencias relacionadas con el aumento de 1°C en la temperatura promedio global, tales como eventos climáticos extremos y aumentos en el nivel del mar, donde los impactos esperados serán mayores con el aumento previsto de 1,5°C (IPCC, 2018).

Estas condiciones predisponen a la población a verse afectada negativamente por eventos físicos peligrosos, y representan menores oportunidades para acceder y movilizar activos para reducir las causas de los riesgos, o adaptarse de manera más efectiva al cambio climático.

En ese contexto, prevenir y reducir el riesgo, manejar las situaciones de desastre y asumir los retos que impone el cambio climático constituyen prioridades que deben ser consideradas para no poner en riesgo el desarrollo, en tanto favorecen una economía productiva, competitiva, y sostenible, a la vez que contribuyen a la búsqueda de la seguridad de la población, de sus medios de vida y del territorio en su conjunto.

1. Diagnóstico

Colombia necesita una transformación para asumir los retos que representan las condiciones de riesgo y de la variabilidad y el cambio climático, pues son factores que hacen que las causas de los desastres estén cambiando y sus impactos se estén amplificando. No hacerlo podría erosionar los esfuerzos para la construcción de un país más competitivo, equitativo y sostenible.

a. Conocimiento del riesgo

Si bien la identificación y el conocimiento del riesgo y del cambio climático muestran avances relevantes, aún resultan insuficientes para una adecuada planificación del desarrollo, lo que limita las capacidades para orientar y priorizar las decisiones y las intervenciones actuales y futuras a nivel territorial y sectorial.

El país ha mejorado en el monitoreo de fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, así como en la vigilancia y en los sistemas de alerta temprana, especialmente desde el nivel nacional, gracias a la adquisición y funcionamiento de estaciones con un cubrimiento global del 96 % del territorio (DNP, 2018b). Además, logró la actualización de mapas nacionales y regionales de amenaza sísmica, por inundaciones y deslizamientos, y publicó la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático.

Pese a los avances, aún existe la necesidad de estudiar fenómenos de variabilidad climática, como sequías, erosión costera y avenidas torrenciales, y profundizar en el detalle de amenazas por inundaciones y deslizamientos, así como en los análisis de exposición⁴³¹ y vulnerabilidad frente a estos eventos. La generación de conocimiento no ha sido gradual ni acorde con las capacidades de las entidades territoriales. Muestra de ello es que 400 municipios del país no cuentan con estudios de riesgo que permita cumplir con los requisitos para la actualización de sus Planes de Ordenamiento Territorial⁴³² (DNP, 2017).

⁴³¹ El Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el DANE en 2018, será un insumo importante para conocer la exposición de los habitantes del país.

⁴³² En Colombia, 886 municipios tienen POT desactualizados en su componente de largo plazo, de los cuales 400 municipios manifiestan no disponer de los estudios básicos de riesgo para cumplir con lo exigido en el Decreto 1077 de 2015 de MinVivienda, según la encuesta de Evaluación de Desempeño Integral de los Municipios realizada por DNP (2017).

b. Responsabilidad frente a la reducción del riesgo y la adaptación al cambio climático

Territorios y sectores deben asumir con mayor compromiso la responsabilidad en la reducción del riesgo y en la adaptación al cambio climático. De no hacerlo, se perdería cada año cerca del 0,5% del PIB (DNP - BID, 2014), tan solo en riesgos asociados al cambio climático. En términos de avances, se logró la formulación y adopción del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (PNGRD), con una ejecución a nivel sectorial del 74% entre 2015–2018 (UNGRD, 2017a), donde los proyectos de manejo tienen avances del 89%, en comparación con los proyectos de reducción y adaptación que tienen avances, del 48% y 52% respectivamente, lo cual evidencia un énfasis hacia la atención de emergencias. A nivel territorial, el 85% de los municipios y el 100% de los departamentos disponen de instrumentos de gestión del riesgo; y entre 2016-2018, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) brindó asistencia técnica al 16% de los municipios del país⁴³³ (UNGRD, 2017b).

Frente al cambio climático, los logros se concentran en la expedición de la Ley 1931 de 2018⁴³⁴ y la formulación por parte de ocho ministerios⁴³⁵ y 20 departamentos de sus planes integrales de gestión del cambio climático sectoriales (PIGCCS) y territoriales (PIGCCT) respectivamente (Gráfica 53).

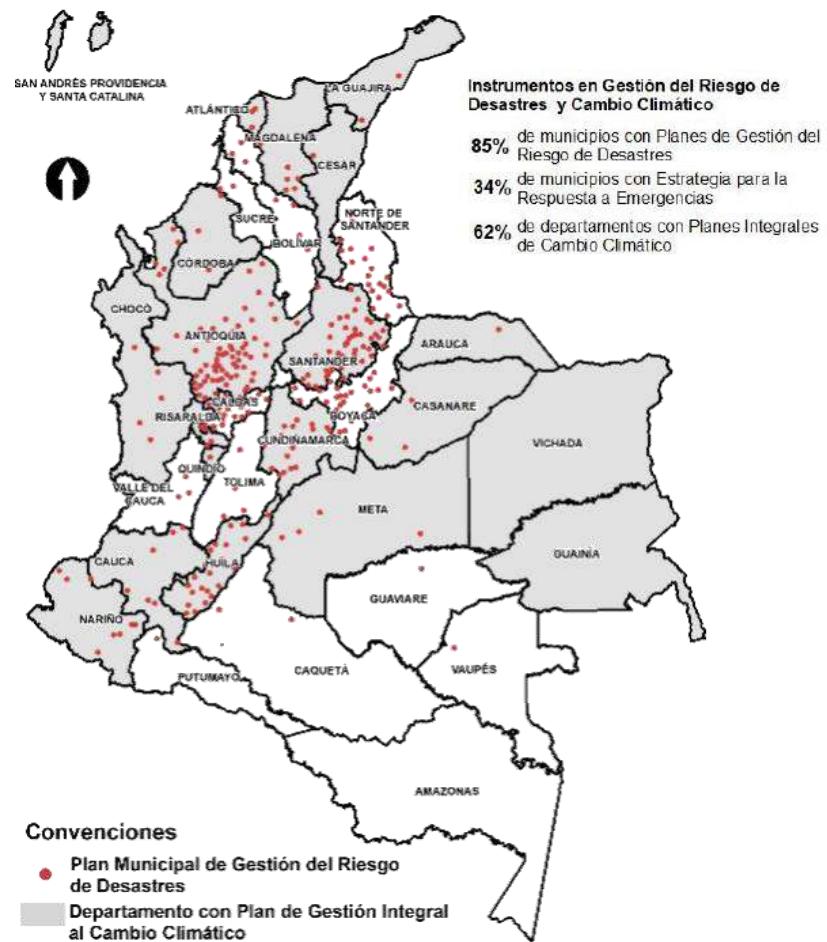
En ese contexto, tanto las intervenciones en gestión del riesgo como del cambio climático disponen de instrumentos para orientar procesos de planificación y de inversión. No obstante, existen retos que exigen ser superados: la incorporación de los análisis de riesgo en instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental, responden a una estrategia desarticulada y con bajos niveles de coordinación entre la UNGRD, MinVivienda y MinAmbiente (DNP-DSEPP, 2018), los proyectos de inversión a nivel territorial no priorizan intervenciones para reducir las condiciones de riesgo, y por otra parte, no se cuenta con mecanismos para hacer seguimiento a la implementación de los instrumentos y evaluar su efectividad; todo esto se traduce en intervenciones atomizadas y poco efectivas a nivel territorial. Por ello, es necesario avanzar en una visión estratégica de país que promueva la complementariedad y la armonización entre los instrumentos, el diseño y ejecución de proyectos seguros, y además en el acompañamiento integral a los territorios.

⁴³³ La asistencia técnica de la UNGRD se concentró en temas de creación de consejos territoriales de gestión del riesgo, formulación de instrumentos de gestión del riesgo, estrategias para la respuesta a emergencias, articulación con el ordenamiento territorial, y formulación de proyectos. (UNGRD, 2017b)

⁴³⁴ Esta ley da orientaciones y directrices en materia de cambio climático para la planificación de los sectores y los territorios.

⁴³⁵ Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural; Minas y Energía; Ambiente y Desarrollo Sostenible; Transporte; Vivienda, Ciudad y Territorio; Comercio, Industria y Turismo; Hacienda; Salud y Protección Social.

Gráfica 53. Instrumentos para gestionar el riesgo y el cambio climático en las entidades territoriales



Fuente: DNP, con base en el reporte de la UNGRD, 2018 y MADS, 2018

Por otra parte, y dado que a 2018 el proceso de reconstrucción derivado de los efectos del Fenómeno La Niña 2010-2011, liderado por Fondo Adaptación, alcanzó un cumplimiento promedio del 80% de las intervenciones, es prioritario culminar dicho proceso; y, sobre todo, que el Fondo Adaptación pueda asumir la estructuración y ejecución de proyectos integrales de reducción del riesgo y adaptación al cambio climático, en el marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), y amplíe sus alcances, de modo que aporte de forma más efectiva al cumplimiento de los objetivos del país en materia de cambio climático.

c. Movilización de recursos para la gestión del riesgo y la adaptación

La movilización de recursos sigue siendo un desafío para el cumplimiento de objetivos de gestión del riesgo y cambio climático a nivel nacional e internacional⁴³⁶. Entre 2014 y 2017, la inversión de la Nación y de las entidades territoriales en gestión del riesgo alcanzó los 11,3 billones de pesos⁴³⁷, de los cuales el 74% se destina para manejo de desastres, el 20% para reducción del riesgo, el 4% para gobernanza y solo el 2% para conocimiento de los riesgos. En materia de cambio climático se han rastreado inversiones asociadas con un promedio anual de 1,75 billones de pesos entre 2011-2016 (DNP, 2018c); además, se dispone de la Estrategia Nacional de Financiamiento Climático⁴³⁸, y un portafolio de proyectos en cambio climático priorizados para financiación.

A pesar del avance en el rastreo y en las inversiones, es necesario disponer de criterios de asignación de recursos para cubrir objetivos climáticos y de conocimiento y reducción del riesgo, así como cerrar las brechas existentes en el diseño, apalancamiento y priorización de inversiones bajo criterios claros y objetivos.

Frente a la protección financiera, el país cuenta con la Estrategia de política de gestión financiera pública ante el riesgo de desastres (MHCP, 2016), y dispone de instrumentos como el crédito contingente ante un desastre nacional (CAT DDO II 2018-2022) por 250 millones de dólares (MHCP, 2018), y el bono catastrófico CAT BOND ante terremotos en el marco de la Alianza Pacífico por 1.400 millones de dólares (MHCP, 2017). Es deseable diseñar y promover estrategias de protección financiera a escala territorial y sectorial, que complementen los esfuerzos de reducir la vulnerabilidad fiscal ante desastres de gran magnitud.

d. Manejo de desastres y reconstrucción

La intervención post desastre constituye un desafío en términos de planificación fiscal y del desarrollo. El país, en los últimos años, ha enfrentado desastres como el de Gramalote (2010) y Salgar (2015), cada uno con costos cercanos a 0,5 billones de pesos (Fondo Adaptación , 2018) (UNGRD, 2017c); y Mocoa (2017), con inversiones estimadas a 2022 por 1,2 billones de pesos (UNGRD, 2018b), para la rehabilitación de infraestructura física y del tejido social⁴³⁹. No obstante, ante cada situación se han creado diferentes esquemas administrativos y estrategias de intervención, que no necesariamente están asegurando el desarrollo de capacidades en el largo plazo.

⁴³⁶ Acuerdo de París, Objetivos de Desarrollo Sostenible, y Marco Sendai.

⁴³⁷ Elaboración propia, con base en el consolidado de las inversiones de gestión del riesgo de desastres. DADS-DNP, 2017

⁴³⁸ Esta estrategia propone un conjunto de lineamientos para atender los retos del financiamiento climático.

⁴³⁹ Estos recursos provinieron principalmente de la nación.

Lo anterior plantea el reto de definir estrategias de intervención claras desde el punto de vista técnico, institucional y financiero, que orienten procesos de reconstrucción resiliente y adaptada a las condiciones del clima.

2. Objetivos y estrategias

- Avanzar en el conocimiento de escenarios de riesgos actuales y futuros para orientar la toma de decisiones en la planeación del desarrollo.
- Asegurar la corresponsabilidad territorial y sectorial en la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático.
- Movilizar el financiamiento para la gestión del riesgo y la adaptación e incentivar la protección financiera ante desastres.
- Garantizar un manejo efectivo de desastres y la reconstrucción adaptada y resiliente.

a. Decisiones en el territorio basadas en el conocimiento efectivo, actual y futuro del riesgo de desastres para la planeación del desarrollo

Es necesario profundizar y fortalecer el conocimiento de las condiciones de amenaza, exposición, vulnerabilidad y riesgo por fenómenos naturales y socio naturales, como base para orientar y priorizar las acciones actuales y futuras de un territorio.

1) Generación de conocimiento

Se producirán insumos sobre contextos de riesgo actuales y futuros a partir de:

- Realizar estudios de amenaza por eventos de remoción en masa, inundación, sequía, incendio forestal, avenida torrencial, erosión costera, volcánicos, sísmicos y tecnológicos, a escala relevante para el nivel municipal, desde las entidades técnico - científicas del SNGRD⁴⁴⁰. Así mismo, el Servicio Geológico Colombiano (SGC) formulará un Modelo Nacional de Riesgo Sísmico.
- Establecer un Sistema Nacional de Alertas Tempranas ante amenazas hidrometeorológicas, bajo el liderazgo del IDEAM con el apoyo de la UNGRD, y definir mecanismos para replicar los sistemas de alerta a escalas detalladas con la participación de las autoridades ambientales regionales. Por otra parte, la DIMAR, fortalecerá el Centro Nacional de Alerta contra Tsunamis.

⁴⁴⁰ El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Servicio Geológico Colombiano (SGC), con la UNGRD como coordinadora del SNGRD y con la participación del Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (INVEMAR).

- Desarrollar una metodología para la elaboración e inventario de elementos expuestos y vulnerabilidad frente a eventos hidrometeorológicos desde MinVivienda, MinAgricultura, MinMinas y MinTransporte.
- Realizar estudios para evaluar el impacto económico del cambio climático a nivel regional desde el DNP y estudios para analizar la vulnerabilidad fiscal del país ante fenómenos climáticos desde MinHacienda.

2) Escalonamiento y gradualidad

La generación de información se debe realizar considerando las capacidades de las entidades territoriales y bajo los principios de gradualidad, complementariedad y subsidiariedad.

Desarrollar estudios de riesgo en municipios priorizados para su incorporación en los planes de ordenamiento territorial, en el marco de Estrategia Nacional de Apoyo a POT de segunda generación, liderado por el DNP y MinVivienda, con la participación del IDEAM, del SGC y de la UNGRD.

Definir lineamientos para el uso, análisis e interpretación de información técnica, asociada a fenómenos de origen natural y socio natural, para orientar la toma de decisiones de las entidades territoriales, bajo el liderazgo de la UNGRD y el MinAmbiente.

3) Seguimiento y evaluación para el cambio climático

Para implementar acciones adecuadas hacia la gestión climática y realizar su evaluación, articulada con lo establecido en la línea D. *Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales*⁴⁴¹, es necesario:

- Diseñar e implementar un Sistema de Información de Cambio Climático a partir de la integración de plataformas de información existentes, para poner a disposición los indicadores y metas para hacer seguimiento a los compromisos en adaptación y sus medios de implementación, así como para monitorear y evaluar los avances nacionales y el cumplimiento de metas en materia de emisiones de GEI y su reducción, liderado por el IDEAM, con el apoyo de MinAmbiente, el DNP y las autoridades ambientales regionales.
- Establecer un procedimiento para la definición de las metas nacionales de mediano y largo plazo en cambio climático y para el seguimiento y actualización periódica de las metas de la contribución nacionalmente determinada (NDC por sus siglas en inglés), acorde a los lineamientos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), a cargo de MinAmbiente y DNP, con el apoyo del IDEAM y la Cancillería.

⁴⁴¹ La Línea D del *Pacto por la sostenibilidad* ha destacado la necesidad de contar con información integrada y de fácil acceso en materia ambiental, del riesgo de desastres y ante el cambio climático.

b. Corresponsabilidad territorial y sectorial para la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático

Para reducir el riesgo de desastres y adaptarse al cambio climático se requiere que los actores sectoriales y territoriales, de manera articulada, se hagan responsables de sus intervenciones.

1) Desarrollo territorial con criterios de adaptación y reducción del riesgo de desastres

Para que la gestión del riesgo y del cambio climático se refleje en la formulación de instrumentos y en la implementación de acciones del territorio, se propone:

- Diseñar e implementar una guía técnica para la incorporación de los análisis de riesgo de desastres para la formulación y viabilización de proyectos de inversión a financiar con recursos del Sistema General de Regalías.
- Implementar proyectos de reducción del riesgo, atendiendo los principios de subsidiariedad y complementariedad establecidos en la Ley 1523 de 2012, por la UNGRD y financiados a través del FNGRD.
- Fortalecer la reducción del riesgo de desastres por fenómenos de erosión costera en sectores críticos del país, articulando esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, bajo el liderazgo de la UNGRD.
- Diseñar e implementar el Programa Nacional de Asistencia Técnica⁴⁴² dirigido a entidades territoriales en gestión del riesgo de desastres y cambio climático, con criterios de focalización y complementariedad, bajo las directrices de la UNGRD, MinAmbiente, MinVivienda y DNP y con el concurso de las autoridades ambientales.
- Diseñar una estrategia nacional de fortalecimiento de comunidades en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, con enfoque diferencial, bajo la coordinación de la UNGRD, con el apoyo de MinAmbiente.

⁴⁴² El Programa de Asistencia Técnica contemplará temas como: incorporación de acciones priorizadas por los PIGCCT en los instrumentos de planificación del desarrollo, articulación entre planes territoriales de gestión del riesgo y cambio climático, gestión del riesgo y cambio climático en proyectos de inversión pública y estudios de riesgo para el ordenamiento territorial. Así mismo, el diseño de una estrategia de capacitación, que complemente lo definido en la Línea D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales, especialmente en las intervenciones sobre educación, participación y cultura ambiental como base para la transformación hacia la sostenibilidad y la prevención de conflictos socio ambientales.

2) Sectores resilientes y adaptados

Para reducir las condiciones de riesgo e incrementar la resiliencia climática en beneficio de la competitividad y de menores pérdidas por desastres de los sectores⁴⁴³ articulado con lo dispuesto en la línea D del presente pacto sobre *Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales*⁴⁴⁴, se plantea:

- Formular instrumentos técnicos y regulatorios para promover la adaptación al cambio climático en proyectos de inversión a cargo del DNP, con el apoyo de MinAmbiente. A partir de ello, orientar a los sectores y las autoridades ambientales regionales en la implementación de iniciativas de adaptación al cambio climático en territorios, comunidades o ecosistemas vulnerables, bajo el liderazgo del MinAmbiente.
- Consolidar las mesas agroclimáticas nacional y regionales, las cuales brindarán orientaciones técnicas para la implementación de sistemas productivos agropecuarios climáticamente inteligentes, bajo el liderazgo de MinAgricultura.
- Generar lineamientos técnicos para incluir análisis de riesgos climáticos y criterios de adaptación en el diseño y construcción de infraestructura de transporte⁴⁴⁵, así como un programa de mejoramiento para sitios viales vulnerables ante fenómenos asociados a la variabilidad climática, por parte de MinTransporte, y con el apoyo de MinAmbiente en la generación de lineamientos.
- Promover el desarrollo de lineamientos técnicos para implementar mecanismos preventivos que impidan la generación de eventos asociados al riesgo tecnológico por parte de MinMinas⁴⁴⁶.
- Generar lineamientos técnicos para incluir análisis de riesgos climáticos y criterios de adaptación en el diseño, construcción y mejoramiento de edificaciones y entornos construidos y de infraestructura de saneamiento básico, por parte de MinVivienda, y con el apoyo de MinAmbiente en la generación de lineamientos.

⁴⁴³ El tema de la responsabilidad sectorial ante el riesgo tecnológico, asociado a la gestión de sustancias químicas y de residuos peligrosos se desarrolla en la Línea A *Sectores comprometidos con la sostenibilidad y el cambio climático del Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*. En tanto, los riesgos asociados a hidrocarburos se desarrollan en la línea A del Pacto por **los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades** bajo la responsabilidad del Ministerio de Minas y Energía.

⁴⁴⁴ La línea D del *Pacto por la Sostenibilidad* plantea el fortalecimiento y modernización de la institucionalidad, la regulación y el financiamiento, robusteciendo y fortaleciendo espacios intersectoriales para promover acciones y agendas estratégicas.

⁴⁴⁵ Infraestructura de transporte vial, portuario marítimo, aéreo, férreo y fluvial.

⁴⁴⁶ Daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos mayores generados por el uso y acceso a la tecnología, originados en sucesos antrópicos, naturales, socio-naturales y propios de la operación (UNGRD, Resolución 1770 de 2013).

- Desarrollar lineamientos para el reasentamiento de población en zonas de alto riesgo no mitigable⁴⁴⁷ y la creación de programas de vigilancia, control del uso y ocupación del suelo a nivel municipal en zonas de alto riesgo por parte de MinVivienda y la UNGRD.
- Desarrollar un programa de asistencia técnica para que las empresas incorporen el riesgo climático en sus matrices de riesgo operacional y aprovechen las oportunidades de la variabilidad y el cambio climático desde el MinCIT, con apoyo técnico de MinAmbiente.
- Redefinir los mecanismos técnicos, financieros y operacionales del Fondo Adaptación para redimensionarlo como Fondo encargado de promover la adaptación y mitigación ante el cambio climático en el marco del sector de ambiente y desarrollo sostenible, bajo la orientación de MinHacienda.
- Diseñar una política pública para reducir las condiciones de riesgo ante eventos de variabilidad climática bajo la coordinación del DNP y con la participación de MinAmbiente, el IDEAM y la UNGRD.

c. Movilización de recursos y protección financiera ante desastres

Se requiere asegurar un flujo constante y escalable de recursos para implementar las acciones climáticas y de gestión del riesgo de desastres, y a su vez, esto se debe acompañar de recursos y de instrumentos para proteger financieramente al país ante la ocurrencia de desastres.

1) Movilización de recursos para el financiamiento climático

Con el fin de movilizar la financiación necesaria para que el país cumpla con los objetivos climáticos se propone:

- Realizar estudios desde el DNP para valorar las necesidades del país en materia de adaptación y así cuantificar la brecha de financiación en adaptación.
- Definir lineamientos para el diseño e implementación de líneas de crédito especiales que promuevan las inversiones bajas en carbono y resilientes al clima por parte de Bancóldex, Findeter y otras entidades financieras.
- Diseñar lineamientos para que entidades financieras orienten la incorporación de análisis de riesgo social y ambiental (ARAS) en la evaluación de sus productos de crédito, bajo el liderazgo de MinHacienda.

⁴⁴⁷ Procedimiento para desalojo y entrega de áreas catalogadas como de alto riesgo no mitigable, teniendo en cuenta el suelo y la vivienda.

2) Movilización de recursos para la gestión del riesgo de desastres

Para disponer de recursos para la implementación de acciones de conocimiento y reducción del riesgo, y manejo de desastres, así como para promover que los territorios y sectores cuenten con partidas presupuestales para este fin se requiere:

- Elaborar e implementar criterios para la priorización de proyectos financiados con recursos del Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (FNGRD), analizando condiciones de amenaza y vulnerabilidad, pobreza y desigualdad, y capacidad de cofinanciación, por parte de la UNGRD, entidad que así mismo promoverá la implementación de acciones estratégicas focalizadas que articulen acciones de gestión de riesgos y protección social.

3) Protección financiera ante desastres

El nivel nacional, así como las entidades territoriales y los sectores deben fortalecer su capacidad de protegerse financieramente ante la ocurrencia de desastres, para lo cual se requiere:

- En el marco de la Estrategia de gestión financiera ante el riesgo de desastres por fenómenos naturales (MHCP, 2016), avanzar en la evaluación y estructuración de mecanismos de protección financiera, la formulación de esquemas y adquisición de contratos de aseguramiento, con el liderazgo de MinHacienda. Así mismo, adelantar la estructuración de un bono catastrófico por eventos hidrometeorológicos, con el apoyo del IDEAM.
- Las entidades del nivel territorial deben adoptar estrategias de protección financiera ante la ocurrencia de eventos de la naturaleza, a través de los lineamientos promovidos por MinHacienda.
- Diseñar guías técnicas para promover protección financiera ante desastres en los sectores de agricultura, transporte, energía, agua y saneamiento básico, y generar inventarios de bienes fiscales y bases de datos de pólizas de seguros por parte de los sectores, a cargo de MinHacienda.

d. Manejo de desastres y reconstrucción adaptada y resiliente

Se deben transformar los procesos de respuesta y recuperación post-desastre, de forma que se garantice la preparación y ejecución con intervenciones que incorporen criterios ambientales, económicos y sociales para orientar territorios seguros, resilientes y adaptados al cambio climático.

1) Respuesta ante situaciones de desastre

Se debe garantizar una respuesta oportuna y efectiva ante situaciones de emergencia. Para ello, se requiere:

- Diseñar protocolos de actuación para la respuesta a diferentes tipos de emergencias, por parte de las entidades nacionales y territoriales, en el marco de la Estrategia Nacional de Respuesta a

Emergencias (UNGRD, 2015). Así mismo, las entidades nacionales y territoriales deben fortalecer sus capacidades de respuesta y de coordinación para la atención de emergencias.

- Diseñar una metodología de evaluación de daños, pérdidas y necesidades post desastre desde MinAmbiente, MinVivienda, MinAgricultura, MinMinas y MinTransporte y bajo la orientación de la UNGRD.

2) Reconstrucción resiliente ante desastres

Las situaciones de desastre nacional representan un reto para proveer soluciones de largo plazo, que eviten la reproducción de las condiciones de riesgo. Para ello, se plantea:

- Formular una Estrategia de Recuperación Resiliente ante Desastres y Adaptada al Cambio Climático, definiendo instrumentos de coordinación, roles y responsabilidades en el manejo de la emergencia y la recuperación y mecanismos de gestión de recursos, según la magnitud y el alcance del desastre, bajo la coordinación de UNGRD y DNP.

3) Culminar procesos de reconstrucción de zonas afectadas por desastres de gran magnitud

Los impactos de los desastres como las inundaciones por el Fenómeno La Niña 2010-2011, y la avenida torrencial en Mocoa (Putumayo) en 2017, condujeron al Estado a diseñar estrategias especiales para su reconstrucción, las cuales deben ser culminadas y evaluadas. Para ello:

- Finalizar y evaluar las intervenciones adelantadas por el Fondo Adaptación en las zonas afectadas por La Niña 2010-2011 y en coordinación con la UNGRD, en el marco del SNGRD definir roles y responsabilidades de las entidades que deben asumir la operación, mantenimiento y vigilancia de obras de infraestructura entregadas para garantizar su sostenibilidad.
- Coordinar y terminar las intervenciones de reconstrucción y planificación territorial requeridas para la recuperación de Mocoa, buscando no reconfigurar escenarios de riesgo, bajo el liderazgo de la UNGRD y con la participación de entidades nacionales y el municipio.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Presidencia de la República	Tasa de personas afectadas a causa de eventos recurrentes (Tasa por cada 100.000 habitantes)	1.048	987
Ambiente y Desarrollo Sostenible / Planeación	Municipios con estudios del riesgo de desastres para el ordenamiento territorial (número)	53	300
Ambiente y Desarrollo Sostenible / Planeación	Sistema Nacional de Información de Cambio Climático implementado	0	1

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ambiente y Desarrollo Sostenible / Planeación	Departamentos que implementan iniciativas de adaptación al cambio climático, orientadas por las autoridades ambientales	0	32

4. Referencias

- Banco Mundial - GFDRR. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Bogotá D.C.
- BID - CEPAL. (2012). *Valoración de daños y pérdidas. Ola invernal en Colombia 2010-2011*. Bogotá D.C.
- DNP - BID. (2014). *Impactos económicos del cambio climático en Colombia - Síntesis*. Bogotá D.C., Colombia.
- DNP - DADS. (2018). *Índice Municipal de Riesgo Ajustado por Capacidades*. Bogotá D.C.
- DNP. (2017). *Evaluación de Desempeño Integral de los Municipios*. Bogotá D.C.
- DNP. (2018a). *Impactos económicos del fenómeno El Niño 2015-2016. Panorámica Regional, 4a. edición*. Bogotá D.C.
- DNP. (2018b). *Indicadores de seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*.
- DNP. (2018c). *Medición, Reporte y Verificación (MRV). Rastreo de inversiones por fuentes públicas, privadas e internacionales*. Bogotá D.C.
- DNP-DSEPP. (2018). *Evaluación institucional y de resultados de la Política Nacional de la Gestión de Riesgo de Desastres*. Bogotá, D.C.
- Fondo Adaptación . (2018). *Justificación técnica del levantamiento de previo concepto DNP a recursos de inversión vigencia 2018*. Bogotá D.C.
- IPCC. (2018). *Calentamiento Global de 1,5°C*. Obtenido de http://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf
- MHCP. (2016). *Estrategia para la Gestión Financiera de los Desastres*. Bogotá D.C.
- MHCP. (2017). *Informe de seguimiento a la Estrategia Nacional de Gestión Financiera ante desastres*. Bogotá D.C.
- MHCP. (2018). *Hoja de vida crédito BIRF 8184-CO*.

- UNGRD. (2015). *Estrategia Nacional para la Respuesta de Emergencias*. Bogotá D.C.
- UNGRD. (2017a). *Plan Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Quinto Informe de Evaluación y Seguimiento*. Bogotá D.C.
- UNGRD. (2017b). *Base de datos: Asistencia técnica 2008-2017. Instrumentos Ley 1523*. Bogotá D.C., Colombia.
- UNGRD. (2017c). *Informe atención Salgar*. Bogotá D.C.
- UNGRD. (2018a). *Consolidado Anual de Emergencias*. Obtenido de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Consolidado-Atencion-de-Emergencias.aspx>
- UNGRD. (2018b). *Avance al plan de reconstrucción de Mocoa, reporte agosto*. Bogotá D.C.

D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales

1. Diagnóstico

La institucionalidad ambiental enfrenta desafíos en materia de eficiencia y transparencia asociados con la debilidad institucional en temas de control y seguimiento, su poca financiación, una notable descoordinación entre el SINA, SNGRD y el SISCLIMA. Sumado, al aumento de conflictos relacionados con la extracción ilícita de minerales, la deforestación y la degradación ambiental. A continuación, se describen las principales causas de esta situación.

a. Institucionalidad y financiamiento

Colombia ha tenido avances importantes en la institucionalidad para el logro de la sostenibilidad ambiental. Dentro de ellas se destaca la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), a través del cual se recuperó el liderazgo del sector en la política pública ambiental. Asimismo, se resalta la creación de la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN), de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) y de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), adscrita a Presidencia.

A pesar de ello, el sector continúa aun exhibe deficiencias. Se destaca en la evaluación del desempeño ambiental de 2014⁴⁴⁸ la baja inversión en el gasto ambiental público⁴⁴⁹ el cual fue de 0,55% PIB (DANE, 2012). Esas cifras siguen difieren mucho de los niveles registrados en los países de la OCDE, incluso cuando estaban en una fase de desarrollo similar⁴⁵⁰ (OECD, 2014). La afirmación anterior, se complementa al analizar la baja financiación del sector ambiente del Presupuesto General de la Nación, la cual es menor del 0,5%, con una tendencia decreciente desde 2015 (Gráfica 54).

Sumado a lo anterior, hay debilidades en las CAR: problemas de transparencia, ejecución, criterios de asignación inadecuados de recursos del PGN. Es evidente la desarticulación en el desarrollo y ejecución de los proyectos de inversión por parte de las entidades del SINA al afectar el cumplimiento de la política ambiental. Esta situación se debe en primer lugar por la heterogeneidad de los recursos que administran las CAR, por la variedad de las fuentes de financiación (propios, administrados y del PGN); en segundo lugar, por las deficiencias en la ejecución de los recursos, impactada negativamente por el hecho que cada Corporación ejecuta el presupuesto con manuales presupuestales particulares (CGR, 2018).

Gráfica 54. Participación del presupuesto del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible y variación anual 2013-2018



Fuente: SIIF 2013-2018.

b. Licenciamiento ambiental

Frente a las debilidades institucionales en el sector ambiente, se destaca las problemáticas relacionadas con el principal mecanismo de control y seguimiento que es la licencia ambiental, al

⁴⁴⁸ Las evaluaciones de desempeño ambiental realizadas por la OCDE tienen el objetivo de identificar las buenas prácticas y elaborar recomendaciones para fortalecer las políticas e instrumentos destinados a promover el crecimiento verde de los países evaluados.

⁴⁴⁹ El gasto publico ambiental es la suma del gasto en el marco del SINA que representó el 0,28% del PIB, y el gasto ambiental a nivel municipal y departamental (financiado mayormente con transferencias presupuestarias), que representó el 0,27% del PIB (DANE, 2012).

⁴⁵⁰ El gasto ambiental en los países de la OCDE suele situarse como mínimo entre el 1% y el 2% del PIB. En México, el gasto ambiental público se duplicó entre 2000 y 2010, al pasar del 0,5% al 1% del PIB (OCDE, 2013b).

cual, se le ha venido reduciendo progresivamente el universo de actividades sujetas a este instrumento con potencial de impactar en forma negativa el ambiente. Adicionalmente, las autoridades ambientales evidencian debilidades en el seguimiento a las licencias y a los Planes de Manejo Ambiental, pese a que dicho seguimiento es financiado con aportes del licenciatario, que frecuentemente se trasladan a inversiones o al Tesoro Nacional donde no cumplen el fin para el que fueron destinados dichos recursos (CGR, 2018).

c. Articulación y coordinación

Como se destacó en la problemática inicial, existe una alta descoordinación en el SINA, lo que se refleja en que las acciones del gobierno son frecuentemente superpuestas, ineficientes por razón de la duplicación de tareas fragmentadas y de esfuerzos paralelos en el tiempo, e ineficaces por la desconexión entre agentes y actores claves para la protección efectiva del ambiente. Se suma, la baja o inexistente coordinación entre el gobierno nacional o entre los ejecutores en el nivel central y descentralizado (CGR, 2017). Igualmente, a pesar de la creación del SINA, el SNGRD y el SISCLIMA⁴⁵¹, los cuales fueron pensados como mecanismos de articulación, aún, el país no ha conseguido la implementación de acciones que logren la integración y sinergia entre estas dimensiones y su incidencia en los patrones de desarrollo.

Adicionalmente, existen temáticas puntuales del desarrollo en las cuales existe un fraccionamiento y una debilidad institucional, tal como es la administración forestal, y otras, que evidencian la ausencia de un liderazgo institucional claro tal como la bioeconomía y la gestión integral de residuos sólidos (DNP, 2016, 2018). Del mismo modo, en los últimos años han aumentado los conflictos relacionados con el recurso hídrico por inundaciones, sequías y contaminación; situaciones que plantean retos para el Estado colombiano, vinculados con la planeación intersectorial y la articulación de los diferentes actores involucrados en su gestión. Por lo tanto, se requiere de una instancia o entidad al más alto nivel, que promueva la gestión integral del recurso hídrico y resuelva los conflictos derivados de los excesos o déficits que se presentan en el territorio⁴⁵².

d. Conflictos socio ambientales, educación y participación

La debilidad institucional, la desarticulación entre los sistemas y la falta de presencia del Estado en áreas ambientalmente estratégicas, han incrementado los conflictos socio ambientales que se desarrollan principalmente en zonas rurales relacionadas con el uso, ocupación, tenencia y acceso

⁴⁵¹ En ambas se promueve la articulación de la gestión ambiental y del riesgo de desastre y la adaptación al cambio climático y plantea la vinculación de estos temas en los procesos de desarrollo y el ordenamiento territorial.

⁴⁵² Este tipo de instituciones han mostrado ser útiles en países como Holanda, Brasil y Perú. En estos países se destaca la existencia de agencias ejecutoras que facilitan el desarrollo de los planes o programas bajo un enfoque de cuenca hidrográfica, que permite implementar las decisiones tomadas en figuras colegiadas o por el gobierno central, así como un trabajo articulado y solidario con las entidades territoriales.

a los recursos naturales. En este sentido, los sectores que más eventos conflictivos⁴⁵³ presentan son: la minería (33%), los combustibles fósiles (25%), la extracción de biomasa (16%) y la gestión del agua (12%) (Perez-Rincon, 2016). Como respuesta a estos conflictos, la rama judicial ha proferido pronunciamientos con el fin de restaurar los ecosistemas estratégicos y propiciar una coordinación interinstitucional que permita transformar los conflictos generados, de manera especial por la extracción ilícita de minerales y la deforestación. Sin embargo, para el cumplimiento de estos fallos se requiere de la participación y financiación de otros sectores, además del ambiental.

Adicionalmente, MinAmbiente ha incorporado la educación ambiental y la participación como pilares de la formación de una ciudadanía responsable en la toma de decisiones frente al manejo sostenible del ambiente. Esta estrategia es un instrumento de articulación de los actores institucionales, sectoriales y sociales en el SINA. Como resultado, se han logrado 32 alianzas nacionales, sectoriales y territoriales que desarrollan la Política Nacional de Educación Ambiental, a través de procesos que fortalecen la gobernanza en la gestión ambiental (MADS, 2017). No obstante, se requieren mayores esfuerzos para lograr una cultura ambiental que transforme la sociedad colombiana por una senda de sostenibilidad.

e. Información

La información ambiental es la base para unas instituciones fuertes y coordinadas, en este sentido, el país ha modernizado sus redes de monitoreo hidrometeorológico y ambiental⁴⁵⁴. A pesar de estos avances, la gestión de información para la sostenibilidad afronta diferentes retos. En este sentido, se destaca la poca articulación entre los módulos del Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), y los sistemas de información de las CAR (DNP, 2015). Adicionalmente, existen riesgos en la sostenibilidad financiera del IDEAM para mantener la tecnología de punta adquirida, la cual genera información para la toma de decisiones en los territorios y los sectores productivos. Por lo anterior, se requiere crear sinergias en la gestión de la información entre las entidades del SINA, que permita optimizar los recursos asignados al sector.

Asimismo, aunque el DANE ha desarrollado la cuenta satélite ambiental, que mide en unidades físicas y monetarias las interacciones entre el ambiente y la economía (DANE, 2018), aún no se cuenta con la totalidad de los indicadores para la medición del crecimiento verde en el largo plazo.

⁴⁵³ Dentro de los impactos se encuentran la contaminación del agua (15%), la pérdida de paisaje (15%), la perturbación del sistema hídrico (10%), la deforestación (10%), la contaminación del suelo (9%), la erosión (7,7%), el cambio climático (7,6%) y las sequías (5,7%).

⁴⁵⁴ El IDEAM cuenta con 148 estaciones de la Red de monitoreo de la calidad del agua y un laboratorio de calidad ambiental, en materia hidrometeorológica, se cuenta con una red con 675 estaciones automáticas, 20 cámaras, una red de 7 equipos de radio sondeos, una antena GOES 16 y 4 radares meteorológicos en proceso de implementación. (IDEAM, 2018). Con esta información, el IDEAM elabora boletines de deforestación, el Estudio Nacional del Agua, los mapas de amenaza por inundación y de degradación de suelos.

2. Objetivos y estrategias

Fortalecer la institucionalidad y la regulación para la sostenibilidad y la financiación del sector ambiental.

Robustecer los mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad.

Implementar una estrategia para la gestión y seguimiento de los conflictos socioambientales generados por el acceso y uso de los recursos naturales basado en procesos educativos y participativos que contribuyan a la consolidación de una cultura ambiental.

Mejorar la gestión de la información y su interoperabilidad entre los diferentes sectores para una sostenibilidad ambiental en el territorio.

a. Renovación y modernización de la institucionalidad ambiental, la regulación y el financiamiento

Esta línea busca el fortalecimiento y modernización de la institucionalidad para facilitar la transición hacia un país sostenible. Para ello, se ha considerado necesario robustecer y propiciar espacios intersectoriales para promover temas estratégicos que impulsen la sostenibilidad, la optimización de la financiación y la modernización de las entidades del SINA. Las intervenciones son:

1) CARS: reforma, fortalecimiento y financiación

Para avanzar hacia unas CARS con mayor efectividad en su gestión se deberá:

- Presentar, por parte del Gobierno nacional, un proyecto de ley para reformar las CAR, con el objeto de fortalecer una gestión ambiental transparente y efectiva, impulsar la meritocracia y la despolitización, robustecer el ejercicio de la función de control y seguimiento; así como la inspección y vigilancia sobre su gestión, y fomentar una mayor integración entre el SINA, el SNGRD y el SISCLIMA. Esto irá acompañado de mecanismos de modernización institucional del SINA, con particular atención a la ANLA y al IDEAM, que fortalezcan la generación de información, el ejercicio de la autoridad ambiental, los instrumentos de coordinación entre el Sistema y las autoridades de policía y judiciales.
- Evaluar, por parte de MinAmbiente, los instrumentos de financiamiento del sector ambiental para identificar nuevas fuentes y mejorar la distribución de las existentes al interior del SINA con criterios de equidad y efectividad, para lo cual se harán los ajustes normativos y administrativos que se requieran, en línea con las recomendaciones OCDE sobre gasto público ambiental. Asimismo, establecer con el apoyo del DNP, criterios e indicadores de inversión que faciliten su seguimiento. Especial atención se brindará al fortalecimiento del Fondo de

Compensación Ambiental (FCA)⁴⁵⁵ y el Fondo Nacional Ambiental (FONAM)⁴⁵⁶ que permita asignar mayor presupuesto para las CAR.

- Evaluar, por parte de MinAmbiente, el impacto y eficiencia de los incentivos fiscales asociados a la protección ambiental y promover el ajuste de aquellos que resultan ineficaces, poco eficientes o contradictorios.

2) Fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y la evaluación de permisos

Para lo cual MinAmbiente buscará:

- Liderar el desarrollo de una Misión sobre Licenciamiento Ambiental y que resulte en recomendaciones estratégicas para mejorar la efectividad de este instrumento. Adicionalmente, desarrollar con el apoyo de los Institutos de Investigación del SINA, un Índice de Efectividad de Licenciamiento Ambiental en línea con las recomendaciones de la OCDE, que se reportará de manera periódica.
- Mejorar la efectividad del proceso de licenciamiento ambiental y la evaluación de permisos, a partir de la coordinación entre las autoridades ambientales y los institutos de investigación del SINA, el énfasis en el carácter preventivo de la gestión ambiental y en el seguimiento al cumplimiento de las autorizaciones ambientales, la información pública y accesible, la promoción de redes de monitoreo regionales, la modernización y estrategias de mejora de los ingresos, la sistematización e integración de procedimientos, la racionalización de trámites, a través de instrumentos técnicos robustos, ventanillas únicas y de la promoción de la participación ciudadana. Evaluar y realizar, en coordinación con el ANLA los ajustes institucionales para fortalecer el proceso de licenciamiento ambiental y los diferentes trámites y permisos que evalúa la entidad.

b. Mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad

Con el propósito de fomentar una mayor integración entre el SINA, el SNGRD y el SISCLIMA; y para lograr un desarrollo sostenible, se deberán adelantar intervenciones tendientes a aprovechar las oportunidades de las agendas comunes, optimizar los instrumentos existentes y crear instancias de articulación para responder problemas puntuales.

⁴⁵⁵ El Fondo de Compensación Ambiental es un instrumento financiero de redistribución de recursos entre Corporaciones, que beneficia a las 15 de menores ingresos, incluyendo a las Corporaciones de Desarrollo Sostenible.

⁴⁵⁶ El FONAM es un instrumento financiero que apoya la ejecución de las políticas ambientales y estimula la descentralización, la participación del sector privado y el fortalecimiento de la gestión de los entes territoriales.

Establecer, por parte de MinAmbiente, Agendas Estratégicas Intersectoriales como un mecanismo de diálogo y trabajo conjunto permanente entre los otros sectores productivos y el sector ambiental, que fortalezcan la regulación ambiental y la transformación de estos sectores en el marco del crecimiento verde, la gestión del riesgo y del cambio climático, y a su vez hacerles seguimiento a las mestas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. En el marco de estas agendas, MinAmbiente coordinará la implementación las acciones y medidas para la NDC como se establece en la Línea 1 de este Capítulo, y pondrá en marcha de una Estrategia de Racionalización y Armonización de políticas, normas, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y sus arreglos institucionales que buscará mejorar el desempeño ambiental sectorial y territorial. Adicionalmente, estudiar los instrumentos de política ambiental que deberán estar sujetos a un análisis de impacto normativo.

Realizar, por parte de MinAmbiente en coordinación con MinVivienda y el apoyo de DNP y otros ministerios, una misión para la modernización de la gestión integral del agua y sus mecanismos institucionales desde la perspectiva tanto de la oferta como de la demanda. Adicionalmente, optimizar los instrumentos de ordenación y manejo de cuencas hidrográficas para asegurar una gestión integrada del recurso hídrico. Crear la Unidad de Planificación de Residuos Sólidos para una economía circular, lo cual se realizará en un trabajo articulado entre MinVivienda y MinAmbiente.

Integrar la agenda de la Política de Crecimiento Verde en el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación SNCCTel, lo cual estará a cargo del DNP; y poner en marcha la Comisión Interinstitucional de Bioeconomía, que formule y oriente la implementación de una estrategia nacional para el desarrollo de proyectos de la bioprospección con un componente de regionalización a través del SNCCTel, a cargo del DNP con el apoyo de Colciencias.

Diseñar y poner en marcha, por parte de MinAgricultura y MinAmbiente los ajustes institucionales que se requieran para el desarrollo de la economía forestal con una visión que integre el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales y las plantaciones comerciales.

c. Educación, participación y cultura ambiental como base para la transformación hacia la sostenibilidad y la prevención de conflictos socioambientales

Con el propósito de prevenir y transformar los conflictos socioambientales entre los diferentes sectores y de éstos con las comunidades, y a su vez, fortalecer la gobernanza para facilitar un diálogo estructurado con los actores sociales que permita aumentar la conciencia ambiental y la participación ciudadana. Se buscará desarrollar cuatro líneas de intervención prioritarias, a saber:

1) Educación para la transformación ambiental

Para fomentar una cultura de la biodiversidad, del respeto por los animales, por el ecosistema, por el ambiente y formar la conciencia de la protección de las cuencas hidrográficas y los ríos se buscará:

Implementar, por parte de MinAmbiente con el apoyo de MinCultura, MinVivienda y MinEducación una estrategia de comunicación efectiva, que incorpore acciones de economía naranja y educación ambiental que generen el cambio de hábitos de consumo de los colombianos hacia prácticas y productos más sostenibles e incrementen la valoración social de la naturaleza. Adicionalmente, realizar campañas que fortalezcan la cultura ambiental a nivel empresarial y familiar, con siembras anuales y jornadas de participación en la protección y limpieza del entorno natural. Garantizar el acceso efectivo a la información ambiental y la producción de material asociado a la problemática para todos los públicos para su distribución en medios masivos, con enfoque diferencial para comunidades locales urbanas y rurales, con el fin de incrementar la valoración social de la naturaleza.

Mantener, por parte de MinAmbiente en coordinación con el DNP agendas de diálogo y trabajo conjunto permanente entre los sectores productivos y el sector ambiental, que fortalezcan la regulación ambiental y la transformación de estos sectores en el marco del crecimiento verde. Adicionalmente, garantizar el acceso efectivo a la información ambiental y la producción de material asociado a la problemática para todos los públicos para su distribución en medios masivos, con enfoque diferencial para comunidades locales urbanas y rurales, con el fin de incrementar la valoración social de la naturaleza.

Desarrollar, por parte de PNN esquemas de gobernanza innovadores para el manejo de las áreas protegidas y fortalecer las redes de la sociedad civil que impulsen la conservación y el uso sostenible del territorio y la biodiversidad con especial énfasis en las organizaciones articuladoras de reservas naturales de la sociedad civil.

2) Participación para contribuir a la prevención de los conflictos socioambientales

MinAmbiente en coordinación con las CAR y la Procuraduría General de la Nación desarrollarán las siguientes estrategias:

- Promover y fortalecer las audiencias públicas y las veedurías ambientales en la gestión de las CARS.

3) Gestión de conflictos socioambientales

Para este propósito el MinAmbiente en coordinación con las autoridades ambientales y otros Ministerios a cargo de políticas sectoriales que inciden en dichos conflictos, promoverán las siguientes estrategias:

- Crear, por parte de MinAmbiente 5 centros regionales para el manejo de conflictos socio ambientales como escenarios de diálogo y búsqueda de soluciones para la sostenibilidad ambiental de los territorios al tiempo que se fortalecerán los espacios de diálogo existentes.

- Estructurar una propuesta de especialización de tribunales judiciales y jueces en temas ambientales, para aumentar su idoneidad y capacidad técnica para la prevención y resolución de conflictos socioambientales y económicos, acompañada de un programa de capacitación a funcionarios judiciales en derecho ambiental.
- Fortalecer, por parte de MinInterior en coordinación con MinAmbiente las instancias de diálogo y el trabajo conjunto con las autoridades indígenas, las comunidades negras y la población campesina como aliados estratégicos para la conservación y la gestión ambiental en los territorios, sobre todo en las problemáticas de uso, ocupación y tenencia de las regiones.

4) Cumplimiento de las sentencias relacionadas con la extracción ilícita de minerales, la deforestación y degradación ambiental

Para el cumplimiento de las órdenes judiciales, se desarrollarán acciones como:

- Crear, por parte de MinAmbiente, con apoyo de MinHacienda y en coordinación con la Agencia para la Defensa Jurídica del Estado, la Comisión intersectorial para los asuntos judiciales, relacionada con la extracción de minerales, la deforestación y la degradación ambiental.
- Destinar, por parte de las entidades públicas vinculadas en los procesos judiciales, recursos para el cumplimiento de órdenes judiciales relacionadas con la extracción de minerales, la deforestación y la degradación ambiental.

d. Gestión de la información y del conocimiento efectivo y de fácil acceso

El crecimiento verde, la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático requieren información oportuna, pertinente y confiable para que las entidades del Estado, el sector privado y la sociedad civil puedan responder a los retos del desarrollo sostenible y dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE. Para ello, se proponen las siguientes intervenciones:

1) Consolidación del Sistema de Información Ambiental de Colombia

Para brindar a los ciudadanos y al Estado información confiable sobre la gestión ambiental, que proporcione información de valor para la toma de decisiones, MinAmbiente buscará:

- Fortalecer el SIAC, a través de la actualización de los lineamientos de política de información ambiental y el protocolo para la gestión de datos e información. Asimismo, desarrollar e implementar el Sistema de Información de Planificación y Gestión Ambiental de las CAR, bajo el marco de referencia de arquitectura empresarial y apertura de datos. Garantizar el fácil acceso de los sectores, territorios y sociedad civil al SIAC, que articule sub-Subsistemas temáticos con los de las CARS, (incluyendo la Ventanilla Única de Trámites Ambientales, VITAL) y facilitar la

interoperabilidad y la recolección de datos e información para la generación y reporte de indicadores ambientales y mecanismos financieros.

- Fortalecer, junto con los institutos de investigación, PNN y la ANLA, la interoperabilidad y la recolección de datos e información para la generación y reporte de indicadores ambientales, sobre estado y presiones ambientales, así como de respuesta, que explique los cambios ambientales en la calidad y uso de los recursos naturales, a través de la mejora de los mecanismos de coordinación con los sectores y territorios.
- Implementar, por parte del IDEAM en coordinación con MinAmbiente y el apoyo de los sectores los protocolos de transferencia de información y las mejoras tecnológicas necesarias para integrar los sistemas de información sectorial con el SIAC.

Adicionalmente, los Institutos de Investigación del SINA deberán:

- Fortalecer la generación de información para la toma de decisiones, para lo cual, deberán diseñar e implementar estrategias que faciliten la prestación y venta de servicios, que permitan diversificar sus ingresos y mejorar su capacidad administrativa, financiera y técnica. Especial énfasis tendrá el IDEAM.

2) Gestión de información y estadísticas para sectores estratégicos para el crecimiento verde y la sostenibilidad

Con el objetivo de profundizar la información que permita visibilizar el avance en la transición hacia el crecimiento verde, se avanzará en:

- Integrar, los sistemas de información forestal, para garantizar su interoperabilidad por parte de MinAmbiente y MinAgricultura. Adicionalmente, consolidar un sistema nacional de información, monitoreo y reporte sobre restauración, en cabeza del IDEAM, el cual se articulará con el Sistema Nacional de Información Forestal- SNIF y demás sistemas de información existentes. Finalmente, fortalecer la capacidad del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono, para avanzar en el seguimiento a la deforestación en tiempo real.
- Establecer, por parte de MinVivienda, las bases para el diseño e implementación de un sistema de información para la gestión integral de residuos sólidos.
- Consolidar, por parte del DANE la cuenta satélite ambiental y formular el marco conceptual y la metodología para las cuentas satélites en bioeconomía y flujo de materiales. Y liderar, en coordinación con MinTrabajo, la formulación de un marco conceptual para la medición de empleos verdes.
- Implementar, por parte de MinAmbiente en coordinación con los institutos de investigación, con el apoyo de Colciencias programas regionales y sectoriales de investigación y desarrollo de

capacidades para generar y ajustar la información necesaria para monitorear y reportar el estado, tendencias y escenarios de la base natural de Colombia. Se tendrán como criterios de estructuración de dichos programas los compromisos ambientales internacionales del país, las necesidades de las CARS y los sectores.

3) Información integrada y de fácil acceso en materia ambiental, del riesgo de desastres y ante el cambio climático

Con el fin de facilitar el acceso a la información para mejorar la efectividad de las decisiones se plantea:

- Definir por parte de MinAmbiente, MinVivienda, la UNGRD, el IDEAM y el DNP los mecanismos para un fácil acceso de los sectores, territorios y la sociedad civil a la información sobre la gestión y estado de los recursos naturales, los avances en la política de crecimiento verde, la gestión de riesgo de desastres y el cambio climático.
- Implementar un programa para desarrollar capacidades que permita la integración de la información sectorial para la generación del inventario de emisiones de GEI, en el marco del Sistema de Información de Cambio Climático⁴⁵⁷ y el Sistema Nacional de Inventarios de Gases de Efecto Invernadero (SINGEI) por parte el IDEAM con el apoyo del MinAmbiente.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector Líder	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Corporaciones Autónomas Regionales con un Índice de Evaluación del Desempeño Institucional – IEDI sobresaliente ($\geq 90\%$)	4	30
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Acuerdos y agendas interministeriales y productivos implementados	Por definir	Por definir
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Pasos o decisiones de los procesos de respuesta a los trámites y consultas ambientales disminuidos o agilizados	Por definir	Por definir
Ambiente y Desarrollo Sostenible	Tiempos establecidos para la expedición de las licencias ambientales cumplidos	Por definir	Por definir

4. Referencias

CGR. (2017). *Informe sobre los recursos naturales y del ambiente 2016-2017*.

⁴⁵⁷ Al que hace referencia la línea 3.3. *Conocimiento y prevención, principios orientadores: gestión del riesgo de desastres y adaptación al clima*.

- CGR. (2018). *Informe sobre el estado de los 2017-2018 Recursos Naturales y del Ambiente*. Bogota.
- DANE. (07 de 09 de 2018). *Depatamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/>
- DNP. (2015). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*.
- DNP. (2016). *Documento CONPES 3874 Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos*.
- DNP. (2018). *Documento CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde*.
- IDEAM. (2018). *Informe de gestión 2013-2018*. Bogota.
- MADS. (2017). *Informe de gestion 2017*.
- OECD/ECLAC. (2014). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*. OECD Publishing.
- Perez-Rincon, M. A. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia. estudio de caso para 115 conflictos socioambientales*. Cali.

V. Pacto por la Ciencia, la Tecnología y la Innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro

La sociedad y la economía del futuro estará fundamentada en el conocimiento. Colombia no sólo debe invertir más en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), sino mejorar la eficiencia del gasto, enfocarlo en solucionar problemas apremiantes del país, fortalecer los programas de investigación de alto nivel, formar investigadores y las competencias necesarias para la nueva economía del conocimiento.

Se fortalecerá un sistema regional de investigación aplicada que promueva el desarrollo productivo local con vocación de exportación. Se dará especial importancia a valorar y generar valor a la biodiversidad y a la Expedición Botánica 4.0. El estado colombiano promoverá la innovación pública y la modernización de su funcionamiento.

El gasto nacional y regional en CTI se coordinarán para adaptarse a los retos de una economía cada vez más abierta. Se reducirán las brechas en capacidades regionales de investigación con trabajo en redes, se promoverá la mayor interacción entre gobiernos, firmas, universidades y centros de investigación.

El aumento de la inversión en CTI debe ir más allá de asegurar los recursos públicos. Se incentivará una mayor inversión privada. Se mejorará la eficiencia de inversión en CTI solucionando fallas de diseño de los instrumentos, se reducirán la alta concentración de la oferta institucional en subsidios y la baja especialización de las entidades del orden nacional.

Colombia producirá más investigación científica de calidad e impacto con la consolidación de capital humano de nivel doctoral y de programas doctorales nacionales, un ambiente adecuado para el desarrollo científico (laboratorios, equipos especializados, infraestructura TIC) y una ciudadanía cercana a la CTI, que la valore y la apropie.

El gobierno liderará la adopción de modelos de gestión, adopción de tecnologías, de inclusión de los ciudadanos en la solución de problemas públicos, con programas de compras pública en plataformas modernas, optimización de procesos, y creación de un ecosistema de innovación pública con medición de logros.

Por último, cabe resaltar que las líneas de este pacto están relacionadas y aportarán en el cumplimiento de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular, este pacto está alineado con los ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.

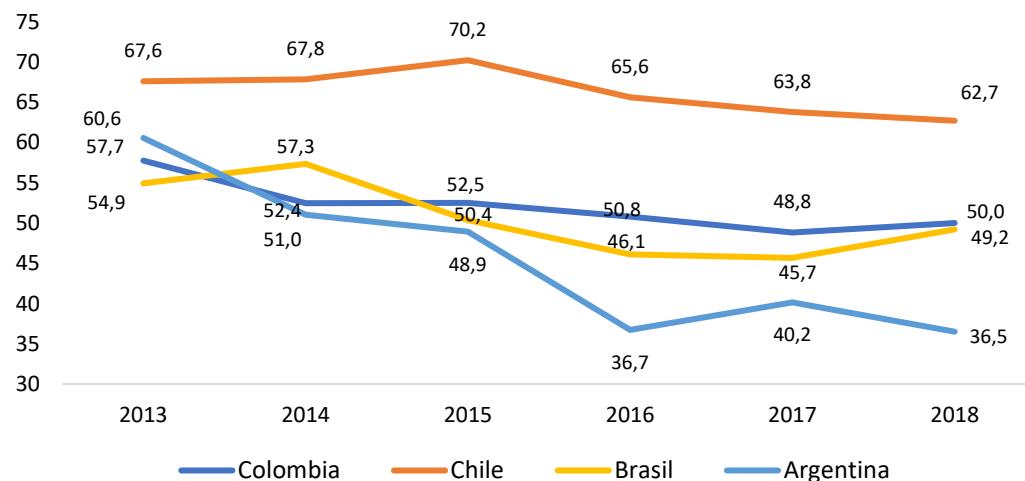


A. Desarrollo de sistemas nacionales y regionales de innovación integrados y eficaces

La CTI está en la base de la productividad, el crecimiento, la sostenibilidad, el bienestar y la convivencia. El Gobierno nacional debe fortalecer los entornos de CTI para movilizar el talento, impulsar empresas de base tecnológica y promover la equidad en la sociedad, especialmente entre regiones.

A pesar de que durante los últimos años el Gobierno Nacional apoyó la integración del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología, e Innovación (SNCCTI), el entorno para la innovación en el país se debilitó al compararlo internacionalmente. Entre 2013 y 2018 el país ha superado cada vez menos países evaluados en el *Global Innovation Index* en disponer de un entorno propicio para la innovación (INSEAD et. al., 2018) (Gráfica 55). Es necesario modernizar la arquitectura institucional, el marco regulatorio, los incentivos y las relaciones entre actores para el fomento de la CTI como estrategia para garantizar la competitividad del país en el mediano y largo plazo.

Gráfica 55. Porcentaje de países superados en el *Global Innovation Index* (GII) en el puntaje global, 2013-2018



Fuente: Cálculos DNP-DIDE, a partir de INSEAD et. al. (2018).

El arreglo institucional y el marco regulatorio para el fomento de CTI requiere adaptarse a los retos de una economía abierta, cada vez más globalizada y diferenciada localmente. Se identifican algunos problemas al respecto: (i) hay traslape de funciones, roles y responsabilidades y atomización del gasto de las instituciones del SNCCTI; (ii) entre las regiones y la mayoría de los departamentos del país existe un desempeño bajo o medio respecto a sus capacidades y condiciones para innovar (DNP, 2017), lo cual muestra la heterogeneidad de entornos para la innovación y la existencia de brechas; (iii) el marco regulatorio en CTI presenta vacíos y dificultades para el uso de los recursos públicos, (iv) se requiere estimular el trabajo conjunto entre actores, particularmente entre la academia y empresas.

1. Diagnóstico

a. Débil institucionalidad y marco regulatorio para el fomento de la CTI

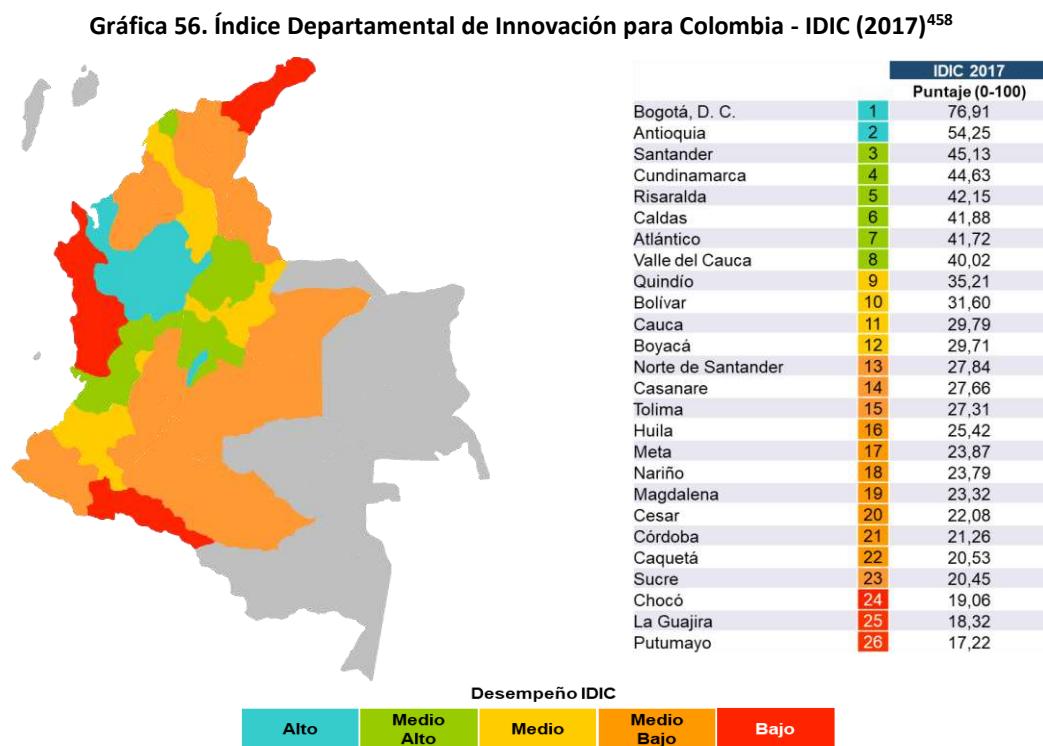
A continuación, se plantean cuatro grupos de problemas institucionales con respecto a la CTI:

Primero, el arreglo institucional en CTI carece de un enfoque sistémico para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de los instrumentos utilizados por el Gobierno nacional. El Análisis de Gasto Público en CTI muestra que existe traslape de funciones entre las entidades del SNCCTI al igual que baja especialización, además de atomización del gasto (Banco Mundial, 2015). Teniendo en cuenta esto, la Política de Desarrollo Productivo (DNP, 2016) recomendó que el SNCCTI diferencie las instancias de coordinación estratégicas y las instituciones responsables del diseño y la ejecución de la política. El sector privado aún percibe que es necesario ajustar la gobernanza del sector (Pacto Nacional, 2018).

Segundo, el SNCCTI tiene dificultades para dar *orientaciones estratégicas* debido a la multiplicidad de agendas a nivel nacional y territorial y la debilidad de los mecanismos de coordinación. Actualmente el SNCCTI cuenta con diversos instrumentos de planeación estratégica y priorización de acciones, que incluyen: (i) agendas integradas de competitividad, ciencia, tecnología e innovación, (ii) Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de CTI y (iii) Contratos Plan, que incluyen inversiones en materia de CTI. Esta multiplicidad de instrumentos plantea retos de coordinación entre instancias de decisión a nivel nacional (Comisión Nacional, Comité Ejecutivo del SNCCTI, Consejo Asesor de CTI) y subnacional (Comisiones Regionales de Competitividad, Consejos Departamentales de CTI, Comités Universidad Empresa Estado).

Tercero, existe una gran *heterogeneidad* regional en las capacidades de innovación. El Gráfico 2 muestra los resultados del Índice Departamental de Innovación de Colombia (IDIC) que muestra grandes diferencias en el entorno de los departamentos para el fomento de actividades de CTI. Por ejemplo, 18 de los 26 departamentos analizados tienen un desempeño medio, medio bajo o bajo respecto a sus capacidades y condiciones en innovación. La existencia de diversos grupos de desempeño en el IDIC sugiere considerar las especificidades de cada territorio para el diseño e

implementación de los instrumentos de política y promover el fortalecimiento de las condiciones a nivel local para fomentar la investigación y la innovación.



Fuente: DNP (2017).

Por último, el SNCCTI tiene dificultades para la ejecución de recursos. Por ejemplo, en el marco del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) del Sistema General de Regalías (SGR), Fedesarrollo (2014)⁴⁵⁹ encontró que los problemas en el funcionamiento de este fondo resultan de vacíos en la regulación del sector CTI respecto a: (i) definiciones sobre el alcance de las actividades de CTI y sus tipologías de proyectos, (ii) ausencia de mecanismos que promuevan la articulación entre actores, (iii) deficiencias en temas técnicos como contratación o propiedad intelectual y (iv) complejidad en los procedimientos, como en el seguimiento de proyectos de CTI.

b. Baja articulación entre universidad y empresa

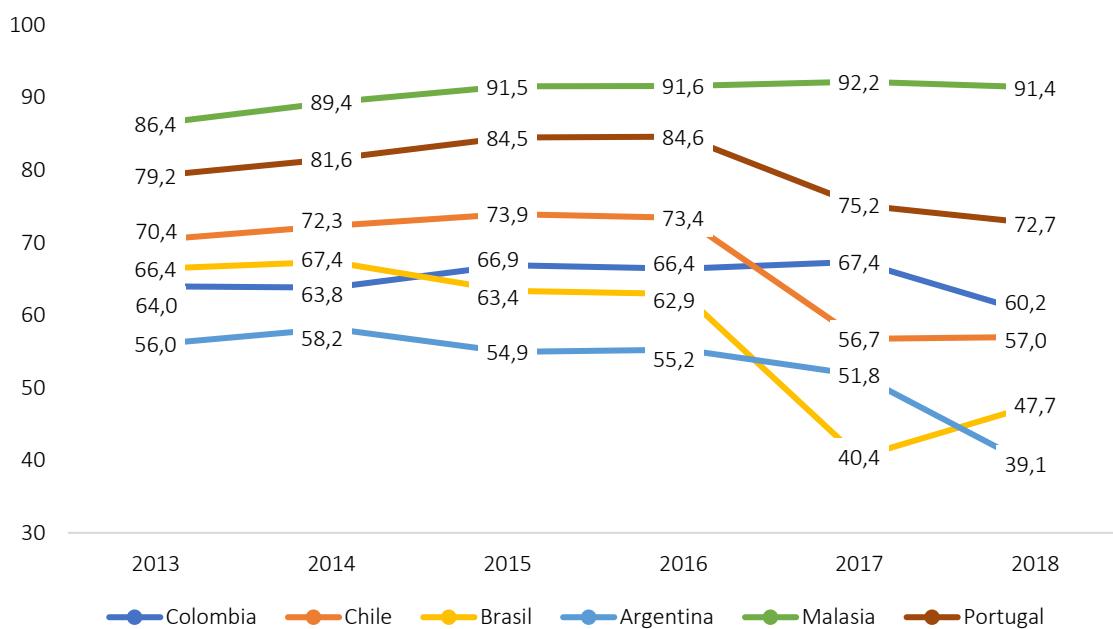
De acuerdo con el GII, Colombia está rezagada en la colaboración entre el sector productivo y la academia cuando se le compara con pares internacionales (Gráfica 57). Además, la Encuesta de Desarrollo e Innovación Industrial (EDIT) muestra que esta relación se viene deteriorando en el

⁴⁵⁸ Los departamentos de San Andrés, Arauca, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas no se incluyeron dentro del IDIC por restricciones de información y medición confiable.

⁴⁵⁹ Disponible en el enlace: https://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1706/Repor_Septiembre_2014_Nu%C3%B3ez_Castro_y_Rincon.pdf?sequence=3&isAllowed=y.

tiempo mientras que entre 2009-2010 el 5,7% de las empresas del sector manufacturero se relacionó con universidades, entre 2015-2016 sólo el 3,8% tuvo esta colaboración.

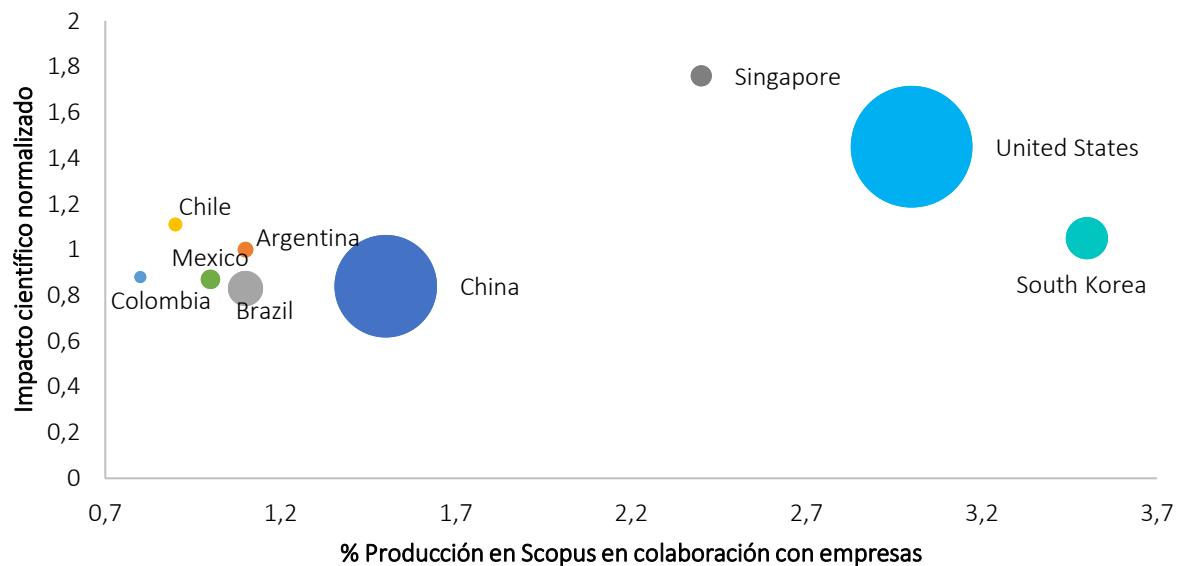
**Gráfica 57. Porcentaje de países superados en colaboración universidad-empresa,
Global Innovation Index, 2013-2018.**



Fuente: Cálculos DNP-DIDE, a partir de INSEAD (2018).

Aunque el país cuenta con un conjunto diverso de entidades de enlace entre la academia y las empresas para promover procesos de difusión y absorción como Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT), Centros de Investigación, Oficinas de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI), Centros de Productividad, entre otros. Por tanto, se identifica la necesidad de fortalecer los actores del SNCCTI reconocidos por Colciencias, así como potenciar su articulación. Durante los últimos años países referentes en la región como Chile, México y Argentina contaron no solo con mayores volúmenes de publicaciones indexadas en colaboración con empresas, sino que también lograron mejores resultados a nivel de impacto científico (Gráfica 58).

Gráfica 58. Impacto científico y publicaciones en colaboración con empresas, 2011-2016¹



Fuente: Scopus (2018).

Es necesario mejorar la efectividad de estas instituciones de enlace para promover la conexión entre universidades y empresas alrededor de proyectos de generación y uso de conocimiento. Durante los últimos años el Gobierno nacional ha fomentado estrategias orientadas a las instituciones de enlace como el fortalecimiento a OTRIS, la política de parques científicos, tecnológicos y de innovación o recientemente el Programa Colombia Científica. A pesar de ello, representantes de las instituciones coinciden en que sus entidades se enfrentan a retos como la volatilidad de su financiación, la capacitación especializada de su talento humano e insuficientes incentivos para el trabajo colaborativo.

2. Objetivos

a. Modernización y coordinación institucional

- Consolidar un arreglo institucional para el fomento de la CTI.
- Promover la CTI como fundamento de la estrategia de desarrollo regional.
- Optimizar, integrar y generar sinergias en el marco regulatorio para el desarrollo de actividades de CTI.

b. Articulación de universidad y empresa

1) Estrategias y programas

a) Institucionalidad

Colciencias, Presidencia de la República, DNP y DAFF liderarán, en coordinación con las entidades, el ajuste de la estructura organizacional y de la oferta de instrumentos en CTI de Colciencias, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, SENA, iNNpulsa y demás entidades involucradas. Esto se realizará a partir de una división funcional que tengan en cuenta los lineamientos derivados del enfoque de Presupuesto Orientado a Resultados, las recomendaciones del Banco Mundial sobre Análisis de Gasto Público y las recomendaciones de órganos consultivos como el Comité Ejecutivo del SNCCTI.

Se ajustará la Ley 790 de 2002 y la Ley 1286 de 2009 para modificar las funciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y de Colciencias en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, con el objeto de lograr una mejor especialización de roles en el marco del SNCCTI. Además, se implementarán las acciones jurídicas que se requieran para dar una mayor organización a las diferentes entidades y sectores del Gobierno nacional que intervienen en la CTI del país.

Presidencia de la República, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias, definirán de manera explícita los mecanismos para la coordinación de instancias, actividades e instrumentos de política del Gobierno nacional en el marco del SNCCTI, tanto a nivel horizontal como vertical. En particular, se optimizará la articulación entre la Comisión Nacional, el Comité Ejecutivo, los Comités Técnicos y demás instancias del SNCCTI.

Colciencias y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible integrarán los lineamientos de crecimiento verde y sostenibilidad dentro del SNCCTI. En particular, se vinculará al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dentro de las instancias competentes del SNCCTI.

Colciencias ajustará los Consejos de los Programas Nacionales de CTI para que sirvan como espacios no solo para la discusión de lineamientos de política en la materia, sino también como órganos consultivos y que apoyen la identificación de tendencias tecnológicas, el aprovechamiento de tecnologías disruptivas, y la formulación de lineamientos para incentivar nuevas industrias: Internet de las cosas industrial (IIoT), Big Data, inteligencia artificial, robótica, manufactura aditiva (impresión 3D), materiales avanzados y compuestos y realidad virtual y aumentada, industrias creativas y culturales. Los Consejos involucrarán actores que tengan idoneidad para cada una de las nuevas industrias, y sus propuestas serán atendidas por las entidades del Gobierno Nacional que sean competentes.

El Comité Técnico Mixto de CTI, en coordinación con el Comité de Desarrollo Productivo y el Comité de Regionalización del SNCCTI, promoverán la conciliación e integración de las agendas nacionales y regionales en materia de competitividad y CTI. Esto incluye:

- Elaborar una metodología para conciliar los Planes Departamentales de CTI, los Planes y Acuerdos Estratégicos Departamentales de CTI (PAED), las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación y los lineamientos de las instancias colegiadas a nivel nacional y territorial (por ejemplo, Comités Universidad Empresa Estado). Los resultados de aplicar la metodología deben ser consistentes con la implementación del enfoque de Sistema de Ciudades y serán utilizados para focalizar los recursos públicos del orden nacional.
- Elaborar una metodología para recolectar los lineamientos y decisiones que surjan de las instancias colegiadas a nivel territorial para mejorar la toma de decisiones del orden nacional en materia de Competitividad y CTI (CRC, CODECTI, CUVE, etc.). A partir de esta información, las entidades del orden nacional ajustarán su oferta, la cual será sometida a aprobación y seguimiento en el marco del Comité Ejecutivo del SNCCTI.
- Colciencias, MINTIC y DNP elaborarán un diagnóstico y plan de mejora del gobierno digital y las plataformas tecnológicas y de información usadas para la operación de las entidades públicas del orden nacional que fomentan CTI. Dentro de este plan se incluirán: (i) lineamientos de gobierno digital, haciendo énfasis en facilitar la experiencia del usuario; (ii) ajuste a los esquemas de seguimiento, monitoreo y evaluación a proyectos de CTI para que tengan en cuenta la complejidad de este tipo de proyectos; y (iii) interoperabilidad entre los sistemas propios de las entidades, el portal innovamos.gov.co y los sistemas de información transversales del gobierno (ej. SUIFP).

b) CTI y desarrollo regional

COLCIENCIAS y el Ministerio de Comercio, Industria, y Turismo desarrollarán un programa de entrenamiento en técnicas de liderazgo para fortalecer a los CODECTI y las CRC. En particular, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementará una estrategia de fortalecimiento a las CRC como instancia articuladora de la institucionalidad a nivel territorial, que incluya acciones a nivel de formalización e incentivos.

DNP, a partir de la experiencia del Índice Departamental de Innovación de Colombia (IDIC), construirá una métrica sobre el entorno para la CTI en las ciudades. Esta métrica estará integrada dentro del Observatorio del Sistema de Ciudades.

Las Regiones Administrativas de Planeación (RAP) incorporarán a la CTI como componente estratégico y trasversal para el desarrollo socioeconómico y la competitividad, con propuestas enfocadas en la solución de problemas y desarrollo de ventajas competitivas regionales. Para ello definirán planes departamentales de acción para mejorar el entorno para la ciencia, la tecnología y la innovación de sus departamentos, con base en incentivos. Se incorporarán metas de gestión en cuanto al avance de los departamentos en los diferentes pilares de medición del IDIC.

Se realizarán estudios de viabilidad para fomentar distritos creativos y de innovación alrededor de instituciones de educación superior acreditadas, en conjunto con actores privados.

Se avanzará en la conceptualización y priorización de la BioDiverCiudad en Colombia como eje articulador de actores e iniciativas. Los principales fines de la BioDiverCiudad serán: creación de nodos y redes de conocimiento, generación de *Spin-offs* y startups, atracción de la inversión extranjera, la formación e inserción de capital humano y la gestión del conocimiento local y tradicional, principalmente en la región de la Orinoquia Colombiana y la región amazónica.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de Agrosavia y de la UPRA, desarrollará una guía metodológica para el desarrollo y consolidación de los Sistemas Territoriales de Innovación Agropecuaria, en concordancia con la Ley 1876 de 2017 y el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación. Así mismo, le asignará recursos, y hará seguimiento a su implementación.

Colciencias, en su rol de Secretaría Técnica del OCAD del Fondo de CTI del SGR, implementará las convocatorias públicas abiertas y competitivas en concordancia con lo dispuesto por el Acto Legislativo 004 de 2017 y el Decreto 1467 de 2018, abogando por la concurrencia presupuestal con otras fuentes. Esto incluye adelantar las siguientes coordinaciones:

- Colciencias, el Ministerio de Hacienda y el DAFP solicitarán a la Comisión Rectora del SGR la creación de una planta temporal en Colciencias para cumplir con eficacia las nuevas funciones asociadas a la implementación del esquema de convocatorias determinado por el Acto Legislativo 004 de 2017.
- Colciencias y el DNP propondrán a la Comisión Rectora del SGR el conjunto de requisitos generales y sectoriales, además del Sistema de Evaluación por Puntajes, para viabilizar los proyectos que se presenten a consideración del OCAD del FCTel.
- Colciencias y el DNP propondrán ante el OCAD del FCTel que se garantice la elegibilidad del portafolio de proyectos tipo en CTI y los instrumentos de intervención del orden nacional, así como la articulación con las Agendas Integradas de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación.

c) Optimización del marco regulatorio para el desarrollo de actividades de CTI

Presidencia de la República, Colciencias, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y DNP liderarán la actualización del marco normativo del sector de CTI, en concordancia con el SNCCTI y siguiendo los lineamientos de mejora regulatoria del Gobierno Nacional. Se promoverá: (i) integrar la normatividad del sector bajo un único cuerpo normativo; (ii) armonizar las regulaciones relacionadas con CTI expedidas por otros sectores; (iii) incorporar herramientas y mecanismos para promover la articulación entre nación y territorios; y (iv) adaptar la regulación para promover la CTI en sectores particularmente sensibles a la regulación (por ejemplo: fintech, healthtech, agtech, defensa tech).

Presidencia de la República, Colciencias y el DNP liderarán la armonización de conceptos en CTI y actualizarán la Guía Sectorial de Programas y Proyectos de CTI, específicamente los relacionados

con emprendimiento, transferencia de conocimiento y tecnología, e innovación, proporcionando mayor claridad sobre actividades y rubros de financiación. Así mismo, esta guía será el lineamiento conceptual para los instrumentos de promoción de la CTI financiados con recursos públicos.

Colciencias y el DNP, en articulación con DAFF y el MinTIC, elaborarán un plan de acción para la transformación y automatización de la interacción con el Estado en CTI, optimizando requisitos documentales y procesos de postulación a los programas, convocatorias e instrumentos del gobierno nacional, de tal forma que se mejore la experiencia de usuario, se eliminen costos de transacción y barreras de entrada y se proporcione una respuesta ágil al ciudadano. Esto se realizará en concordancia con el Decreto 612 de 2008.

Colciencias, el DNP y Colombia Compra Eficiente promoverán el uso de la compra pública innovadora como vehículo para acceder a nuevas tecnologías para incrementar el valor público generado por el Estado. Así mismo, se implementarán las acciones necesarias para solucionar las barreras que dificulten su uso e implementación.

d) Estímulo a la relación entre universidades y empresas

El SENA, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y Colciencias realizarán un plan de alineación de la oferta institucional del SENA a nivel territorial con las prioridades definidas por las instancias nacionales y territoriales del SNCCTI. En particular, el SENA ajustará su gobernanza a nivel territorial para utilizar las Comisiones Regionales de Competitividad como órgano consultivo para enfocar la inversión del SENA a nivel subnacional en impulsar la relación entre la academia y el sector empresarial.

Colciencias profundizará el uso de plataformas tecnológicas para conectar la oferta y demanda de investigación e innovación en el país, en el marco del Portal de Innovación innovamos.gov.co. Así mismo, Colciencias implementará una plataforma digital colaborativa que conecte centros de desarrollo tecnológico, centros de innovación y productividad, centros de ciencia, OTRIS, investigadores colombianos en el exterior, empresas, universidades, Gobierno y sociedad civil. Esto tomando como referencia buenas prácticas internacionales y de manera articulada con la Comunidad para la Innovación y el Emprendimiento Nacional (CIEN).

Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con las entidades cabeza de sector, realizarán eventos de emparejamiento, como ruedas de negocios inversas, citas empresariales o talleres para fomentar la vinculación entre empresas, universidades, entidades de enlace y demás actores del SNCCTI. Por otro lado, Colciencias implementará un programa de fomento a la Investigación + Creación focalizado al desarrollo de contenidos creativos, digitales y culturales desde las universidades, y con proyección de transferencia al sector de la Economía Naranja.

El SENA implementará un plan de acción para aprovechar las Tecno Academias y los Tecno Parques como espacios para usar, aplicar y desarrollar tecnologías avanzadas que estimulen la productividad

y la competitividad en las regiones. Dentro de este plan de acción se incluirán métricas de desempeño con indicadores claros de la generación de empresas de base tecnológica.

Colciencias, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Organismo Nacional de Acreditación de Colombia (ONAC) y el Instituto Nacional de Metrología, diseñarán incentivos e instrumentos para la acreditación de alcances o métodos de los laboratorios que hacen parte de los actores del SNCCTI que realizan actividades y proveen servicios de investigación e innovación en el país. Además, se realizará un mapeo para identificar alcances acreditados de los laboratorios en los que la oferta es limitada, en donde los actores del Sistema harán un trabajo articulado con Colciencias para definir dichas necesidades.

Colciencias, el Ministerio de Educación Nacional y en conjunto con el Consejo Nacional de Acreditación –CNA, darán lineamientos para la acreditación de alta calidad de alcances o métodos de los laboratorios que realicen actividades de investigación e innovación pertenecientes a los Institutos Nacionales de Investigación y a las Instituciones de Educación Superior.

e) Fortalecimiento de las entidades de enlace para generación, difusión y absorción

Colciencias liderará, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA e INNpulsa, el fortalecimiento de las capacidades para la evaluación, valoración y comercialización de resultados de investigación de las entidades de enlace. El portafolio de instrumentos será estructurado para maximizar el impacto de las intervenciones.

Colciencias diseñará una estrategia para el fortalecimiento de los actores reconocidos del SNCCTI a través de los instrumentos e incentivos para la CTI en respuesta a sectores estratégicos para el desarrollo nacional.

Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo crearán un programa de gerencia estratégica destinado a universidades, empresas y entidades de enlace para el aprovechamiento de las oportunidades de la Ley 1838 de 2017 de *Spin-off* y de la Ley 1834 de 2017 de Economía Naranja.

Colciencias, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el SENA e INNpulsa otorgarán apoyo financiero a las instituciones de enlace en función del éxito de los proyectos que estas ejecuten.

Agrosavia, en coordinación con el MADR, desarrollará oferta tecnológica en el marco de las cadenas productivas y teniendo en consideración las zonas agroecológicas, que respondan a las necesidades de los productores agropecuarios, favoreciendo aquellas cadenas con alto valor y potencial exportable. Para esto, el MADR garantizará los recursos de inversión de Agrosavia. Esta oferta tecnológica será resiliente al cambio climático.

3. Metas (en revisión)

a. Sin indicador de resultado por corresponder a estrategias y acciones relacionadas con gestión.

b. Indicadores de Producto

Sector (responsable)	Indicador (Fuente: Marco desempeño programas)	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ciencia, Tecnología e Innovación	Acuerdos de transferencia de tecnología y/o conocimiento	25	32
Agricultura y desarrollo rural	Oferta tecnológica cadena productiva y zona agroecológica	36	76

B. Más ciencia, más futuro: compromiso para duplicar la inversión pública y privada en Ciencia, Tecnología e Innovación

Varios factores explican la baja inversión pública en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en Colombia. Primero, la baja participación de la inversión en Investigación y Desarrollo y demás actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) dentro del presupuesto de inversión de algunos sectores administrativos del Gobierno nacional. Segundo, la insuficiente ejecución del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sistema General de Regalías. Por último, la debilidad de los incentivos a la inversión privada. El país debe mejorar su eficiencia de inversión en CTI solucionando las fallas de diseño de instrumentos, las disparidades regionales en la capacidad de formulación de proyectos, la alta concentración de la oferta institucional en subsidios y la baja especialización de las entidades del orden nacional. Además de asegurar los recursos públicos, se debe incentivar la inversión privada con instrumentos de apalancamiento.

De acuerdo con Cirera & Maloney (2017), un Sistema de Innovación debe contar con financiamiento suficiente y estable. Así mismo, la teoría de la Escalera de Capacidades (Gráfica 59) Cirera & Maloney (2017) plantea que los países pueden optimizar la inversión en CTI si parten del estado de desarrollo de su SNI y alinean programas con necesidades. En el caso colombiano el desarrollo de este sistema se fortaleció con la Ley 1286 de 2009, la cual creó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), logrando de esta manera coordinar y dirigir las políticas de CTI hacia el ascenso en la escalera de capacidades. De esta manera, la política pública de CTI debe proveer incentivos al sector privado a través de subsidios, compras públicas, premios y vouchers, para que este aporte soluciones a los retos económicos y sociales.

Gráfica 59. La escalera de las capacidades: necesidades de políticas de innovación



SIN: Sistema Nacional de Innovación; CNI: Calidad Nacional de la Infraestructura; I+D: Investigación y desarrollo; CTIM: Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas

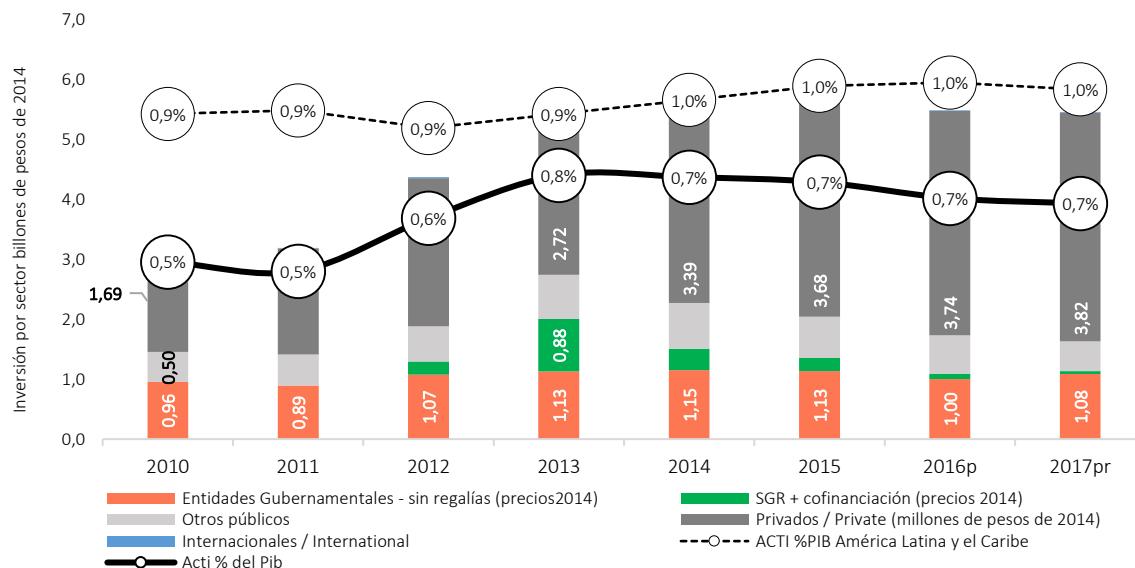
Fuente: Cirera & Maloney, BM (2017)

1. Diagnóstico

a. Baja inversión en CTI

El Gobierno nacional propuso en 2010 invertir el 1% del PIB en Actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ACTI) en 2018. Sin embargo, el país sólo invirtió 0.67% del PIB en 2017, manteniendo la brecha con el líder en América Latina (Gráfica 60). No se ha contado con un presupuesto estable en los últimos años, lo cual se refleja en políticas inconsistentes que responden a la disponibilidad de recursos en lugar de responder a las necesidades del país en materia de CTI (Banco Mundial, 2015).

Gráfica 60. Inversión en ACTI como porcentaje del PIB, 2000-2009



Fuente: elaboración a partir de datos OCyT y RICyT

La creación del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación de regalías (FCTel) en 2012 contribuyó a aumentar la inversión en ACTI, pero su efecto se ha venido diluyendo debido a la falta de ejecución de los recursos y la volatilidad de los ingresos del sistema general de regalías (SGR).

La baja ejecución también ha reducido la inversión total en CTI como porcentaje del PIB entre 7 y 11 puntos porcentuales, comparado con la inversión que se hubiera logrado con todos los recursos del FCTel⁴⁶⁰. Entre 2012 y el bienio 2017-2018 han sido asignados 7,3 billones de pesos para la CTI, equivalentes a 1,5 veces la inversión total en ACTI de 2017. No obstante, de estos solo han sido aprobados para inversión en proyectos el 27,.%⁴⁶¹.

La falta de ejecución de estos recursos se explica por las debilidades de estructuración de los departamentos y por la ausencia de instrumentos efectivos de apoyo por el Gobierno nacional para mejorar capacidades regionales. Para 2016, el 64% de los recursos del FCTel estaban concentrados en los departamentos con mayores debilidades en sus capacidades institucionales y científicas⁴⁶² (Contraloría General de la Nación, 2016), lo que llevó a aprobar proyectos sin relación con la CTI. Si bien el SGR ha venido implementando ajustes para mejorar la gobernanza del sistema, estos continúan restringiendo el potencial del FCTel.

Los recursos del FCTel por regalías de la explotación de recursos minero-energéticos generan alta volatilidad e incertidumbre sobre la proyección de recursos. Hay una relación directa entre la caída

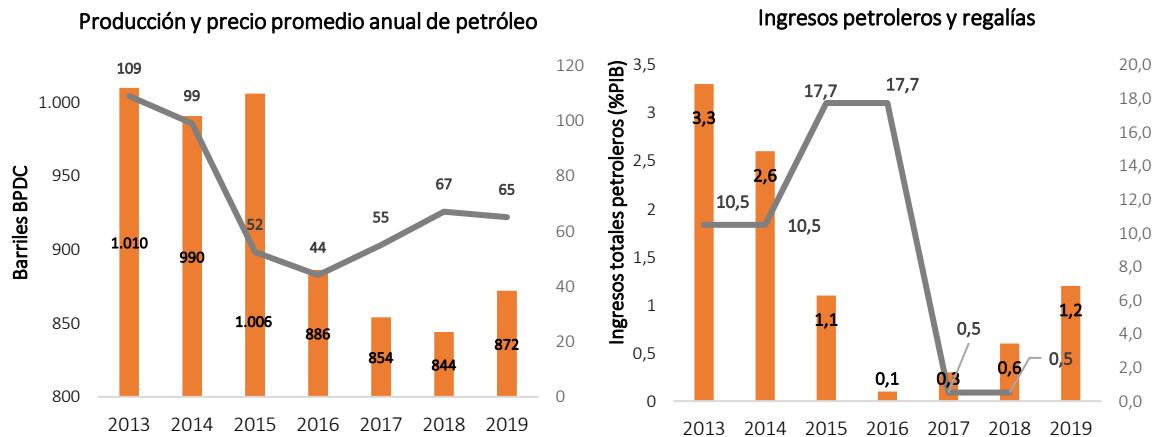
⁴⁶⁰ La construcción de la trayectoria de la inversión asume que: (i) cada año se aprobara la mitad de los recursos del FCTel del bienio, y (ii) que la inversión privada se mantiene en los niveles observados.

⁴⁶¹ Sin descontar el traslado de fondos para construcción de vías.

⁴⁶² En parte, la distribución de los recursos tiene este comportamiento por los criterios de desempleo, pobreza y población.

pronunciada en los precios y en la producción del petróleo, y su efecto sobre los recursos disponibles del FCTel (Gráfica 61).

Gráfica 61. Ingresos petroleros como determinantes de las regalías para el FCTel



Fuente: Banco Mundial (2018), Agencia Nacional de Hidrocarburos (2018); Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Es necesario generar incentivos para la atracción de recursos privados para aumentar el volumen total de recursos. Aunque la inversión privada en CTI ha venido creciendo en los últimos años, se pasó de un crecimiento en 2015 del 8,5% a uno del 2,1% en 2017 (OCyT, 2018). El crecimiento se debe en parte a estrategias lideradas por Colciencias y en alianza con otras entidades del SNCCTI lo cual ha repercutido directamente en la inversión del sector privado en ACTI del país; un ejemplo de ello es el programa de beneficios tributarios para CTI, que desde 2015 entrega la totalidad del cupo y ha financiado 789 iniciativas de innovación y desarrollo.

b. Ineficiencia de la inversión pública en CTI

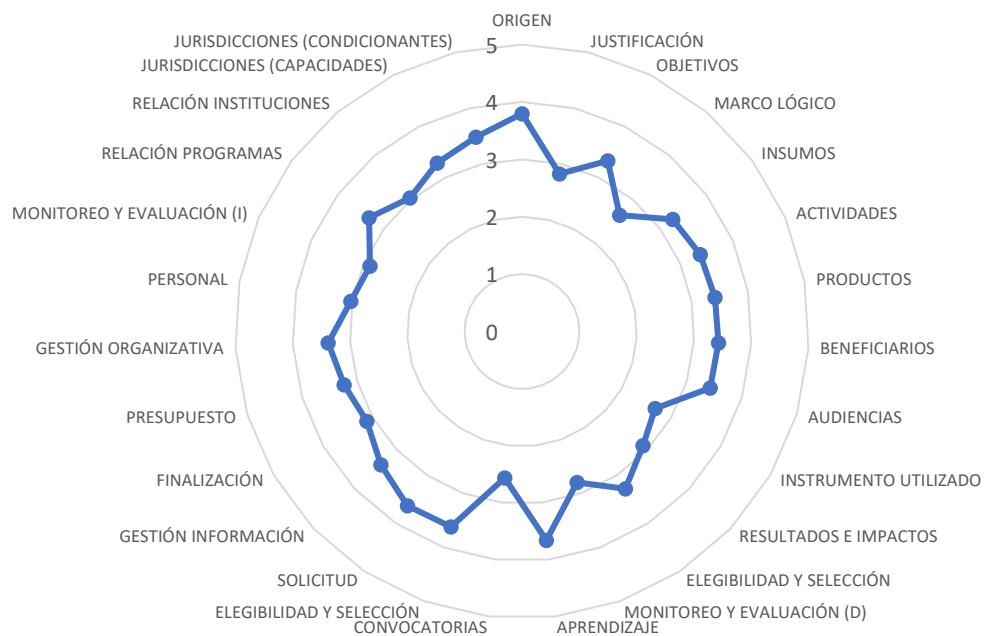
De acuerdo con el índice de razón de eficiencia del *Global innovation Index*⁴⁶³, Colombia obtuvo un puntaje de 0.5 en 2018, superando solamente el 25,4% de los países evaluados, lo cual evidencia debilidades en cuanto a la obtención de resultados efectivos en materia de ciencia, tecnología e innovación frente a los recursos invertidos.

Considerando lo anterior, se debe mejorar la eficiencia de la inversión por medio de medidas para (i) mejorar en el diseño y gobernanza de los instrumentos de las entidades de orden nacional, (ii) fortalecer las capacidades de estructuración de proyectos a nivel departamental, y (iii) avanzar en evaluación y monitoreo de la inversión.

⁴⁶³ (Cornell University, INSEAD, WIPO, 2018).

En cuanto al primer frente, el Análisis de Gasto Público (AGP)⁴⁶⁴ de 2015 encontró duplicidad en los esfuerzos de las entidades de orden nacional, además de debilidades de diseño y gobernanza de los instrumentos de intervención⁴⁶⁵ (Gráfica 62).

Gráfica 62. Desempeño de las entidades en diseño, implementación y gobernanza



Fuente: (Banco Mundial, 2015)

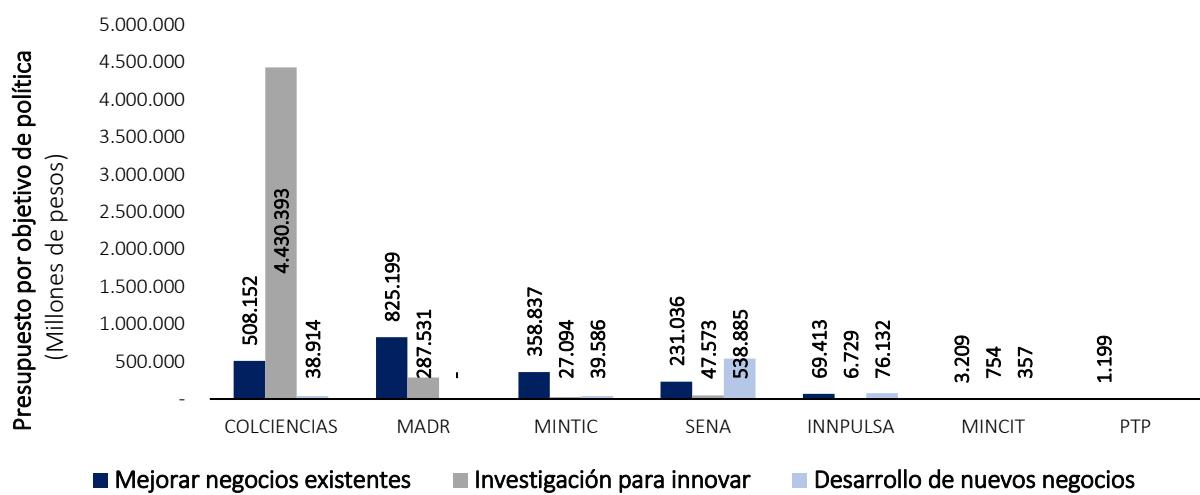
Nota: las dimensiones de diseño inician en la parte superior del radar y continúan hacia la derecha. En este mismo, se presentan las de implementación y gobernanza.

La baja especialización de las entidades del sistema duplica esfuerzos. La mayoría de las entidades del sistema tiene instrumentos con objetivos similares (Gráfica 63): (i) más del 80% del presupuesto de los instrumentos de PTP, MinCIT y MinTIC se concentra en instrumentos similares de otras entidades (Banco Mundial, 2015); (ii) el 91% de los instrumentos cubre solo el 25% del presupuesto.

⁴⁶⁴ La metodología de AGP evalúa 27 dimensiones en diseño, implementación y gobernanza de los instrumentos de CTI. Cada una de estas dimensiones se califica de 1 a 5 de acuerdo con la aplicación de las mejores prácticas en cada dimensión, donde 1 es un desempeño bajo y 5 es alto.

⁴⁶⁵ (Banco Mundial, 2015).

Gráfica 63. Inversión de las entidades del SNI por objetivos de política



Fuente: BM-DNP (2015).

El 80% de los instrumentos de apoyo público son subsidios, de los cuales 55% financia proyectos y 38% ofrece insumos (Banco Mundial, 2015)⁴⁶⁶. La concentración en subsidios contrasta con la necesidad de programas que generen capacidades y servicios (fortalecimiento de la calidad de la inversión, incubadoras, aceleradoras, laboratorios, entre otros).

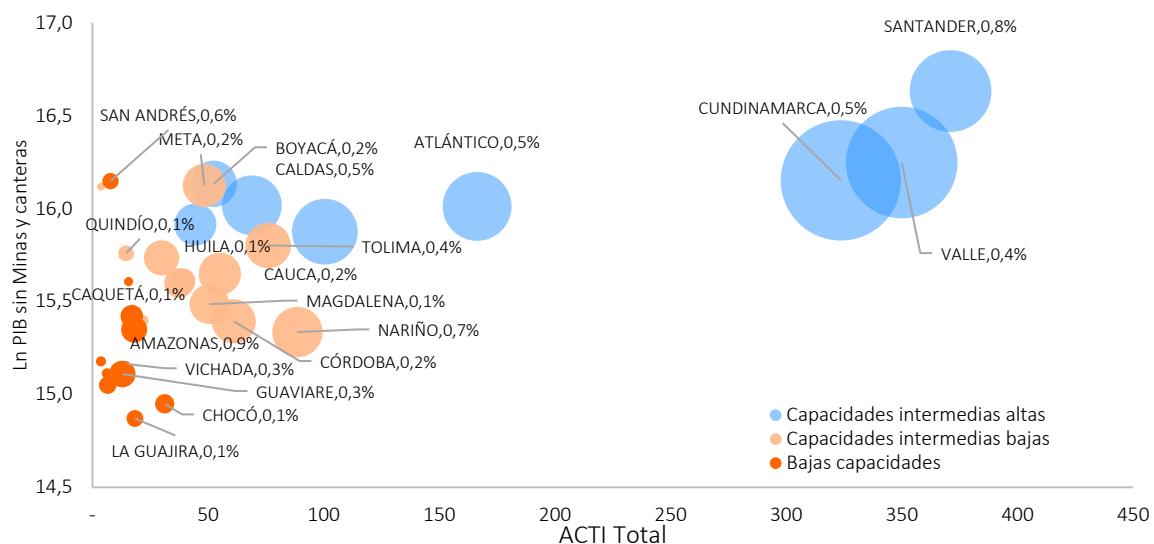
Solo el 27% de los instrumentos presentó mecanismos de coordinación formal y de trabajo de diseño conjunto de instrumentos (Banco Mundial, 2015), por lo que la política pública enfrenta de forma descoordinada los retos que debe resolver.

La calidad de la inversión en CTI financiada con recursos del FCTel es baja por las limitadas capacidades de estructuración de proyectos en algunas regiones del país⁴⁶⁷. El análisis de gasto público (AGP) subnacional encuentra una relación positiva entre las capacidades, el PIB per cápita y la inversión en ACTI público. De esta forma los departamentos con menores capacidades están rezagados en inversión en ACTI pública y ACTI total (Gráfica 64). No existe complementariedad entre inversión en ACTI privado y el desarrollo de capacidades de los departamentos.

⁴⁶⁶ Los porcentajes de distribución de instrumentos por objetivo de política no suman 100%, puesto que pueden atender en diferentes proporciones diferentes objetivos de política.

⁴⁶⁷ El Análisis de Gasto Público en CTI se realiza para 12 departamentos del país (Banco Mundial & DNP, 2018).

Gráfica 64. Inversión ACTI público y PIB per cápita según capacidades de diseño, implementación y gobernanza de políticas de CTI por departamento en AGP Subnacional



Fuente: Elaboración a partir de datos DANE (2018), OCyT (2018), (Fedesarrollo, 2015)

Nota: 1. El tamaño de la burbuja corresponde a la inversión en ACTI público de cada departamento. 2. La clasificación de los departamentos se deriva del índice de capacidades en ciencia y tecnología⁴⁶⁸ departamental calculado por Fedesarrollo. 3. El porcentaje que acompaña la etiqueta del departamento corresponde a la participación del FCTel sobre la inversión total en ACTI.

c. Debilidades en el sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación

Las entidades del sistema tienen debilidades de monitoreo y seguimiento. Solo tres de los 124 instrumentos analizados por el AGP cuentan con un sistema de monitoreo y seguimiento robusto desde el diseño y 20 lo incluyen en el diseño con menor calidad. En contraste, el 31.5% de los instrumentos no implementa un sistema de monitoreo y seguimiento, o el que ejecutan es deficiente.

La información de las intervenciones de las convocatorias carece de sistematización y es subutilizada (Banco Mundial, 2018) y la información de los resultados de implementación de las convocatorias es de calidad heterogénea. En el Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones (PTIR) se construyeron acciones de mejora para el uso racional de instrumentos, que incluye la centralización de la oferta de apoyo a la CTI a través del portal de innovación (innovamos.gov.co) como herramienta de monitoreo. No obstante, a la fecha esta herramienta aún no ha cumplido con este rol. Respecto a las evaluaciones, aunque Colombia ha incrementado el número de evaluaciones de resultado e impacto en CTI, estas aún son esporádicas y responden más a iniciativas institucionales que a procesos planificados. En este apartado la OCDE (2014), señala que estas evaluaciones no están diseñadas para generar la evidencia sobre la eficacia de los mecanismos de

⁴⁶⁸ Fedesarrollo. (2015). Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.

intervención, tampoco indican los medios alternativos para alcanzar las metas deseadas ni identifican nuevas necesidades de intervención.

2. Objetivos

a. Aumentar la inversión para CTI

- Aumentar la inversión pública en CTI nacional y regional
- Aumentar la inversión privada en CTI con incentivos enfocados en solucionar fallas de mercado

b. Incrementar la eficiencia de la inversión pública en CTI

- Optimizar la inversión en CTI a través del fortalecimiento de las capacidades de las entidades del SNCCTI en la estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de CTI.

c. Mejorar la información para la toma de decisiones de política pública de CTI

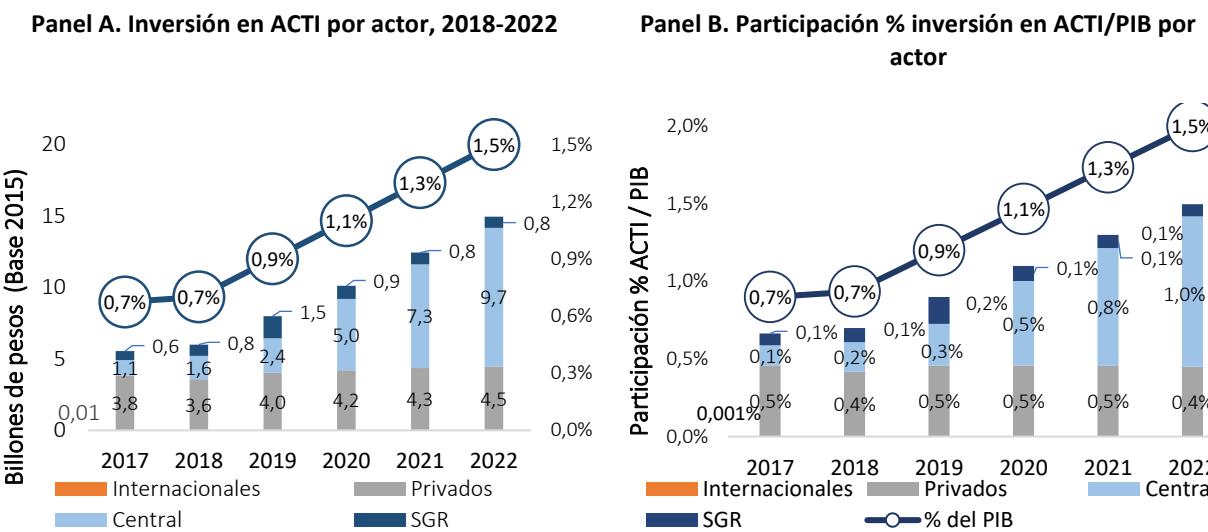
- Evaluar los impactos de las intervenciones para mejorar las decisiones de política

3. Estrategias y programas

a. Aumentar la inversión pública en CTI nacional y regional

Se propone gestionar la senda de inversión en ACTI que se presenta en la Gráfica 65 para llegar a una meta del 1,5% del PIB en el 2022.

Gráfica 65. Proyección de inversión en ACTI por actor



Fuente: Elaboración propia con base en el MHCP⁴⁶⁹.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) definirá el mecanismo para que los recursos de investigación y desarrollo y demás ACTI no comprometidos de los diferentes sectores administrativos se trasladen a Colciencias y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Esta acción se implementará con base en la identificación de dichos saldos en la vigencia 2019. Estos saldos se transferirán con base en un convenio entre el Ministerio correspondiente, Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo a través del Fondo Francisco José de Caldas e iNNpulsa, respectivamente. El Ministerio de Hacienda incluirá un artículo dentro del proyecto de presupuesto 2020 para habilitar este procedimiento.

El Ministerio de Hacienda, en coordinación con el DNP y Colciencias, extenderá los principios presupuestales del Sistema General de Regalías a los demás recursos públicos destinados hacia CTI, particularmente, la no aplicación del principio de anualidad del gasto para favorecer la inversión en líneas de acción de mediano y largo plazo y destinar el saldo anual de dichos recursos a un Fondo de Ahorro y Estabilización.

⁴⁶⁹ Nota metodológica: Se toma la proyección del PIB real del MFMP (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2018) y una tasa de crecimiento anual de ACTI total para lograr la meta de 1.5% en 2022, se calcula el valor de ACTI total para cada año y se distribuye entre los diferentes actores bajos los siguientes supuestos: 1. La proyección de ingresos del SGR del Documento técnico Plan de recursos del sistema general de Regalías 2019-2028. Inversión en ACTI Total como porcentaje del PIB para 2018 es de 0.7%. 3. Inversión en ACTI Público para 2019 de 0.3% del PIB. 4. El saldo no ejecutado de regalías (700 mil millones) se transfiere para el 2019. 5. Se ejecutan todas las regalías cada año, entiéndase esa ejecución como recursos comprometidos. 6. Tasa de crecimiento de ACTI privado: 4.26%, 3.94%, 3.68% y 3.46% desde 2019 hasta 2022 respectivamente.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con las agremiaciones del sector que cuenten con fondos parafiscales, de manera concertada, establecerán un plan de acción para incrementar la inversión en ACTI agropecuario.

Adicionalmente, los recursos del proyecto de inversión del MADR, o de sus entidades adscritas, que no se ejecuten, se destinarán exclusivamente para temas de ACTI Agropecuario a través del Fondo Francisco José de Caldas.

b. Aumentar la inversión privada en CTI con incentivos enfocados en solucionar fallas de mercado

Teniendo en cuenta la capacidad de apalancamiento de los beneficios tributarios sobre la inversión privada de ciencia, tecnología e innovación, en el marco del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, se buscará alcanzar un cupo de \$4,8 billones durante el cuatrienio.

El Ministerio de Hacienda y el Consejo Nacional de Beneficios Tributarios (CNBT) crearán un programa de bono crédito fiscal⁴⁷⁰ para cofinanciar proyectos de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación dirigido a Mipymes y a actores reconocidos por Colciencias, excepto empresas altamente innovadoras y unidades de investigación, desarrollo e innovación de grandes empresas. El crédito fiscal es atractivo para firmas pequeñas, medianas y emprendedores en CTI de impacto que todavía no tienen ingresos para pagar impuesto de renta u otros tributos. Uno de los beneficios del crédito fiscal es que puede ser vendido en un mercado secundario, lo que haría que este tipo de empresas puedan obtener el incentivo económico que les permita llevar a cabo sus proyectos de CTI.

Con el objetivo de estimular emprendimientos de base tecnológica e industrias creativas y culturales desarrolladas en procesos de investigación y creación, Colciencias y el CNBT modificarán el documento de tipologías para dar mayor puntuación en los siguientes casos: (i) *Spin-off* de grandes empresas, (ii) *Spin-off* de origen universitario y (iii) Certificación en prácticas de gobierno corporativo.

El CNBT y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ampliarán el ámbito de aplicación de la exención de IVA estipulada en el artículo 428-1 del Estatuto Tributario a la compra de equipos a nivel nacional en el marco de proyectos de CTI a todos los actores reconocidos por Colciencias con Excepción de las Unidades Empresariales de I+D+I y las Empresas Altamente Innovadoras. De igual manera fomentaran la exención de aranceles para la importación de equipos en el marco de proyectos de CTI realizada por los actores antes mencionados.

⁴⁷⁰ En Argentina, el bono puede llegar al 80% de la inversión realizada: http://www.acpaarrozcorrientes.org.ar/Paginas/Generales_1320.html. El bono servirá para pagar otros impuestos y se puede negociar en un mercado secundario, por la cual se diferencia de un sistema de diferimiento. El bono de crédito fiscal es un mecanismo de financiamiento, que puede enfocarse en PYMES con problemas de liquidez.

Colciencias y el MinCIT modificarán las normas para contrapartidas de actores privados en el marco de instrumentos, convocatorias y programas cuya modalidad sea cofinanciación. Esto incluye la armonización de los requisitos, lineamientos y condiciones de las contrapartidas de conformidad con la naturaleza de las actividades en CTI y el perfil de los beneficiarios. A partir de ello, a las MIPYME se les exigirá un porcentaje o monto de cofinanciación inferior al de una empresa grande.

El Ministerio de Hacienda, DNP y Colciencias crearán fondos sectoriales para la investigación donde no aplique el principio de anualidad y no afecten el techo presupuestal de Colciencias en cada vigencia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creará un esquema en el cual el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) se otorgue de forma preferente, con mayor porcentaje de incentivo, para los productores que adopten oferta tecnológica generada por los centros de investigación del sector, acorde con las políticas de ordenamiento productivo.

Con el propósito de obtener una mayor financiación de la innovación por parte del sector privado, Colciencias profundizará la estrategia de pactos por la innovación, ayudando a las empresas a guiar y fortalecer sus actividades innovadoras y ofreciendo los incentivos a cada organización según sus capacidades.

Por último, las entidades financieras públicas de segundo piso apalancarán con recursos públicos, especialmente a través del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, nuevas líneas de crédito para la implementación de actividades de Ciencia, Tecnología e Innovación.

c. Optimizar de la inversión en CTI a través del fortalecimiento de capacidades de estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos de CTI

Colciencias en coordinación con DNP apoyarán la generación y fortalecimiento de las capacidades de las entidades del SNCCTI en la formulación, estructuración, ejecución y seguimiento de programas y proyectos de CTI, acogiendo las recomendaciones de Análisis de Gasto Público Subnacional.

El DNP y Colciencias continuarán con el fomento de la estrategia de estandarización de proyectos en CTI, buscando mejorar la calidad y eficiencia de la inversión pública. En particular, se incrementará el portafolio de proyectos tipo en materia de CTI, incorporando proyectos prioritarios para el desarrollo territorial: (i) fortalecimiento del sistema departamental de CTI, (ii) inserción de doctores en las entidades del SNCCTI, (iii) Ideas para el cambio, (iv) Colombia BIO, (v) Fortalecimiento de actores reconocidos del SNCCTI y la infraestructura para la CTI.

Colciencias, apoyado en el DNP, definirá la estrategia de operación y los lineamientos claros para la asignación, manejo y supervisión de los recursos relacionados con la evaluación y supervisión de proyectos que se financien en el marco de las convocatorias objeto de la Ley 1923 de 2018.

Colciencias y DNP desarrollarán una interoperabilidad entre el Banco de Proyectos de Colciencias y el Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas de regalías – SUIFP SGR, de tal forma que los proyectos queden registrados en este último sistema, y poder contar con información desde una única fuente.

d. Evaluar los impactos de las intervenciones para mejorar las decisiones de política

DNP con el apoyo del DANE cruzarán la información de los beneficiarios de los programas vigentes con las bases de datos empresariales del DANE (EAM y EDIT), para crear una línea base y posteriormente aplicar evaluaciones de los programas. Esto requerirá realizar convenios de intercambio de información entre las entidades del Gobierno, atendiendo al buen uso y tratamiento de la información.

DNP liderará la implementación y evolución del Portal de Innovación innovamos.gov.co, garantizando la interacción entre actores del SNCCTI; y en coordinación con las diferentes entidades públicas, realizarán la gestión, monitoreo, seguimiento y evaluación de cada una de las convocatorias del Sistema.

El Gobierno nacional usará el Portal de Innovación como único centro de información de aplicación y consulta de la oferta de apoyo público para la CTI, para que el ciudadano tenga fácil acceso a la oferta institucional y a la vez se obtenga trazabilidad de las convocatorias. Esto requerirá la racionalización del portal como un trámite ante el Departamento Administrativo de la Función Pública, la generación de mecanismos obligatorios para que las entidades del SNCCTI lo usen y para que los beneficiarios reporten resultados luego de haber finalizado la intervención con recursos públicos.

4. Metas

Nombre indicador	Unidad de medida	Descripción	Tipo de indicador	Línea Base	Meta de cuatrienio	Fuente
Inversión en ACTI como porcentaje del PIB	Recursos destinados a ACTI	Inversión pública y privada en ACTI / PIB	Acumulado	0.67% en 2017	1.5% en 2022	OCyT
Inversión en I+D del sector privado como porcentaje del PIB	Recursos del sector privado destinados a I+D	Inversión privada en I+D /PIB	Acumulado	0.17% en 2017	0.33% en 2022	OCyT

Nombre indicador	Unidad de medida	Descripción	Tipo de indicador	Línea Base	Meta de cuatrienio	Fuente
Desarrollo y fortalecimiento del sistema y la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación	Porcentaje de asignación de beneficios tributarios	Porcentaje de asignación del cupo de inversión para deducción y descuento tributario	Stock	Medición 2017: 100% del cupo	Medición 2022: 100% del Cupo	CNBT y Colciencias
Desarrollo y fortalecimiento del sistema y la institucionalidad de la Ciencia, Tecnología e Innovación	Número de organizaciones	Organizaciones articuladas en los Pactos por la innovación. (contenido de empresas, entidades, organizaciones firmantes del pacto/s)	Acumulado	4000 organizaciones articuladas entre 2015-2018	5000 organizaciones articuladas Meta por año: 2019: 1200 2020: 2000 2021: 1200 2022: 600	Colciencias

C. Tecnología e investigación para el desarrollo productivo y social⁴⁷¹

Colombia tiene menos investigadores por habitante que el promedio de América Latina y el Caribe y el porcentaje de esos investigadores que están vinculados a empresas es también inferior al promedio de la región. El gasto promedio en Investigación y Desarrollo (I+D) por investigador está por debajo de los niveles regionales. Asimismo, el país todavía no cuenta con una cultura en CTI consolidada que le permita valorar, gestionar y utilizar el conocimiento científico como un instrumento para la construcción de país.

La formación y vinculación de capital humano altamente calificado genera mayor producción de nuevo conocimiento y desarrollo tecnológico, lo que redunda en incrementos en productividad y crecimiento económico (Carlino & Hunt, 2009) (Vinding, 2006). Colombia ha adelantado acciones para fomentar la formación de capital humano de alto nivel lo que le ha permitido pasar de 3,8 doctores por millón de habitantes en 2009 a 12,6 en 2016⁴⁷². Sin embargo, persisten retos en la inserción del capital humano altamente calificado a los sectores productivo, académico y público. Lo anterior ante la escasa financiación para incentivos que faciliten la vinculación y una creciente oferta para los próximos años, la cual se manifiesta, por ejemplo, en los más de 2.800 becarios de formación doctoral de Colciencias que regresarán al país durante los próximos años (Tabla 24).

⁴⁷¹ Documento para ser discutido sólo con la cabeza del sector. Absténgase de compartir con entidades o personas externas al gobierno.

⁴⁷² Cifras proporcionadas por Colciencias. Área de Formación de Capital Humano de Alto Nivel.

Tabla 24. Proyección de terminación de estudios de becarios de doctorado de Colciencias 2018-2022

Área/Fecha Estimada	2018-2	2019-1	2019-2	2020-1	2020-2	2021-1	2021-2	2022-1	2022-2	Total
Humanidades	16	2	3	0	3	1	0	0	0	25
Ciencias Agropecuarias y del Medio Ambiente	119	42	39	15	21	8	3	0	0	247
Ciencias Básicas	358	109	88	59	70	22	19	5	1	731
Ciencias de la Salud	130	52	45	17	31	8	5	1	1	290
Ciencias sociales y educación	323	106	71	46	46	19	16	3	0	630
Ingeniería	457	129	152	68	81	28	25	3	1	944
Total general	1403	440	398	205	252	86	68	12	3	2867

Fuente: Colciencias (2018)

El país debe implementar acciones sistémicas para consolidar condiciones habilitantes para la investigación y la innovación tales como: (i) incrementar la calidad de la investigación y trasladar sus resultados en impactos sobre las esferas económica, social y ambiental; (ii) fortalecer el mercado de servicios científicos y tecnológicos, con infraestructura en términos de laboratorios, equipos o software especializados, que es esencial para consolidar capacidades de generación y uso de conocimiento; (iii) insertarse en las tendencias internacionales de la ciencia, que abogan por redes de trabajo globales y abiertas; (iv) fomentar la apropiación social de la ciencia, la tecnología, la creación y la innovación; y (v) promover el desarrollo de vocaciones científicas y creativas en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

1. Diagnóstico

a. Déficit de capital humano altamente calificado

El capital humano altamente calificado es una condición necesaria para que el país sea capaz de realizar investigación de calidad e impacto. El país ha tenido un incremento sostenido en la cantidad de becas anuales para la formación de alto nivel, pasando de 239 becas de doctorado y 445 de maestría en 2007 a 872 y 5,299 becas respectivamente para 2016 (OCYT, 2018). No obstante, para 2016 el país tenía 0.16 investigadores por cada 1,000 integrantes de la Población Económicamente Activa mientras que el promedio en América Latina y el Caribe es 0.99 (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología [RICYT], 2018). Esto manifiesta una brecha significativa para consolidar capacidades de generación de conocimiento.

Adicionalmente, la evidencia sugiere una falta de direccionamiento estratégico en la formación de este capital humano. Aunque la agroindustria es una constante entre las apuestas productivas de las regiones del país, solo el 4,8% del total de investigadores colombianos se desempeñaba en ciencias agrícolas para 2016, comparado con el 9,21% de Venezuela o el 24% de Paraguay (RICYT,

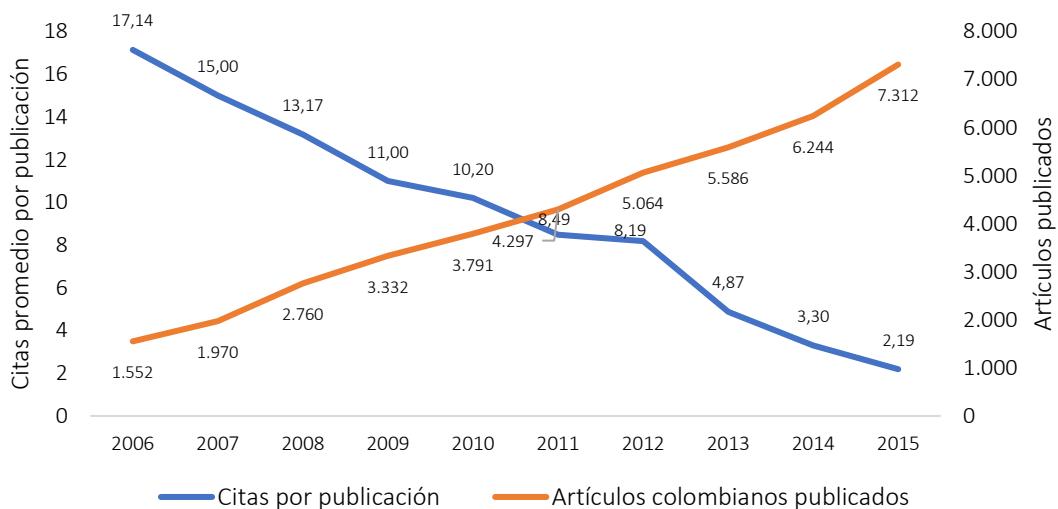
2018). Colciencias ha buscado armonizar los programas de formación de capital humano con las necesidades del país, pero aún se requiere implementar acciones que permitan orientar las investigaciones de los becarios hacia los retos prioritarios de desarrollo a nivel territorial.

Existe un rezago en la vinculación del capital humano altamente calificado en el país. Colombia ha tenido un descenso continuo en su puntaje en la categoría de 'empleo intensivo en conocimiento' del *Global Innovation Index*, pasando de 34.8 3 en 2013 a 25.1 en 2018 (INSEAD *et al.*, 2018). Además, solo el 7% de la planta docente de las universidades colombianas tienen formación doctoral y únicamente el 2.5% de los investigadores colombianos se encuentran vinculados a empresas, una décima del promedio de América Latina y el Caribe que es de 22% (RICYT, 2016).

b. Débil entorno habilitante para la investigación

El Gobierno nacional diseñó la política nacional para mejorar el impacto de las publicaciones científicas nacionales, que llevó a un aumento del número de artículos científicos publicados durante los últimos años, pasando de 5.572 publicaciones⁴⁷³ en 2010 a 10.562 en 2018 (OCYT, 2018). No obstante, este aumento contrasta con el descenso de la calidad de las publicaciones medida por el número de citaciones recibidas por publicación (Gráfica 66).

Gráfica 66. Publicaciones colombianas⁴⁷⁴ y citaciones por publicación⁴⁷⁵, 2006-2015



Fuente: OCyT (2018).

Colombia viene presentando un descenso en su posición respecto a infraestructura para CTI, pasando de superar el 74.6% de los países evaluados en 2013 en el *Global Innovation Index*, a 68.3%

⁴⁷³ De autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en *Web of Science*.

⁴⁷⁴ Producción bibliográfica de autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2015.

⁴⁷⁵ Promedio de citaciones de documentos publicados por autores vinculados a instituciones colombianas en revistas indexadas en Scopus, 2006-2010.

en 2018 (INSEAD *et al.*, 2018). Asimismo, según la RICYT, mientras en América Latina y el Caribe el gasto promedio en Investigación y Desarrollo (I+D) por investigador para 2016 fue de USD \$71.000, en Colombia fue de USD \$58.000. Lo anterior sugiere que los investigadores colombianos presentan un rezago respecto a los recursos financieros y de infraestructura para realizar investigación.

Solo 8.4% de los investigadores de Colombia participan o han participado de alguna red de conocimiento especializado cuyo nodo principal se encuentra fuera de Colombia. Este hecho está relacionado con las restricciones para implementar acciones de largo plazo, la necesidad de focalizar esfuerzos alrededor de áreas estratégicas, la ausencia de incentivos en los instrumentos públicos de apoyo a la investigación, las oportunidades de mejora del sistema de propiedad intelectual y la baja implementación de ‘open science’ en cuanto a acceso a datos, metodologías, herramientas, entre otros. Esto plantea un desafío teniendo en cuenta que la producción científica de alto impacto surge en el marco de redes de trabajo colaborativo.

c. Baja apropiación social de la CTI

A pesar de que el gobierno nacional ha implementado acciones para promover una cultura de la innovación y el emprendimiento, el país ha bajado su puntaje en la categoría de cultura del emprendimiento del *Global Entrepreneurship Index*, pasando de 0.40 en 2015 a 0.28 en 2018. En Colombia solo 14.8% de los emprendedores indican que sus productos o servicios son innovadores (GEM, 2018), lo cual muestra un rezago respecto al nivel promedio de América Latina y el Caribe (22.9%) y mundial (26.5%).

A partir de información de Colciencias, entre 2012 y 2016 menos del 1% de los productos de los grupos de investigación fueron espacios de participación ciudadana de CTI, lo que pone de manifiesto un bajo nivel de acciones para generar procesos abiertos, participativos y de impacto social directo, con capacidad de transformación. Así mismo, la encuesta nacional de percepción pública de la ciencia y la tecnología de 2014 encontró que solo uno de cada diez colombianos considera que la ciencia la hace una persona común y está mal remunerada.

d. Bajo desarrollo de vocaciones científicas en la población infantil y juvenil del país

La Encuesta Nacional de Percepción Pública de CTI (OCYT, 2014), evidencia que los valores con mayor recordación en la infancia han sido obediencia (97,44%), disciplina (96,9%) y generosidad (94,4%); mientras que valores como la curiosidad o la mentalidad abierta se evidenciaron en el 72% y el 60% de los casos encuestados. Estos resultados reflejan la relativa debilidad de valores asociados con la producción y uso de conocimiento científico-tecnológico desde la infancia, lo cual termina reflejándose en el bajo interés de niños y jóvenes por desarrollar una carrera científica.

Según los datos del Observatorio Laboral por área del conocimiento, el mayor número de títulos otorgados entre 2012 y 2013 está concentrado en el área de Economía, Administración, Contaduría

y afines (36,5%), seguido del área de Ingeniería, Arquitectura, Urbanismo y afines (22,7%) y de Ciencias Sociales y Humanas (16,3%). Las áreas de conocimiento como matemáticas y ciencias naturales para el año 2013 solo representan el 1,6% (OLE-MEN, 2015). Este panorama evidencia la necesidad de fortalecer las vocaciones en Investigación + Creación como estrategia que no solo reconoce en el arte y la creatividad como herramientas que potencian el aprendizaje, la implementación y apropiación de las ciencias y las matemáticas, sino también como iniciativa para el desarrollo de las vocaciones y capacidades necesarias de los futuros profesionales que conformarán el sector de la Economía Naranja.

2. Objetivos

- Promover la formación y vinculación laboral de capital humano altamente calificado
- Incrementar la generación de nuevo conocimiento con estándares internacionales
- Fomentar la mentalidad y cultura para la CTI.

3. Estrategias y programas

a. Formación y vinculación laboral de capital humano

Colciencias liderará, en trabajo conjunto con DNP, MEN y el Ministerio de Hacienda, la gestión para la declaración de importancia estratégica del programa de formación y vinculación doctoral que garantice la financiación sostenida en el largo plazo.

Colciencias, Ministerio de Educación e ICETEX alinearán la oferta de instrumentos para la financiación de formación a nivel de doctorado y maestrías con las apuestas de largo plazo y áreas prioritarias definidas por el Gobierno nacional. Colciencias y el Ministerio de Educación Nacional de forma articulada realizarán acompañamiento a las universidades nacionales con el objetivo de brindar asesoría estratégica en el fortalecimiento de la calidad de los Programas Nacionales de Doctorado.

El Ministerio de Educación Nacional y Colciencias trabajarán con el CNA lineamientos para el favorecimiento del relacionamiento con actores del SNCCTI y el desarrollo de actividades de CTI dentro de los procesos de acreditación institucional y de los programas de las instituciones de educación superior.

Colciencias implementará incentivos e instrumentos orientados a que los resultados de investigación de la formación doctoral permitan abordar los problemas específicos de los sectores empresarial y público, así como atender las necesidades de las regiones en concordancia con sus áreas prioritarias.

Colciencias y Colfuturo analizarán el Programa Crédito Beca para garantizar que los programas de estudio a nivel de maestría y/o doctorado se alineen con apuestas de largo plazo del Gobierno nacional.

Colciencias y el SENA estructurarán un programa de formación de gestores territoriales de ciencia, tecnología e innovación, quienes actuarán como promotores de CTI dentro del sector empresarial y público.

Colciencias, Ministerio de Educación Nacional, ICETEX y SENA incluirán incentivos dentro de las convocatorias de formación de recurso humano para reducir la brecha de género en CTI.

Colciencias fortalecerá los instrumentos de apoyo financiero para facilitar la vinculación laboral de doctores, para lo cual tendrá en cuenta los aprendizajes de experiencias previas nacionales y casos de éxito a nivel internacional.

Colciencias y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementarán un programa piloto de incentivos a la vinculación de doctores en las entidades del SNCCTI.

Colciencias, iNNpulsa, SENA y demás entidades públicas que financien actividades de CTI, implementarán incentivos para formar y vincular doctores en sus programas y convocatorias, que pueden incluir: (i) la vinculación de doctores como requisito para postular a las convocatorias o programas de financiación, y (ii) otorgar puntaje adicional a propuestas que garanticen la formación y/o vinculación de doctores.

Colciencias liderará, a través del Consejo Nacional de Beneficios Tributarios, la priorización en la asignación del cupo de beneficios tributarios en CTI a proyectos que hayan garantizado la vinculación de doctores.

Colciencias analizará, en los casos a que haya lugar, la posibilidad de flexibilizar las condiciones de condonación de los beneficiarios cuando se demuestre que va a participar en proyectos colaborativos con entidades en el exterior, relacionadas con áreas estratégicas para el país y que fomente la participación de instituciones del SNCCTI.

Colciencias, el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX diseñarán incentivos para que los investigadores se vinculen al sector productivo con la intención de cerrar brechas territoriales.

Colciencias, el Ministerio de Educación y Cancillería optimizarán el procedimiento de convalidación de títulos obtenidos en el extranjero para eliminar barreras de entrada para la vinculación de los becarios al sector empresarial, académico y público.

b. Fomentar la generación de nuevo conocimiento con estándares internacionales

Colciencias, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo e ICETEX, y en consideración a las lecciones aprendidas del programa Ecosistema Científico, estructurarán instrumentos que permitan financiar programas orientados a dar solución a problemáticas regionales o sectoriales. En particular, se buscará apalancar recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR

Colciencias fomentará la creación y consolidación de agendas y redes del conocimiento para Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), para lo cual diseñará estrategias e instrumentos diferenciales de financiación de programas y proyectos de investigación en diferentes áreas de conocimiento de acuerdo con el nivel de consolidación de las capacidades de los actores del SNCCTI.

Colciencias y el Ministerio de Salud orientarán la investigación en salud alrededor de áreas prioritarias. En particular, se hará énfasis en el desarrollo de soluciones basadas en nuevas tecnologías.

Colciencias dará continuidad al programa Colombia BIO, para la generación de conocimiento de la biodiversidad del país y la comprensión de sus posibles usos y aplicaciones para la construcción de la bioeconomía nacional. En el marco de esta acción se desarrollará la acción del CONPES 3934 respecto a que Colciencias liderará el trabajo orientado al establecimiento de un arreglo institucional para la bioprospección y la biotecnología en Colombia.

El DAFF revisará el régimen salarial y los incentivos, incluyendo los tributarios, para el desarrollo de una carrera de investigación en el sector público. El Ministerio de Educación Nacional y Colciencias implementarán incentivos para que los proyectos de CTI que se financian con recursos propios de las universidades guarden consistencia con las apuestas y retos priorizados por los territorios.

Colciencias implementará una plataforma para la visualización de los resultados de investigación de proyectos en CTI financiados con recursos públicos. Colciencias actualizará la plataforma SCIENTI para facilitar la divulgación e interlocución de la comunidad científica.

Colciencias implementará nuevas métricas para reconocer productos de nuevo conocimiento, desarrollo tecnológico e innovación y apropiación social que tengan en cuenta el aporte a la solución de problemas locales con impactos económico, social y ambiental.

Colciencias liderará, junto con otras entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio, la identificación de conocimiento que pueda ser objeto de aprovechamiento a través de propiedad intelectual. Se desarrollará un piloto orientado a asesoría estratégica en la comercialización y relacionamiento de tecnologías, para lo cual se apalancará en las entidades de enlace entre academia y empresas.

Colciencias generará lineamientos técnicos e instrumentos que fomenten el desarrollo de iniciativas de innovación que generen valor público. De igual manera, definirá un plan de acción para escalar las soluciones con enfoque transformativo a partir de CTI que puedan replicarse en otros entornos mediante el uso de bonos de impacto social (BIS).

Colciencias promoverá proyectos de investigación + creación alrededor de Industrias Creativas y Culturales a partir del Patrimonio Cultural de las regiones. Estos proyectos además de generar un impacto económico deben fomentar beneficios culturales y sociales (como la promoción de la identidad y diversidad cultural).

Colciencias desarrollará un sistema de información con el inventario de equipos robustos e infraestructura para la investigación. En este se incluirá el valor de su reposición, su disponibilidad, la prestación de servicios a terceros y sus costos, su mantenimiento y calibración, entre otros, acompañados de información acerca de pruebas normalizadas y laboratorios y bioterios acreditados. Este sistema será en línea y puesto a disposición del público interesado.

Colciencias diseñará un instrumento para el fortalecimiento, consolidación y sostenibilidad de los institutos, centros autónomos de investigación y centros de desarrollo tecnológico reconocidos por Colciencias.

El DNP y los demás miembros de la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI), actualizarán la política de propiedad intelectual del país, la cual incluirá temas en materia de Derecho de Autor y Derechos Conexos y se armonizará con la política integral de la Economía Naranja. Además, se constituirá el inventario de propiedad intelectual del sector público, el cual incluirá los proyectos financiados con el Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías. Con este insumo, Bancóldex, iNNpulsa y MinTIC apalancarán recursos provenientes de capitales semillas y de riesgo para promover emprendimientos de base tecnológica y de industrias creativas y culturales. Así mismo, se crearán los instrumentos/mecanismos jurídicos y financieros necesarios que permitan la transferencia y/o comercialización de dichos bienes tangibles e intangibles del Estado.

Colciencias y DNP elaborarán un documento de política para implementar lineamientos de '*Open Science*'. Este documento contemplará el diseño de pilotos para implementar un enfoque de ciencia abierta en materia de acceso, datos, metodologías, revisión por pares y métricas.

Colciencias impulsará y fortalecerá la Red Colombiana de Información Científica (RCIC), la cual integrará repositorios digitales de los actores del SNCCTI de todo el país, con el objetivo de potenciar la visibilidad, circulación, gestión y apropiación social de la información científica promoviendo el acceso abierto. En asocio con el Ministerio de Cultura, generará lineamientos para la preservación del patrimonio de conocimiento científico colombiano.

Colciencias, el DNP y el Ministerio de Hacienda diseñarán un esquema de deducciones tributarias para las instituciones generadoras de conocimiento que implementen la apertura completa de sus bases de datos y publicaciones académicas.

Colciencias en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, diseñarán e implementarán una estrategia de internacionalización de la investigación con: (i) incentivos para activar los convenios cooperación científica con países e instituciones líderes en las áreas y tecnologías focalizadas; (ii) cofinanciación de proyectos conjuntos de investigación con instituciones académicas líderes a nivel mundial y regional en las áreas y tecnologías focalizadas; (iii) programas de movilidad internacional bajo estándares internacionales que permita a investigadores colombianos de alto nivel cursar estancias posdoctorales en instituciones académicas definidas por Colciencias y que se financien con recursos internacionales; (iv) diseño y ejecución de un plan para identificar y canalizar recursos internacionales para la realización de investigación + creación en Colombia, particularmente de empresas multinacionales, organismos multilaterales y centros de pensamiento e investigación; (v) nuevas alianzas internacionales para mejorar capacidades de investigación desde la formación a nivel de pregrado hasta la formación en investigación de alto nivel, vi) estrategias para promover la articulación y cooperación entre Centros de Ciencia nacionales con referentes internacionales, y vii) articulación de la RCIC con redes internacional de acceso abierto.

c. Fomentar la mentalidad y cultura para la CTI

Colciencias generará lineamientos técnicos y estratégicos para el programa “Aprópiate”, el cual incentivará la creación de programas y unidades de apropiación social al interior de las universidades y actores reconocidos del SNCCTI. Con el Ministerio de Educación generará incentivos a través de los procesos de acreditación para las instituciones de educación superior que desarrollen programas de apropiación social de CTI de alto impacto.

Colciencias, el Ministerio del Interior y el DNP implementarán un programa piloto de apropiación social de la CTI en instancias legislativas, a nivel nacional y subnacional. Se buscará implementar mecanismos y herramientas para que los legisladores tomen decisiones de políticas públicas a partir del uso de asesoría y evidencia científica.

Colciencias fortalecerá los programas de apropiación social de CTI con el fin de fortalecer capacidades científicas en las comunidades, apoyar iniciativas ciudadanas para el fomento de la CTI con enfoque transformativo. Para ello se tendrá en cuenta la evidencia generada de las evaluaciones de resultados y de impacto, de modo que se tenga mayor eficiencia en las intervenciones.

Colciencias dará continuidad al fortalecimiento de Centros de Ciencia, a partir de su capacidad de promover servicios asociados a las industrias creativas y la economía naranja, desde la apropiación social de la CTI, para ello se articulará con el Ministerio de Cultura y promoverá el desarrollo de proyectos conjuntos con el sector privado.

Colciencias brindará lineamientos técnicos y conceptuales para el fomento y desarrollo de proyectos de comunicación pública y divulgación de la ciencia en el país. De igual manera, fortalecerá el programa “Todo es Ciencia” y a través de él, incentivará el desarrollo de proyectos colaborativos con comunidades, y promoverá estrategias de *edutainment* (entretenimiento educativo) con énfasis en disciplinas STEAM.

Colciencias e iNNpulsa diseñarán e implementarán estrategias para el otorgamiento de premios y distinciones que reconozcan las acciones de los investigadores, los desarrolladores de contenidos creativos, de tecnología, e innovadores, por su impacto social, económico y ambiental.

Colciencias promoverá la realización de la catedra itinerante Francisco José de Caldas con cobertura nacional, cuyo propósito es acercar el que hacer de la ciencia, la tecnología e innovación a los distintos actores del SNCCTI.

Colciencias y el Ministerio de Educación, implementarán un sistema de seguimiento de los beneficiarios de los programas Ondas y Nexo Global, para evaluar la efectividad de estas iniciativas en el desarrollo de una carrera científica. Además, Colciencias hará énfasis en el desarrollo de proyectos en áreas STEAM (entendiendo las Artes en la educación como herramientas para potenciar el aprendizaje, implementación y apropiación de las ciencias y las matemáticas, y también como un escenario para el desarrollo de las vocaciones y capacidades necesarias para apoyar el fortalecimiento de la Economía Naranja), para lo cual se articulará con las diferentes entidades involucradas.

Colciencias promoverá el desarrollo de estancias internacionales de investigación para educación superior en temas de interés para el país. Asimismo, fortalecerá la vinculación de jóvenes en educación superior a través del Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores.

Colciencias promoverá la articulación de las iniciativas de CTI del pregrado de las Instituciones de Educación Superior con los distintos niveles de formación como la básica, media y posgrado por medio de los programas Ondas, Nexo Global y Jóvenes Investigadores.

4. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector (responsable)	Indicador (<u>Fuente: Marco desempeño programas</u>)	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ciencia, Tecnología e Innovación	Investigadores en el sector empresarial (Investigadores sobre el total de empleados)	1,20%	4%
Ciencia, Tecnología e Innovación	Índice de citación H	216	360

Indicadores de Producto			
Sector (responsable)	Indicador <u>Fuente: Marco desempeño programas</u>	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Ciencia, Tecnología e Innovación	Becas, créditos beca para la formación de doctores apoyadas por Colciencias y aliados.	3.492	2.520
Ciencia, Tecnología e Innovación	Estancias posdoctorales apoyadas por Colciencias y aliados.	148	800
Ciencia, Tecnología e Innovación	Jóvenes vinculados al Programa Jóvenes Investigadores e Innovadores apoyados por Colciencias y aliados.	1.160	1.240
Ciencia, Tecnología e Innovación	Registro de solicitudes de patentes por residentes en Oficina Nacional.	1.720	2.470
Ciencia, Tecnología e Innovación	Artículos científicos publicados por investigadores colombianos en revistas científicas especializadas	28.998	Por definir

D. Innovación pública para un país moderno

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. Para lograrlo, los procesos de innovación pública se enfocan en abordar desafíos públicos de alta complejidad e incertidumbre, explorando y probando alternativas para aprender con la mayor eficiencia posible hasta encontrar soluciones efectivas que puedan escalarse. Las iniciativas de innovación pública pueden resultar en una mayor productividad del sector público, en instituciones democráticas más abiertas y robustas, en una oferta de políticas públicas más pertinentes y efectivas, o en servicios que conducen a mayores grados de satisfacción y confianza ciudadana (Bason, 2010). Por ejemplo, actualmente la DIAN y el Centro de Innovación Pública Digital adelantan un proyecto de innovación para abordar de forma diferente el problema no resuelto del contrabando en Colombia. A través de procesos de experimentación que involucraron directamente a trabajadores de la aduana, se identificó el potencial de aprovechar estratégicamente tecnologías emergentes, tales como analítica avanzada de datos e inteligencia artificial, para optimizar el proceso de revisión de la carga que ingresa al país. Se generó un prototipo que mejora la detección de potenciales riesgos en este proceso y que ahorra hasta dos horas diarias en los tiempos de consulta.

Factores como la digitalización, la urbanización, la globalización y el crecimiento demográfico caracterizan un contexto global de cambio acelerado, que conlleva niveles cada vez más altos de complejidad e incertidumbre. Este contexto reta la capacidad de respuesta de los gobiernos y revela la pertinencia de explorar nuevas aproximaciones para generar soluciones oportunas a desafíos

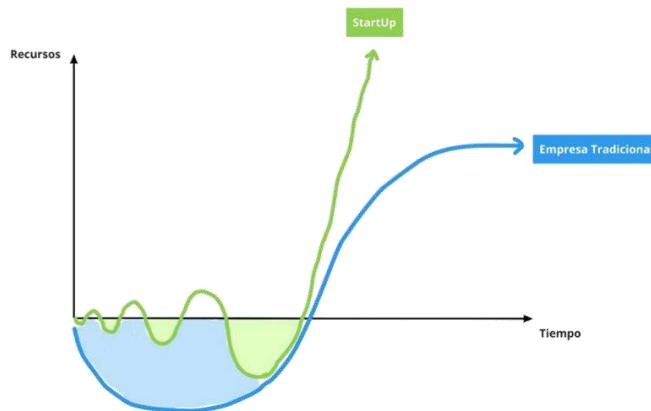
públicos (OECD, 2017). En el caso de Colombia, se suman a este panorama la complejidad geográfica, la diversidad de territorios y la dispersión rural, que subrayan la necesidad de diseñar respuestas adecuadas a cada contexto local.

Tradicionalmente, los desafíos públicos se abordan primero “sobre el papel”, invirtiendo muchos recursos y tiempo en la planeación y diseño que no se alimentan directamente de las realidades de la implementación. Por este motivo, es frecuente vivir dificultades y desilusiones en la ejecución, las cuales aumentan las probabilidades de fracaso y exigen gran creatividad y compromiso para su resolución. En contraste, los procesos de innovación pública reconocen la complejidad e incertidumbre desde un principio y a través de la experimentación—explorar, probar y validar ideas— se gana experiencia y se recoge evidencia sobre el desafío y las posibles formas de resolverlo en la práctica, hasta encontrar una respuesta que al implementarla conduzca al impacto esperado.

Así, tras un proceso de investigación y participación adelantado por el ecosistema de innovación pública en Colombia, se ha identificado que la **experimentación** es el ingrediente común en las estrategias innovadoras para abordar la complejidad y la incertidumbre. La experimentación no se concibe como una fase aislada, sino como una aproximación continua para explorar, ensayar y evaluar opciones de solución, para incrementar el potencial de generar valor a escala.

La importancia de la experimentación como motor de la innovación pública puede entenderse a través de una analogía con el emprendimiento. Un emprendimiento dinámico innovador (*StartUp*) no es una “versión pequeña de una empresa grande”, sino una organización dedicada a explorar y a aprender cuál modelo de negocio funciona mejor (Gráfica 67). Para enfrentar la incertidumbre, una *StartUp* experimenta y busca retroalimentación constante de sus usuarios, que así participan como cocreadores de sus productos o servicios. De manera similar, en los procesos de innovación pública se busca descubrir nuevas soluciones mediante procesos en los que reiterativamente se extrae evidencia y se cocrean productos y servicios con la ciudadanía.

Gráfica 67. Las StartUps experimentan para evaluar y adaptar su modelo de negocio

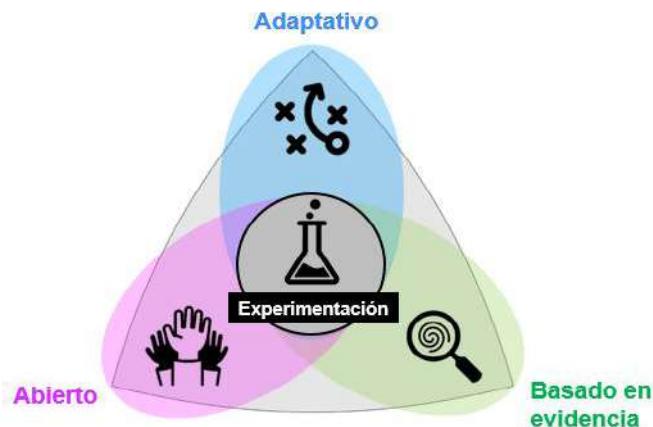


Fuente: EiP-DNP

Para que la experimentación contribuya a la generación de valor público de forma efectiva, debe ser (Gráfica 68):

3. **Adaptativa:** realizarse en *ciclos de iteración*, en los que el aprendizaje obtenido en un ciclo se usa como insumo para realizar ajustes en el siguiente.
4. **Basada en evidencia:** la evidencia debe sustentar la generación de opciones y apoyar la toma de decisiones sobre qué solución es mejor.
5. **Abierta:** se pasa de crear valor *para* las personas a crear valor *con* ellas, aprovechando la inteligencia colectiva y fortaleciendo la legitimidad democrática.

Gráfica 68. Características del proceso de experimentación



Fuente: EiP-DNP

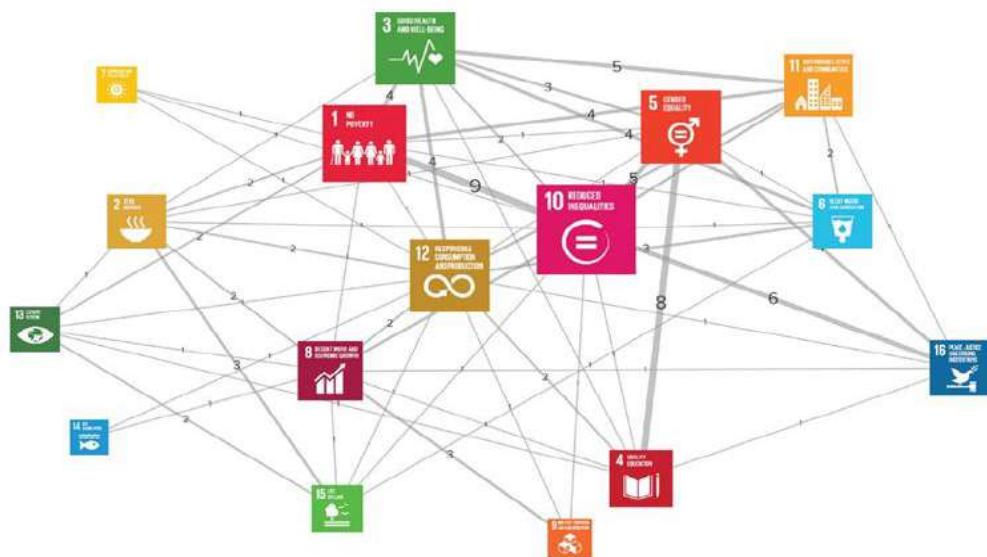
Un ejemplo de este tipo de experimentación en el sector público es el programa *Ideas para el Cambio* adelantado por Colciencias, que promueve la apropiación social del conocimiento científico y tecnológico para generar respuestas a retos enfrentados por comunidades en el territorio. Otro ejemplo es la estrategia de *Lenguaje Claro* liderada por DNP, que transforma la interacción entre el Estado y la ciudadanía mediante comunicaciones simples que facilitan el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes. En ambos casos, el proceso ha sido adaptativo (cada versión incorpora ajustes derivados del aprendizaje acumulado en versiones anteriores), basado en evidencia (se compilan y analizan datos que guían la toma de decisiones) y abierto (se trabaja conjuntamente con la ciudadanía para definir retos y generar respuestas).

Si bien existen muchos ejemplos de innovación pública con espíritu experimental, el objetivo es dejar de interpretar la innovación pública como una colección de iniciativas aisladas para reconocerla como una aproximación transversal que permite resolver desafíos públicos (OECD, 2017).

1. Diagnóstico

Nuestra agenda de desarrollo es cada vez más compleja. En la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible existe gran complejidad en el hecho de que los diferentes objetivos están interconectados entre sí, lo cual implica potenciales sinergias, pero también *trade-offs* (Gráfica 69). Para entender y abordar estas interacciones efectivamente, es necesario usar aproximaciones innovadoras que reconozcan la complejidad e involucren directamente a los actores inmersos en contextos específicos, incluyendo en primera instancia a la ciudadanía (PNUD, 2017).

Gráfica 69. Mapa de interconexiones entre los ODS

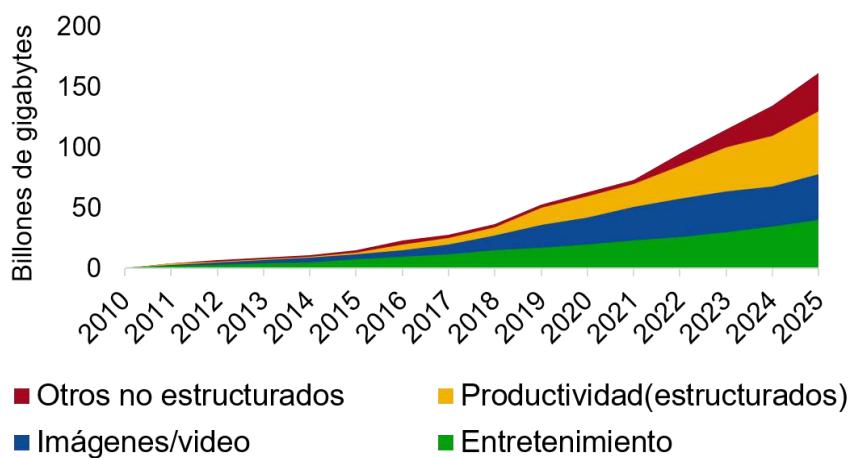


Fuente: (Mohr, 2016) con base en (Le Blanc, 2015).

Nota: El tamaño de los íconos representa el número total de metas de ese indicador que comparten contenidos con metas de otros ODS. El grosor y los números sobre las líneas indican el número de metas compartidas entre dos ODS.

Además, el objetivo de cumplir los ODS se da en un contexto en el que el ritmo de cambio es cada vez más acelerado como resultado de las transformaciones asociadas con la cuarta revolución industrial. Esta aceleración se evidencia, por ejemplo, en el crecimiento exponencial de datos generados a nivel global (Gráfica 70). Esto aumenta el nivel de complejidad y desafía la capacidad de los gobiernos para responder oportunamente a nuevos retos (OECD, 2017).

Gráfica 70. Crecimiento de datos en el mundo

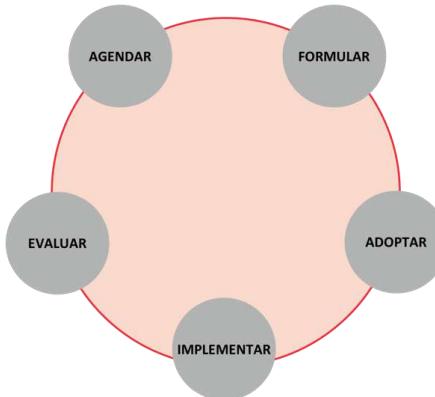


Fuente: DNP con datos de (International Data Corporation, 2017).

Ahora bien, los gobiernos han dedicado décadas a perfeccionar sistemas para gestionar satisfactoriamente problemas *complicados*. Estos son problemas que, aunque estén compuestos de una enorme cantidad de componentes, podemos entender y predecir qué tan efectiva será una solución si se implementara en la práctica. Un posible ejemplo de este tipo de problema es la construcción de infraestructura básica, como una carretera. En contraposición, los problemas *complejos* tienen muchos actores que interactúan entre sí, relaciones entre causas y efectos difíciles de precisar, y una alta sensibilidad al contexto (Dorst, 2015). Posibles ejemplos de este tipo de problema son la contaminación del aire o la regulación del mercado de alimentos.

La respuesta tradicional a problemas *complicados* suele resumirse en el modelo de “ciclo de política pública” (Gráfica 71). En este ciclo suele asumirse que el uso de conocimiento técnico experto es suficiente para predefinir soluciones. Además, el modelo parece suponer que es posible enfrentar un eventual surgimiento de mayor complejidad con la asignación de más recursos en alguna de sus fases (Junginger, 2014; DNP, 2016; OECD, 2017).

Gráfica 71. Ciclo de política pública

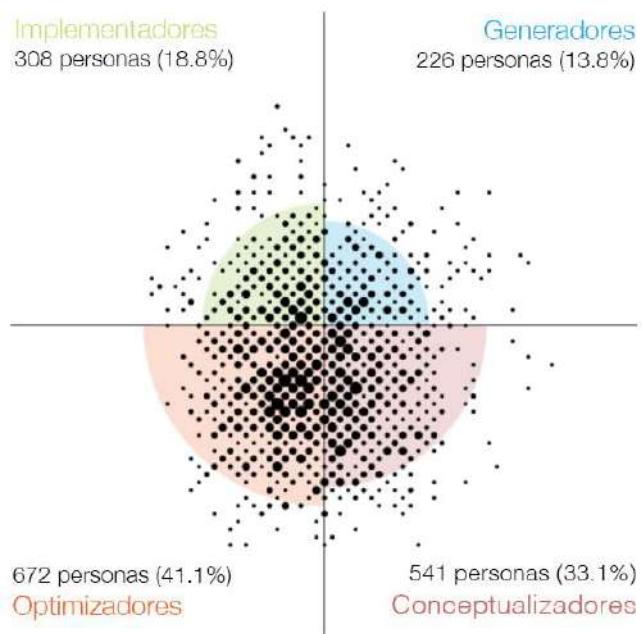


Fuente: EIP – DNP.

Este tipo de aproximación a la gestión pública no es efectivo para problemas complejos, en especial porque es difícil estimar las probabilidades de éxito y los riesgos asociados a una potencial solución. Para abordar la complejidad es necesario probar los efectos de posibles intervenciones para aprender y entender las especificidades del contexto, así como adaptar y ajustar las soluciones. Esto supone involucrar directamente a las personas que viven el desafío en la práctica, pues su experiencia resulta esencial para diseñar respuestas efectivas al problema en cuestión. Esto se vivió en un caso de la tercera versión de *Ideas para el Cambio* (BIO), en la que se abordó el desafío de provisión de agua en un territorio mediante la cocreación de un sistema especial de aprovechamiento de aguas lluvias. En MinTIC también existen ejemplos de esta aproximación para la promoción del emprendimiento y el desarrollo de apps y contenidos digitales (Colombia 4.0).

Aunque en el sector público existen muchas iniciativas de innovación, hay una necesidad de fortalecer capacidades en el recurso humano, especialmente para generar nuevas ideas e implementar proyectos de innovación. Esto se reveló en una aplicación reciente del llamado *test de Basadur* para identificar perfiles creativos en equipos de innovación (Gráfica 72). El test mostró que una mayoría de los servidores públicos que participaron en el *test* tienen perfiles con fortalezas en relacionar ideas entre sí (“conceptualizar”) y en convertir ideas abstractas en soluciones prácticas (“optimizar”). En contraste, hay muchas menos personas dedicadas a proponer nuevas alternativas (“generar ideas”) o lograr que estas pasen a la realidad concreta (“implementarlas”). El Ministerio de las TIC a través de su Centro de Innovación ha adelantado un programa de formación de capacidades (“*Catalizadores de la Innovación*”) que aborda esta necesidad, incorporando aprendizajes acumulados a lo largo de siete versiones (por ejemplo, la necesidad de fortalecer capacidades mediante proyectos adelantados por equipos y no mediante actividades dirigidas a individuos).

Gráfica 72. Resultados del test de Basadur para servidores públicos participantes en el programa “Catalizadores de la Innovación” (2016-2018).



Fuente: Centro de Innovación Pública Digital – MinTIC. Test aplicado a 1.549 servidores públicos, tanto en entidades del orden nacional como territorial, con perfiles directivos y operativos (muestra no representativa).

Adicionalmente, las iniciativas de innovación existentes se encuentran aisladas y dispersas, desaprovechando el potencial de coordinar esfuerzos y aprovechar aprendizajes acumulados. Este punto se evidenció en dos encuestas en las que se identificaron 59 entidades del sector público del orden nacional (un número alto, con representación de la mayoría de los sectores) que reportaron adelantar un total de 362 iniciativas con enfoques innovadores. Esto demuestra un interés amplio por adelantar iniciativas de innovación y, simultáneamente, la necesidad de conectar las distintas iniciativas e impulsar la innovación pública como un “modo de hacer las cosas” que trascienda la ejecución de iniciativas individuales.

Finalmente, existen obstáculos significativos para incorporar la experimentación de manera transversal en el sector público, que pueden ordenarse bajo cinco categorías: (1) Arreglos institucionales que generan barreras a la innovación pública, en especial relacionadas a las entidades de control; (2) la debilidad de mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación; (3) la dificultad de construir una mentalidad y una cultura organizacional afín a la experimentación en el sector público; (4) la necesidad de fortalecer el ecosistema de innovación pública para que actúe bajo criterios compartidos de priorización y focalización; y (5) la ausencia de procesos de gestión del conocimiento y aprendizajes específicos para iniciativas de innovación. Esta clasificación es el resultado de un proceso participativo para diagnosticar el estado de la innovación pública en Colombia, que fue potenciado por una colaboración adelantada con Nesta, organización británica líder en innovación, y que incluyó la realización de talleres y espacios de construcción colectiva (Nesta, 2018).

Por último, en estos espacios participativos se identificaron una serie de mitos relacionados con la experimentación como enfoque central para la innovación, tales como pensar que la experimentación es improvisación (y no una actividad estructurada), que es demasiado riesgosa (y no que permite gestionar el riesgo ante la complejidad), o que es demasiado costosa (cuando es posible desplegarla con pocos recursos). Sin embargo, más allá de señalar aspectos generales de los procesos de contratación pública, aún no se identificaron barreras normativas específicas para adelantar iniciativas de innovación desde el sector público.

2. Objetivos orientadores

Se plantean los siguientes objetivos orientadores para impulsar la innovación pública en Colombia:

6. Construir condiciones institucionales para remover barreras e impulsar la innovación pública.
7. Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación.
8. Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación.
9. Fortalecer el ecosistema de innovación pública.
10. Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público.

3. Estrategias y programas

a. Construir condiciones institucionales para impulsar la innovación pública y remover barreras

Para apoyar la adopción de la innovación pública como aproximación transversal en el desarrollo de políticas e iniciativas públicas nacionales y regionales, es necesario contar con condiciones institucionales que potencien el valor de iniciativas existentes y abran espacios para inspirar e involucrar a nuevos actores. Para ello, se debe:

- Incluir entre las funciones del DNP estudiar, coordinar y apoyar técnicamente iniciativas de innovación pública orientadas a la mejora de la eficiencia y el impacto de la gestión y las intervenciones públicas, la construcción de servicios centrados en el ciudadano y la apertura del Estado.

La inclusión de estas funciones responde a la presencia continuada en DNP de tres iniciativas que por su trayectoria han sido pioneras en incorporar y posicionar aproximaciones de innovación pública:

- El Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), encargado de diseñar herramientas, intervenciones y modelos de entrega de oferta y co-creación para acercar el Estado al

ciudadano, y articular esfuerzos con las entidades del Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano y las entidades territoriales para su implementación.

- Mejora Regulatoria, que apoya la generación de capacidades en el marco de la implementación de la Política de Mejora Regulatoria, con el fin de obtener una regulación de calidad basada en la participación y el uso de evidencia.
- El Equipo de Innovación Pública (EiP) que habilita el uso de la experimentación para crear valor público y transitar hacia un gobierno más capaz de abordar desafíos públicos complejos.
- Desarrollar un Índice de Innovación Pública que brinde insumos a entidades del orden nacional y territorial para definir y orientar estrategias de promoción de la innovación pública.

Este Índice será diseñado por DNP sobre la base de aprendizajes recabados en otros contextos, como el Índice Departamental de Innovación para Colombia (IDIC). El Índice deberá orientarse a la medición de capacidades para la innovación pública de manera que puedan atenderse las necesidades específicas de cada organización e incorporará elementos que promuevan la cooperación interinstitucional. Para continuar trabajando en la simplificación de requerimientos para las entidades, se explorará la conexión entre este Índice e instrumentos actualmente existentes (tales como MIPG y FURAG).

- Construir un modelo para la evaluación de la gestión y el desempeño de equipos de innovación pública, basado en un marco de competencias que motive a los equipos a mejorar continuamente, y fortalecer a partir de ello la dimensión de gestión del conocimiento y la innovación en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

El DNP liderará la construcción, prueba y escalamiento de este modelo, dirigido específicamente a equipos de innovación pública. Se cuenta con una primera versión desarrollada entre DNP y el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología (DNP y OCyT, 2015).

- Fortalecer el modelo de cooperación Col – Col para generar capacidades nacionales y territoriales de innovación pública en dimensiones técnicas, administrativas, financieras y de gestión.

El DNP se articulará con la APC para fortalecer el modelo Col – Col en el intercambio de conocimiento sobre capacidades para la innovación pública y promover el flujo de recursos de cooperación en este ámbito. La Dirección de Descentralización y Desarrollo Territorial del DNP trabajará porque dicho intercambio de conocimiento derive en el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales.

- Adelantar un proceso de diálogo con representantes de órganos de control del orden nacional y territorial y de oficinas de control interno, para identificar barreras normativas y de cultura organizacional para la innovación pública.

El DNP liderará este proceso con el fin de precisar un diagnóstico sobre potenciales barreras normativas para la innovación pública en Colombia y definir espacios de oportunidad para despejar el miedo relacionado con la promoción de la innovación desde el sector público. Este diagnóstico incluirá el análisis de barreras para el uso de tecnologías emergentes dentro de la gestión pública. Asimismo, elaborará una agenda de trabajo de reforma normativa y regulatoria que permita solventar las barreras identificadas.

b. Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación

Es necesario contar con una estructura de apoyo que contribuya a resolver mitos sobre la innovación pública, acorte brechas y disminuya barreras para su ejecución. Con este fin, se debe:

- Diseñar y difundir documentos de referencia para promover la cooperación intersectorial e interinstitucional en proyectos de innovación pública.

El DNP, de la mano de actores del ecosistema con experiencias acumuladas, liderará el diseño y promoción de documentos que sirvan como referencia para la estructuración de acuerdos de cooperación interinstitucional en innovación pública, diseñados para promover la innovación pública tanto desde entidades del orden nacional como territorial. Entre estos se contarán:

- *Convenios interinstitucionales y acuerdos de entendimiento* público-público o público-privado que detallan un marco de cooperación o un proyecto puntual, con o sin recursos.
- *Concursos o Premios de Innovación Pública*. Encuentros colectivos pluridisciplinarios que buscan desarrollar soluciones de forma colaborativa en periodos cortos de tiempo.
- Explorar y promover mecanismos para financiar y contratar iniciativas de experimentación.

El DNP liderará esta estrategia priorizando los siguientes instrumentos existentes, para los cuales se han acumulado aprendizajes en iniciativas piloto:

- *Compra Pública para la Innovación*. Herramienta de compra pública que fomenta la innovación a partir de la demanda de bienes y servicios de las entidades estatales que no puede ser satisfecha inmediatamente por el mercado. Para promover su uso es necesario revisar y comunicar más efectivamente la normatividad sobre actividades de ciencia, tecnología e innovación que pueden finanziarse con presupuesto público, y difundir buenas prácticas sobre los procedimientos aplicables a este tipo de procesos. Estas acciones serán lideradas por Colombia Compra Eficiente con el apoyo de Colciencias.
- *Mecanismos de pago por resultados: Bonos de Impacto Social (BIS) y Fondos de Pago por Resultados*. Un BIS es un mecanismo en el que el gobierno y cooperantes pagan en función de resultados alcanzados y verificados. Para viabilizar su uso es necesario explorar la flexibilización de las restricciones para: i) el pago por resultados por más de una vigencia

presupuestal, ii) la disponibilidad de los fondos públicos como garantía de las contrapartidas de los cooperantes. Se explorará el desarrollo de un Fondo de Pago por Resultados como estrategia de sostenibilidad y escalabilidad de los BIS en Colombia, a partir de la experiencia adquirida con el primer piloto desarrollado por Prosperidad Social.

- *Fondos o programas de cooperación.* Convocatorias o líneas de apoyo que otorgan financiamiento a aproximaciones específicas a la innovación pública (p.ej.: aplicación de ciencias del comportamiento, analítica de datos o evaluaciones experimentales).
- Aprovechar plataformas digitales y presenciales que, basadas en los principios de Gobierno Abierto, sustenten procesos de colaboración y cocreación entre el sector público, el sector privado, la academia y la ciudadanía.

MinTIC, con el apoyo de DNP, la Alta Consejería para la Innovación y la Transformación e iNNpulsa, adelantará una estrategia para crear o consolidar plataformas de apoyo a la innovación pública tales como:

- *Plataformas de datos abiertos:* apertura y reutilización de información pública en formato libre que tiene el potencial de generar valor público y/o privado.
- *Plataformas para la participación ciudadana en procesos de innovación pública:* involucramiento activo de la ciudadanía en la generación y solución de retos específicos, así como en la toma de decisiones de interés general.
- *Plataformas para compartir aprendizajes y facilitar la interacción entre oferta y demanda* en materia de innovación pública.

Para promover el uso efectivo de tales plataformas será necesario diseñar y ejecutar, de la mano del ecosistema de innovación pública, estrategias de comunicación extendidas en el tiempo. Estas plataformas deberán articularse con el Portal de Innovación (innovamos.gov.co).

- Proyectar nuevas prácticas de innovación pública a partir de la apropiación social del conocimiento científico-tecnológico, a nivel nacional y regional.

Colciencias liderará esta estrategia profundizando los aprendizajes alcanzados en los programas *A Ciencia Cierta e Ideas para el Cambio*, y explorará alternativas para extender los procesos de apropiación social del conocimiento científico-tecnológico a servidores públicos en entidades del orden nacional y territorial.

- Explorar y acompañar la creación de unidades de innovación pública en el orden nacional y territorial.

El DNP realizará una investigación participativa para determinar en qué sectores y entidades existen espacios de oportunidad para consolidar unidades de innovación pública, y acompañará técnicamente el proceso bajo un esquema de aprendizaje colaborativo. Aquí, el objetivo no es forzar la creación de grupos fijos sino explorar dónde hay oportunidades y facilitar la consolidación de

equipos identificados. En este sentido, se buscará desarrollar insumos y metodologías que puedan ser usados por las entidades. Entre las unidades que se explorarán se encuentran:

- *Laboratorios de innovación pública.* Espacios para experimentar con nuevas aproximaciones, metodologías y herramientas para responder a desafíos públicos específicos.
- *Incubadoras y aceleradoras públicas.* Unidades diseñadas para acelerar el proceso de generación, prueba y escalamiento de soluciones a desafíos.

En particular, iNNpulsa Colombia y MinTIC liderarán, de la mano de DNP, la creación de un laboratorio de innovación pública nacional y territorial como una evolución de la experiencia del Centro de Innovación Pública Digital, constituido como espacio de transferencia e intercambio de conocimiento y de capacidades alrededor del diseño, implementación y evaluación de respuestas innovadoras a desafíos del sector público. Además, la ESAP creará un laboratorio de innovación en administración pública, complementario y articulado con el anterior, que brindará herramientas para fortalecer la resolución de asuntos públicos desde la misionalidad de la ESAP. Con el fin de aprovechar los aprendizajes acumulados e impulsar iniciativas existentes, estas iniciativas se desarrollarán con el apoyo de actores del ecosistema de innovación pública.

c. Promover una mentalidad y cultura afines a la innovación

- Desarrollar y difundir una caja de herramientas para fomentar una mentalidad experimental en servidores públicos.

El DNP liderará la creación, en ciclos de iteración, de una caja de herramientas para promover una mentalidad experimental en el diseño, implementación y evaluación de iniciativas públicas. En cada iteración se cocreará y pondrá a prueba la caja con diversos segmentos del ecosistema de innovación pública, con el fin de incorporar ajustes que permitan su uso y escalamiento efectivo.

- Crear, implementar y escalar programas de fortalecimiento de capacidades en innovación pública para servidores públicos.

Función Pública, con el apoyo de DNP, incorporará en el Plan Nacional de Formación y Capacitación de servidores públicos contenidos de frontera sobre innovación pública. Se deberá hacer énfasis en las capacidades requeridas para construir mandatos de innovación, gerenciar proyectos de experimentación y llevar a escala sus resultados, y aprovechar efectivamente el potencial de nuevas tecnologías. En este sentido, se aprovecharán los aprendizajes acumulados en el programa “Catalizadores de la Innovación”.

Se buscará implementar estos programas mediante plataformas digitales de aprendizaje que faciliten su escalamiento. Además, se crearán programas específicos para gerentes del nivel territorial y directivos de oficinas de contratación y control interno. La ESAP creará proyectos de

extensión académica en el marco de la línea de innovación y emprendimiento en la gestión pública. Prosperidad Social, de manera articulada con la ESAP, desarrollará procesos de formación en torno a Innovación Pública para las Direcciones Regionales de la Entidad.

- Promover el uso de lenguaje claro para optimizar la comunicación del gobierno y facilitar la interacción entre servidores públicos y ciudadanos.

El PNSC del DNP liderará la estrategia de Lenguaje Claro y, con el apoyo de la Red de Lenguaje Claro Colombia, brindará los lineamientos y herramientas que faciliten su adopción por parte de entidades nacionales y territoriales para garantizar el acceso, la comprensión y la utilidad de las comunicaciones públicas dirigidas a los ciudadanos. En particular, se diseñará el Programa Ley Fácil, para la traducción de los contenidos legales de mayor impacto para la ciudadanía; se generarán capacidades institucionales para la apropiación de la Estrategia por parte de las entidades públicas; se promoverá la adopción de contenidos de lenguaje claro por parte de las instituciones educativas; se desarrollarán estándares de lenguaje claro nativo y accesible; y se continuará fortaleciendo las habilidades de los servidores públicos para una comunicación efectiva, implementando enfoques experimentales en la ejecución, evaluación y ajuste de esta estrategia, para consolidarla como un caso ejemplar de innovación pública.

d. Fortalecer el ecosistema de innovación pública

Es importante enfatizar que la innovación pública se impulsa desde un *ecosistema* en constante evolución y con múltiples actores nacionales y regionales —públicos, privados, académicos, multilaterales y de la sociedad civil— con diversas capacidades, recursos, canales y ambientes de acción. Para fortalecer la innovación pública es necesario reconocer este ecosistema y orientar su acción colectiva hacia la resolución de necesidades ciudadanas, ancladas en contextos locales. Para optimizar estos esfuerzos, se debe:

- Mapear continuamente individuos, equipos e iniciativas que impulsan la experimentación en el sector público.

El DNP, con el apoyo de MinTIC e iNNpulsa como líderes de la comunidad CIEN, liderará un programa para identificar y documentar permanentemente la diversidad de actores y aproximaciones existentes para impulsar procesos de innovación pública en Colombia. Este esfuerzo incorporará mecanismos que permitirán actualizar la información recabada de manera ágil y comunicarla efectivamente a sus potenciales usuarios.

- Establecer la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030 como marco compartido de largo plazo para priorizar y focalizar iniciativas de experimentación.

El DNP liderará un programa para identificar rezagos, barreras y cuellos de botella en el avance hacia las metas ODS, que incentive y oriente la priorización y focalización de iniciativas de innovación pública. Con este fin, se incluirá un módulo de experimentación en la plataforma de seguimiento de

los ODS. Además, es importante asegurar que los gobiernos territoriales pueden apropiarse de esta Agenda y su conexión con la temática de innovación pública (a través, por ejemplo, de los kits territoriales).

- Crear y sostener comunidades de práctica y aprendizaje sobre innovación pública.
 - El DNP continuará impulsando el involucramiento de Colombia en *Estados de Cambio*, una comunidad de práctica internacional sobre innovación pública iniciada por Nesta, cuyo propósito es mejorar la calidad, coherencia y alcance del aprendizaje sobre innovación pública. Asimismo, se buscará la adhesión formal al trabajo adelantado por la OCDE desde el *Observatory for Public Sector Innovation* (OPSI).
 - MinTIC e iNNpulsa liderarán el desarrollo de la Comunidad de Innovación y Emprendimiento Nacional – CIEN, con la intención de dinamizar las interacciones entre actores públicos, privados, académicos y multilaterales en el ecosistema amplio de innovación y emprendimiento. Esta plataforma se articulará con el Portal de innovación (innovamos.gov.co).
 - Prosperidad Social continuará fortaleciendo la Red Latinoamericana de Innovación Social desde el Sector Público, que se ha consolidado como un espacio de diálogo y participación constructiva entre actores del sector público, la academia y organizaciones sociales de América Latina.
- El Ministerio TIC liderará, en articulación con el DNP y los demás actores del ecosistema de innovación pública, la iniciativa de ciudades inteligentes, como un espacio de experimentación en el uso de tecnologías digitales en el contexto local para la obtención de los ODS.

e. Potenciar las plataformas de gestión pública territorial

El IGAC desarrollará un sistema de información interoperable, integrado y con estándares abiertos y de dominio público con el resto de las instituciones relacionadas, orientado a fortalecer los procesos de formalización y registro catastral multipropósito.

Para modernizar la administración de tierras, se declarará como servicio público la función estatal de catastro. El IGAC será la autoridad catastral y ejercerá las funciones de regulación, inspección, vigilancia y control de la función de catastro multipropósito para proveer y organizar información estandarizada del territorio. El IGAC apoyará la modernización de las herramientas técnicas y la formación de funcionarios a nivel nacional y local para el ordenamiento territorial y licenciamiento ambiental.

f. Gestionar el conocimiento y los aprendizajes para crear valor público

Las capacidades para gestionar el conocimiento son fundamentales para derivar valor de la innovación pública. Ellas posibilitan que las iniciativas se iteren y se transmitan aprendizajes a otros ámbitos. Por ello es necesario:

- Construir esquemas de documentación, medición y evaluación específicos para iniciativas de innovación en el sector público que valoren resultados y procesos, integren evidencia cuantitativa y cualitativa, y conduzcan a resultados que sean ampliamente divulgados para soportar la confianza institucional y ciudadana.
 - Función Pública y el DNP colaborarán con los actores del ecosistema para diseñar, medir, analizar y difundir esquemas de gestión del conocimiento que complementen y apoyen iniciativas de innovación pública, en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Estos esquemas deberán incorporar tanto el conocimiento tácito derivado de la práctica de la innovación, como el conocimiento explícito derivado de procesos de documentación y sistematización. Con este fin, se explorarán herramientas digitales y análogas cocreadas con usuarios finales para incorporar criterios diferenciales en su diseño y comunicación.
 - El DNP realizará estudios de caso según tipologías de innovación pública que serán traducidos en diversos vehículos y formatos de comunicación, con el fin de divulgar ampliamente la diversidad de casos de innovación pública presentes en el país e inspirar a más actores a ejecutar iniciativas en este ámbito.
 - Función Pública desarrollará el programa “El estado del Estado” y la Red Académica con el mismo nombre para conectar a los actores académicos con el fortalecimiento de esta estrategia.
 - El PNSC del DNP implementará herramientas que propicien el acceso ciudadano a información a través de la creación de un observatorio ciudadano y un catálogo de oferta pública; diseñará esquemas de medición y evaluación en temas como percepción ciudadana respecto a su relacionamiento con el Estado; y generará orientaciones de política a partir del aprovechamiento de datos a gran escala sobre requerimientos, valoraciones y opiniones ciudadanas.
- Adelantar estudios de evaluación de impacto, costo-efectividad y aprendizajes cualitativos derivados de iniciativas de innovación pública, y divulgar sus resultados mediante una estrategia de comunicación diferencial.

El DNP adelantará estudios para cuantificar y calificar los efectos e impactos de iniciativas de innovación pública, con el fin de apoyar la toma de decisiones en este ámbito. Se tomará como referencia el modelo de evaluación de impacto desarrollado por el Centro de Innovación de MinTIC.

Los resultados deberán ser divulgados a través de diferentes vehículos y formatos diseñados para diferentes usuarios potenciales (p.ej., tomadores de decisión en entidades públicas, servidores de entidades en el orden nacional y territorial, actores académicos, del sector privado y multilaterales, y ciudadanía en general).

4. Metas

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial y sectorial	Documentos metodológicos*	0	2
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial y sectorial	Servicio de traducción a lenguaje claro**	50	200

* Los documentos metodológicos a desarrollar son los siguientes:

- (1) Documento Índice Colombiano de Innovación Pública (ICIP)
- (2) Documento Caja de Herramientas para la Innovación Pública

** Indicador secundario: Documentos traducidos a lenguaje claro

5. Referencias

Banco Mundial. (2015). *Análisis de Gasto Público en CTI*. Bogotá.

Banco Mundial. (2018). *Análisis de Eficiencia para Colombia*.

Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation: Co-Creating for a Better Society*. Policy Press.

Carlino, G., & Hunt, R. (2009). *WHAT EXPLAINS THE QUANTITY AND QUALITY OF LOCAL INVENTIVE ACTIVITY?* Working Paper Research Department. Federal Reserve Bank of Philadelphia.

Contraloría General de la Nación. (2016). *Resultados del sistema general de regalías 2015-2016*. Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación. (13 de Marzo de 2018). *Niños y jóvenes apoyados en procesos de vocación científica y tecnológica*. Obtenido de Sinergia: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicadorProgEntSI/26/1181/4595>

DNP. (2016). *El Equipo de Innovación Pública de DNP: Una primera aproximación a su propósito, oferta y apuesta metodológica*. Obtenido de <https://innovacionpublica.atavist.com/eipdnp2016>

DNP y OCyT. (2015). *Modelo de seguimiento y evaluación a la gestión de los equipos de innovación en instituciones del sector público*. Bogotá.

- Dorst, K. (2015). *Frame Innovation: Create New Thinking by Design*. London, England: MIT Press.
- Fedesarrollo. (2015). *Levantamiento y consolidación de la línea de base de las inversiones financiadas con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación*. Bogotá.
- Hirschman, A. (1967/2005). The Principle of the Hiding Hand. En *Development Projects Observed, 3rd Ed.* Washington, DC: Brookings Institution.
- iNNpulsa. (2017). *Informe de Gestión 2016*. Bogotá D.C.: iNNpulsa.
- INSEAD. (2010). *Global Innovation Index 2009-2010*. Obtenido de Global Innovation Index: <https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/GII-2009-2010-Report.pdf>
- International Data Corporation. (2017). *Data Age 2025: The Evolution of Data to LifeCritical. Don't Focus on Big Data; Focus on the Data That's Big*. Obtenido de <http://www.seagate.com/wwwcontent/our-story/trends/files/Seagate-WP-DataAge2025-March-2017.pdf>
- Junginger, S. (2014). Towards Policymaking as Designing: Policymaking Beyond Problem-solving and Decision-making. En C. Bason, *Design for Policy*. London: Routledge.
- Le Blanc, D. (2015). Towards integration at last? The sustainable development goals as a network of targets. *Department of Economic & Social Affairs*(Working Paper No. 141), 1-17. Obtenido de http://www.un.org/esa/desa/papers/2015/wp141_2015.pdf
- Mohr, J. (2 de September de 2016). *A toolkit for mapping relationships among the Sustainable Development Goals (SDGs)*. Obtenido de In too deep: <https://blog.kumu.io/a-toolkit-for-mapping-relationships-among-the-sustainable-development-goals-sdgs-a21b76d4dda0>
- Nesta. (2018). Recomendaciones de política pública para la innovación en el gobierno colombiano y el Departamento Nacional de Planeación. Manuscrito.
- OCyT. (2018). *Indicadores de Ciencia y Tecnología 2017*. Bogotá.
- OECD. (2017). *Fostering Innovation in the Public Sector*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (11 de 2017). *Innovation in Government: The New Normal*. Obtenido de Conference: <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/innovation-conference-november-2017.htm>
- OECD. (2017). *Systems Approaches to Public Sector Challenges Working with Change: Working with Change*. OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2014). *Review de Innovación para Colombia*. París: OCDE.

PNUD. (2017). *Spark, Scale, Sustain: Innovation for the Sustainable Development Goals (UNDP Innovation Facility Report)*. Obtenido de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/spark--scale--sustain---2016-year-in-review.html>

Vinding, A. (2006). *Absorptive capacity and innovative performance: A human capital approach.* . Economics of Innovation and New Technology.

VI. Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

La reducción de costos de transporte es condición para exportar e integrar a millones de ciudadanos a mercados y servicios.

Se potenciarán avances institucionales y en capacidad de estructuración de proyectos con mejoras en el gobierno de todas las entidades sectoriales (en particular del Ministerio de Transporte como cabeza de sector) y desarrollo de capacidades de seguimiento contractual. Los sistemas de movilidad se modernizarán tecnológica y empresarialmente con una visión urbano-regional. Se planificará la red de transporte con una visión integral (modos) y estructural (corredores intermodales y sus conexiones). Se intervendrán accesos de grandes ciudades, se impulsará la logística como actividad transversal buscando reducir costos y tiempos y se movilizarán nuevas fuentes de pago.

Se ajustará el gobierno del sector transporte (en particular el Ministerio como cabeza de sector) para lograr mayores niveles de especialización, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades en la formulación de política, planificación, diseño, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos, operación de las redes y los servicios de transporte, y regulación técnica y económica.

Se adoptarán medidas para mejorar la eficiencia del transporte particular, transporte urbano de carga y medios no motorizados. Se cofinanciarán los sistemas de transporte público. Se promoverá la integración de modos en la movilidad urbana. La conectividad urbano-regional se fortalecerá con mecanismos para la financiación y estructura institucional de los accesos y pasos urbanos.

El Estado colombiano continuará actualizando el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) para lograr menores tiempos de viaje, menores costos logísticos e intermodalidad eficiente, bajo condiciones de inversión y manejo de carga y pasajeros equitativas para cada modo. La planificación coordinará las intervenciones en los principales corredores de comercio exterior por cada modo.

Se identificarán nuevas fuentes de pago para reducir la brecha de falta de recursos en proyectos de infraestructura de transporte y estrategias para incentivar el uso de estos mecanismos por parte de gobiernos subnacionales o del Gobierno nacional. Las estrategias planteadas viabilizarán proyectos de interés nacional, así como proyectos en los que existe una cofinanciación entre diferentes niveles de gobierno.

La puesta en marcha de 4G podrá aumentar la productividad total factorial en 0,25% en 2022.

Por último, cabe mencionar que las estrategias planteadas en este pacto se alinean con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 3: *Salud y bienestar*; ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 8: *Trabajo*

decente y desarrollo económico, ODS 10: Reducción de las desigualdades, ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles y ODS 17: Alianza para lograr los objetivos.



A. Gobernanza e institucionalidad moderna para el transporte y la logística eficientes y seguros

La capacidad de diálogo y de colaboración con el sector privado es un elemento central de la competitividad del sector transporte. Para ello, se requieren nuevas estructuras institucionales y gobernanza del sector, hoy limitadas y poco articuladas, que permitan responder a las demandas y necesidades del sector privado de manera ágil.

Los sistemas de información y las tecnologías de la información y las comunicaciones juegan un rol importante como medio de transparencia y acceso a la información para aumentar la eficiencia y desempeño del sector y sus relaciones con los demás actores⁴⁷⁶. Se requiere infraestructura tecnológica moderna asociada a este tipo de sistemas que reemplace las formas de control presencial, recolección y análisis de datos convencionales.

De otra parte, de acuerdo con la Organización Mundial de Salud (OMS), las colisiones de vehículos de motor tienen una repercusión económica del 1% al 3% en el PNB de cada país, por lo que la reducción de víctimas por esta causa favorecería el crecimiento y liberaría recursos para una utilización más productiva (OMS, Plan Mundial para el Decenio de Acción para la Seguridad Vial 2011–2020).

Es así como las pérdidas se reflejan en los costos asociados a la atención de las víctimas dentro del sistema general de seguridad social y en el costo socioeconómico generado por las lesiones discapacitantes y definitivas, así como por el fallecimiento prematuro, toda vez que la población que presenta mayor afectación es la que se encuentra en el rango entre los 20 y los 39 años.

⁴⁷⁶ En el desempeño del transporte y la logística, las TIC juegan un rol de relevancia en la optimización de los procesos documentales, el cumplimiento de tiempos y horarios de los servicios, en el rastreo, el seguimiento y control de las operaciones, y en la seguridad.

1. Diagnóstico

De acuerdo con el análisis institucional contenido en el Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI), las entidades que conforman el sector y otras que participan en procesos asociados al mismo, hay duplicidad de funciones, bajos niveles de especialización y falta de claridad en la delimitación de roles y responsabilidades a su cargo, lo cual genera ausencia de gobernanza, conflictos de interés constantes y limitados flujos de información. Esto se traduce en procesos inefficientes y fragmentados en el desarrollo del sector, en la formulación de política y en la planeación, financiación, provisión, operación, regulación y supervisión de infraestructura y servicios de transporte (DNP, 2015).

Lo anterior, entre otros aspectos, ha limitado el planteamiento de políticas de largo plazo para el desarrollo equilibrado e integrado de todos los modos de transporte y escalas territoriales, llevando al sector a evolucionar a partir de las necesidades y funciones particulares de cada entidad (DNP, 2015).

La Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT)⁴⁷⁷ y la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT), con estructuras y funciones aprobadas desde 2014, no han entrado en funcionamiento. Mientras tanto, las funciones de planeación y regulación se desarrollan aún de manera dispersa entre entidades. Esto limita la capacidad del Gobierno para responder a las necesidades de prestación integral de servicios de logística y transporte.

La confluencia en el Ministerio de Transporte de las funciones asociadas a la regulación técnica y la formulación de la política sectorial no garantiza la estabilidad de la regulación en el largo plazo ni ayuda a crear un ambiente predecible para los inversionistas.

La Superintendencia de Puertos y Transporte no cuenta con la capacidad institucional suficiente para supervisar y controlar a todos los prestadores de servicio público de transporte, sus servicios conexos y organismos de apoyo. Asimismo, existe una limitada presencia de la entidad en las regiones. Adicionalmente, falta mayor articulación entre la Superintendencia y las entidades a cargo de la operación de cada modo.

Frente a los procesos de contratación y ejecución de proyectos, la Ley 1682 de 2013 y el Decreto único del sector ambiente⁴⁷⁸ establecieron lineamientos en materia de gestión predial, traslado de redes y procesos de licenciamiento ambiental, respectivamente. El Documento CONPES 3762 de 2013, y la conformación de la Comisión Intersectorial para Proyectos de Infraestructura mejoraron el seguimiento de los proyectos y agilizaron los trámites. Sin embargo, faltan reglas claras frente a

⁴⁷⁷ La ley 1682 de 2013 define como Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte – UPET, sin embargo, el Decreto 946 de 2014 la define como la Unidad de Planeación de Infraestructura de Transporte (UPIT). Para efectos de este documento se denominará como está establecido en el Decreto 946 de 2014.

⁴⁷⁸ Decreto 1076 de 2015, donde se definieron los proyectos de mejoramiento y se puntualizaron competencias de la autoridad nacional

la consulta previa, como por ejemplo la relacionada con los tiempos, costos, roles de los actores involucrados, licenciamiento ambiental, entre otros, así como en los procedimientos relacionados con hallazgos arqueológicos, a efectos de garantizar los derechos fundamentales de las comunidades étnicamente diferenciadas y preservar el patrimonio cultural y arqueológico del país, sin que sean impedimentos para la ejecución de proyectos de importancia nacional y territorial.

La Ley 1882 de 2018 debe reglamentarse para estandarizar los procesos de contratación. La falta de pluralidad de oferentes dentro de los procesos de contratación territorial, en especial en materia de infraestructura de transporte ha limitado la competencia, por lo que se ha visibilizado la necesidad de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos de selección⁴⁷⁹.

Según el PMTI, la información sectorial presenta retos de calidad, difusión, acceso y estándares de interoperabilidad. La Política Nacional Logística de 2008, identificó además la “ausencia o dispersión de información”, la cual se evidencia en la existencia de múltiples sistemas de información⁴⁸⁰ que presentan distintos niveles de avance y limitada interoperabilidad. El actual flujo de información entre el nivel nacional y el nivel territorial es insuficiente para el diseño de políticas de movilidad urbana y nacional, transporte y logística.

En el tema de tecnología asociada a la infraestructura, el país no cuenta con un sistema integrado de peajes electrónicos para todo el territorio, razón por la cual, el MinTransporte ha impulsado el uso de tecnologías para el Recaudo Electrónico Vehicular mediante la Resolución 546 de 2018, donde se busca que el tránsito por diferentes peajes se pueda realizar con un único dispositivo, que a su vez permita integrar servicios conexos.

Con respecto a la seguridad vial, la Gráfica 73 muestra que la mortalidad asociada con siniestros viales aumentó en un 16%, entre 2009 y 2017 posicionándose como la segunda causa de muertes violentas en Colombia (90% causado por factores humanos⁴⁸¹), con una participación de motociclistas del 50%, y personas de 20 a 30 años del 25,5%.

Se estima que los datos de lesionados que administra el ANSV representan solo el 10% de la población, dado que el alcance de la prestación del servicio forense de Medicina Legal no cubre todos los heridos por siniestros viales del país⁴⁸².

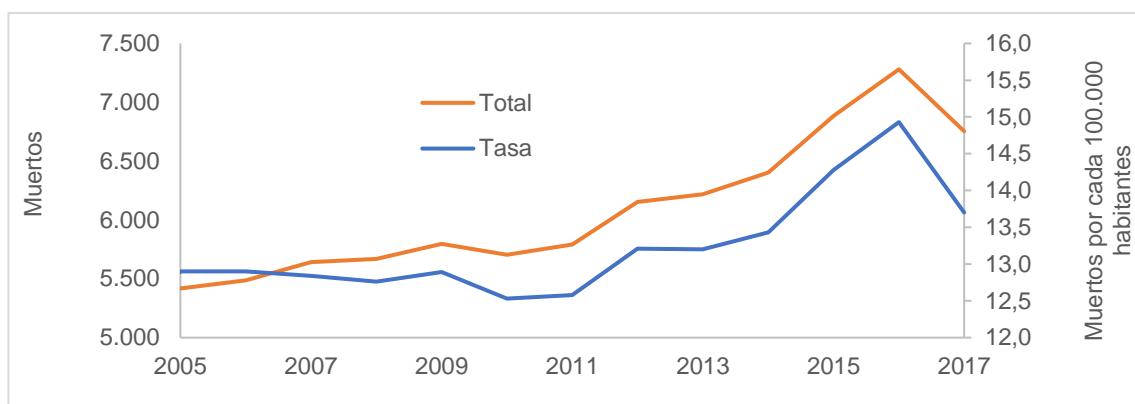
⁴⁷⁹ La Ley 1882 de 2018 otorgó al Gobierno Nacional la facultad de adoptar documentos tipo para los pliegos de condiciones en los procesos de selección de obra pública, consultoría en ingeniería para obras, interventoría para las obras públicas e interventoría para consultoría de estudios y diseños para obras públicas, los cuales deberán ser implementados en los territorios.

⁴⁸⁰ RUNT, ONL, SINC, ANISCOPIO, Portal Logístico, ONSV, RNDC, SIMIT, SICETAC y SITMAR.

⁴⁸¹ Hipótesis causa probable siniestros 2014 – 2018p, ONSV.

⁴⁸² Forensis, 2017.

Gráfica 73. Fallecidos por siniestros viales



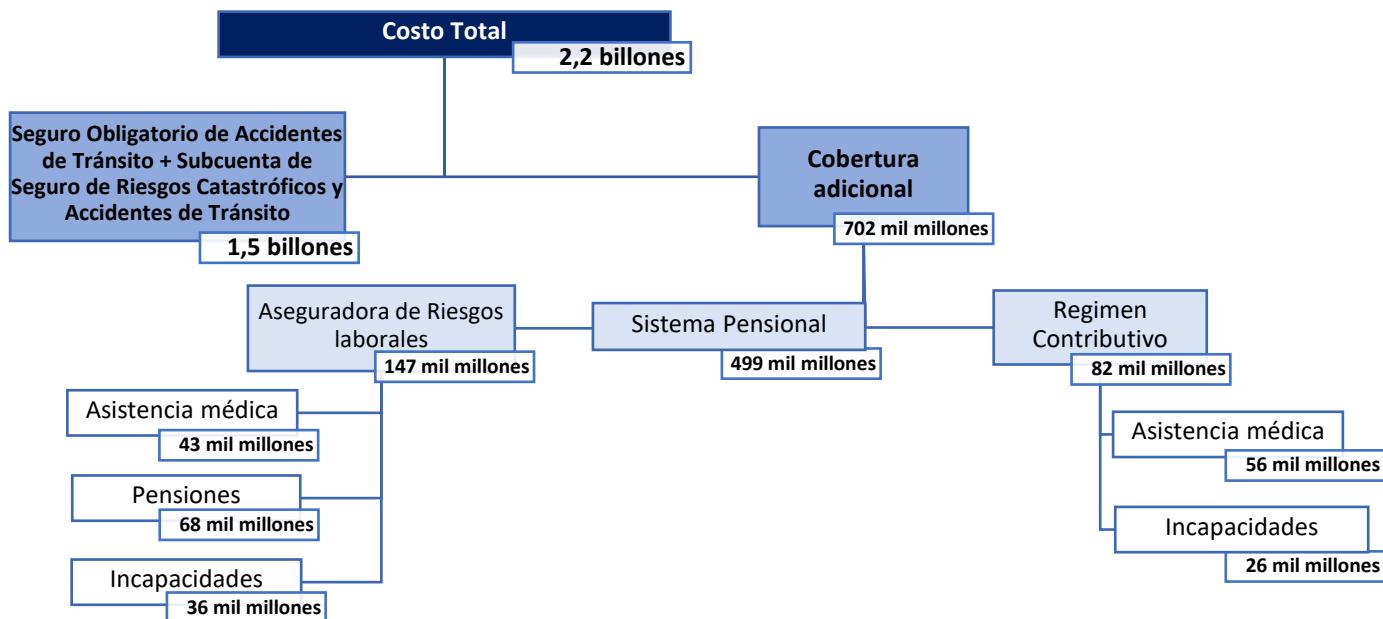
Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP a partir de (Forensis, 2017)

Para enfrentar estos problemas, la Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV) entró en operación en 2015, como máxima autoridad para la implementación de políticas en la materia. Esta entidad ha enfocado sus esfuerzos en brindar asistencia técnica a las entidades territoriales con el propósito de fortalecer su gestión y realizar campañas de prevención de siniestralidad. No obstante, pese a las labores adelantadas por la ANSV, el país está lejos de cumplir las metas previstas en el Plan Nacional de Seguridad Vial (PNSV), especialmente con respecto a los fallecimientos, (reducir la mortalidad de los peatones en un 18% y de los motociclistas en un 27% para el año 2021) (PNSV, 2015) considerando que esta tasa, salvo por el año 2017, viene en aumento desde 2010.

Colombia como parte de la agenda para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), tiene como meta reducir en 2030 a 8,35 la tasa de fallecidos por cada cien mil habitantes (Documento CONPES 3918), frente al indicador de 13,7 obtenido para 2017 (Forensis, 2017), por lo que afronta un importante desafío para contribuir de manera efectiva al cumplimiento del objetivo mundial.

Los siniestros viales imponen un alto costo al sistema de salud. De acuerdo con la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA), la atención a víctimas en este tipo de eventos en 2016 costó alrededor de \$2.2 billones de pesos (Fasecolda, 2018) (Gráfica 74). En 2016, de la totalidad de siniestros viales con lesionados, 87,4% involucraron motocicletas (información de Fasecolda). Adicionalmente, se evidencia que la asignación de riesgo en el esquema actual de liquidación del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) no refleja en su totalidad los riesgos y costos del vehículo.

Gráfica 74. Costo anual de la accidentalidad vial en Colombia (2016)



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP a partir de (Fasecolda, 2018).

Estas cifras muestran que el país enfrenta el reto de implementar medidas efectivas para reducir el número de siniestros viales y así minimizar el número de años de vida potencialmente perdidos por muerte prematura a causa de estos.

Frente al capital humano del sector, por cada trabajador estadounidense se necesitan 8 trabajadores colombianos en las actividades de transporte, almacenamiento y comunicaciones para producir el mismo valor agregado (Consejo Privado de Competitividad, 2017)⁴⁸³. Este rezago en la productividad laboral del sector transporte está relacionado con las brechas de pertinencia, cantidad y calidad en la formación.

⁴⁸³ Se mide la cantidad de producto por trabajador en un período de tiempo determinado, capturando la influencia conjunta de cambios en el capital, insumos intermedios, progreso técnico y organizacional; así como por cambios de eficiencia al interior de las firmas y entre firmas, economías de escala y diversos grados de utilización de la capacidad (OCDE, 2001). La productividad laboral relativa del sector transporte de Colombia equivale a la productividad laboral de este sector (PIB del sector/número de trabajadores) como porcentaje de la productividad laboral del mismo sector en Estados Unidos. (Consejo Privado de Competitividad, 2017).

2. Objetivos, estrategias y programas

a. Fortalecimiento institucional, gobernanza y articulación intersectorial

2) Objetivo

Modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional del sector transporte y logística para alcanzar mayores niveles de eficacia, especialización y articulación entre las entidades nacionales y territoriales.

3) Estrategias y programas

- Reforma institucional y gobernanza del sector transporte:
 - Mintransporte, como entidad cabeza del sector, con base en los análisis y propuestas establecidas en el módulo institucional del PMTI, estudios existentes para el sector y buenas prácticas nacionales e internacionales, definirá e implementará una hoja de ruta para el ajuste de la gobernanza e institucionalidad sectorial, con el fin de lograr mayores niveles de especialización en los procesos propios del sector, evitar duplicidades y vacíos en las funciones y roles de las entidades que lo conforman y mejorar sus capacidades técnicas, incluyendo su capital humano.
 - Mintransporte ajustará su estructura institucional y mecanismos de gobernanza, fortalecerse y especializarse en el proceso de formulación de visión y política sectorial de largo plazo con enfoque territorial y global y definir lineamientos que guíen el desarrollo de todos los medios y modos, logística y regulación, teniendo en cuenta las recomendaciones del módulo institucional del PMTI y los demás estudios y buenas prácticas nacionales e internacionales que se consideren pertinentes.
 - Mintransporte garantizará el funcionamiento de la UPIT⁴⁸⁴ e integrar a sus funciones el monitoreo de indicadores de desempeño del sector y la revisión de la pertinencia de incluir las iniciativas en el portafolio de proyectos⁴⁸⁵.
 - Para el diseño y estructuración de proyectos de infraestructura, transporte y logística, las entidades competentes podrán brindar asistencia técnica a las entidades territoriales en el diseño y estructuración de proyectos regionales.
 - La ANI y el INVIA fortalecerán su capacidad de estructuración y gestión contractual de APP y obras públicas, respectivamente, en todos los modos⁴⁸⁶. Para ello realizarán los ajustes

⁴⁸⁴ En concordancia con el Decreto 946 de 2014.

⁴⁸⁵ Esto necesariamente implica que la UPIT debe desarrollar una serie de protocolos de interacción con el sector privado.

⁴⁸⁶ Especialmente en los modos aéreo, fluvial, marítimo (puertos y accesos marítimos) y férreo, así como proyectos de

institucionales a que haya lugar. Mintransporte y MinDefensa establecerán las acciones para fortalecer la autoridad tanto administrativa como de control operativo del transporte fluvial en los ríos del país, realizando un análisis de la viabilidad técnica, legal y financiera que permita establecer la institucionalidad más eficiente. A su vez, la ANI y el Mintransporte adelantarán una política integral para poner en marcha las concesiones de 4G, para ello se creará un grupo especial dedicado a garantizar el buen desarrollo de dichos proyectos adoptando las medidas que se requieran para tal fin.

- El DNP definirá el proceso de estandarización de criterios para la construcción de las evaluaciones socioeconómicas de proyectos e indicadores para el seguimiento y medición de sus beneficios.
- Mintransporte pondrá en funcionamiento y modificará el alcance de la CRIT, para que sea la entidad encargada de la regulación económica y técnica del transporte y la logística, así como para todos los modos⁴⁸⁷, con excepción del modo aéreo. La CRIT deberá (i) incorporar de manera progresiva el análisis de impacto normativo sobre las propuestas regulatorias; (ii) desarrollar regulación para infraestructura y servicios para la movilidad urbana, el transporte nacional y la logística; y (iii) evaluar las regulaciones vigentes y futuras.
- La SuperTransporte reformará su estructura organizacional para ampliar su cobertura a todo el territorio nacional y equilibrar su capacidad técnica frente a todos los modos o modalidades de transporte y logística, buscando que el ejercicio de sus funciones cumpla también una labor preventiva o de mejoramiento del servicio de transporte en todos sus ámbitos. Igualmente, se deberá fortalecer la competencia de inspección, control y vigilancia, determinando los sujetos de supervisión, incluyendo actores de la cadena logística, tales como los generadores de carga, así como establecer un régimen sancionatorio en materia de transporte, incluyendo sus servicios conexos⁴⁸⁸ y complementarios, así como sus organismos de apoyo, adecuados a la realidad y necesidades del sector.
- Cormagdalena fomentará el intermodalismo, formulará proyectos estratégicos que recuperen el río Magdalena y creará líneas de negocios que la lleven a ser autosostenible.
- La Policía Nacional, la Armada Nacional y las entidades territoriales, aumentarán la calidad y cobertura del control operativo y seguridad para todos los modos de transporte en concordancia con el presupuesto sectorial. Se mejorarán los sistemas de control para garantizar una movilidad más segura y reducir de esta manera los índices de siniestralidad en todo el territorio nacional.

intermodalidad y logística.

⁴⁸⁷ Quedarán exceptuadas de la competencia de la Comisión, la regulación del modo aéreo y, de conformidad con la Ley 1115 de 2006, la relativa a la fijación y el recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima (Dimar).

⁴⁸⁸ De acuerdo con la Ley 336 se entiende como servicios conexos "... se consideran como servicios conexos al de transporte público los que se prestan en las terminales, puertos secos, aeropuertos, puertos o nodos y estaciones, según el modo de transporte correspondiente"

- MinTransporte planteará estrategias para que las entidades adscritas o con relación de coordinación⁴⁸⁹, se rijan por un modelo de gobierno corporativo orientado a la eficiencia y transparencia en la toma de decisiones. Las juntas directivas del sector transporte deberán promover la pluralidad en su conformación, a través de la designación de profesionales con perfiles mínimos que serán definidos por la Dirección de Participaciones Estatales del MinHacienda.
- El Gobierno nacional garantizará la implementación de pliegos de condiciones tipo conforme a la reglamentación que se expida relacionada con requisitos habilitantes, factores técnicos y económicos de escogencia y su ponderación, considerando las características propias de cada región, que promueva la pluralidad de oferentes.
- La ANSV fortalecerá su gestión integral desde el ámbito nacional y continuará con su apoyo a las entidades territoriales. Se desarrollarán estrategias y metodologías para la asignación de recursos en seguridad vial y se diseñarán instrumentos y servicios que permitan la reducción de las tasas de siniestralidad, focalizadas por tipo de actor y población.
- Se fortalecerán los mecanismos e instrumentos de coordinación e integración de la ANSV con los Ministerios de Transporte, Salud, Educación, Policía Nacional (DITRA), Supertransporte, INVIAS, ANI, el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, las entidades territoriales, para desarrollar una política transversal de seguridad vial, además de integrar al sector privado, las ONG, la academia y la sociedad civil.
- Instancias de articulación y coordinación para la implementación de la Política Nacional Logística.
 - La Presidencia de la República y las demás entidades del Gobierno nacional pondrán en marcha y funcionamiento periódico el Comité de Logística y Comercio Exterior y sus comités temáticos adscritos⁴⁹⁰, instancias centrales de planeación, coordinación y articulación entre el sector público y privado para el desarrollo e implementación de la nueva Política Nacional de Logística.
 - El DNP formalizará la Unidad Técnica de Logística, incorporándola en su respectiva estructura institucional y misional. Esta unidad funcionará como una subdirección adscrita a la Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible. Mintransporte determinará dentro de su estructura institucional cuál es el área o las áreas en las que se deben desarrollar las funciones asociadas a la logística. Estas instancias institucionales deberán contar con recursos de funcionamiento para garantizar su operación
 - MinTransporte en coordinación con sus entidades adscritas fortalecerá las gerencias de corredores logísticos y ajustará la reglamentación que define aquellos de importancia

⁴⁸⁹ Ministerio de Transporte, INVIAS, ANI, UPIT, CRIT, Aerocivil, Agencia de Seguridad Vial, Entes Gestores de los Sistemas de Transporte Público, Cormagdalena.

⁴⁹⁰ Estas instancias hacen parte del Sistema Nacional de Competitividad Ciencia, Tecnología e Innovación liderado por la Presidencia de la República y se articulan con los demás comités que conforman el Sistema.

estratégica⁴⁹¹ para promover la intermodalidad. Estas serán responsables de brindar información oportuna sobre el estado del corredor y de incentivar el eficiente funcionamiento de los mismos. Deberán generar reportes que alimenten la gestión de la UPIT o quien haga sus veces.

- MinTransporte en coordinación con MinCIT, las comisiones regionales de competitividad, y DNP, fortalecerán y darán continuidad a las Alianzas Logísticas Regionales. Los gobiernos locales y el sector privado gestionarán los recursos humanos y técnicos que se requieran para su operación. El DNP diseñará una guía práctica que oriente a las regiones en la conformación, puesta en marcha y sostenibilidad de las Alianzas.
- La Comisión Intersectorial para la Gestión de Recurso Humano - CIGERH del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación – SNCCTI de Presidencia de la República, con el apoyo de Mineducación, Mintrabajo y Mintransporte, diseñará una agenda de trabajo para impulsar la adopción del catálogo de cualificaciones del sector de logística y transporte y realizar el seguimiento permanente a la iniciativa. Complementariamente, Mintransporte desarrollará una estrategia para la formación de capital humano y programas de capacitación para el sector. Lo anterior con el propósito de disminuir las brechas de pertinencia, calidad y cantidad en el sector.

b. Gestión de la Seguridad y protección en la operación de transporte

1) Objetivos

Mejorar las condiciones de seguridad de la infraestructura de transporte y de los vehículos y construir una cultura ciudadana de corresponsabilidad y autorregulación para una movilidad segura

2) Estrategia y programas

- La ANSV actualizará el PNSV 2011-2021, con horizonte de 10 años.
- La Superfinanciera generará un esquema de cálculo de pólizas SOAT considerando índices de siniestralidad y las condiciones para cada tipología vehicular.
- Mintransporte y MADS con ANSV, ajustarán⁴⁹² la regulación, criterios de inspección, metodología y parámetros de la revisión técnico-mecánica, incluyendo mecanismos sancionatorios que disminuyan su evasión y fraude, y garanticen la confiabilidad de resultados⁴⁹³.

⁴⁹¹ Los corredores logísticos de importancia estratégica están definidos en la Resolución 164 de 2015.

⁴⁹² Incluyendo la verificación del procedimiento para la expedición de certificados y/o el cumplimiento de normativas vigentes por parte de los vehículos inspeccionados, así como los procedimientos de vigilancia.

⁴⁹³ Por medio de estándares y parámetros internacionales de desempeño de vehículos.

- Mintransporte, ANSV, MinCIT, MADS y demás entidades competentes⁴⁹⁴, aplicarán las mejores prácticas de regulación técnica vehicular y de elementos de protección personal, armonizadas con estándares mundiales vigentes⁴⁹⁵.
- La SIC, la ANSV, y las entidades competentes según el modo de transporte, formularán y realizarán una estrategia de comunicación sobre las condiciones de seguridad vial de los vehículos y equipos de protección comercializados en Colombia (incluyendo la corrección de fallas o *recall*).
- Mintransporte, ANSV y la policía de carreteras desarrollarán y adoptarán especificaciones y estándares técnicos en materia de seguridad vial para la infraestructura carretera y en entornos urbanos, considerando el error humano. Para los demás modos de transporte, Mintransporte y las entidades competentes desarrollarán especificaciones y estándares técnicos en materia de seguridad vial en las fases de diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura para todos los modos.
- La ANSV, el INVIA y la ANI⁴⁹⁶, con el apoyo de las entidades territoriales y la policía de carreteras, identificarán puntos y tramos críticos de siniestralidad vial⁴⁹⁷ y realizarán acciones que mitiguen condiciones inseguras. Para los demás modos, MinTransporte, las entidades competentes de cada modo y las autoridades territoriales identificarán puntos críticos aprovechando las plataformas que recojan datos sobre siniestralidad en los diferentes modos y definirán acciones que mitiguen condiciones inseguras.
- Mintransporte, y las autoridades competentes según el modo, formularán y desarrollarán un programa de auditorías o inspecciones de seguridad vial para las fases de diseño, construcción, mantenimiento y operación y expedirán la reglamentación correspondiente.
- Minsalud en coordinación con ANSV y UNGRD fortalecerá el sistema de Vigilancia en Salud Pública en el seguimiento y monitoreo de las lesiones de causa externa por siniestros de tránsito. Asimismo, se apoyarán en la definición e implementación de las Rutas Integrales de Atención en Salud por Accidentes de Tránsito.
- La ANSV y Mintransporte revisarán, actualizarán e implementarán el modelo de otorgamiento, renovación y recategorización de licencias de conducción para todo tipo de vehículo. Así mismo, promoverán la reformulación del marco sancionatorio por infracciones al tránsito y al transporte y adelantará una estrategia integral de gestión de velocidad. Igualmente, explorarán la necesidad de presentar un proyecto de Ley de seguridad vial.

⁴⁹⁴ Aquellas pertenecientes al Subsistema General de la Calidad e involucradas según el modo de transporte.

⁴⁹⁵ En materia de requisitos, demostración de la conformidad, homologación, acreditación, vigilancia de mercado y prevención, incorporando tecnologías de seguridad y niveles de protección y prevención para todos los actores viales, así como tecnologías que reduzcan emisiones contaminantes.

⁴⁹⁶ La ANI incluirá esta actividad dentro del Sistema de Gestión de la Seguridad Vial de las nuevas concesiones que se adjudiquen.

⁴⁹⁷ Con base en información del ONSV, el SIRAS y otras entidades que recojan datos sobre siniestralidad.

- MinInterior, MinJusticia, Mintransporte y la ANSV, promoverán la tipificación de los delitos contra la seguridad vial y creación de fiscalías especializadas en la materia.
- La ANSV, Mintransporte y DITRA revisarán y replantearán los esquemas vigentes de operación y control, e implementarán un plan de formación a cuerpos de policía y autoridades de tránsito, para garantizar el adecuado ejercicio de vigilancia y control de tránsito y transporte en todo el territorio nacional.
- La ANSV en coordinación con las entidades públicas y privadas que considere, definirá e implementará mecanismos que permitan al ONSV integrar y disponer ágilmente de los datos relacionados con siniestros viales, multas y sanciones por infracciones de tránsito y transporte. Así mismo, creará una red nacional de apoyo a las víctimas de accidentes de tránsito y sus familiares.
- La ANSV, en coordinación con Mintransporte, MinVivienda y DNP, promoverá la inclusión de lineamientos encaminados a fortalecer los aspectos de seguridad vial en la infraestructura vial urbana, por medio de los distintos instrumentos de planificación y gestión (planes de desarrollo, POT y los planes de movilidad).
- LA ANSV, Mintrabajo y MinSalud revisarán y promoverán los contenidos de la Ley 1503 de 2011 y decretos reglamentarios sobre planes estratégicos de seguridad vial que logren reducir lesiones en el tránsito en el medio laboral.
- Las entidades responsables de la seguridad vial en cada modo formularán e implementarán planes de seguridad vial para los usuarios vulnerables.
- El Gobierno nacional reglamentará el seguro de transporte y el seguro de responsabilidad civil del transportador, así como de las personas que presten servicios conexos y complementarios al transporte⁴⁹⁸, teniendo en cuenta si dichos servicios implican la custodia de la carga o la prestación de servicios que no impliquen la custodia de la carga. El Ministerio de Transporte regulará el contenido de las coberturas y las sumas aseguradas mínimas y máximas de cada una de ellas”.
- El MinTransporte, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, revisará los criterios de operación de las modalidades de transporte escolar no convencionales, en particular en contextos rurales, a fin de contribuir con la permanencia escolar y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes.

⁴⁹⁸ De acuerdo con lo establecido en los artículos 994 y 1124 del Código de Comercio, en los artículos 27 y 28 de la Ley 336 de 1996.

c. Sistemas inteligentes, análisis y gobernanza de la información para la gestión del transporte y del tránsito

1) Objetivo

Fortalecer los sistemas inteligentes de transporte – SIT, análisis y gobernanza de la información, teniendo en cuenta plataformas actuales e interoperabilidad, métodos alternativos de obtención y generación de información y la infraestructura tecnológica necesaria para la competitividad.

2) Estrategias y programas

- MinTransporte con la participación del MinTic fortalecerá el RUNT, como un sistema que permita registrar, actualizar, centralizar y validar información para la planificación, adopción y monitoreo de políticas públicas en materia de transporte, buscando su interoperabilidad con los sistemas de información del sector con los que se requiera y sea viable. Así mismo, MinTransporte deberá definir e implementar los mecanismos que permitan el acceso o la compartición de la información del RUNT de manera ágil y oportuna, de o con las entidades del Gobierno, en el marco de la normatividad vigente, asegurando su confiabilidad y privacidad por las partes”.
- MinTransporte en coordinación con MinTic y las diferentes entidades del sector⁴⁹⁹, actualizará los lineamientos para la recolección y consolidación de datos y de operación de sistemas de información⁵⁰⁰, establecerá los protocolos de interoperabilidad encaminados en la política de datos abiertos, así como fortalecerá los sistemas de información existentes⁵⁰¹.
- Las nuevas plataformas de sistemas de información del sector transporte y logística estarán alineadas con la política de datos abiertos del Gobierno nacional, por lo que se requerirá que se realice la respectiva validación de la integración con las plataformas asociadas.
- El DNP fortalecerá los módulos del Observatorio Nacional de Logística – ONL y mejorará su contenido⁵⁰². El ONL será la herramienta de análisis y de consolidación de información en logística. Asimismo, el DNP en coordinación con el DANE y Mintransporte fortalecerá la Encuesta Nacional Logística - ENL y presentarán ante el Sistema Estadístico Nacional para su reconocimiento y aplicación como una estadística oficial del país. Estas entidades construirán las bases metodológicas de la operación estadística, el instrumento de captura y ejecutarán la ENL para asegurar su comparabilidad y representatividad. La Encuesta se aplicará de

⁴⁹⁹ Entidades adscritas y entidades vinculadas a Mintransporte, así como sectores estratégicos con relación en la recolección y consolidación de información.

⁵⁰⁰ Los sistemas de información pueden ser de tipo: geográficos, inteligencia de negocios, seguimiento de proyectos, gestión, analítica, gerenciales, entre otros.

⁵⁰¹ RUNT, ONL, SINC, ANISCOPIO, Portal Logístico, ONSV, RNDC, SIMIT, SICETAC, SITMAR, entre otras.

⁵⁰² En sus cuatro módulos: Indicadores, visores geográficos, analítica y Big data.

manera bienal a partir de 2020. DNP deberá definir e implementar los mecanismos que permitan el acceso o la compartición de la información del ONL a MinTransporte de manera ágil y oportuna.”

- MinTransporte, MinCIT y MinTic incentivarán la implementación de Sistemas de Comunidad Portuaria y Aeroportuaria – PCS y ACS⁵⁰³. Estas entidades fortalecerán los pilotos en marcha, apoyarán al sector privado en la definición de los requerimientos informáticos, desarrollo de protocolos, gestión de la información y potenciarán el uso e integración de los sistemas con otros sistemas de información y de comercio exterior⁵⁰⁴.
- MinTransporte adoptará estrategias para la automatización de trámites y la implementación y consolidación de nuevas tecnologías en Sistemas Inteligentes de Transporte⁵⁰⁵. Asimismo, articulará estándares de Sistemas Inteligentes de Transporte para el despliegue de servicios.
- MinTransporte desarrollará y robustecerá la normatividad para masificar elementos físicos⁵⁰⁶, que permitan promover la interoperabilidad entre diferentes sistemas⁵⁰⁷.

3) Indicadores

- **Objetivo:** Modernizar, simplificar y hacer más eficiente el marco institucional del sector transporte y logística para alcanzar mayores niveles de eficacia, especialización y articulación entre las entidades nacionales y territoriales
- **Objetivo:** Contar con infraestructura segura, contar con vehículos seguros e Implementar un sistema de atención de los siniestros viales para disminuir la siniestralidad

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Número de fallecidos por siniestros viales	6.718	5.320
Transporte	Número de personas lesionadas con incapacidades permanentes por siniestros viales	15.173	12.058
Transporte	Tasa de fallecidos en siniestros viales por cada 100.000 habitantes (*)	13,6	10,4
Transporte	Tasa de personas lesionadas con incapacidad permanente en siniestros viales por cada 100.000 habitantes (*)	30,8	23,7

⁵⁰³ Los PCS tienen como propósito la construcción de una plataforma que permita el intercambio de información de manera confiable entre los distintos actores que participan en la cadena logística del sector público y privado, lo que contribuirá a la eliminación del papel, la estandarización de procedimientos, la integración de los actores y los sistemas.

⁵⁰⁴ Tales como VUCE, INSIDE, entre otros.

⁵⁰⁵ Tales como: recaudo y control de flota en transporte público, recaudo electrónico vehicular con aplicación a peajes electrónicos y servicios asociados, minería de datos, internet de las cosas, inteligencia artificial, cadena articulada de datos (*blockchain*), automatización, reconocimiento de imágenes y las demás tecnologías que identifique el sector.

⁵⁰⁶ Incluyendo unidades a bordo, elementos a bordo del vehículo considerando los diferentes modos de transporte.

⁵⁰⁷ Tales como: peajes electrónicos, entornamiento de puertos, entre otros.

- **Objetivo:** Fortalecer los sistemas inteligentes de transporte – SIT, análisis y gobernanza de la información, teniendo en cuenta plataformas actuales e interoperabilidad, métodos alternativos de obtención y generación de información y la infraestructura tecnológica necesaria para la competitividad

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Porcentaje de plataformas web del Ministerio de Transporte y las entidades adscritas de orden nacional con servicios de intercambio de información en línea: infraestructura, transporte y tránsito	31%	60%

- **NOTA:** Para este indicador está pendiente la revisión por parte del Ministerio de Transporte la línea base y la meta.

B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida

Desde 2002 la nación y los territorios han impulsado los sistemas de transporte masivo en las grandes ciudades y han fortalecido la capacidad institucional de planear y gestionar el tráfico en las demás ciudades para incrementar su calidad de vida y productividad. En el desarrollo de esta política, el Gobierno nacional ha comprometido cerca de \$31,8 billones de pesos en los últimos 16 años.

La evaluación *ex post* realizada por DNP entre 2009 y 2012⁵⁰⁸ indica que la relación beneficio – costo de los sistemas evaluados es positiva. Sin embargo, la falta de cobertura, el aumento en los tiempos de espera, la ilegalidad y la motorización han afectado la demanda de los sistemas, y aunque las estrategias de solución han generado beneficios, estos no han sido suficientes.

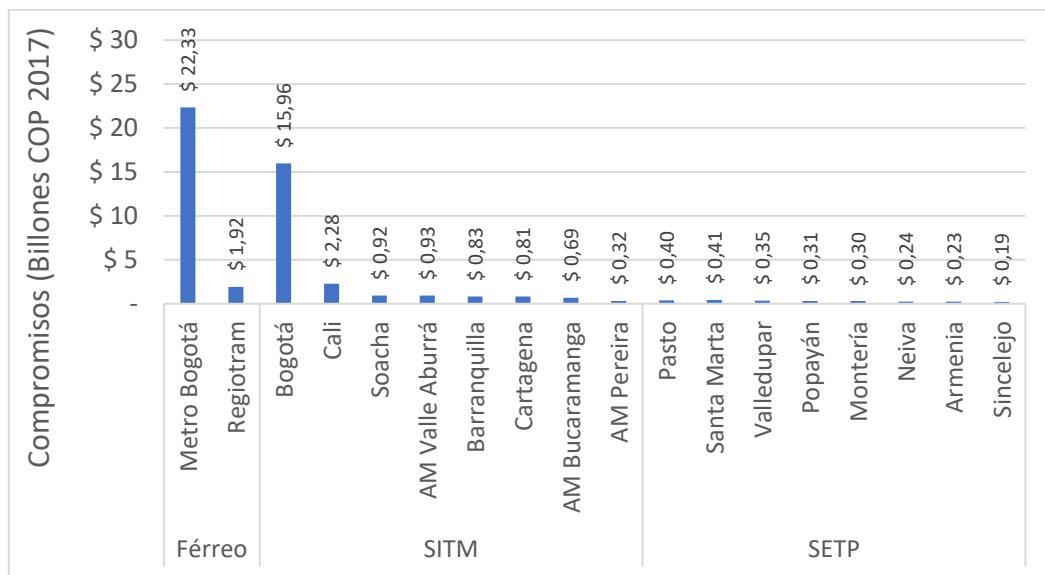
En ese marco, la política de movilidad considerará el beneficio para todos los actores desde una perspectiva de defensa del interés general. Los territorios deben aumentar su competitividad a través de la mitigación de la congestión urbana, la contaminación del aire y la siniestralidad vial. Además, se deben atender las necesidades de desplazamiento de manera equitativa y que generen inclusión social y el mejoramiento continuo de la calidad de vida, así como la atención a problemáticas que afectan la movilidad sostenible, tales como la ilegalidad.

⁵⁰⁸ Para los sistemas TransMilenio, Megabús, MIO, Metrolínea y Transmetro.

1. Diagnóstico

El Sistema de Ciudades aloja cerca del 80% de la población urbana del país y genera 76% del PIB nacional (DNP, 2018)⁵⁰⁹. Ante el crecimiento acelerado de la población urbana, es necesario ofrecer alternativas de transporte que minimicen la congestión, la contaminación y la siniestralidad. Para mejorar el transporte urbano se priorizó al transporte público, con la implementación de siete SITM⁵¹⁰, ocho SETP⁵¹¹ y dos sistemas férreos con inversiones cercanas a 49,4 billones de pesos (2017) entre la Nación y los territorios.

Gráfica 75. Compromisos presupuestales por territorio



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP

Estas inversiones permiten la movilización diaria de más de 5,6 millones de pasajeros en los SITM, en una red de más de 860 km intervenidos, y la intervención de aproximadamente 170 km (55% de avance) en las ciudades con SETP en etapas previas a la operación.

Aunque el número de viajes en los SITM ha sido estable, el uso de transporte público colectivo⁵¹² por parte de la ciudadanía ha caído en ciudades con SITM y con SETP por el incremento de la motorización y el transporte ilegal (Gráfica 76 y Gráfica 77). La preferencia de estos medios (tasa de

⁵⁰⁹ Cálculos del Observatorio de Sistema de Ciudades para 2016.

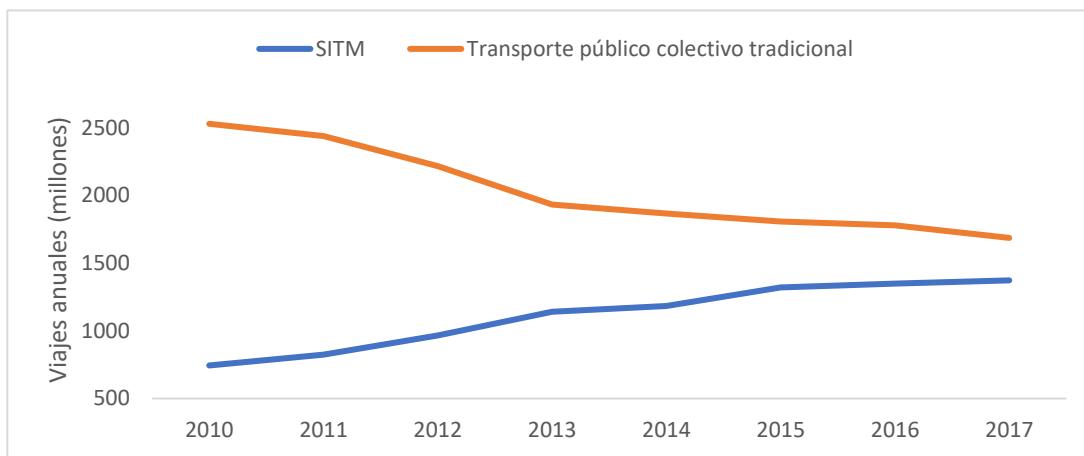
⁵¹⁰ TransMilenio (Bogotá D.C.-Soacha), Megabús (Área Metropolitana de Centro Occidente), Transmetro (Área Metropolitana de Barranquilla), Metrolínea (Área Metropolitana de Bucaramanga), Metroplús (Área Metropolitana del Valle de Aburrá), MÍO (Cali) y Transcaribe (Cartagena).

⁵¹¹ Santa Marta, Pasto, Armenia, Popayán, Montería, Sincelejo, Valledupar y Neiva.

⁵¹² Transporte público colectivo: En este documento hace referencia a SITM, SETP, SITP, SITR y transporte público colectivo tradicional.

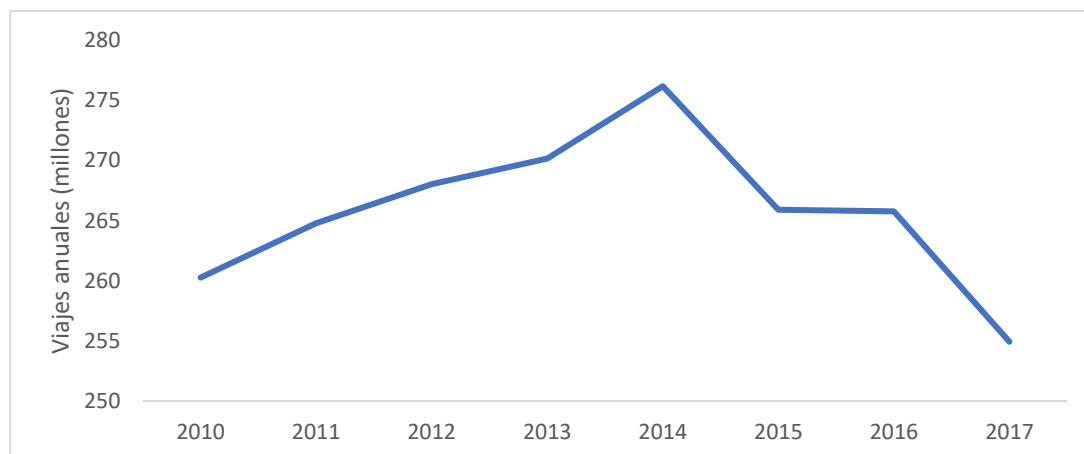
crecimiento anual de 9,45% 2002-2016) se reconoce como principal causa de la congestión urbana y la siniestralidad.

Gráfica 76. Comportamiento anual de viajes en transporte público colectivo en ciudades con SITM



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP a partir de información de información del DANE.

Gráfica 77. Comportamiento anual de viajes en transporte público colectivo en ciudades con SETP



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP a partir de información de información del DANE.

Los entes gestores de los SITM y SETP, DNP, MinTransporte, MinHacienda y, Superintendencia de Puertos y Transporte, y Procuraduría General de la Nación impulsaron planes de acción que abordaron y detallaron las acciones requeridas por los involucrados para el fortalecimiento de los sistemas de transporte. Adicionalmente, en 2015 y 2017 se aprobaron los Documento CONPES 3833 y 3896⁵¹³, que apoyan la redistribución de montos entre rubros para optimizar los recursos de cada SETP y facilitar su entrada en operación.

513 Disponibles en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3833.pdf> y <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>.

Por su parte, la Ley 1753 de 2015 definió otras fuentes de financiación para sistemas de transporte⁵¹⁴ que permitieron reconsiderar que la única fuente fuese la tarifa. La dificultad en la implementación de estas fuentes, la insuficiencia del aporte de recursos directos de las autoridades de transporte y las bajas demandas reducen los ingresos para prestar un servicio de calidad, conducen a tarifas superiores a la capacidad de pago y a un alto nivel de endeudamiento de los operadores. Adicionalmente, la canasta de costos asociada a las tarifas de transporte público⁵¹⁵ desconoce los cambios tecnológicos que ha presentado el sector en los últimos 20 años.

En cuanto al transporte no motorizado⁵¹⁶, el Ministerio de Transporte reglamentó y autorizó la prestación del servicio público de transporte de pasajeros en triciclos o tricimóviles no motorizados y tricimóviles con pedaleo asistido. Así mismo, se avanzó en: (i) la actualización del Manual de Señalización Vial; (ii) elaboración de la Guía de Medidas de Tráfico Calmado; (iii) adopción de la Guía de Ciclo-Infraestructura; (iv) impulso de sistemas piloto de bicicletas compartidas; (v) expedición de la Ley 1811 de 2016, para el incentivo del uso de la bicicleta; y (vi) regulación de la circulación de vehículos ciclomotores, triciclos y cuatrimotos.

En cuanto al transporte regional, se formuló una política nacional para fortalecer el servicio de transporte interurbano de corta distancia⁵¹⁷, así como la creación de autoridades regionales de transporte para facilitar la movilidad entre municipios con interacción funcional (Art 183, Ley 1753/2015, en proceso de reglamentación).

Para optimizar el transporte regional y de carga, la nación y los entes territoriales construyeron entre 2015 y 2018 un portafolio de proyectos para mejorar el acceso a las ciudades, zonas en las que se está perdiendo el tiempo de desplazamiento ganado con la construcción de corredores en doble calzada, lo cual significó un ahorro de hasta 6 horas en corredores estratégicos (ANI, 2018) pero limitado en los accesos a las ciudades.

Asimismo, ante el alto crecimiento de las poblaciones satélite de las aglomeraciones urbanas (20% anual) mayor al de sus poblaciones núcleo (1,2% anual), se ha generado desarticulación institucional entre municipios y escalas de gobierno con diferentes competencias frente al ordenamiento territorial y la financiación de proyectos de interés regional, que dificultan la ejecución de infraestructura y la prestación de servicios de transporte.

514 Fondos de estabilización y subsidio a la demanda, contribución por el servicio de garajes o zonas de estacionamiento de uso público, cobros por congestión o contaminación, cofinanciar proyectos de asociación público-privada, valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo y cobro o aportes por edificabilidad adicional.

515 Resolución 4350 de 1998, por la cual se establece la metodología para la elaboración de los estudios de costos que sirven de base para la fijación de las tarifas de transporte público municipal, distrital y/o metropolitano y/o mixto.

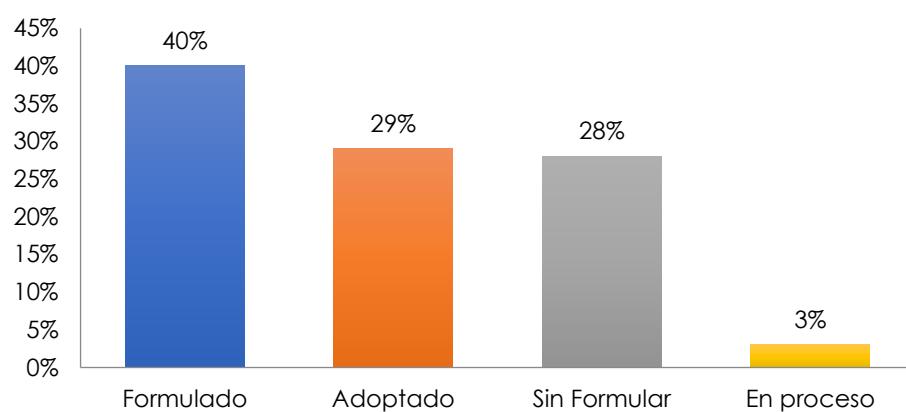
516 El transporte no motorizado comprende principalmente la movilidad a pie y en bicicleta.

517 A través de Sistemas Integrados de Transporte Regional SITR: Bogotá Región Capital, Santa Marta - Barranquilla - Cartagena y Tunja - Duitama - Sogamoso.

Por otro lado, la distribución urbana de mercancías presenta deficiencias que limitan la competitividad de las ciudades, entre estas se identifican⁵¹⁸: i) implementación de medidas de carácter restrictivo sin soporte técnico; ii) ineficiencia en recorridos; iii) prevalencia del tiempo de entrega sobre el costo de distribución; iv) operación de vehículos viejos y baja participación de tecnologías vehiculares limpias; v) alto impacto ambiental; vi) congestión y; vii) deterioro de la infraestructura vial y del espacio público.

En relación con la adopción de planes de movilidad (Gráfica 78), para 2017 el 69% de municipios cobijados bajo esta disposición⁵¹⁹ lo han formulado y solo el 29% lo ha adoptado a través de instrumentos normativos.

Gráfica 78. Estado general de desarrollo de los planes de movilidad



Fuente: Dirección de Infraestructura y Energía Sostenible del DNP, con base en información estadística DANE – Proyecciones de población municipales por área 2005-2020 y en base de datos de control DNP, proceso Plan de Movilidad en municipios con población mayor a 100.000 habitantes.

Hay diferencias en alcances de planes de movilidad adoptados, por lo que, durante 2018, DNP en coordinación con MinTransporte y MinVivienda, adelantan la elaboración de un borrador de decreto que reglamenta los planes de movilidad.

En relación con la normatividad del sector, se identifican vacíos en: (i) un marco de política que consolide la movilidad como factor determinante de la planeación urbana; (ii) parámetros para la cofinanciación de nuevos proyectos; y (iii) normatividad frente a necesidades de financiación y sostenibilidad de sistemas de transporte público.

2. Objetivos, estrategias y programas

⁵¹⁸ Indicadores Logísticos en Centros Urbanos (DNP, 2013).

⁵¹⁹ Municipios con población mayor a 100.000 habitantes definidos con base en la Ley 1083 de 2006.

a. Movilidad integral en las ciudades y aglomeraciones urbanas

1) Objetivos

- Ofrecer alternativas de transporte de pasajeros y carga que minimicen la congestión, la siniestralidad, y la contaminación en articulación con el eje de crecimiento verde del PND, para atender las necesidades de movilidad urbana y regional y reconocer el transporte público como eje estructurante.
- Fortalecer instrumentos de planeación y regulación de la movilidad para promover el acceso a bienes y servicios en medios de transporte equitativos, seguros y sostenibles.

2) Estrategias y programas

- Fortalecimiento y fomento del transporte en bicicleta y a pie. MinTransporte, con acompañamiento del DNP y Coldeportes, impulsará la formulación del Programa Nacional de Movilidad Activa que oriente la planeación, financiación, regulación y promoción del transporte en bicicleta, triciclos y a pie (con especificaciones de seguridad), así como su infraestructura (ciclorutas, ciclo estacionamientos, espacio público, señalización, entre otros).
- Uso responsable y eficiente del vehículo particular y la infraestructura para disminución de la congestión y la contaminación. MinTransporte apoyará la formulación de lineamientos para que las autoridades territoriales estructuren estrategias de control y regulación (restricción del tráfico, circulación, estacionamientos) que reconozcan los costos sociales generados por el uso intensivo del automóvil y la motocicleta. Estas medidas requieren mejorar la oferta de transporte sostenible para el transporte público, bicicleta y a pie, formular estrategias de gestión de estacionamientos y contribuir con el compromiso del sector empresarial en la gestión de viajes.
- Mejoramiento de la infraestructura y servicios de transporte urbano-regional. MinTransporte, en concordancia con el marco fiscal de mediano plazo, impulsará estrategias que permitan fortalecer la eficiencia de viajes interurbanos en aglomeraciones urbanas. Por lo que será un medio para la consolidación de subregiones competitivas y productivas, con mejores servicios de transporte (sistemas regionales, servicios de movilidad en ciudades portuarias, servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera, oferta de otros modos) e infraestructura (integración modal, terminales, estaciones, etc.).
- Implementación de planes de movilidad en las ciudades. MinTransporte reglamentará los planes de movilidad con el propósito de facilitar la implementación de propuestas locales de infraestructura de movilidad, servicios de transporte, regulación y control de la movilidad, articuladas con el POT, en concordancia con su autonomía territorial, sus planes de desarrollo municipales y su disponibilidad de recursos. Así mismo, de conformidad con la ley 1083 de 2006, considerar el Plan Maestro de Parqueaderos del municipio, incluyendo las condiciones operacionales y tarifarias.

- Optimización del transporte de carga urbana. Las Alianzas Logísticas Regionales en coordinación con las autoridades territoriales aumentarán, a través de la promoción de buenas prácticas de cargue y descargue, y distribución urbana de mercancías, la eficiencia en la movilidad del transporte de carga, mientras se contribuye con el abastecimiento oportuno, el aumento de la competitividad y la facilitación del comercio (contemplando vehículos no motorizados para la última milla).
- Impulso de modelos de educación ciudadana para la movilidad. MinTransporte, en coordinación con las autoridades territoriales, fomentará la educación de los actores de la movilidad para el uso de infraestructura y servicios en los diferentes modos y medios, considerando la prevención de la violencia de género y el control a la evasión del pago del servicio de transporte, entre otros.

b. Sistemas de transporte de pasajeros competitivos y de calidad

1) Objetivos

Fortalecer los sistemas de transporte de pasajeros como servicio público esencial que supla las necesidades de los usuarios y contribuya al goce efectivo de los derechos ciudadanos.

2) Estrategias y programas

- Aumento de la calidad del transporte público colectivo. MinTransporte, en coordinación con DNP y Superintendencia de Puertos y Transporte, dará continuidad a la implementación de planes de acción para cada uno de los sistemas cofinanciados por la nación, en pro de su estabilidad operacional y financiera, considerando acciones contra la ilegalidad, sobreoferta de rutas, baja cobertura, procesos judiciales, lineamientos de seguridad vial, entre otras. Para los SETP, se requiere el fortalecimiento institucional de los entes gestores a nivel técnico, financiero y jurídico, y avanzar hacia la actualización de la reglamentación (Decreto 1079 de 2015) para la estructuración, prestación del servicio, esquema empresarial, habilitación y permisos de operación.
- Para fortalecer la participación de la nación en proyectos integrales de movilidad, MinTransporte en coordinación con DNP, identificarán alternativas para mejorar el transporte en diferentes medios (buses, trenes, embarcaciones, otros) en las ciudades del país considerando las características propias de cada región. MinTransporte revisará la normatividad vigente frente a la zona de dominio público, la zona de protección y el límite de edificación de sistemas ferroviarios.
- Incentivos para el inicio de la operación de sistemas de transporte cofinanciados. MinTransporte, con apoyo del DNP y MinHacienda, formulará un esquema que permita generar incentivos de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos de las administraciones locales, de manera que premie a quienes muestran resultados enfocados a cumplir el objetivo de ofrecer un sistema de transporte público competitivo y de calidad.

- Fomento de la intermodalidad en los sistemas de transporte público. MinTransporte impulsará la integración de sistemas de transporte público con otros modos y medios de transporte seguros, como bicicleta, a pie, tricimóviles, transporte por cable y férreo, entre otros, que satisfagan las necesidades de viajes de la población y sirvan para la alimentación del transporte público, garantizando accesibilidad para la infraestructura y la flota.
- Prestación de servicios de transporte en zonas rurales. MinTransporte, en coordinación con las entidades territoriales, promoverá la implementación de soluciones de movilidad para municipios o grupos de municipios en donde la vocación rural y características geográficas propias del territorio impidan la normal prestación de los servicios de transporte.

c. Financiamiento para la movilidad eficiente

1) Objetivos

Establecer mecanismos de financiación para soluciones de movilidad de calidad.

2) Estrategias y programas

- Definición de requisitos para la cofinanciación de sistemas de transporte. MinTransporte, con apoyo del DNP y MinHacienda, definirá los criterios de financiación para los sistemas de transporte. Se fijarán hitos que permitan autorizar los desembolsos de manera progresiva de acuerdo con las necesidades y logros del proyecto. Adicionalmente, se revisarán los elementos cofinanciables por parte de la nación para aumentar la calidad en la prestación del servicio a través del ascenso tecnológico de medios con estándares de cero y bajas emisiones, y la incorporación de elementos para facilitar la accesibilidad para población en condición de discapacidad⁵²⁰ u otros actores con movilidad reducida.
- Regulación de costos, tarifas y remuneración de agentes. La CRIT o quien haga sus veces, deberá actualizar la estructura de costos y formular criterios para la definición de la tarifa, acorde con las necesidades de operación y la capacidad de pago de los usuarios. Adicionalmente, deberá generar recomendaciones a las entidades territoriales, en cuanto a los esquemas de remuneración de agentes que promuevan la oferta de servicios de calidad y la eficiencia en la asignación de riesgos.
- Implementación de fuentes de pago alternativas a la tarifa para la operación. Las autoridades de transporte promoverán el uso de fuentes de pago diferentes a la tarifa para implementar sistemas de transporte público colectivo de calidad que brinden condiciones de infraestructura y de medios con accesibilidad para población en condición de discapacidad u otros actores con movilidad reducida, incorporar sistemas inteligentes de transporte y promover el ascenso tecnológico de medios con estándares de cero y bajas emisiones. Estas fuentes de pago permitirán a los territorios subvencionar la operación del transporte público colectivo para aumentar la calidad u ofrecer tarifas competitivas a los usuarios.

⁵²⁰ Temporal o permanente (motriz, visual, auditiva, cognitiva).

- Estímulo de fuentes alternativas a la tarifa para aumentar la calidad del transporte público colectivo. MinTransporte, con el apoyo de DNP y MinHacienda, incorporará criterios relacionados con la implementación de fuentes de pago alternativas a la tarifa a los usuarios como requisito para la cofinanciación de proyectos de transporte público colectivo.
- Fomento de equilibrio para los actores de la movilidad. MinHacienda, MinTransporte y DNP revisarán las condiciones tributarias y arancelarias del sector transporte incluyendo lo determinado en el capítulo *Producir Conservando, Conservar Producendo*. Así mismo, MinTransporte evaluará las condiciones de cobro por la disponibilidad de la infraestructura y servicios de transporte.

d. Conectividad urbano-regional

1) Objetivos

- Optimizar accesos y pasos urbanos para aumentar la competitividad, mejorar el abastecimiento y facilitar el comercio de las ciudades.
- Integrar la movilidad y el ordenamiento territorial para beneficiar la oferta de servicios integrales de transporte para la ciudadanía.

2) Estrategias y programas

- Fortalecimiento de la movilidad regional mediante la implementación de una política de accesos y pasos urbanos. MinTransporte, DNP, Agencia Nacional de Infraestructura -ANI e INVIA, impulsarán acciones para mejorar los accesos y pasos urbanos y la logística urbana, de manera coordinada con autoridades regionales o locales, principalmente a través de la provisión o adecuación de infraestructura para medios motorizados y no motorizados y la optimización en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros particular y de carga.
- Definición de mecanismos de financiación de accesos y pasos urbanos. MinTransporte, en coordinación con DNP, ANI e INVIA, revisará la normatividad para la formulación de esquemas institucionales y de financiación en la construcción o mejoramiento de accesos y pasos urbanos, que cuenten con una metodología para identificar y estructurar intervenciones que se articulen con la movilidad, el transporte y la logística en concordancia con la visión de los entes territoriales. Será necesario considerar mecanismos de financiación evaluados desde la disponibilidad presupuestal, la capacidad de pago de los beneficiados y de eventuales financiadores. Dentro los mecanismos se pueden considerar gestión del suelo para proyectos de transporte, u otros.
- Articulación de soluciones de accesos y pasos urbanos con el ordenamiento territorial. MinViviendaCyT, con el apoyo de MinTransporte, promoverá mecanismos para la coordinación de esfuerzos entre autoridades de planeación de los territorios, que permitan articular estrategias de expansión controlada del suelo urbano con la infraestructura de transporte. Se deberá contemplar el control sobre asentamientos informales y lineamientos claros en relación con las zonas edificables próximas a la infraestructura definida como acceso o paso urbano.

- Conexión de accesos urbanos hacia nodos de comercio exterior. MinTransporte, en coordinación con las entidades del sector transporte, definirá lineamientos para que los territorios implementen estrategias para generar confiabilidad en los tiempos de desplazamiento entre accesos urbanos, hacia y desde los puertos, aeropuertos y pasos de frontera.
- Revisión de la normatividad de las restricciones vehiculares en corredores nacionales. MinTransporte revisará la posibilidad de actualizar el marco legal y la reglamentación vigente con relación a la continuidad en el tránsito en los corredores que incluyen el paso por áreas urbanas.

3. Indicadores y metas

Objetivos

- Ofrecer alternativas de transporte de pasajeros y carga que minimicen la congestión, la siniestralidad, y la contaminación en articulación con el eje de crecimiento verde del PND, para atender las necesidades de movilidad urbana y regional y reconocer el transporte público como eje estructurante.
- Fortalecer instrumentos de planeación y regulación de la movilidad para promover el acceso a bienes y servicios en medios de transporte equitativos, seguros y sostenibles.

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	Kilómetros de ciclorred (Ciclocarriles, Ciclorutas, ciclobandas, etc) construidos en sistemas de transporte cofinanciados por la Nación.	154	255

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida

Objetivo: Fortalecer los sistemas de transporte de pasajeros como servicio público esencial que supla las necesidades de los usuarios y contribuya al goce efectivo de los derechos ciudadanos.

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	Kilómetros de infraestructura vial intervenida para sistemas de transporte público urbano cofinanciados por la nación	1.019	1.197

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida

Objetivo: Establecer mecanismos de financiación para soluciones de movilidad de calidad.

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Prestación de servicios de transporte público de pasajeros	Promedio de pasajeros día hábil en sistemas de transporte público cofinanciados por la nación (promedio en meses típicos – sin enero, junio, julio, diciembre)	5,4 millones	6,0 millones

4. Referencias

DNP. (2002). *Documento CONPES 3167: Política para mejorar el servicio de transporte público urbano de pasajeros.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3167.pdf>

DNP. (2003). *Documento CONPES 3260: Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3260.pdf>

DNP. (2005). Obtenido de Documento CONPES 3368: Política Nacional de Transporte Urbano y Masivo - Seguimiento: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3368.pdf>

DNP. (2013). *Indicadores Logísticos en Centros Urbanos.* Bogotá.

DNP. (2015). *Documento CONPES 3833: Seguimiento a los sistemas de transporte público (SITM-SETP). Ajuste del perfil de aportes y recomposición de componentes.*

DNP. (2017). *Documento CONPES 3896: Seguimiento de la política nacional de transporte urbano y masivo: Lineamientos para la redistribución de componentes cofinanciables de los SETP.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3896.pdf>

DNP. (2018). *Observatorio del Sistema de Ciudades.*

C. Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

Diversos análisis regionales muestran que la disminución del costo logístico en Colombia aumenta las exportaciones internacionales agrícolas, de manufactura, y minería⁵²¹. Por ejemplo, una reducción de 1% en el costo *ad valorem* de transporte de exportación en Colombia aumentaría las

⁵²¹ En magnitud mayor que sus pares de América Latina.

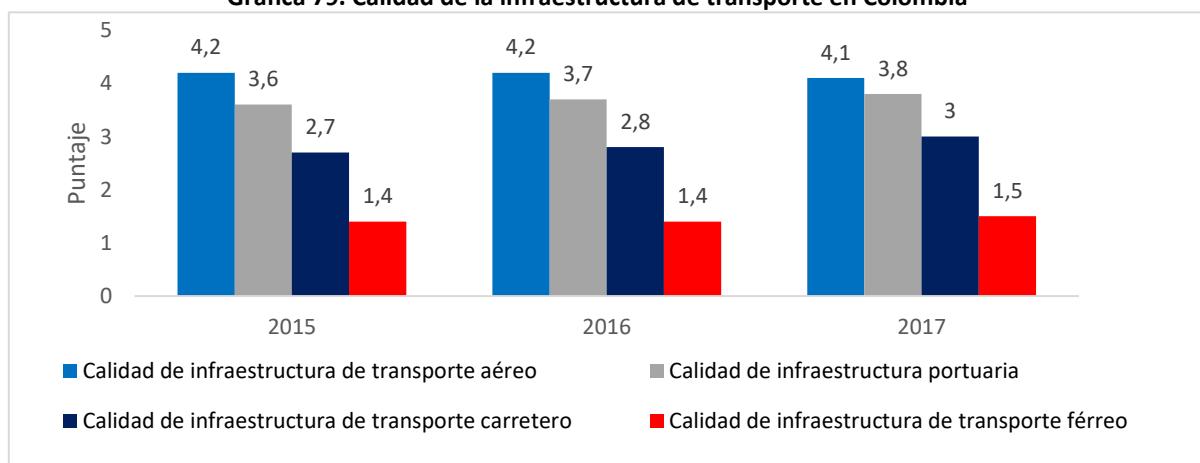
exportaciones agrícolas en 7,9%, manufactureras en 7,8% y mineras en 5,9% (Blyde, 2013). Así mismo, las inversiones en conectividad están relacionadas con efectos positivos sobre el bienestar y acceso a los mercados de la población (Villar, 2014).

En conclusión, una buena política de transporte impacta la productividad del país mediante la reducción del costo logístico; la equidad con mejoras en la conectividad; y la legalidad definiendo claramente el rol y la estrategia del Estado en el sector transporte.

1. Diagnóstico

Desde 2015, Colombia ha mejorado la calidad e incrementado su acervo de infraestructura de transporte. La Gráfica 79 muestra indicadores de calidad de infraestructura y la posición de Colombia para una muestra de 137 países (Foro Económico Mundial, 2018). Sin embargo, persisten retos y el impacto económico de los principales programas de infraestructura, como 4G, aún está por materializarse. La Gráfica 80 muestra que, entre los países de la Alianza del Pacífico, en los indicadores de calidad de infraestructura⁵²², Colombia aún se encuentra rezagado en todos los modos de transporte, a pesar de que el retraso en el modo carretero se ha reducido en los últimos años.

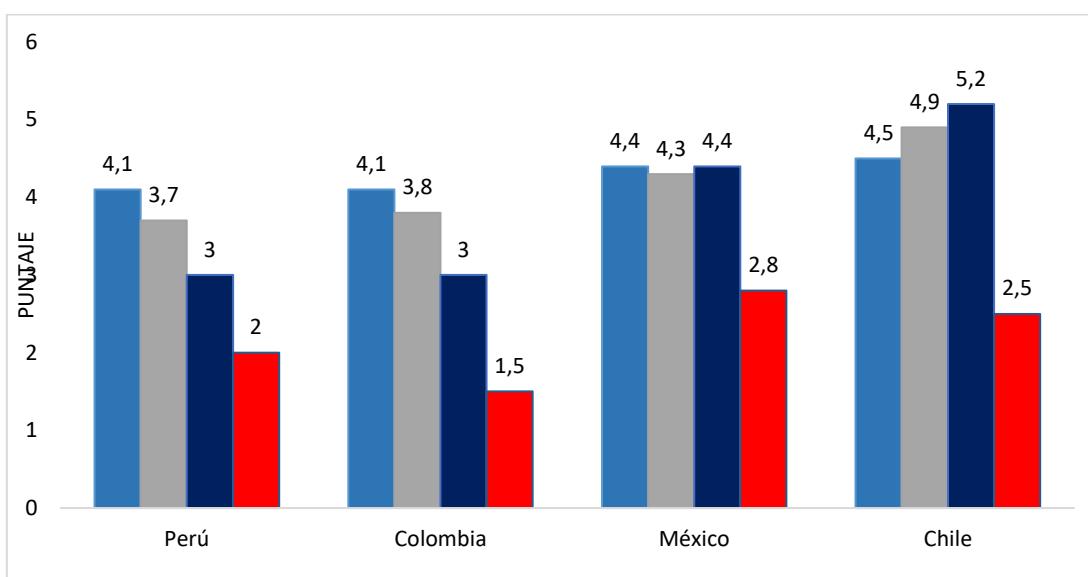
Gráfica 79. Calidad de la infraestructura de transporte en Colombia



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial, 2018.

⁵²² Donde 7 es la mayor calificación.

Gráfica 80. Calidad y ranking de la infraestructura de transporte países alianza del pacífico 2017



Fuente: Informe de competitividad, Foro Económico Mundial, 2018.

El Plan Maestro de Transporte Intermodal (PMTI) se formuló en 2015 como una herramienta de planeación estratégica del sector transporte con visión a 20 años, una política de Estado para potenciar la competitividad, organizar en forma eficiente y estratégica el crecimiento del país a través de una red de infraestructura que logre conectar a las ciudades, las regiones, las fronteras y los puertos, priorizando los proyectos que mayor impacto tendrán para la economía nacional.

La Comisión de Infraestructura identificó el débil proceso de planeación y estructuración del sector transporte. En respuesta, el PMTI puso en práctica procesos de priorización de proyectos que deben ser institucionalizados al interior del sector. Adicionalmente, los niveles de inversión estimados para cerrar la brecha de infraestructura de transporte son superiores a la inversión histórica de los últimos 3 cuatrienios, por lo que se deben buscar nuevas fuentes de pago más allá del Presupuesto General de la Nación. El PMTI estimó necesario un nivel de inversión adicional al ya estructurado, de 1,3% del PIB anual para las siguientes dos décadas.

Los modos férreo y fluvial se han rezagado durante las últimas décadas. Adicionalmente, no se han implementado medidas específicas para promover el transporte intermodal. Con más de 3,300 km de red, el modo férreo no ha contado con recursos suficientes para la reactivación integral de los corredores existentes, sumado a la ausencia de una política pública para el modo⁵²³. No obstante, la movilización de carbón se vio incrementada en un 54% en los últimos 9 años⁵²⁴, se recuperaron más de 800 kilómetros afectados por puntos críticos derivados del fenómeno de La Niña 2010-2011

⁵²³ Ninguna de las treinta (30) iniciativas privadas para proyectos ferroviarios ha sido exitosa a través del mecanismo de APP, por no contar principalmente con inversión pública.

⁵²⁴ Corresponde únicamente a operación pública.

y se formularon las primeras etapas del Plan Maestro Ferroviario que pretende establecer lineamientos para reactivar el modo en el mediano y largo plazo.

Colombia cuenta con 18.225 km de red fluvial navegable que no se aprovecha por la baja inversión pública⁵²⁵. La operación, aun cuando es privada, tiene bajos niveles de servicio, es insegura y se concentra en el río Magdalena. Las embarcaciones⁵²⁶ superan en muchos casos los 50 años de antigüedad; los flujos de transporte son unidireccionales y generan mayores costos de operación y las instalaciones de transferencia intermodal son escasas (Arcadis-Jesyca, 2015). Por lo anterior, mediante el Documento CONPES 3758 de 2013 se reconoció la importancia de implementar un programa para la recuperación de la navegabilidad del río Magdalena y en 2015 se elaboró el Plan Maestro Fluvial (PMF).

A través de los nodos de comercio exterior⁵²⁷, Colombia se conecta con las distintas economías del mundo. Más del 96% del comercio exterior se realiza a través del modo marítimo, y en este segmento se han invertido, entre 2010 y 2017, más de 5,4 billones de pesos de 2017 en modernización de equipos, ampliación o construcción de infraestructura, lo que significó un aumento del 45% de la capacidad portuaria⁵²⁸, y mejoras en la señalización, control de tráfico, cartografía náutica, mantenimiento y profundizaciones de los canales de acceso a Buenaventura, Barranquilla y Cartagena. El Plan Nacional de Dragados busca que la funcionalidad del acceso portuario sea una labor preventiva y sostenible en el tiempo. Adicionalmente en el 2013 se aprobó el último Plan de expansión portuaria, sin embargo, existe la necesidad de actualizarlo en aspectos como: capacidad portuaria, plan de ordenamiento físico portuario, esquema tarifario, mecanismos para solucionar conflictos ciudad-puerto y la gobernanza de la autoridad portuaria, entre otros.

El crecimiento acelerado de pasajeros y carga aérea en Colombia y la dinámica mundial de este modo demanda la constante evolución del sector aéreo en el país. El significativo momento del modo aéreo en el crecimiento de la economía, requiere de inversiones en ampliación y mantenimiento de infraestructura. En los últimos años el Gobierno Nacional dispuso de \$4,5 billones de pesos de 2017 a fin de impulsar programas de infraestructura y servicios de transporte aéreo, seguridad aeroportuaria y fortalecimiento de la gestión de la Aeronáutica Civil⁵²⁹. Colombia se encuentra entre los 10 primeros países del mundo con mayor crecimiento proyectado (7,1%) en el período 2016-2040 y los aeropuertos de Bogotá⁵³⁰, Rionegro, Cali y Barranquilla movilizaron el 99% de la carga aérea de comercio exterior.

⁵²⁵ Para el año 2017, el modo carretero tuvo inversiones del orden del 74% del presupuesto general de la nación para el sector, mientras que para el modo fluvial fueron de tan solo el 0.26%.

⁵²⁶ Con excepción del río Magdalena.

⁵²⁷ Puertos, aeropuertos y pasos de frontera.

⁵²⁸ De 302 millones de toneladas en 2010 a 444 millones de toneladas en 2017.

⁵²⁹ Una cifra similar invirtió el sector privado a través de APP.

⁵³⁰ El Aeropuerto Internacional El Dorado de Bogotá es el principal de América Latina en carga.

La calidad de infraestructura del modo carretero ha mejorado durante la última década, ascendiendo 10 puestos en el ranking del Foro Económico Mundial 2017-2018⁵³¹. Sin embargo, persisten las dificultades con la gestión predial, social y ambiental, que impiden finalizar los proyectos en ejecución; así como la necesidad de identificar nuevas fuentes de pago e incentivos para la atracción de capital privado para los nuevos proyectos de infraestructura. Adicionalmente, el cierre financiero de la totalidad de los proyectos de cuarta generación no se ha alcanzado de la manera prevista.

Ahora bien, es necesario concluir, concluir y concluir las obras iniciadas, continuar con los proyectos planteados en el PMTI, ya sea a través de mecanismos APP o mediante programas de mejoramiento y mantenimiento por obra pública, y fortalecer la gestión y los mecanismos de atención a puentes y emergencias en la red de infraestructura de transporte. Por otra parte, la edad del parque automotor incide en los bajos niveles de productividad que genera entre otras cosas, un mayor impacto ambiental⁵³². En términos de la eficiencia en la operación, la productividad del parque automotor de carga en Colombia es menor a la de otros países de América Latina⁵³³.

Los pasos de frontera presentan retos en provisión de infraestructura de transporte y conexa que facilite los procesos de comercio exterior y potencie los mecanismos de integración binacional. Existen pasos de frontera que no cuentan con la infraestructura necesaria para realizar los controles e inspecciones de ley, y algunas infraestructuras han caído en desuso. Así mismo, se presentan dificultades en cuanto a identificación de fuentes de financiación y vinculación de capital privado para la construcción de infraestructura de los Centros Nacionales de Atención en Frontera (CENAF) y Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF).

A pesar de los avances en la definición de un marco normativo que promueva el desarrollo de las plataformas logísticas, y el desarrollo de estudios de prefactibilidad y factibilidad, las ILE no han logrado avanzar a una etapa de implementación y los esfuerzos tanto del sector público como privado se han dado de manera desarticulada. Por otro lado, la prestación de servicios logísticos tercerizados presenta una baja oferta especializada que no responde a las demandas del sector empresarial, lo que ha incrementado la operación de transporte con flota propia y la prestación de servicios diferenciados por cada modo de transporte (Departamento Nacional de Planeación, 2015)⁵³⁴.

⁵³¹ Este ascenso de debe al impacto del programa 4G y vías para la equidad.

⁵³² Alrededor del 58% de los vehículos de carga tienen más de 10 años de antigüedad; la edad promedio del parque automotor en Colombia es de 21 años, cifra superior a la de México (17 años) y Brasil (13 años) (José A. Barbero, Pablo Guerrero, 2017).

⁵³³ Argentina, Chile y México realizan recorridos de 100,000 km/año/vehículo. En Colombia la cifra es 72,000 km/año/vehículo (José A. Barbero, Pablo Guerrero, 2017).

⁵³⁴ De acuerdo con la ENL 2015, hay una disminución en los servicios de transporte y distribución. Hay una baja oferta especializada de servicios logísticos a la medida de cada sector.

2. Objetivos, estrategias y programas

a. Desarrollo y promoción del Plan Maestro de Transporte hacia una intermodalidad eficiente

1) Objetivos

- Fortalecer el proceso de planeación y estructuración de alto nivel del sector transporte, a través de mejoras en la construcción y priorización de bancos de proyectos y búsqueda de nuevas fuentes de pago.
- Desarrollar una estrategia que incentive el transporte intermodal en la que se evalúe las condiciones para la prestación del servicio, costos, tiempos y aspectos regulatorios que promuevan el desarrollo de esta actividad.

2) Estrategias y programas

El Ministerio de Transporte adoptará las mejores prácticas de planeación de acuerdo con la experiencia internacional reciente (como del G20 y la OECD) y el PMTI, en relación con (i) adopción de un método beneficio costo simplificado para la identificación y priorización de bancos de proyectos que deben entrar a estructuración, (ii) unificación de valoración beneficio costo para paquetes de proyectos comparables y (iii) publicación periódica, de al menos cada 5 años, de un plan al más alto nivel de identificación y priorización preliminar de inversiones a mediano y largo plazo.

El Gobierno Nacional en articulación con los entes territoriales, iniciará un proceso ordenado y riguroso de implementación de las fuentes de pago alternativas, las cuales pueden provenir principalmente de (i) los cargos a los usuarios de la infraestructura, (ii) los cargos a los propietarios de suelo/predios, (iii) la gestión de activos del Estado, y (iv) otros mecanismos de ingresos de apalancamiento para el fondeo⁵³⁵. En cualquiera de los casos, deberá propenderse por una destinación específica al sector transporte obtenidas a través de estas fuentes.

En particular, el MinTransporte presentará al CONPES y expedirá los actos administrativos correspondientes para reglamentar la Contribución Nacional de Valorización en proyectos de infraestructura de transporte a nivel nacional. Por otra parte, para el desarrollo de proyectos APP se permitirá que los recursos propios de las entidades que formen parte del PGN no se contabilicen dentro del cupo APP para efectos de establecer el cupo sectorial respectivo. Sin perjuicio de lo anterior, el Gobierno nacional revisará el cupo APP de otros sectores y determinará su posible uso para el sector transporte.

⁵³⁵ Mecanismos que atraigan inversión extranjera para el sector.

El Gobierno Nacional diseñará una política pública y una reglamentación general, de obligatoria aplicación para todas las entidades del sector transporte, con la metodología y los instrumentos de análisis para identificar y obtener los recursos denominados como “valor residual de las concesiones⁵³⁶”. Adicionalmente, revisará las condiciones establecidas en el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016 y del Decreto 1915 de 2017, para viabilizar los proyectos de construcción y/o reparación de infraestructura financiables por el mecanismo de pago- Obras por impuestos a nivel nacional, en procura de estandarizar costos y procedimientos para el desarrollo de las obras, sin perjuicio de lo anterior se revisarán las condiciones necesarias para extender el programa a Obras por Regalías.

Para consolidar en el mediano plazo un portafolio de proyectos que pueda presentarse a los mercados nacionales e internacionales de desarrollo de infraestructura, el MinTransporte y sus entidades adscritas continuarán con el proceso de preparación (maduración) de los proyectos priorizados en el PMTI. Para ello, deberán asignarse los recursos suficientes que permitan el desarrollo de los estudios de preinversión, según las necesidades particulares de cada caso. Finalmente, el Gobierno nacional fortalecerá la FDN de manera que le permita operar adecuadamente optimizando los recursos necesarios para la construcción de infraestructura de transporte nacional.

El DNP con el apoyo de Mintransporte, diseñará un plan estratégico para la promoción y desarrollo de ILE que incluirá un instrumento de priorización de zonas estratégicas, una guía metodológica para el desarrollo de estudios, identificación de mecanismos de gestión del suelo, promoción de la inversión privada, modelos de financiación y esquemas institucionales para su promoción y puesta en marcha. Para el diseño de este plan, MinTransporte y la ANI identificarán, a partir del proceso actual de estructuración, las recomendaciones para la implementación de este tipo de proyectos.

Asimismo, MinCIT, Colciencias y Mintransporte diseñarán e implementarán un programa de extensión tecnológica e innovación logística para empresas que presten servicios de transporte y distribución de mercancía en todos los modos. De igual manera, para la promoción de servicios logísticos especializados el Mintransporte deberá identificar incentivos para el desarrollo de empresas de transporte multimodal.

Mintransporte actualizará y armonizará la normatividad para la habilitación y formalización de empresas de transporte de carga en los diferentes modos, de manera que los requerimientos para la habilitación se focalicen en garantizar la seguridad, el acceso, la disponibilidad del servicio del transporte y la reducción de la intermediación.

⁵³⁶ *Valor Residual de Concesiones:* El valor residual de activos comprende aquellos recursos derivados de los derechos económicos que el Estado tiene en una determinada obra de carácter público, ya sea concesionada o ejecutada por el estado mismo, susceptible de ser monetizados y utilizados para el financiamiento/fondeo de nueva infraestructura.

b. Reactivación del transporte ferroviario como motor de desarrollo de las regiones

1) Objetivo

Establecer e implementar la política nacional de reactivación y consolidación del transporte ferroviario de carga.

2) Estrategias y programas

El Gobierno nacional priorizará la política de reactivación y promoción del transporte ferroviario como parte del desarrollo de un sistema intermodal nacional, a través de la formulación e implementación del Plan Maestro Ferroviario, generando condiciones que permitan al ferrocarril explotar sus ventajas competitivas y fomentar su integración en las cadenas logísticas e intermodales.

El Ministerio de Transporte o la UPIT estará a cargo de la planificación general y requerimientos de la red férrea nacional. Por otra parte, de manera articulada con las entidades competentes (SIC, MINTIC y la DIAN, entre otras) se definirán las reglas de competencia, políticas aduaneras para el modo y servicios logísticos asociados⁵³⁷.

En línea con lo anterior, se deberá expedir una ley marco que defina la regulación de la actividad asociada a la infraestructura ferroviaria y de la prestación del servicio público de transporte ferroviario de carga, incluyendo su ordenamiento institucional, normatividad que determine los niveles admisibles de vibración y ruido del ferrocarril y los mecanismos de financiación de este modo de transporte, entre otros.

La CRIT o quien haga sus veces establecerá los modelos de gestión y la regulación técnica y económica⁵³⁸ que faciliten el desarrollo de las operaciones ferroviarias y su relación con los demás modos de transporte en condiciones de competitividad y seguridad en la operación de infraestructura⁵³⁹. La nación asume la responsabilidad general del desarrollo de la infraestructura nacional, al margen de los mecanismos que se determinen para la operación de los corredores, cuya entidad ejecutora será la Agencia Nacional de Infraestructura, manteniendo el INVIAIS la titularidad de la red férrea nacional.

El sector transporte deberá priorizar desde el año 2020, al menos, una partida anual no inferior al 5% del presupuesto general de la nación de inversión correspondiente a su cuota sectorial para el

⁵³⁷ Con el fin de garantizar condiciones a la libre competencia entre éstas.

⁵³⁸ Regulación técnica y económica abarcará reglamentación, normatividad, investigación de accidentes, resolución de conflictos, habilitación, permiso de operación y adjudicación de capacidad con base en la medición realizada por la entidad ejecutora.

⁵³⁹ La zona de dominio público, la zona de protección y el límite de edificación serán presentados por la entidad ejecutora del proyecto para aprobación de la CRIT.

desarrollo del modo férreo, igualmente garantizará que las tarifas por uso de la infraestructura de transporte ferroviario sean destinadas exclusivamente a la construcción, mantenimiento y operación del transporte ferroviario.

Finalmente, la planeación del sistema férreo podrá considerar la articulación con un plan de tierras, como instrumento de financiamiento público para incentivar la inversión privada en el desarrollo de nuevos generadores de carga, donde el ferrocarril capturará los principales volúmenes a ser movilizados por este modo de transporte. En el mismo sentido INVIAS desarrollará una estrategia para el aprovechamiento de las anexidades férreas a su cargo.

c. Aprovechamiento de la red fluvial para el posicionamiento del modo

1) Objetivo

Implementar el Plan Maestro Fluvial, buscando desarrollar y promocionar las ventajas del modo en un esquema de transporte intermodal.

2) Estrategias y programas

MinTransporte, en coordinación con los demás ministerios, promoverá la elaboración de un nuevo documento de política pública que incentive el desarrollo de proyectos e inversiones públicas y privadas en el modo fluvial.

Mintransporte con el apoyo del DNP analizará y desarrollará las acciones necesarias para impulsar la modernización y repotenciación de la flota fluvial, mejorando la eficiencia de las embarcaciones y teniendo en cuenta las especificaciones más apropiadas según las características de cada región.

MinTransporte, en coordinación con las entidades del sector, fortalecerá grupos especializados en las entidades competentes, para desarrollar y promocionar el modo como parte fundamental de la intermodalidad, buscando un incremento gradual de la asignación del presupuesto nacional y fuentes alternativas de pago.

MinTransporte y Cormagdalena definirán las actividades tendientes a la recuperación de la navegabilidad y servicios conexos del río Magdalena y estructurarán los proyectos necesarios. Adicionalmente, el INVIAS definirá las actividades tendientes a la construcción, rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura fluvial a su cargo, y estructurará los respectivos proyectos; así mismo, DIMAR realizará lo respectivo de acuerdo con su competencia.

MinTransporte expedirá las reglamentaciones necesarias y ajustará la normatividad respectiva, que contribuyan al desarrollo y promoción del transporte fluvial. Así mismo, INVIAS, Cormagdalena y DIMAR, actualizarán la información sobre estado, necesidades de inversión y especificaciones de la red fluvial navegable, información que será consolidada en sistemas de información interoperables

definidos por el MinTransporte y MinDefensa, en coordinación con Cormagdalena y el DNP, de acuerdo con las estrategias del PMF.

MinTransporte promoverá una política de inversión en Investigación, Desarrollo e innovación en los astilleros y talleres nacionales con tecnología apropiada para el desarrollo del transporte fluvial del país.

El Gobierno nacional con la promoción y desarrollo del modo fluvial elevará el nivel de los servicios que se prestan en la red fluvial, generando una mayor accesibilidad de los territorios y mayor movilidad de la población de la Colombia profunda, dotando estas regiones de mayor capacidad para competir y reducir las inequidades que le ha dado estar separadas por años del sistema de ciudades.

El Gobierno nacional continuará con la estructuración del proyecto Acuapista del Pacífico y su posterior implementación, realizando una evaluación de resultados para que sean replicables en otras cuencas del país donde se presenten rezagos sociales.

DNP estructurará proyectos tipo de infraestructura fluvial, con el fin de que los entes territoriales que así lo requieran, cuenten con una herramienta que les permita desarrollar su infraestructura con un enfoque costo eficiente. Así mismo, MinTransporte en coordinación con las entidades regionales y territoriales, apoyará la estructuración de proyectos de infraestructura de transporte fluvial con recursos de regalías.

MinTransporte en coordinación con sus entidades adscritas y demás entidades de gobierno, promoverá la inclusión de tecnología para la comunicación, monitoreo y control en los ríos y riberas de Colombia y su interconexión con el componente marítimo donde corresponda.

MinDefensa, a través de la Armada Nacional y la DIMAR, incrementará el nivel de seguridad fluvial y la cobertura del control de tráfico, efecto para el cual se fortalecerá el Sistema Nacional de Seguridad Marítimo, Fluvial y Portuario.

d. Política portuaria: accesos marítimos y nodos portuarios seguros y adaptados a los retos del comercio exterior

1) Objetivo

Fortalecer el sistema portuario colombiano y sus accesos marítimos.

2) Estrategias y Programas

El MinTransporte y la UPIT, en coordinación con las entidades competentes, formularán una visión de largo plazo del sector marítimo portuario que defina una institucionalidad eficiente evitando la

fragmentación de las funciones de autoridad portuaria, que considere distintos escenarios de capacidad y demanda del sistema portuario orientado a suplir necesidades de la industria marítima mundial, el comercio y del aparato productivo y que identifique acciones para el mejoramiento o nuevas oportunidades de servicios a carga y pasajeros⁵⁴⁰, bajo principios de sostenibilidad.

Mintransporte, en coordinación con MinAmbiente, las entidades concedentes y DIMAR, junto con distritos portuarios donde se emplacen puertos, deberán actualizar el instrumento de planificación portuaria y generar un desarrollo articulado de los terminales portuarios con el sistema de ciudades, priorizando y formulando planes maestros por zona portuaria que sirvan como insumo a los planes de ordenamiento territorial que se vayan a revisar o formular⁵⁴¹.

INVIAS, CORMAGDALENA y ANI implementarán el Plan Nacional de Dragados en coordinación con MinTransporte y la UPIT, enfocado en la estrategia de mantenimiento y profundización de los accesos marítimos, a través de APP u obra pública o fortaleciendo instituciones existentes⁵⁴² que considere el cobro por el uso del canal de acceso a buques teniendo en cuenta el ámbito regional y la competitividad; así mismo se considerará el reúso de los materiales dragados en las múltiples necesidades de los litorales del país. Adicionalmente MinTransporte revisará la destinación de los recursos recaudados por concepto de contraprestación portuaria, con el fin de evitar el uso de subsidios cruzados entre zonas portuarias.

MinTransporte definirá estrategias necesarias para garantizar eficiencia, actualización tecnológica y tarifas competitivas de los servicios que prestan las concesiones portuarias colombianas, mediante una regulación económica que incluya un marco tarifario actualizado, homogéneo y transparente, la revisión de la metodología de contraprestación, la revisión del marco legal vigente⁵⁴³ y la generación de un modelo de puerto-propietario (*landlord*)⁵⁴⁴ que considere una metodología de valoración de las inversiones en las zonas adyacentes que permita implementarlo⁵⁴⁵.

El Ministerio de Defensa, a través de la Armada Nacional y de la DIMAR, deberá incrementar el nivel de la seguridad integral marítima y la cobertura del control de tráfico, efecto para el cual se fortalecerá el Sistema Nacional de Seguridad Marítima, Fluvial y Portuaria.

⁵⁴⁰ Relacionados con servicios de *bunkering*, astilleros, financieros, de turismo de cruceros, entre otros.

⁵⁴¹ En los análisis de los planes maestros por zona portuaria se deberá incluir una valoración de las zonas adyacentes de cada terminal existente, para determinar la conveniencia de incorporarlas a un modelo *landlord* cuando se cumpla el plazo de cada contrato de concesión

⁵⁴² Que podrá considerar capacidades, infraestructura, medios tecnológicos, entre otras.

⁵⁴³ Ley 1 de 1991 y decretos reglamentarios, así como el decreto 1079 de 2015.

⁵⁴⁴ Modelo de operación portuaria donde el Estado se encarga de la construcción de la infraestructura, a la vez que es el dueño de la tierra y el privado de la construcción de la superestructura y la operación.

⁵⁴⁵ Que considere además las fuentes de financiación para la adquisición de terrenos que sean declarados de utilidad pública y para la construcción de la infraestructura, incluyendo el análisis del uso de la contraprestación, presupuesto general de la nación y cobros por el uso del canal de acceso a puertos marítimos.

e. Transporte aéreo, infraestructura y servicios

1) Objetivo

Desarrollar políticas, planes, programas y proyectos integrados en infraestructura aeronáutica y aeroportuaria, transporte y logística para el sector aéreo.

2) Estrategia y programas

El Gobierno nacional seguirá como política del sector aéreo la Visión 2030 del Plan Estratégico Aeronáutico consistente en movilizar 100 millones de pasajeros y duplicar el transporte de carga, en un entorno institucional claro, competitivo, conectado, seguro y sostenible, soportado en una infraestructura renovada, una industria robustecida y un talento humano de excelencia. Así mismo, sus ejes temáticos y objetivos estratégicos relacionados a continuación se constituirán en lineamientos de política enmarcados en instrumentos de planeación sectorial como el PMTI y PNA-COL, a saber:

- Institucionalidad: para consolidar roles de autoridad, de prestación del servicio y de investigación de accidentes
- Conectividad: para construir redes de servicios de transporte aéreo eficiente que conecte las regiones del país con los principales centros de producción y de consumo nacional y mundial
- Competitividad: para desarrollar políticas públicas y estrategias que fortalezcan el factor de productividad del transporte aéreo y estimulen los servicios hacia el crecimiento de la aviación civil en Colombia⁵⁴⁶
- Infraestructura y sostenibilidad ambiental: para lograr que la infraestructura, servicios aeroportuarios, de navegación aérea y la intermodalidad, cuenten con capacidad y eficiencia para atender el crecimiento de la demanda del sector en un contexto ambientalmente sostenible y procurando un aumento en la disponibilidad horaria de los aeropuertos que lo requieran
- Industria aeronáutica y cadena de suministro para potenciarla como proveedor de piezas, partes y componentes aeronáuticos certificados para la región y punto focal en la producción de aeronaves livianas (ALS) y no tripuladas (UAS-RPAS), impulsando servicios de mantenimiento y reparación de aeronaves
- Seguridad operacional y de aviación civil: para posicionar al país con el mayor nivel de implementación efectiva de estándares y mejores prácticas de seguridad operacional (safety), seguridad de la aviación civil (security) y facilitación

⁵⁴⁶ El Gobierno nacional revisará la posibilidad de simplificar y racionalizar el esquema de costos y cobros del transporte aéreo.

- Desarrollo del talento humano: fortalecer la gestión del conocimiento para lograr el desarrollo integral y sostenible, en línea con el crecimiento de la aviación civil.

En desarrollo de lo anterior, el MinTransporte, la ANI y Aerocivil, impulsarán las políticas, planes, programas y proyectos necesarios para garantizar en condiciones de intermodalidad, competitividad, resiliencia y sostenibilidad ambiental, el desarrollo oportuno y eficiente de infraestructura aeroportuaria y de plataformas logísticas especializadas⁵⁴⁷, bajo el concepto de aeropuertos inteligentes, tanto en la infraestructura aeronáutica con sus servicios asociados, de tal forma que contribuyan a mejorar la cobertura y calidad del transporte aéreo, hacia las zonas aisladas, entre las distintas regiones del país y conexiones internacionales, con el fin de brindar mayores y mejores condiciones de conectividad.

Una vez expedida la reglamentación de las Zonas Únicas de Inspección (ZUI), el sector transporte evaluará las condiciones y forma de implementación en la nueva infraestructura aeroportuaria. Adicionalmente, se continuará con el desarrollo de la política de los servicios aéreos esenciales de pasajeros y carga, para incrementar la oferta de servicios en las regiones aisladas del país.

f. Transporte carretero estratégico para la integración nacional, territorial y la competitividad

1) Objetivo

Mejorar la calidad del transporte carretero, en términos de capacidad / estado de la infraestructura y de la prestación de servicios para garantizar la conectividad entre centros de producción, distribución y consumo, así como la integración de los territorios.

2) Estrategias y programas

Se fortalecerán las gerencias en las entidades ejecutoras de los proyectos, dedicadas a la ejecución, operación, gestión predial, permisos, licencias ambientales, gestión del traslado de redes de servicios y entrega de garantías en la consecución de contratos de crédito de los proyectos faltantes, cumpliendo los plazos de la etapa de pre-construcción e inicio de obra. A través del fortalecimiento de la gestión del sector, se busca acelerar el ritmo de ejecución de las concesiones de cuarta generación (en las diferentes etapas) con el objetivo de concluir la fase constructiva de estos proyectos y poner en operación sus principales unidades funcionales.

INVIAS dará continuidad a la calidad de servicio en los corredores que sean objeto de terminación anticipada de contratos de concesión, garantizando los medios para su mantenimiento y operación, así como el correcto trámite legal en los tiempos acordados.

⁵⁴⁷ Que incluya servicios de mantenimiento de aeronaves, servicios de valor agregado, certificación internacional de aeropartes, entre otros.

El Gobierno nacional desarrollará una política que permita regular la funcionalidad y operatividad de las dobles calzadas, y las actividades adosadas a las autopistas, que permitan el aprovechamiento total de la capacidad de la infraestructura vial.

INVIAS continuará con el mejoramiento de la red nacional no concesionada que hoy se encuentra en afirmado, priorizando corredores identificados en el PMTI y aquellos que contribuyan a la consolidación territorial. Para ello, elaborará metodologías que permitan e incentiven el uso de tecnologías alternativas en tramos de la red vial nacional con bajos volúmenes de tránsito.

Para garantizar la sostenibilidad de mejoramientos realizados, INVIAS llevará a cabo un programa de mantenimiento y rehabilitación enfocado en tramos ya intervenidos, que no se encuentren concesionados, en corredores definidos por la UPIT y en proyectos ejecutados por INVIAS con base en el PMTI.

INVÍAS y ANI implementarán un programa de atención preventiva y recuperación de sitios vulnerables sobre la red primaria, que complementen sus protocolos de atención de emergencias. De igual forma, el Mintransporte consolidará medidas de gestión de riesgo ante fenómenos asociados a variabilidad y cambio climático para cuantificarlas e incluirlas en las etapas de planeación, ejecución y operación de proyectos.

La ANSV, en coordinación con INVIAS, ANI y autoridades locales identificarán puntos críticos de siniestralidad vial para definir e implementar acciones que mitiguen condiciones inseguras de la infraestructura.

MinTransporte continuará con la política de asistencia técnica a territorios en la formulación e implementación del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional (PNVIR), y apoyará en la culminación de los inventarios y priorización de proyectos de la red regional. Así mismo, promoverá la transferencia de red nacional y territorial en el marco de la revisión de la Ley 105 de 1993.

El Gobierno nacional definirá las medidas para la modernización del parque automotor de carga, a través de la formulación de un nuevo programa que promoverá la modernización de los vehículos de esta modalidad, dentro del cual se podrá establecer incentivos tributarios y/o financieros para la modernización del parque automotor por carretera. De otra parte, y con el ánimo de fortalecer la legalidad en el sector, se adelantarán las acciones que permitan corregir las fallas del mercado. En este mismo sentido, el Gobierno nacional podrá formular programas e incentivos similares para las demás modalidades de transporte.

MinTransporte desarrollará metodologías para definir la viabilidad de regulación de vehículos combinados de carga (VCC) o extra dimensionados por las vías del territorio nacional, tomando en cuenta factores como la seguridad e infraestructura vial, movilidad, logística, entre otros, para determinar la conveniencia de la actualización, modificación o expedición de la reglamentación respectiva.

g. Adecuación de infraestructura de pasos de frontera para la integración regional

1) Objetivo

Priorizar pasos de frontera que requieren intervención, definir las fuentes de financiación para infraestructura y dotación y poner en marcha el modelo de operación en los pasos de frontera.

2) Estrategias y programas

El Ministerio de Relaciones Exteriores, las entidades involucradas⁵⁴⁸ y el DNP diseñarán la metodología para la priorización de intervención en pasos de frontera, y determinarán los requerimientos de inversión de estos, incluyendo infraestructura, equipamiento y personal necesario para su operación y fuentes de financiación.

En concordancia con el Programa Nacional de Servicio al Ciudadano (PNSC), las entidades de control en las zonas fronterizas concurrirán con los recursos requeridos para la prestación del servicio, e implementarán el modelo de gestión integrada y coordinada de controles y servicios en pasos de frontera.

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Carga transportada en el modo fluvial	Por definir	Por definir
Transporte	Promedio de edad del parque automotor de carga de la flota de vehículos con peso bruto superior a 10,5 toneladas	Por definir	Por definir
Transporte	Proyectos estructurados bajo esquema de APP	Por definir	Por definir

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

Objetivo: Reactivación del transporte ferroviario como motor de desarrollo de las regiones

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Red férrea en condiciones de operación	Por definir	Por definir
Indicadores de Producto			

⁵⁴⁸ DIAN, ICA, INVIMA, Policía Antinarcóticos, MinSalud, Unidad Administrativa Especial de Migración Colombia

Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Infraestructura de transporte férreo	Vía férrea con operación comercial	Por definir	Por definir

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

Objetivo: Aprovechamiento de la red fluvial para el posicionamiento del modo

Indicadores de Resultado				
Sector	Indicador		Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Número de embarcaciones registradas en el modo fluvial		Por definir	Por definir
Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Infraestructura de transporte fluvial	Muelle Fluvial construido, mejorado y/o mantenido	Por definir	Por definir

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal

Objetivo: Política portuaria: Accesos marítimos y nodos portuarios seguros y adaptados a los retos del comercio exterior

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Infraestructura de transporte fluvial	Accesos marítimos mejorados, construidos y/o profundizados	Por definir	Por definir

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal.

Objetivo: Transporte aéreo, infraestructura y servicios

Indicadores de Resultado				
Sector	Indicador		Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Acuerdos celebrados en materia aerocomercial con otros países (o Estados)		Por definir	Por definir
Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)

Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Infraestructura y servicios de transporte aéreo	Aeropuertos no concesionados mejorados en su infraestructura física	Por definir	Por definir

Capítulo / Eje: Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional

Línea: Corredores estratégicos intermodales: red de transporte nacional, nodos logísticos y eficiencia modal.

Objetivo: Transporte carretero estratégico para la integración nacional, territorial y la competitividad

Indicadores de Resultado				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Red vial nacional primaria en buen estado		Por definir	Por definir
Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria con mantenimiento y/o rehabilitación	Por definir	Por definir
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Vía primaria mejorada	Por definir	Por definir
Transporte	Infraestructura red vial primaria	Proyectos en etapa de operación y mantenimiento Programa 4G	Por definir	Por definir
Transporte	Infraestructura red vial primaria	CENAF y/o CEBAF intervenidos y dotados	Por definir	Por definir

D. Financiación eficiente de transporte: movilización de nuevas fuentes de pago

En una situación fiscal y de recursos públicos comprometidos en proyectos en ejecución, facilitar el uso de fuentes alternativas de pago es uno de los principales retos sectoriales, dadas las cuantiosas inversiones requeridas para mejorar la prestación de servicios de transporte y cerrar la brecha en infraestructura y aumentar la calidad en la prestación de servicios.

1. Diagnóstico

Según DNP, las necesidades presupuestales de infraestructura en el país requerirían una inversión aproximada de \$342 billones de pesos, de los cuales el sector transporte abarca más del 60%.

Tabla 25. Necesidades de inversión en todos los sectores de infraestructura⁵⁴⁹ (billones de pesos)

Sector	Valor inversión
Transporte	\$216,8
Acueducto	\$29,2
Alcantarillado	\$14,2
Aseo	\$3,3
Energía	\$6,1
Salud	\$47,4
Educación	\$3,8
Justicia	\$4,5
Edificaciones públicas	\$1,4
Agroindustria	\$15,3
Total	\$342

Fuente: DNP,

En infraestructura de transporte se han logrado importantes avances gracias al esfuerzo realizado por el Gobierno Nacional por construir un nuevo activo financiero de infraestructura de clase mundial, basado en un marco normativo e institucional sólido, en un contrato de concesión estandarizado y bancable, y en contratos de crédito con estándares internacionales de *project finance*. Sin embargo, y a pesar de lo que esto significó para la superación de la brecha en infraestructura de transporte, se requieren inversiones en los siguientes frentes:

- **Carreteras:** hay que estructurar la siguiente generación de carreteras nacionales, así como invertir en soluciones de accesos y pasos urbanos que permitan aprovechar la red nacional y de esta manera reducir los tiempos de viaje y los costos operacionales.
- **Logística e intermodalismo:** se debe promover el intermodalismo para permitir una mayor eficiencia en el movimiento de carga, y que por lo tanto redunde en menores tiempos y costo logísticos. Resulta conveniente desarrollar los principales corredores ferroviarios y fluviales, con el fin de diversificar la oferta de transporte.
- **Vías para la estabilización y la integración regional:** La red vial secundaria y terciaria constituye cerca del 90% de las carreteras del país. Estas son necesarias para el desarrollo regional y la disminución de la pobreza rural. Sin embargo, en los últimos años el avance en la construcción y mantenimiento de esta infraestructura ha sido insuficiente.
- **Transporte público colectivo de pasajeros:** La mayoría de los sistemas de transporte en el país tienen un creciente déficit en infraestructura y en operación. Esto ha sacrificado la calidad en la prestación del servicio e incrementado tarifas, por lo cual los usuarios buscan medios alternativos (motorización y alternativas ilegales) y como consecuencia se ha puesto en riesgo la sostenibilidad operativa, económica, financiera y ambiental de los sistemas, lo cual es agravado por el uso intensivo de automóviles, motocicletas, y por la ilegalidad.

⁵⁴⁹ Información con base en planes sectoriales de largo plazo (por la metodología utilizada se pueden estar subestimando las necesidades en algunos sectores). La inversión se tiene estimado realizarlas en un periodo entre 2016 y 2035, que es el plazo del Plan Maestro de Transporte Intermodal.

Esta línea se concentra en nuevas fuentes de pago en el sector de transporte, pero invita a la creación de una Comisión que avance en otros sectores que enfrentan retos de financiación como los que se presentan a continuación:

- La inversión en el sector salud (\$47,4 billones) busca normalizar la red pública existente y alcanzar la razón óptima de camas por habitante. En el sector educativo, la inversión estimada (\$3,8 billones) tiene como fin suplir el déficit de 25.000 aulas y la implementación de la jornada única.
- Para garantizar la cobertura universal y la construcción de plantas de tratamiento de agua potable se requieren \$29,2 billones. En cuanto a las redes de alcantarillado, es necesario proveer cobertura universal y garantizar el adecuado tratamiento de las aguas residuales. Para cumplir con este propósito, son necesarias inversiones del orden de \$14,2 billones. Por último, el sector de aseo requiere \$3,3 billones para llegar a un 100% de disposición de residuos de forma eficiente y adecuada.
- La suficiencia energética es un elemento fundamental para el país. Las inversiones en el sector energético para garantizar la cobertura universal y la diversificación de la matriz energética del país se estiman en \$6,1 billones.

La presión por mayores montos de inversión genera inflexibilidades de mediano plazo en los recursos provenientes del presupuesto general, y limita la posibilidad de utilizarse como la fuente de pago principal, como fue el caso del programa 4G, en los que, en promedio, más del 50% del fondeo corresponde a vigencias futuras.

Los entes territoriales deben contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de transporte y contar con mecanismos de gestión de la demanda, para lo cual pueden definir y establecer fuentes de pago alternativas a las tarifas a los usuarios de transporte público, entre otros se relacionan los siguientes:

- Contribución por el servicio de estacionamientos fuera de vía
- Contribución por estacionamiento en zonas de uso público (en vía)
- Cobros por congestión
- Cobros por contaminación
- Peajes urbanos
- Valorización, subasta de norma urbanística, herramientas de captura del valor del suelo y cobro o aportes por edificabilidad adicional
- Publicidad
- Arrendamiento de espacios en infraestructura asociada al sistema

Si bien las entidades territoriales han realizado esfuerzos por estructurar fuentes alternativas de pago, se han presentado retos debido a que en algunos casos existe dificultad para la gestión del cobro o la impopularidad de las medidas.

Es necesario identificar y movilizar nuevas fuentes de pago que aporten recursos adicionales a las fuentes tradicionales (presupuesto público, peajes o tarifas) para viabilizar este tipo de proyectos. La ausencia de estas fuentes de pago dificulta cerrar la brecha actual y futura del sector transporte.

Finalmente, según el PMTI, debido a la ausencia de la declaratoria y avalúo de los proyectos (anuncio de proyecto), el Estado adquiere los predios para la infraestructura, en ocasiones hasta en valores 600% mayor a su valor real al momento de dar inicio el proyecto, lo que encarece en gran medida los proyectos. El uso efectivo de los instrumentos de gestión del suelo para construir el valor del suelo en los proyectos de infraestructura no solo redunda en procesos más eficientes desde el punto de vista financiero del proyecto, sino más transparentes y objetivos desde la propia ejecución (reduciría márgenes ambiguos de negociaciones que se realizan sin el uso de esta figura).

2. Objetivos y estrategias

a. Objetivos

Promover el desarrollo de fuentes de pago alternativas para fondear proyectos de transporte, y de esta manera ayudar a viabilizar las diferentes iniciativas que requieren recursos adicionales para su implementación.

b. Estrategias

Se desarrollarán fuentes de pago alternativas que apalanquen proyectos de infraestructura y transporte, y que viabilicen iniciativas públicas que no cuentan con los recursos suficientes para su implementación (Gráfica 81).

Gráfica 81. Fuentes de pago alternativas⁵⁵⁰

	Cargos a usuarios	Cargos a la propiedad	Otros
Subnacional	<ul style="list-style-type: none"> • Impuesto a vehículos nuevos • Incremento impuesto vehículos automotores (Base Gravable) • Tasa a la circulación en pico & placa • Incremento sobretasa combustible • Contribución garajes y estacionamientos • Cobros por congestión • Cobros por contaminación 	<ul style="list-style-type: none"> • Valorización local • Participación de Plusvalía • Transacciones con norma urbanística • Cobro por mayor edificabilidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Posición en negocios inmobiliarios
Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento Base Gravable vehículos automotores • Impuesto a vehículos nuevos • Tasa a la circulación en pico & placa • Cobro por contaminación • Cobro por siniestralidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribución Nacional de Valorización 	<ul style="list-style-type: none"> • Valor Residual de Concesiones • Posición en negocios inmobiliarios • Esquemas de APP pública sobre el aprovechamiento productivo de la tierra • Obras por impuestos

Nota: en color rojo las fuentes de pago con potencial de uso en proyectos de infraestructura. En color verde aquellas fuentes de pago con potencial uso en Fondos de estabilización tarifaria para sistemas de transporte público, y en color blanco aquellas con potencial uso para los dos anteriores

Fuente: FDN.

Los modelos de financiación deben ser atractivos para los municipios y distritos a través de instrumentos de captura de valor del suelo que apalanquen total o parcialmente proyectos de infraestructura nacional. Las autoridades de transporte deberán explorar ingresos que permitan subvencionar la *operación* de los sistemas de transporte, para poder prestar un servicio de calidad a los usuarios.

1) Incentivar en los Gobiernos subnacionales la búsqueda de fuentes de pago alternativas para el desarrollo de proyectos de infraestructura y sistemas de transporte público colectivo

El Ministerio de transporte explorará las fuentes de pago vigentes, que puedan destinarse para atender diferentes necesidades de financiación para sistemas de transporte público colectivo o infraestructura nacional y subnacional.

⁵⁵⁰ El valor residual de activos comprende aquellos recursos derivados de los derechos económicos que el Estado tiene en una determinada obra de carácter pública, ya sea concesionada o ejecutada por el estado mismo, susceptible de ser monetizados y utilizados para el financiamiento de nueva infraestructura.

Promoción en los Gobiernos territoriales para la implementación de fuentes de pago alternativas para el desarrollo de proyectos de transporte. El gobierno nacional apoyará a las entidades territoriales en la estructuración de fuentes de pago alternativas para proyectos de transporte de acuerdo con las particularidades de cada territorio.

2) Gestión del suelo para el desarrollo de infraestructura

Se promoverá un programa de concurrencia entre el gobierno nacional y los territoriales en materia de apoyo a la estructuración de mecanismos de captura de valor del suelo, para apalancar (total o parcialmente) infraestructura de transporte del orden nacional, que se desarrollan territorialmente en jurisdicciones de uno o varios municipios. Lo anterior considera el mutuo beneficio entre el gobierno nacional y subnacionales por el desarrollo de estas infraestructuras y, además, la generación de capacidad instalada y de ingresos en los subnacionales.

Este programa focalizará sus esfuerzos en proyectos de transporte en zonas con alto potencial de utilización de los instrumentos de captura de valor del suelo y que requieren complementar las fuentes de pago para viabilizar su implementación.

3) Definición de criterios relacionados con nuevas fuentes de pagos alternativas para acceder a recursos de cofinanciación

La Nación definirá criterios mínimos para la presentación de proyectos que los gobiernos subnacionales esperan cofinanciar con recursos de la Nación. Además de los requisitos que en su momento defina la autoridad del caso, la documentación que se presentará a la Nación incluirá:

- Estudio de prefactibilidad técnica, legal y financiera
- Análisis de fuentes de pago de todas las partes cofinanciadoras del proyecto, para las diferentes etapas (construcción, operación y mantenimiento), incluyendo los diferentes componentes del proyecto (obra civil, equipos y sistemas, predios, etc.). El análisis contendrá además una valoración completa de la bancabilidad del proyecto y el potencial de ingresos
- Análisis de fuentes de pago alternativas y su propuesta de implementación para efectos de fondear total o parcialmente el proyecto
- En los Convenios de cofinanciación o cualquier otro mecanismo legal similar, podrá condicionarse el desembolso de los recursos, a la realización de medidas concretas y reales, particularmente en lo relacionado con fuentes de pago alternativas, que aporten a la puesta en marcha de los proyectos de la forma prevista en los estudios

4) Programa de proyectos demostrativos para el uso de fuentes de pago alternativas

MinTransporte estructurará un programa de proyectos de transporte, tanto de índole nacional como subnacional, en el cual se seleccionen aquellos que tienen un alto potencial para ser fondeados con fuentes de pago alternativas. El Gobierno nacional apoyará a los entes territoriales que implementen

programas piloto de cargos a la propiedad o a los usuarios u otros mecanismos, mediante asistencia técnica, legal o financiera durante el proceso de planeación, implementación y seguimiento.

De igual forma, en el evento de presentarse reprogramación de recursos de cofinanciación para los proyectos que hacen parte de los SITM y SETP que actualmente son cofinanciados por la Nación, se priorizarán aquellos que estén en proceso de implementar estos programas piloto que apuntan a la sostenibilidad de la operación de los sistemas de transporte a través del uso concreto de fuentes de pago alternativos.

c. Diseño de esquemas para la prestación sostenible de servicios de transporte público colectivo

1) Regulación de instrumentos de financiación y estabilización tarifaria por la Comisión de Regulación de Infraestructura y Transporte (CRIT)

El Decreto 947 de 2014 establece como función de la CRIT definir y adoptar el marco de regulación económica de los mercados de infraestructura y servicios de transporte teniendo en cuenta, entre otros, condiciones de eficiencia, disponibilidad, niveles de servicio, garantía de continuidad del servicio de transporte y estándares de calidad.

La CRIT, o quien haga sus veces, gestionará ante las entidades competentes la expedición reglamentación de los instrumentos que permitan a los Gobiernos subnacionales instrumentar fuentes de pago alternativas y apoyará a los entes territoriales en la gestión de la reglamentación territorial.

d. Implementación de fuentes de pago particulares en proyectos de índole nacional

1) Implementación de valor residual de concesiones

MinTransporte, con el apoyo de la ANI, INVIA, Aerocivil, y DNP, diseñará una política pública y una reglamentación general, con la metodología y los instrumentos de análisis para identificar y obtener los recursos conocidos como “valor residual de las concesiones”. Asimismo, se deberá promover una ley que establezca los mecanismos para apalancar el desarrollo de nuevos proyectos de transporte.

2) Reglamentación de la Contribución Nacional de Valorización

En concordancia con lo definido en la Ley 1819 de 2016, el Gobierno Nacional diseñará una política pública y construirá un decreto reglamentario para la implementación de la Contribución Nacional de Valorización.

3) Uso de mecanismo pasivos de gestión del suelo – Anuncio de proyecto

Todos los proyectos sector transporte deberán anunciar el proyecto, y en tal sentido, ordenar y elaborar avalúos de referencia relacionados con los suelos objeto de procesos de enajenación para el futuro desarrollo de la infraestructura, en el momento en que finalice las prefactibilidades de dichos proyectos, dejando incisos que permitan prever las siguientes situaciones: (i) cuando en tramos específicos de la geometría original de la obra en fase de prefactibilidad surjan variaciones del trazado, el anuncio podrá ajustarse y por ende el avalúo de referencia también tendrá vigencia desde el momento mismo de la declaratoria original; (ii) en aquellos eventos en que la variación sea considerable, se deberá hacer un anuncio nuevo para los tramos específicos y se ordenará que los avalúos de referencia se hagan y generen vinculación para dichos tramos, desde que se anuncie el ajuste al anuncio del proyecto.

VII. Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento

Las TIC habilitan la agregación de valor transversal en la economía, generan nuevos negocios y son la puerta de entrada a la industria 4.0. Se avanzará en el cierre de la brecha digital en todos los territorios, se aumentará la velocidad de descarga de internet, se reorganizará el sector, sus fondos y su regulación, se promoverá la difusión pública con contenidos públicos y se generará talento para el mundo digital. El sector público cambiará procesos y cultura, y explotará datos masivos para aumentar eficiencia y generar valor nacional y regional. El sector privado adoptará tecnologías modernas de gestión, producción y transacción.

Se modernizará la institucionalidad sectorial y se tendrá un único fondo convergente, se aumentará la inversión privada en conectividad en todo el territorio por la creación de un regulador único, se adelantará una subasta en la banda de 700 MHz para facilitar el despliegue de la banda ancha y la conectividad, se transformará el sector postal, se desarrollarán modelos de incentivos y negocio para acelerar la inclusión digital, así como programas para empoderar ciudadanos y firmas en el entorno digital.

Se impulsará la transformación digital de la administración pública, se promoverá el desarrollo del talento para la gestión digital, se estimulará la inversión privada en modernización y aprovechamiento de tecnologías productivas y de inteligencia (IoT, analítica, IA, sistemas autónomos), se plantearán las bases para una política satelital, se cofinanciará la transformación digital territorial pública e iniciativas de ciudades inteligentes.

Un aumento de 10 pp en penetración de banda ancha efectiva podrá aumentar el PIB hasta en 0,3% en 2022.

Por último, cabe resaltar que las estrategias planteadas en este pacto permitirán alcanzar el cumplimiento de la Agenda 2030 y de sus ODS. En particular, este pacto se relaciona y sus propuestas se alinean con los ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: Industria, innovación e infraestructura, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



A. Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos

Las TIC son una plataforma transversal que habilita la agregación de valor para toda la economía y la generación de nuevos negocios que contribuyen a la competitividad del país y al crecimiento económico. El impacto positivo de las TIC sobre la economía y el bienestar es bien conocido. Por ejemplo, Czernich et. al (2011), analizando los países de la OCDE, encuentran que un incremento de 10 puntos porcentuales (pp) en la penetración de banda ancha aumenta entre 0,9 y 1,5 pp el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. En América Latina, García-Zaballos & López-Rivas (2012) encuentran que un aumento promedio del 10% en la penetración de banda ancha genera un incremento del 3,19% del PIB per cápita y 2,61% de la productividad total de los factores. Por otra parte, el DNP (2018), al analizar el efecto de velocidad de Internet sobre la economía, encuentra que un aumento de 1 Megabit por segundo (Mbps) de velocidad promedio país genera un impacto de 1,6% en el PIB per cápita.

Aunque en Colombia la penetración del servicio de Internet ha mejorado, tiene los siguientes problemas: (i) la velocidad de penetración de Internet ha sido lenta en comparación con otros países; (ii) la penetración ha sido desigual, lo que ha generado brechas geográficas y sociales; (iii) la calidad del servicio (medida por velocidad de descarga) es baja en comparación con los estándares internacionales. De esta forma se limitan las oportunidades generalizadas de desarrollo social y económico en una sociedad que se hace cada día más digital. El cierre de la brecha digital entre la población es un reto inaplazable que exige el concurso del sector público y el privado.

1. Diagnóstico

a. Marco normativo, institucional y de financiación desactualizado

El marco normativo, institucional y de financiación que establece las reglas de juego entre los diferentes agentes públicos y privados del sector, debe adaptarse a las nuevas realidades tecnológicas y de mercado. En Colombia este marco no está armonizado con la convergencia

tecnológica y de mercados de los servicios que lo componen (v.gr., la convergencia de la prestación de todos los servicios TIC a través de Internet). Esto genera desincentivos a la inversión por la desarticulación y duplicidad de funciones y esfuerzos⁵⁵¹.

El marco institucional sectorial (Tabla 26) está compuesto por siete entidades del orden nacional. Algunas de ellas actúan sobre un mismo pilar (v.gr. la regulación *ex ante*), lo que genera ineficiencia institucional, inseguridad jurídica y desincentivos a la inversión privada.

Tabla 26. Marco institucional del sector TIC

	Promoción	Políticas	Regulación exente infraestructura mercados plataformas y/o usuarios	Regulación de contenidos televisión y radio	Espectro radioeléctrico	Control y vigilancia	Regulación expost competencia y usuarios	Regulación y/o promoción contenidos digitales	Derechos de autor
 MINTIC	●	●	●	●	●	●			
 CRC Gobernación de Regulación de Comunicaciones		●	●						
 ANTV ⁺ Aerovía Nacional de Televisión	●	●	●	●	●	●			
 ANE Agencia Nacional del Espacio		●			●	●			
 Industria y Comercio SUPERINTENDENCIA		●					●		
 MININTERIOR		●							●
 DNP DANE ESTADISTICA NACIONAL		●							

Fuente: (DNP, 2016).

El sector TIC cuenta con dos fondos para la financiación del servicio universal. El Fondo de TIC (FonTIC) es administrado por el MinTIC, y el Fondo para el Desarrollo de la Televisión y los Contenidos (FonTV) es administrado por la ANTV. Los ingresos del FonTIC y el FonTV provienen principalmente de las cargas económicas específicas pagadas por la industria de telecomunicaciones y de televisión que, a pesar de operar en un entorno convergente, tienen asimetrías⁵⁵². Esto es una barrera para aumentar la competencia y habilitar la inversión privada.

b. Los avances en conectividad de Internet han sido desiguales entre regiones y entre grupos de ingreso

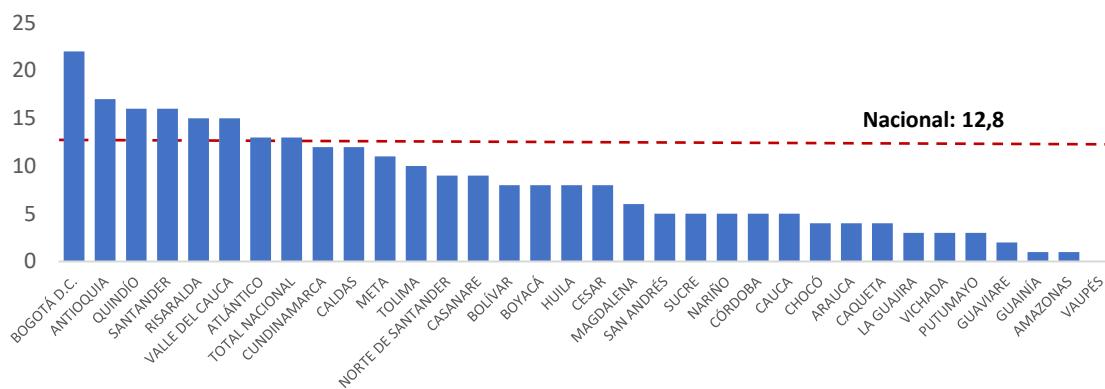
La primera barrera para obtener los beneficios de las TIC es la ausencia de acceso al servicio. En Colombia, el indicador de suscripciones a Internet de banda ancha fija por cada 100 habitantes de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) se ubicó en 12,9 en 2017, mientras en este

⁵⁵¹ Por ejemplo, los operadores tradicionales pueden tener incentivos negativos para desplegar infraestructura si un OTT usa esa infraestructura y no existe remuneración suficiente para el inversionista original.

⁵⁵² Por ejemplo, al comparar las tasas equivalentes sobre ingresos brutos calculados en el año 2017, los PRST pagan al FonTIC 2,2 %, mientras la TV abierta paga al FonTV 1,5 % y la TV por cable 8,18 % (DNP, 2017).

mismo año Brasil presentó 13,7; Argentina, 17,8; Chile, 16,9, y Australia, 32,4. En banda ancha móvil Colombia se encontró en 45,5 en 2016, mientras Argentina estuvo en 80,5; Chile 69 y Brasil 89,5. A esto se suma la penetración desigual en términos regionales y socioeconómicos. En la Gráfica 82 se observa que 18 departamentos se encuentran por debajo del promedio nacional de suscriptores de Internet fijo por cada 100 habitantes.

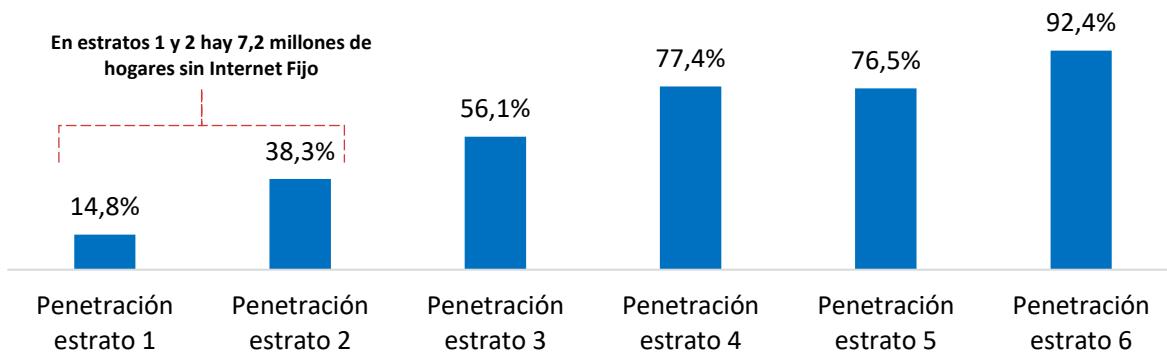
Gráfica 82. Suscripciones de Internet fijo por cada 100 habitantes por departamento



Fuente: MinTIC - Boletín Trimestral (4to trimestre 2017)

A nivel socioeconómico, la brecha en acceso a estos servicios entre estratos es significativa y representa un riesgo de aumento en las brechas sociales y económicas. Los estratos 1, 2 y 3 tienen penetración de Internet en hogares por debajo del 50 %, mientras que los estratos 4, 5 y 6 superan a estos por más de 30 puntos porcentuales (Gráfica 83).

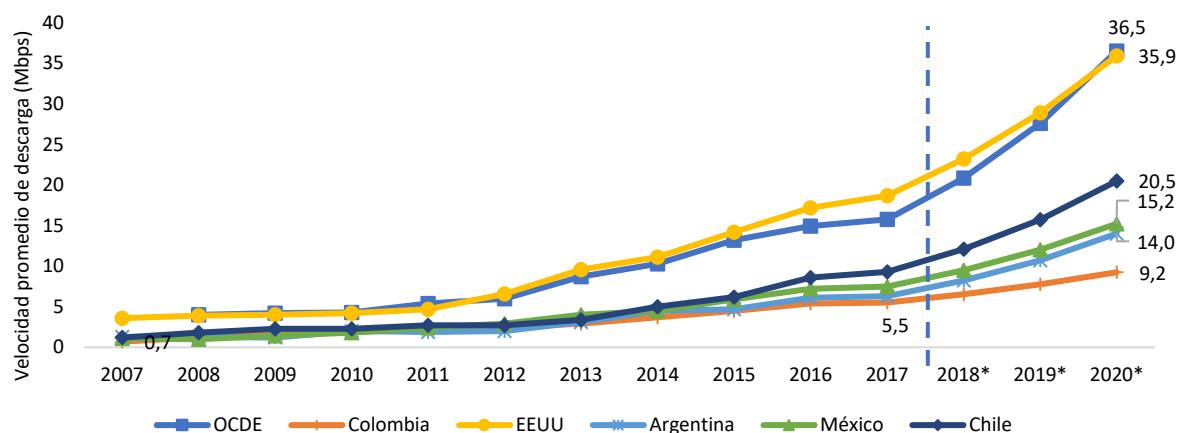
Gráfica 83. Penetración de Internet fijo por estratos (2017)



Fuente: (DNP, 2017) con datos de la ECV 2017

La velocidad promedio de descarga en Colombia fue de 5,5 Mbps en 2017, por debajo de pares latinoamericanos referentes y del promedio de la OCDE, el cual se ubica en 15,7 (Gráfica 84).

Gráfica 84. Velocidad promedio (Mbps) 2007-2017 y proyecciones 2018-2020



Fuente: (Akamai, 2017)

* Datos estimados usando la Tasa Anual de Crecimiento Constante (TACC) entre 2007 y 2017 de cada serie.

En 2010, Colombia ocupó el puesto 76 sobre 152 países en el Índice de Desarrollo de las TIC (IDI)⁵⁵³ con un puntaje de 3,91⁵⁵⁴. Los avances obtenidos se reflejaron en un puntaje de 5,36 en 2017 (Gráfica 85). No obstante, este corresponde al puesto 84 de 176 países porque otros países han avanzado más rápido.

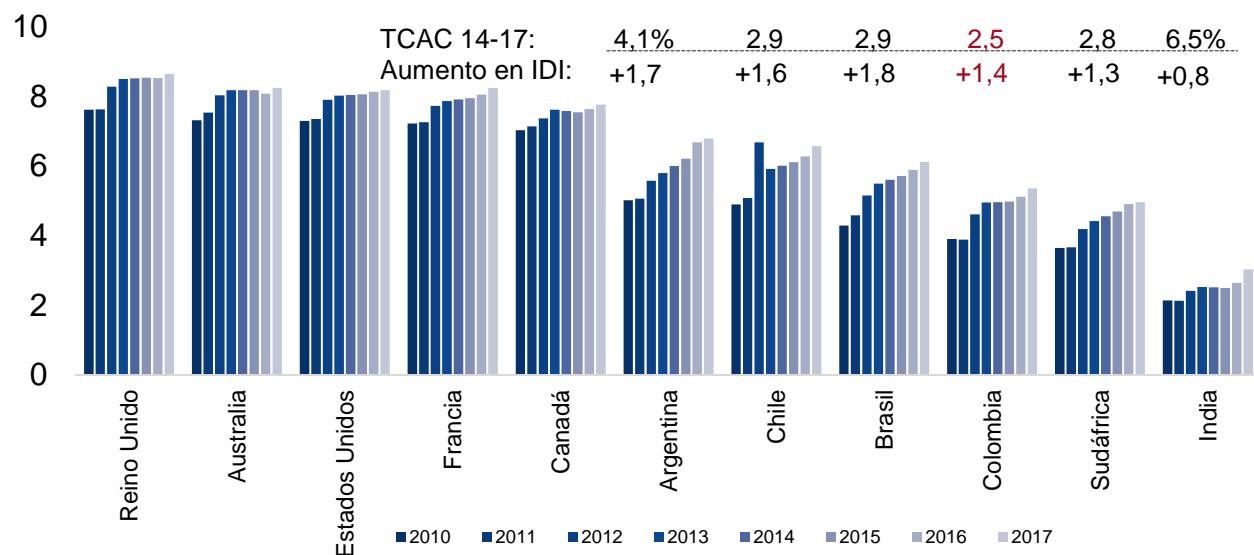
Este rezago relativo se concentra en el subíndice de uso⁵⁵⁵: entre 2016 y 2017, Colombia aumentó este subíndice en 0,26 puntos, mientras el aumento promedio mundial fue de 0,31.

⁵⁵³ Conocido como IDI, en inglés: *ICT Development Index*. Medido a partir de 11 indicadores sobre acceso, uso y habilidades TIC.

⁵⁵⁴ Donde 0 es la calificación más baja y 10 la más alta.

⁵⁵⁵ Este subíndice captura la intensidad de las TIC e incluye tres indicadores de intensidad y uso (personas que utilizan Internet, suscripciones de banda ancha fija y suscripciones de banda ancha móvil)

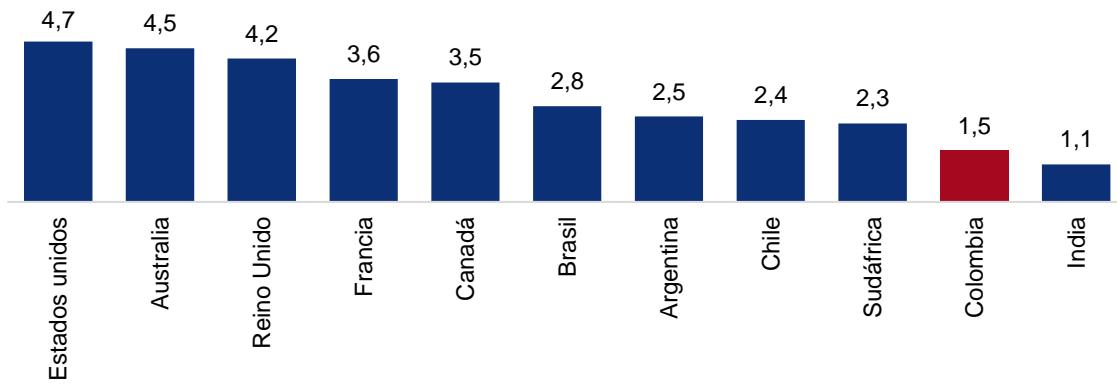
Gráfica 85. IDI 2010 - 2017



Fuente: (UIT, 2010-2017)

Al comparar el desempeño de Colombia con otros países en el uso de las tecnologías móviles según el GMEI⁵⁵⁶ medido por la GSMA⁵⁵⁷, se encuentra que las tecnologías móviles se usan en actividades poco productivas (Gráfica 86). El país se ubica en el puesto 41 entre 56 evaluados, con un puntaje de 1,5.

Gráfica 86. Global Mobile Engagement Index (2017)



Fuente: (GSMA Intelligence, 2017)

⁵⁵⁶ En inglés “Global Mobile Engagement Index”. Es un índice entre 0 y 10 que agrupa 28 variables sobre el uso de las tecnologías móviles para actividades socioeconómicas productivas.

⁵⁵⁷ GSMA es una organización mundial de operadores móviles y compañías relacionadas.

2. Objetivos

a. Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC

- Fortalecer y adaptar el marco normativo, institucional y financiero del sector TIC y las funciones del regulador único e independiente.
- Crear un fondo único para la promoción de las TIC.
- Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet.
- Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico.
- Fortalecer la televisión y radio pública, con énfasis en contenidos públicos.
- Reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a nivel nacional y, en especial, territorial.

b. Acelerar la inclusión social digital

- Implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida.
- Implementar incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla.
- Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales.
- Fortalecer el programa Computadores para Educar (CPE) para cerrar la brecha entre regiones.
- Promover el acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad.

c. Empoderar ciudadanos y hogares en el entorno digital

- Proveer a la población el acceso a las habilidades digitales básicas, así como herramientas, aplicaciones y contenidos que les permitan hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias.

3. Estrategias y programas

a. Crear las condiciones habilitantes para la masificación de las TIC

1) Fortalecer y adaptar el marco normativo del sector TIC teniendo en cuenta la realidad tecnológica y de mercados convergente y las funciones del regulador único e independiente

El marco normativo del sector TIC deberá armonizarse para lograr un marco único que establezca la política TIC convergente, partiendo de los avances de la Ley 1341 de 2009, y con derogatoria expresa de disposiciones jurídicas. Se deberá adoptar un enfoque de actualización normativa a través de una reforma a la citada Ley. En esta modernización se deberá abordar de manera integral los lineamientos en telecomunicaciones, televisión, tecnologías de la información, espectro, marco institucional, régimen sancionatorio, entre otros, bajo la realidad convergente. Deberá fortalecerse el rol del MinTIC como entidad que se focaliza en el cierre efectivo de la brecha digital, a través de la provisión de una infraestructura transversal habilitante, masificando el servicio de Internet y el acceso al entorno digital para toda la población. Principalmente, el rol del Ministerio deberá estar enfocado en el diseño, financiación y ejecución de planes, programas y proyectos TIC para la población de menores ingresos (pobre y vulnerable), minorías y en zonas rurales, en la estructuración de iniciativas que promuevan el acceso, y en la promoción de la inversión en el sector.

La estructura institucional del sector TIC deberá adaptarse a la realidad tecnológica y de mercados. Esto, mediante la definición de un regulador único e independiente, y la unificación de funciones de control y vigilancia del sector TIC. Esta simplificación debe tener como objetivo aumentar la seguridad jurídica de los actores del sector, por lo que deberá acompañarse de mecanismos de optimización de la regulación y la realización de Análisis de Impacto Normativo (AIN). La regulación debe flexibilizar diferencialmente las cargas regulatorias del servicio en zonas geográficas no cubiertas, donde las condiciones actuales de demanda y remuneración no son rentables para el sector privado.

En este marco de fortalecimiento institucional del sector, es importante modernizar los procesos y procedimientos que hacen parte de la gestión del MinTIC y su interacción con sus vigilados, incluyendo aspectos tales como la recepción, control y seguimiento de contraprestaciones por medios digitales, la digitalización de expedientes, la utilización de tecnologías emergentes y, en general, la definición de mecanismos tecnológicos que hagan más eficiente la gestión operativa del MinTIC y le permitan enfocarse en sus aspectos misionales.

Por su parte, en el marco de la armonización normativa del sector, las Asociaciones Público-Privadas (APP) previstas en la Ley 1508 de 2012 son un instrumento de vinculación de capital privado que ha sido muy poco utilizada en el sector TIC y que puede ser de enorme utilidad para el despliegue de proyectos e iniciativas para llevar conectividad a todos los colombianos, cerrar la brecha digital e

incentivar la apropiación tecnológica en el marco de la cuarta revolución industrial. Para el efecto, resulta necesario, entre otras estrategias, identificar posibles categorías generales de proyectos de APP en materia de TIC que merezcan algún tipo de aproximación o tratamiento diferencial⁵⁵⁸ y, donde sea necesario, evaluar la posibilidad de reglamentar aquellos aspectos normativos que permitan fomentar la estructuración, presentación y ejecución de proyectos en el sector TIC que brinden soluciones estructurales y sostenibles en el tiempo.

2) Crear un fondo único para la promoción de las TIC

Deberá crearse un fondo único con una tasa de contraprestación periódica única, que aumente la eficiencia en las contraprestaciones y cargas económicas, así como focalizar las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital, con énfasis en población de bajos ingresos, vulnerable, minorías y en zonas rurales. Deberá implementarse mecanismos multiplicadores de la inversión pública y privada, que mejoren de una forma integral el proceso de estructuración de los proyectos TIC, para que las políticas de conectividad vayan acompañadas de la oferta de iniciativas digitales productivas, con vocación regional, que impulsen el desarrollo y aumento del bienestar de todos los colombianos.

El fondo único deberá partir de la integración del FonTIC y del FonTV, con el objetivo de lograr un cierre efectivo de la brecha digital en las dimensiones social, geográfica y económica, y con evaluación de costo beneficio de todas sus líneas de inversión. Igualmente, debe fortalecer y sostener la televisión pública y la radio pública, con priorización de la inversión en contenidos multiplataforma nacionales y regionales, y promover nuevos modelos de difusión de los contenidos locales producidos para impulsar su masificación y sostenibilidad.

3) Mejorar la disposición de insumos para la conectividad y la velocidad de conexión a Internet

El espectro radioeléctrico en la banda 700 MHz es fundamental para mejorar la conectividad del país, en particular para el despliegue de la red 4G en todo el territorio y se diseñará e implementará un plan de desarrollo de las tecnologías móviles 5G que incorporará las acciones a seguir para incentivar y masificar esta tecnología en todo el país. Colombia es uno de los últimos países de la región en asignar este espectro, Chile lo hizo entre 2013-2014, Argentina y Brasil en 2014 y México y Perú en 2016. El Gobierno deberá priorizar la realización de la subasta en esta banda. La asignación de espectro debe incluir mecanismos que agilicen el establecimiento de las obligaciones “de

⁵⁵⁸ En principio, pueden identificarse tres grandes categorías. De una parte, proyectos en los que las TIC son accesorias o se adhieren a proyectos principales (ej. infraestructura de transporte con ductos para el despliegue de telecomunicaciones). En segundo lugar, proyectos TIC donde la infraestructura tangible es el componente principal (ej. zonas de conectividad inalámbrica a internet; hardware). En tercer lugar, proyectos TIC en los que el componente intangible es protagonista (ej. software, algoritmos de explotación de datos)

hacer”⁵⁵⁹ que maximicen el bienestar social e incentive la inversión privada en la provisión de los bienes públicos de comunicaciones.

Se establecerá un plan integral para incentivar la actualización tecnológica de las redes de telecomunicaciones móviles desplegadas en el país (migración de 2G y 3G hacia nuevas tecnologías). Así mismo, para generar certidumbre hacia la inversión e incentivar el despliegue de los servicios inalámbricos en todo el territorio nacional, se desarrollará un plan rector de asignación de espectro radioeléctrico, que incluirá un calendario de corto, mediano y largo plazo para la asignación de las bandas de frecuencias identificadas para su provisión.

La Ley 1341 de 2009 establece que los permisos de espectro tienen una duración de hasta 10 años, un período corto en comparación con la experiencia de los países de la OCDE y América Latina (el promedio latinoamericano es de 15 años) y teniendo en cuenta que la recuperación de la inversión en telecomunicaciones puede ser lenta y requerir más años. Por otro lado, si se aumenta el tiempo de los permisos bajo unos condicionantes que maximicen el bienestar social, se garantizará la cobertura y la renovación tecnológica, manteniendo al país actualizado y a la vanguardia TIC. Por tanto, se deberá aumentar la duración de las licencias de uso del espectro como una medida para incentivar la realización de inversiones por parte de empresas privadas en despliegue de infraestructura y conectividad.

Los recursos asociados al pago por el uso del espectro radioeléctrico pueden focalizarse en la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en zonas rurales. En particular, el MinTIC podrá estructurar la oferta oficiala de obligaciones “de hacer”⁵⁶⁰, empleando mecanismos de subasta inversa que, de una parte, aumenten la oferta de servicios TIC en zonas que actualmente carecen de conectividad adecuada, y de otra, fomenten la competencia entre los PRST para acceder a estas alternativos de pago por el uso de espectro.

Por otro lado, en cuanto a la velocidad de Internet, el aumento de usuarios incrementa la demanda por servicios y el tráfico de las redes, por lo cual es necesario el despliegue de toda la infraestructura que permita proveer un servicio de Internet de mayor calidad. Para esto, Colombia deberá aumentar los puntos de intercambio de Internet (IXP⁵⁶¹) para garantizar mayor velocidad y menor latencia del servicio, para reducir los costos de transporte, aumentar la accesibilidad y la asequibilidad⁵⁶².

⁵⁵⁹ Las obligaciones de hacer son compromisos de realizar un hecho o acción, por ejemplo, desplegar infraestructura que permita la conectividad en a zonas apartadas, como contraprestación por la asignación de espectro a un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones.

⁵⁶⁰ Prevista en el artículo 2 de la Resolución 895 de 2016, que desarrolla el Decreto 1078 de 2015, así como en el artículo 194 de la Ley 1753 de 2015.

⁵⁶¹ Sigla en inglés de Internet Exchange Point.

⁵⁶² Lograr intercambio de tráfico IP a nivel nacional disminuye los costos de conectividad internacional, así como la latencia de la señal.

Así mismo, se diseñará e implementará una hoja de ruta de transición para migrar usuarios de tecnologías 2G y 3G a 4G. Dicha hoja de ruta contará con lineamientos de políticas públicas y ajustes regulatorios para facilitar este proceso a los usuarios y a los operadores.

4) Transformar el sector postal en el contexto de la digitalización y las tendencias del comercio electrónico

La convergencia da lugar a nuevos modelos de negocio en el sector postal que hacen necesaria su transformación. En particular, la masificación de Internet y el aumento del comercio electrónico ha incrementado el envío de paquetes y genera retos para su seguimiento en tiempo real. Por ello, es necesario avanzar en la generación de soluciones logísticas y aplicaciones móviles adaptadas a las necesidades de los usuarios, así como en la promoción del uso del código postal en el territorio nacional.

El sector postal también presenta retos asociados a la inclusión financiera y la masificación del comercio electrónico como herramienta para generar ahorros en los hogares, dado que la población no bancarizada es uno de los principales usuarios de los servicios postales de pago. El incremento de los montos de dinero transado por medio de estos servicios y las obligaciones y reglas diferenciadas respecto del sector financiero, pueden generar desafíos para el sector TIC. Es necesario evaluar el futuro de los servicios postales de pago y su posible vinculación y sujeción a las obligaciones que imponen las entidades de vigilancia y control del sector financiero.

Finalmente, cabe mencionar que las líneas de acción que se desarrolleen deberán atender las recomendaciones más específicas que se establecieron en el Plan Integral de Reforma y Desarrollo Postal (PIDEPE) 2018 y buscar la revisión del marco legal de los servicios postales con miras a revisar las cargas económicas y el régimen sancionatorio aplicables a los operadores de estos servicios, con un enfoque homogéneo a las disposiciones que resultan aplicables a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

5) Fortalecer la televisión y radio pública, con énfasis en contenidos públicos

El operador público de televisión cuenta con cobertura del 92,2 % de la población en estándar analógico y 86 % en TDT. Los operadores privados tienen cobertura del 88,4 % a marzo de 2018. El gran reto a cargo del operador público es alcanzar el 100 % de cobertura TDT para lograr el apagón analógico. En este sentido, se completará la digitalización de la televisión, permitiendo además que la población no cubierta con TDT acceda a la televisión digital a través del uso de las tecnologías satelitales.

Se fortalecerá tanto la televisión pública como la radio pública, con priorización de la inversión en contenidos multiplataforma nacionales y regionales. Se promoverán nuevos modelos de difusión de los contenidos locales producidos para impulsar su masificación y sostenibilidad.

Por otra parte, el operador público de televisión cuenta actualmente con una aplicación móvil que ofrece acceso a contenidos de televisión y radio limitados y sólo en vivo. Se desarrollará e implementará una plataforma digital de televisión y radio pública colombiana, la cual estará a disposición de cualquier persona con acceso a Internet (vía PC, Smartphone, tableta, SmartTV), y contará con toda la oferta de contenidos por demanda y en vivo. En esta plataforma se integrarán todos los contenidos de la televisión y radio pública colombiana para su consumo en el territorio nacional o en cualquier parte fuera del país.

6) Reducir las barreras al despliegue de la infraestructura requerida para la prestación de los servicios públicos que integran el sector TIC, a nivel nacional y, en especial, territorial

El artículo 365 de la Constitución Política establece como uno de los deberes del Estado asegurar y garantizar la prestación eficiente de redes y servicios de comunicaciones a todos los habitantes del territorio nacional, entendiendo que se trata de un servicio público inherente a la finalidad social del Estado.

En este sentido, asegurar la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones es garantía para el ejercicio y goce efectivo de los derechos constitucionales a la comunicación, la vida en situaciones de emergencia, la educación, la salud, la seguridad personal, y, el acceso a la información, al conocimiento, la ciencia y a la cultura.

Por tanto, el adecuado despliegue de la infraestructura de redes de telecomunicaciones en las entidades territoriales, debe ser una tarea coordinada con las autoridades de todos los órdenes tanto nacional como territorial, de tal suerte que se implementen acciones destinadas a superar los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales.

b. Inclusión social digital

1) Implementar políticas de promoción y medidas regulatorias para el despliegue de la red de última milla en segmentos de la población menos atendida

Para masificar el servicio de Internet a toda la población se deberá desplegar las redes de última milla. Primero se deberá diagnosticar las necesidades de despliegue de este segmento de red en todo el país, para luego estructurar modelos de inversión pública, privada y público-privada. Deberá focalizarse un esquema de cooperación público privado en el despliegue de redes de última milla y uso de la Red Nacional de Fibra Óptica, considerando el principio de neutralidad tecnológica, de manera que no se establezcan diferencias entre el uso de soluciones alámbricas (*i.e.* cobre, coaxial o fibra óptica) o inalámbricas (*i.e.* 4G, 5G), y se guíen por niveles de calidad previamente establecidos

en la regulación. El regulador único deberá ampliar el enfoque regulatorio flexible en zonas de baja cobertura y difícil acceso.

2) Implementar incentivos al servicio universal en los hogares cubiertos con redes de última milla

La administración pública deberá coordinar esfuerzos con la industria de TIC para consolidar las condiciones de acceso generalizado a Internet de calidad. Se deberá priorizar mecanismos temporales de incentivos focalizados en la demanda para masificar el servicio y apropiación de Internet de banda ancha, según el estado de desarrollo tecnológico y características poblacionales de cada municipio. Deberá focalizarse estrictamente en la población de menores ingresos, mediante el uso del Sisbén, donde la asequibilidad es la principal barrera para acceder al servicio. Estos mecanismos deberán acompañarse de herramientas de apropiación para necesidades básicas de los hogares y actividades productivas con énfasis regional.

3) Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales

La infraestructura de acceso comunitario a Internet, instrumento transitorio de gran importancia para cerrar la brecha digital hasta lograr una conexión permanente en todos los hogares, deberá enfocarse también en la sostenibilidad de las iniciativas en zonas rurales, mediante la implementación de modelos de operación que vinculen la participación privada y promuevan la vinculación de la población, y mediante la migración hacia modelos de conectividad más costo eficientes. Los centros de acceso comunitario en centros urbanos, zonas Wifi u otras opciones de conectividad se deberán ubicar sólo en lugares donde no existan otras opciones para que la población pueda conectarse.

4) Fortalecer el programa Computadores para Educar (CPE) para cerrar la brecha entre regiones

La disposición de un terminal (v.gr. computador, tableta, celular) es fundamental para aprovechar los beneficios de Internet. A 2018 se han entregado 2,8 millones de terminales de los cuales 1,9 millones (67,8%) se han entregado por el programa Computadores para Educar (CPE)⁵⁶³. Esta entrega permitió alcanzar una relación de 4 estudiantes por terminal, que benefician a más de 7 millones y medio de estudiantes y vinculan a cerca de 200 mil docentes a procesos de formación para la apropiación pedagógica de estas herramientas.

Algunos estudios sobre el desempeño de CPE (2010, 2014, 2018) concluyen que existe un impacto positivo de la estrategia integral de acceso, uso y apropiación de tecnología, en variables educativas

⁵⁶³ Del resto 316.262 fueron aportados con recursos de los entes territoriales y 577.851 en el marco de las obligaciones de hacer a cargo de los operadores de comunicaciones móviles a quienes fue asignada licencia de uso del espectro para la operación de 4G.

como la deserción escolar, repitencia, logro educativo y acceso a la educación superior. Puesto que dicho impacto ha sido principalmente impulsado por buenos resultados observados en las sedes educativas urbanas, se diseñará un nuevo modelo de formación y acompañamiento orientado específicamente al sector rural y regiones apartadas. Así mismo, se continuará avanzando en la ejecución de acciones que contribuyan a reducir la brecha digital en acceso y apropiación de TIC que se evidencia en las regiones del país.

En este sentido, la estructuración de proyectos en el programa CPE se llevará a cabo de una manera integral, en el que se diseñarán e implementarán iniciativas para la transformación educativa mediante la tecnología. Así, este programa migrará hacia un enfoque de Tecnologías para Educar.

5) Promover el acceso y uso de TIC para ciudadanos con discapacidad

En Colombia, 2,9 millones de personas tienen algún tipo de discapacidad. Las TIC constituyen un habilitador para que todas las personas con algún tipo de discapacidad normalicen sus actividades y accedan fácilmente a la información, la comunicación y el conocimiento para la productividad y el aprendizaje. Por tanto, se promoverán estrategias y programas para promover el acceso y uso de TIC por parte de ciudadanos con discapacidad.

c. Empoderamiento de ciudadanos y hogares en el entorno digital

Se promoverá la formación en habilidades digitales básicas y herramientas, aplicaciones y contenidos que les permita hacer uso productivo del entorno digital para solucionar sus problemas, generar ingresos y desarrollar sus actividades diarias. Se impulsarán estrategias para reducir barreras para la adquisición de bienes y servicios digitales, generar habilidades digitales (transversales a toda la población y productivas con enfoque regional, que reconozcan la diversidad cultural y geográfica y que impulsen el desarrollo de ecosistemas de emprendimiento digital en los territorios), fortalecer y simplificar servicios de interacción con el estado (trámites) por canales digitales y finalmente, generar confianza hacia el entorno digital a través de estrategias sobre seguridad digital.

4. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Hogares con conexión a Internet (fija, móvil o ambas) suscrita (Indicador ODS)	50,2%	70%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de hogares con Internet fijo instalado	37,70%	50%

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Velocidad promedio de descarga (Mbps) registrada	Por definir	Por definir
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Personas de 5 años o más que usan Internet registrado por el DANE (Indicador ODS)	62,3%	80,0%

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Conexiones a Internet con más de 10 Mbps (descarga) funcionando	14.953.334	32.000.000
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Conexiones a Internet móvil 4G suscritas	12.039.956	27.000.000
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Numero de contenidos en plataforma RTVC funcionando	0	12.000
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Personas de la comunidad, con discapacidad, capacitadas en TIC para la inclusión en el uso de las TIC	0	30.000

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Número de impactados en el uso responsable y seguro de las TIC	9.406.045	13.500.000
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Número de formaciones en competencias digitales	2.386.439	3.570.439
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Centros poblados rurales con más de 100 habitantes ubicados en municipios PDET con acceso comunitario a internet (indicador PMI)	445	639
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Facilitar el acceso y uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en todo el territorio nacional	Cabeceras municipales de municipios PDET conectadas a Internet de alta velocidad (indicador PMI)	100%	100%

5. Referencias

Akamai. (2017). *Internet connection speeds and adoption rates by geography*. Obtenido de <https://www.akamai.com/uk/en/about/our-thinking/state-of-the-internet-report/state-of-the-internet-connectivity-visualization.jsp>

BID & OCDE. (2016). *Políticas de Banda Ancha para América Latina y el Caribe, un manual para la Economía Digital*. Obtenido de Banco Interamericano de Desarrollo:

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8249/Politicas-de-banda-ancha-para-America-Latina-y-el-Caribe-un-manual-para-la-economia-digital.PDF?sequence=1&isAllowed=y>

DNP. (2016). El futuro del sector audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica en Colombia.

DNP. (septiembre de 2017). *Esquema de financiación para el sector TIC y Audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/20171006%20-%20Esquema%20de%20financiaci%C3%B3n%20TIC%20vpublicaci%C3%B3n.pdf>

DNP. (2017). *Internet Exchange Point*. Bogotá.

DNP. (2017). *Mercados asociados a las redes y servicios postales en función de la convergencia tecnológica y de mercado*. Bogotá.

GSMA Intelligence. (2017). Obtenido de Global Mobile Engagement Index (GMEI): <https://www.gsmaintelligence.com/research/?file=e4549aeda553ac832ff9126c7d6c0861&download>

UIT. (2010-2017). *Measuring the Information Society Report 2010-2017*. Obtenido de <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2017.aspx>

B. Hacia una sociedad digital e industria 4.0: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado

La transformación digital de la sociedad es el mecanismo fundamental para implementar modelos de desarrollo económico en el marco de la Cuarta Revolución Industrial, aumentar la productividad, pública y privada, mejorar la competitividad y cerrar las brechas sociales en la población. Según Accenture (2016), un aumento de 10 puntos en el índice de densidad digital⁵⁶⁴ se asocia con un incremento aproximado de un 0,4% en el crecimiento total de la productividad en las economías desarrolladas, y un incremento de un 0,65% de la productividad total en los mercados emergentes.

A nivel del Estado, la transformación digital implica el cambio de procesos y la explotación de datos masivos para aumentar la eficiencia y generar mayor valor agregado social y económico. La transformación digital abarca la educación, el trabajo y la forma como la población interactúa, entre otros, constituyéndose en una oportunidad para que todas las personas potencien sus capacidades

⁵⁶⁴ Este índice mide el grado de penetración de las tecnologías digitales en el tejido económico y empresarial de un país.

y mejoren su bienestar. La transformación digital debe realizarse de manera integrada en el sector público, privado, los territorios y la ciudadanía.

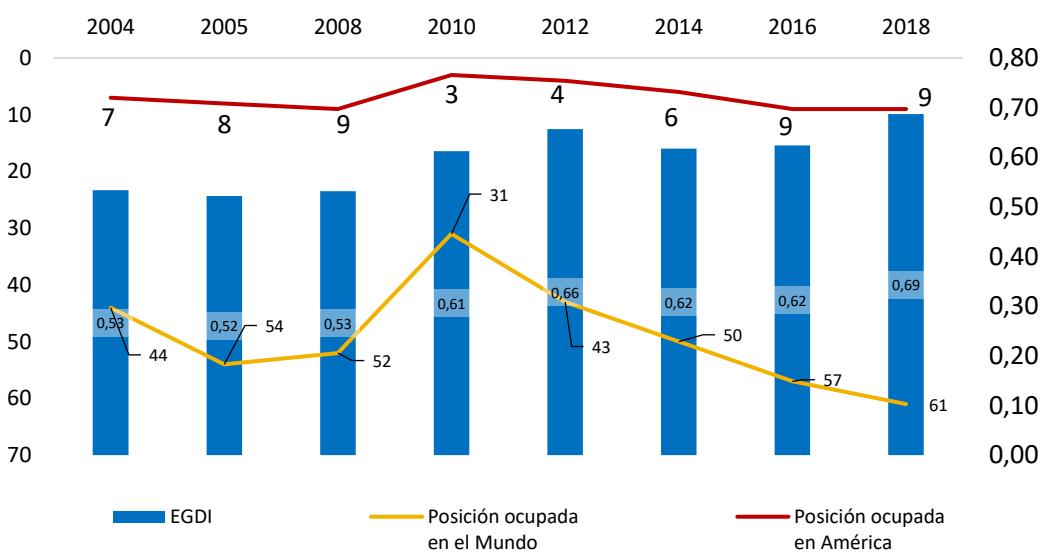
La incorporación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) para mejorar la eficiencia de la administración pública se inició con la estrategia de Gobierno en Línea y, posteriormente, con la política de Gobierno Digital. Esta transformación debe profundizarse y ampliarse para incorporar soluciones tecnológicas de avanzada y la explotación de datos masivos. La transformación digital de la administración pública puede apalancar la transformación de toda la sociedad, pues desde las organizaciones públicas se puede generar un efecto multiplicador sobre las actividades productivas y ciudadanos.

1. Diagnóstico

a. Lento progreso en transformación digital de la administración pública

Colombia ha perdido posiciones en el índice *e-government* (Gráfica 87). Diversos diagnósticos (CPC, 2017), (DNP, 2018), (ANDI, 2018) coinciden en que Colombia enfrenta retos en las siguientes áreas: (i) incrementar el nivel de digitalización documental en las entidades, (ii) aumentar el número de trámites en línea, (iii) crear una cultura de aprovechamiento de los datos, (iv) implementar desarrollos clave como la identidad digital y la interoperabilidad, (v) adoptar una instancia de alto nivel en el gobierno para coordinar y articular los esfuerzos en materia de gobierno digital e (vi) impulsar proyectos de alto impacto, por sectores, entre otros. Estas recomendaciones coinciden en buena parte con las recomendaciones de la OCDE en materia de gobierno digital. Además, la mayoría de las entidades públicas del orden nacional (87,3%) no han avanzado en la apropiación de la explotación de datos (Big Data) para generar valor económico y social en el logro de sus metas misionales (Gráfica 88) (OCDE, 2014).

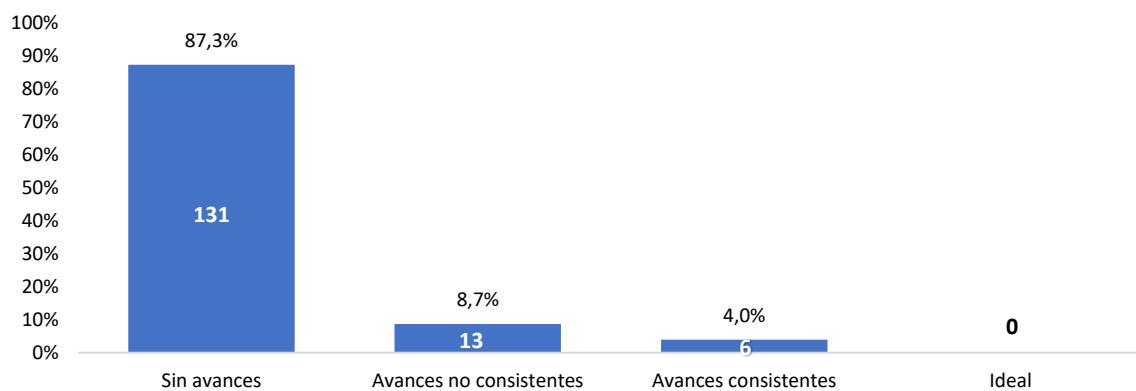
Gráfica 87. Índice e-Government Development



Nota: El EGDI se calcula para 193 países alrededor del mundo, de los cuales 35 se encuentran en América.

Fuente: (DNP, 2017).

Gráfica 88. Nivel de preparación para la explotación de datos de las entidades del orden nacional



Fuente: Encuesta DNP (2017), Elaboración propia. Universo: 209 entidades (orden nacional). Muestra: 150 entidades.

La transformación digital de la administración pública impone retos institucionales porque es transversal a todos los sectores de gobierno, requiere la articulación de varios agentes, y porque las funciones de las entidades públicas con respecto a la economía digital no son claros. Se requiere un marco de gobernanza robusto que coordine y articule las necesidades de todos los sectores de gobierno y el sector privado con una perspectiva transversal y en el contexto de la economía digital (DNP, 2017). Este enfoque debe partir del empoderamiento de todos los sectores para transformarse y armonizarse, la distribución clara de funciones (que trasciende a un sector específico como el de TIC), y exige la construcción de una visión y definición de responsabilidades y retos específicos a cada sector.

En 2018 se creó la Comisión Intersectorial para el Desarrollo de la Economía Digital (CIDED) para promover el desarrollo y consolidación de la economía digital en Colombia. No obstante, la CIDED tiene un foco sectorial TIC (desconoce que la economía digital es transversal y que el sector TIC es sólo el habilitador). Las comisiones intersectoriales en Colombia tienen una historia de baja efectividad, por ejemplo:

- En 2003 se creó la Comisión Intersectorial de Política y Gestión de Información en la Administración Pública (COINFO), que luego se suprimió en 2011 por falta de claridad en sus responsabilidades y débil capacidad de coordinación, generadas por recomendaciones no vinculantes, carencia de presupuesto, instrumentos y recursos.
- En 2013 se creó la Comisión Nacional Digital y de Información Estatal, como instancia de coordinación y orientación superior del manejo de información pública. La OCDE sugiere que este organismo es insuficiente para la implementación efectiva de los asuntos requeridos.

Puesto que en todas las comisiones intersectoriales creadas hasta la fecha todos sus miembros están en el mismo nivel jerárquico, no hay decisiones vinculantes y no hay una coordinación efectiva.

b. Bajo capital humano para la transformación digital

El capital humano calificado es uno de los principales factores que un país requiere para insertarse en la economía digital. Colombia tiene grandes desafíos en esta área para que la población se empodere del entorno digital. En el ranking mundial de competitividad 2017-2018 del Foro Económico Mundial, Colombia ocupó el puesto 91 entre 137 países en el indicador de calidad de la educación primaria, el puesto 83 en el indicador de calidad del sistema educativo, y el puesto 100 en el indicador de calidad de la educación en matemáticas y ciencias. Igualmente, en las pruebas PISA 2015 Colombia ocupó el puesto 57 -entre 73 países- en ciencias, el puesto 54 en habilidades de lectura y el puesto 61 en matemáticas.

La competitividad digital se define como la capacidad de una economía para adoptar y explotar tecnologías digitales conducentes a la transformación en las prácticas gubernamentales, modelos de negocio y la sociedad en general. El índice de Competitividad Digital 2018 (*IMD World Competitiveness Center*) muestra a Colombia en una de las más bajas posiciones (59 entre 63 países). En el componente de conocimiento Colombia pasó del puesto 51 al 57 entre 2014 y 2018. Este componente mide si el país cuenta con el conocimiento necesario para descubrir, entender y construir nuevas tecnologías involucrando variables de talento humano, entrenamiento y educación y concentración científica (inversión y producción del conocimiento necesario para la transformación digital de una economía).

c. Diferencias en capacidad para la transformación digital entre sectores económicos y entre entidades de gobierno

Aunque la expansión de las TIC y la digitalización de las actividades económicas tienen un impacto positivo en variables económicas y sociales que elevan el bienestar en los países, el nivel de apropiación de estas tecnologías, así como su potencial de transformación, no es homogéneo entre sectores económicos y sociales (BID, 2017) , lo que constituye un obstáculo para el aprovechamiento de dicho potencial.

El BID (2017, pp. 4-5) muestra que sectores como el de TIC, financiero, seguros y comercio tienen alto potencial, tanto de apropiarse de las TIC como de beneficiarse de la economía digital. En contraste, hay algunos sectores donde la apropiación de las TIC es más lenta, pero también podrían beneficiarse bastante de la economía digital (salud, agricultura, transporte, gobierno). Estas diferencias plantean la necesidad de diseñar políticas para nivelar y maximizar el impacto de la transformación digital en todos los sectores, y mediante esto apalancar una transformación digital más amplia, incluido administración pública, sector privado y ciudadanía.

El grado de digitalización en Colombia es desigual tanto entre las entidades públicas como entre los diferentes sectores productivos. En los sectores de salud, trabajo, y organismos de control, más del 40% de los funcionarios todavía considera que los medios tradicionales son preferidos que los digitales (sitio web de la entidad, correo electrónico y aplicación móvil) para la realización de trámites de la ciudadanía. A nivel empresarial, la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica (DANE, 2017) muestra que menos del 40% de empresas en sectores industriales (alimentos, textiles, metalúrgicos y de refinación de petróleo) usan Internet para innovar.

d. Brecha territorial en transformación digital

Luego de casi una década de implementación de la Estrategia de Gobierno en Línea, los beneficios e impacto en los territorios es bajo. Para el 2015, el promedio del índice Gobierno en Línea (GEL)⁵⁶⁵ para Alcaldías se estableció en 41 (MinTIC, 2016), y se observa que el 50% de estas entidades territoriales están por debajo de este valor. Por otra parte, en 2017 el promedio de Índice de Gobierno Digital (IGD)⁵⁶⁶ para Alcaldías y Gobernaciones se estableció en 63 (MinTIC, 2018), y siguiendo la misma observación, se encuentra que el 66% de estas entidades territoriales están por debajo de este valor. Esto significa que existe una brecha de desempeño entre entidades y, por

⁵⁶⁵ Este índice mide cuatro componentes: (i) TIC para servicios, (ii) TIC para gobierno abierto, (iii) TIC para gestión y (iv) seguridad y privacidad de la información.

⁵⁶⁶ Este índice mide: 1) el empoderamiento de los ciudadanos, 2) el fortalecimiento de la gestión de TI, 3) la gestión, calidad y aprovechamiento de la información para la toma de decisiones, 4) los recursos dedicados para Seguridad de la Información, 5) el apoyo de la alta dirección para la implementación del componente de Seguridad y Privacidad de la Información y 6) la gestión de los riesgos de Seguridad de la información en la entidad.

ende, se requieren mayores esfuerzos y promoción de actividades que permitan un gobierno digital efectivo como pilar estratégico de la transformación digital del sector público en los territorios.

2. Objetivos

a. Impulsar la transformación digital de la administración pública

- Crear una instancia de coordinación y articulación transversal con decisiones vinculantes
- Digitalización y automatización masiva de trámites
- Diseño e implementación de Planes de Transformación Digital en entidades públicas nacionales
- Masificación de la factura electrónica
- Definición e implementación de la infraestructura de datos para generar valor

b. Desarrollo y gestión del talento para la transformación digital

- Gestión integral del talento humano para el mercado de la economía digital
- Ajuste normativo para el nuevo entorno laboral digital

c. Transformación digital sectorial

- Construcción de una política de Estado para la transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial
- Promoción de la transformación digital del sector productivo
- Masificación de herramientas avanzadas de gestión de información para la solución de problemas sectoriales que afectan directamente a la población
- Apoyo al desarrollo de la Industria de las Tecnologías de la Información
- Implementación de la política nacional para desarrollar el sector satelital

d. Transformación digital territorial

- Transformación digital de la administración pública territorial
- Lineamientos para construir territorios y ciudades inteligentes
- Modelo de cofinanciación

e. Proyectos bandera de transformación digital

- Modernización tecnológica de la Dian
- Uso de *Big Data* para la lucha contra la corrupción

3. Estrategias y programas

a. Impulsar la transformación digital de la administración pública

1) Crear una instancia de coordinación y articulación transversal con decisiones vinculantes

Se creará una instancia de articulación para la transformación digital que cumpla al menos las siguientes características: (i) deberá estar en un nivel transversal y suprasectorial; (ii) las decisiones deberán ser vinculantes, y (iii) se generará una hoja de ruta de la transformación digital, que oriente los esfuerzos hacia un mismo objetivo global. Este proceso de transformación digital debe tener como soporte el marco institucional del sector TIC, a la cabeza del Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones (MinTIC). El MinTIC procurará el acceso a las TIC a la población. Así mismo, el MinTIC debe fortalecer su rol técnico sectorial, brindando los lineamientos de política, la definición de estándares, infraestructura, servicios de condiciones técnicas uniformes, que habilite esta transformación digital de manera ordenada.

2) Digitalización y automatización masiva de trámites

Con el fin de simplificar y facilitar la relación de los ciudadanos con el Estado, el Decreto 1008 de 2018 define un marco de trabajo integral para guiar a las entidades públicas nacionales y territoriales hacia un aprovechamiento efectivo de las TIC. Sin embargo, aún es necesario construir y adoptar, a través de una Directiva Presidencial, el Manual de implementación que defina los lineamientos, estándares y acciones a ejecutar por parte de los sujetos obligados de esta política. Este manual debe incluir en sus principios y lineamientos la obligatoriedad de la digitalización y automatización para todos los trámites nuevos.

La digitalización masiva del sector público incorporará la aplicación de estándares y buenas prácticas internacionales más recientes relacionadas con seguridad y privacidad de la información. Para ello, el Gobierno Nacional a través del MinTIC, ha impartido lineamientos para que las entidades del Estado avancen en la implementación del modelo de Seguridad y Privacidad de la información, el cual presenta un modelo para que las entidades puedan gestionar de manera segura sus activos de información. Por otra parte, en colaboración con el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Secretaría de Transparencia, se desarrolló la Guía para la Administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas, la cual incluye la identificación, valoración y gestión de los riesgos de seguridad digital.

Para desarrollar este objetivo se requiere la implementación e integración de los Servicios Ciudadanos Digitales, de forma paralela a la definición y adopción de estándares tecnológicos, junto con un marco de arquitectura TI que haga más eficiente y articulado el uso de la tecnología. Todo lo

anterior, a través de la aplicación de esquemas de seguridad digital⁵⁶⁷, concepto mediante el cual el Gobierno Nacional cambia el enfoque tradicional de abordar la ciberseguridad y la ciberdefensa. Este es un concepto integral mediante el cual se involucra activamente a todas las partes interesadas y se asegura una responsabilidad compartida entre las mismas para identificar, gestionar, tratar y mitigar los riesgos en el entorno digital.

Adicionalmente, es muy importante la generación de capacidades institucionales en la administración pública, que permitan asumir la transformación digital; con ese propósito se fortalecerá el rol del CIO en las entidades, como persona responsable de la estrategia de Transformación Digital, como lo delinea el Decreto 415 de 2017. En materia de seguridad digital se fortalecerán los roles de i) enlace sectorial en seguridad digital como lo delinea el Decreto 1499 de 2017 y ii) oficial de seguridad a cargo de la adopción e implementación de estándares y buenas prácticas en materia de seguridad y privacidad de la información.

Para habilitar la digitalización y automatización de trámites se fortalecerá técnica y operativamente la solución de interoperabilidad que permita el intercambio de información entre todas las entidades del sector público y que contemple el uso de alternativas tecnológicas avanzadas y buenas prácticas internacionales.

El uso prioritario de la nube (*Cloud First*) hace parte de los lineamientos del Marco de Referencia de Arquitectura de TI. Sin embargo, su adopción por parte de las entidades aún no se ha consolidado. Se identificará y removerán las barreras de conocimiento y de gestión que impiden la evolución de la gestión de TI hacia modelos relacionados con infraestructura, software y plataforma como servicio.

3) Diseño e implementación de Planes de Transformación Digital en las entidades públicas del orden nacional

Cada entidad pública del orden nacional elaborará un Plan de Transformación Digital con un horizonte de 5 años⁵⁶⁸. Los lineamientos generales para la elaboración de estos planes serán diseñados por el Gobierno nacional. Estos planes incorporarán, como mínimo, el uso de tecnologías emergentes y disruptivas tales como los registros distribuidos (por ejemplo, *blockchain*), analítica de datos, inteligencia artificial, robótica e Internet de las cosas. El diseño de los planes debe enfocarse en resolver grandes retos que enfrenta el sector público. La instancia de articulación para la transformación digital definirá proyectos piloto de aplicación de las herramientas mencionadas en asuntos de alto impacto y alta velocidad de implantación, como la administración de tierras y registros de salud. Los planes de Transformación Digital estarán en el marco del Decreto 1008 de

⁵⁶⁷ De acuerdo con los lineamientos del Documento CONPES 3854 de 2016.

⁵⁶⁸ Esto teniendo en cuenta que el Hype Cycle de Gartner ubica a las tecnologías emergentes necesarias para la transformación digital (IoT, blockchain, drones comerciales, asistentes virtuales, etc.) como disponibles en etapa productiva entre los primeros 2 y 5 años. (<https://www.gartner.com/smarterwithgartner/5-trends-emerge-in-gartner-hype-cycle-for-emerging-technologies-2018/>).

2018, la Política Nacional para la Explotación de Datos (Big Data) (Documento CONPES 3920 de 2018) y la Política Nacional de Seguridad Digital (Documento CONPES 3854 de 2016).

La ejecución de la política de Gobierno Digital requiere que las entidades públicas adopten tecnologías contando con la mejor oferta técnica y económica del mercado. Para esto se actualizarán los instrumentos de agregación de demanda para la compra pública de TI incorporando aquellos modelos de servicio y tecnología que aún no están incorporados.

4) Masificación de la factura electrónica

La factura electrónica ofrece beneficios al gobierno para el control tributario y a las empresas como mecanismo de financiación (BID, 2018). Aunque el desarrollo de la factura electrónica ha hecho parte del trabajo de la DIAN y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo, aún no se ha consolidado su operación. Es necesario crear el modelo de validación y autorización apoyado por proveedores, una solución gratuita para que las MiPyMes puedan generar facturas electrónicas, los servicios electrónicos para que los ciudadanos realicen los trámites relacionados y la plataforma de negociación de estos documentos.

El rediseño de procesos y procedimientos debe generar mejoras de eficiencia en la gestión de las entidades, que deben materializarse en la optimización de recursos humanos, tecnológicos y financieros.

5) Definición e implementación de la infraestructura de datos para generar valor social y económico

Los datos tienen valor económico y social como insumos para generar mayor eficiencia y crecimiento económico. Se definirá e implementará una infraestructura de datos (conjunto de recursos compartidos y dinámicos) que habilite la provisión permanente de datos para la gestión pública y para la generación de valor social y económico.

La infraestructura de datos tendrá un esquema de aseguramiento de la calidad, almacenamiento, consulta e intercambio de información clave del sector público en un marco de interoperabilidad que establezca mecanismos para aprovechamiento eficaz de dicha infraestructura. Este esquema incluirá los datos, las instituciones, la tecnología, los estándares, las políticas, los procesos y un marco de gobernanza que defina modelos de actualización y mantenimiento (The Open Data Institute & The Royal Statistical Society, 2015), medición de brechas y necesidades, así como la regulación para su vigilancia, uso y compartición por todos los actores sociales y económicos (Headd, 2015).

La infraestructura de datos gestionará información confiable, estandarizada, interoperable, usable y segura; además proveerá las condiciones para su aprovechamiento, así como garantizar el derecho de acceso a la información pública, actualización, necesidades de cooperación público-privada y

garantía de no afectación de datos personales, reservados o clasificados, así como el respeto a la propiedad intelectual.

b. Desarrollo y gestión del talento para la transformación digital

1) Gestión integral del talento humano para el mercado de la economía digital

La digitalización de la economía plantea la necesidad de medir brechas y actualizar las competencias de la fuerza laboral. Se fortalecerá el sistema educativo para que las habilidades requeridas en los trabajos del futuro sean construidas desde temprana edad, y además les permitan a los niños y jóvenes seguir aprendiendo a lo largo de sus vidas.

La formación desarrollará habilidades con menor probabilidad de ser automatizadas, incluyendo prioritariamente las cognitivas de alto nivel, las habilidades asociadas con el desarrollo tecnológico, incluyendo la programación de dispositivos electrónicos (con programas como “code for kids”), formación en áreas de Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) y habilidades socioemocionales relacionadas con trabajo colaborativo, adaptabilidad, multiculturalidad y emprendimiento.

Se transformarán las prácticas de enseñanza a través del desarrollo de competencias tecnológicas, pedagógicas, comunicativas, investigativas y de gestión, fortaleciendo el uso pedagógico de los contenidos educativos digitales, especialmente aquellos relacionados con áreas STEM y para la programación de dispositivos electrónicos. Esto implica que previamente se consolide un programa de formación docente que genere las capacidades para afrontar este entorno de enseñanza y aprendizaje de cara a la transformación digital.

El sistema educativo también incorporará soluciones para la reconversión o adaptación laboral de personas adultas al nuevo mercado laboral.

2) Ajuste normativo para el nuevo entorno laboral digital

Se construirán políticas para favorecer las oportunidades laborales y gestionar los posibles efectos sobre el esquema de seguridad social, que se presentan por el surgimiento de empresas conectadas colaborando remotamente con trabajadores autónomos y profesionales independientes a través de plataformas (BID, 2018). Estas políticas contemplarán el teletrabajo, trabajo virtual, el uso de TIC en los procesos de contratación, el trabajo temporal o por horas, la vinculación de practicantes, la validación de títulos obtenidos en el exterior y la contratación de talento extranjero.

c. Transformación digital sectorial

1) Construcción de una política de Estado para la transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial

La transformación digital y la Cuarta Revolución Industrial implican tres grandes retos: i) distribuir los beneficios de las disruptiones tecnológicas de una manera más justa que las tres revoluciones anteriores, ii) contener las externalidades que son inevitables - en términos de los riesgos y los daños que ella puede causar, y iii) asegurar que las tecnologías emergentes empoderen a las personas.

El Gobierno nacional promoverá un debate de múltiples partes interesadas, que incluya a líderes, diseñadores, emprendedores, académicos, formuladores de política y ciudadanos, con el fin de construir una política de Estado de largo plazo que trace el camino para que Colombia enfrente los desafíos de la Cuarta Revolución Industrial, tanto para el sector público como privado. Esta política de Estado debe lograr los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las oportunidades que presentan las tecnologías disruptivas para resolver los problemas del país y cómo se puede avanzar como sociedad.
- Alcanzar un entendimiento de los desafíos y riesgos que la sociedad debe enfrentar en el corto, mediano y largo plazo.
- Construir una visión colectiva del país que se quiere y se necesita para enfrentar los cambios que vienen con esta revolución.
- Trazar una hoja de ruta en diferentes dimensiones para avanzar en sentar las bases para construir una sociedad digital.
- Construir las políticas públicas específicas de educación y aprendizaje, ciencia y tecnología, empresas y trabajo, sociedad y cultura y realizar los cambios necesarios a nivel de la administración pública, para aprovechar las oportunidades y mitigar los riesgos identificados.
- Crear la conciencia en todos los niveles de la sociedad colombiana de que es inminente enfrentar este cambio profundo que transformará las bases socioeconómicas del país, logrando que se establezca como propósito de la sociedad para el bienestar de los ciudadanos.

2) Promoción de la transformación digital del sector productivo

La Industria 4.0. impone retos al sector productivo y la sociedad en general. En esta sección se establecen unos lineamientos generales para la adopción de tecnologías por parte del sector productivo en el marco de la cuarta revolución industrial. En el capítulo “Desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial” se ahonda en las estrategias específicas para lograr la transformación digital productiva.

- Tendrá en cuenta tres marcos de referencia: (i) los principios y metodologías de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (Documento CONPES 3866 de 2016), (ii) los lineamientos en materia de seguridad digital de la Política Nacional de Seguridad Digital (Documento CONPES 3854 de 2016), y (iii) los lineamientos de la Política Nacional de Explotación de Datos (Documento CONPES 3920 de 2018).
- Las estrategias de adopción de tecnologías digitales por parte del sector productivo deben partir de un diagnóstico preciso de las necesidades de las empresas. De esta forma, es importante diseñar estrategias diferenciadas de acuerdo con el tamaño y desarrollo de las empresas. En este sentido, los esfuerzos de política pública se enfocarán en remover barreras para la adopción de tecnologías digitales básicas para microempresas, estrategias intermedias para empresas medianas, y estrategias para la adopción de tecnologías avanzadas en empresas más grandes y desarrolladas.
- Las estrategias también deben tener en cuenta un enfoque diferenciado de desarrollo empresarial entendiendo las distintas necesidades si se tratan de empresas que provienen de mercados tradicionales (no digitalizados) o de empresas nativas digitales, cuando el modelo de negocio está sustentado en plataformas digitales (mercados de dos caras) o involucra la oferta de servicios digitales.
- Se diseñarán estrategias diferenciadas de acuerdo con la capacidad y potencial de transformación digital de cada sector económico y región. Los esfuerzos de política pública se enfocarán en remover barreras para la adopción de tecnologías digitales en aquellos sectores y regiones que se encuentran menos evolucionados en el entorno digital.

3) Masificación de herramientas avanzadas de gestión de información para la solución de problemas sectoriales que afectan directamente a la población

Herramientas avanzadas como registros distribuidos (como por ejemplo *blockchain*), inteligencia artificial y la explotación de datos masivos generan mayor eficiencia en los procesos de las entidades públicas, pero estas herramientas también pueden aplicarse hacia afuera de la entidad para solucionar de manera más directa y eficiente problemas que afectan a la población en general. De esta forma, desde las entidades públicas se puede apalancar la transformación digital para el beneficio de toda la sociedad. Se propone comenzar la implementación de estas herramientas en sectores de alto impacto y velocidad de despliegue, como la teleducación, la telesalud, las soluciones para analizar la productividad de la tierra con base en imágenes satelitales.

Las entidades públicas, de todos los sectores incorporarán en sus proyectos de inversión soluciones basadas en el uso de tecnologías emergentes y disruptivas tales como los registros distribuidos (por ejemplo, *blockchain*), analítica de datos, inteligencia artificial, robótica e Internet de las cosas que tengan potencial para transformar la vida de los ciudadanos.

4) Apoyo al desarrollo de la Industria de las Tecnologías de la Información

La industria TI es un habilitante de la transformación digital sectorial. Para facilitar la generación de innovación y emprendimiento en la industria TI se establecerán mecanismos específicos tales como la disponibilidad de capital semilla, esquemas de financiación conjunta entre los sectores público y privado y la flexibilización tributaria, especialmente para aquellas inversiones que representan un alto riesgo con potencial de crecimiento para la industria. Así mismo, se identificarán y removerán las barreras que obstaculizan el desarrollo de la industria a nivel nacional, aumento de la competencia, la inversión extranjera, el despliegue de grandes centros de datos, entre otros. La promoción de esta industria se focalizará en el desarrollo de herramientas (software, aplicaciones, etc.) que funcionen sobre Internet, que respondan a los estándares internacionales de calidad de software y que estén dentro de un esquema de trabajo conjunto entre el sector productivo y la industria TI para garantizar la pertinencia de los productos resultantes de la innovación.

5) Implementación de la política nacional para desarrollar el sector satelital

El sector satelital es un componente clave del ecosistema digital, como plataforma para la explotación de datos masivos y un instrumento para el desarrollo económico y social de los países (OCDE, 2014) (OCDE, 2016). Para esto, el Gobierno nacional diseñará una política nacional para el desarrollo de este sector. Esta política abordará soluciones a obstáculos y fallas de mercado para el surgimiento de un tejido empresarial en el sector satelital, la adopción de estas tecnologías en todos los sectores de gobierno y en el sector productivo y la construcción de un marco de gobernanza adecuado, que articule los intereses del sector público, privado y academia hacia el uso de las tecnologías satelitales como un instrumento que apalanca el desarrollo económico. El diseño de esta política se hará dentro del marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016).

d. Transformación digital territorial

1) Transformación digital de la administración pública territorial

Las entidades públicas territoriales (gobernaciones y alcaldías) fortalecerán su proceso de transformación digital, desarrollando las posibilidades del Decreto 1008 de 2018 de Gobierno Digital, para lo cual, i) el MinTIC promoverá y apoyará técnicamente la formulación de proyectos con enfoque de transformación digital en los territorios y ii) se establecerán proyectos tipo que promuevan el desarrollo de los componentes de la política de gobierno digital, enfocados en cada uno de los habilitadores transversales de dicha política.

Lo anterior, procurando la generación de capacidades institucionales en la administración pública territorial que permitan asumir la transformación digital territorial a futuro.

2) Lineamientos para construir territorios y ciudades inteligentes

Las administraciones territoriales impulsarán proyectos que desarrollen ciudades inteligentes con procesos apoyados en tecnologías e información, promoviendo la innovación y el desarrollo sostenible para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (DNP, 2018). El DNP y el MinTIC definirán lineamientos para materializar estas iniciativas.

3) Modelo de cofinanciación

Cada entidad pública territorial priorizará las iniciativas de transformación digital de la administración pública teniendo en cuenta el entorno de desarrollo⁵⁶⁹, el impacto social y la sostenibilidad de la iniciativa. En los proyectos de ciudades y/o territorios inteligentes, los entes territoriales dispondrán de un modelo de cofinanciación del Gobierno nacional.

Así mismo, se removerán barreras para que los entes territoriales puedan acceder a recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTel) del Sistema General de Regalías para proyectos que involucren TIC y transformación digital, modificando la guía sectorial de programas y proyectos de Ctel. Esta estrategia en particular se desarrolla en la línea “Desarrollo Productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial”.

e. Proyectos bandera de transformación digital

1) Modernización tecnológica de la DIAN

Se diseñará y ejecutará un plan de modernización tecnológica de la DIAN que incluya en primer lugar la creación y fortalecimiento de capacidades transformacionales tales como buenas prácticas en gestión de proyectos, construcción y mantenimiento de arquitectura empresarial y gestión del cambio organizacional. En segundo lugar, se actualizarán los sistemas de información actuales para garantizar su alineación con los requerimientos normativos y las necesidades misionales de la entidad. Como tercer componente de este plan se aprovechará el potencial de tecnologías disruptivas como analítica, computación en la nube, robótica, inteligencia artificial y registros distribuidos (tipo *blockchain*) para soportar la gestión estratégica de la información como recurso clave para aumentar la eficiencia y efectividad de los procesos tributarios, aduaneros y cambiarios. El proceso de modernización de la DIAN estará soportado de manera transversal por el fortalecimiento de elementos habilitadores que incluyan la seguridad de la información, la calidad de los datos, la continuidad del servicio y el diseño de servicios electrónicos que faciliten el cumplimiento de obligaciones por parte del ciudadano.

⁵⁶⁹ Según el modelo establecido por MinTIC en los Resultados Índice de Gobierno Digital Territorial 2017. <http://estrategia.gobienenoenlinea.gov.co/623/w3-propertyvalue-14714.html>

2) Uso de *Big Data* para la lucha contra la corrupción

Se fortalecerá el Observatorio de Transparencia con la participación de sectores de la sociedad, tales como la administración pública, academia, gremios, industria, líderes sociales y movimientos ciudadanos, entre otros, con el fin de promover la eficiencia administrativa en el uso de los recursos públicos, dentro del marco de un ejercicio de construcción colaborativa y participativa. Para lo anterior, se atenderán las mejores prácticas y recomendaciones internacionales con el fin de establecer mediciones objetivas que permitan construir, implementar y vigilar las políticas públicas y facilitar al gobierno nacional la toma de decisiones frente al uso de los recursos. Esto implicará el uso de tecnologías disruptivas, en especial el aprovechamiento de datos abiertos, Big Data y técnicas de análisis de datos.

4. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Transacciones Digitales realizadas	87.000.000	174.000.000

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Trámites de alto impacto ciudadano transformados digitalmente	0	34
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Usuarios únicos del Modelo de Servicios Ciudadanos Digitales	0	3.500.000
Tecnologías de las Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Porcentaje de entidades del orden nacional que publiquen o hagan uso de soluciones disponibles en código abierto y/o datos abiertos desarrolladas por el Gobierno	0,90%	35%

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Entidades que implementan iniciativas para la transformación digital utilizando el habilitador de Arquitectura de la Política de Gobierno Digital	636	800
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Entidades del orden nacional y territorial que identifican y valoran los riesgos de seguridad digital, logrando la confianza digital	11%	90%
Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Fomento del desarrollo de aplicaciones, software y contenidos para impulsar la apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones	Empresas de la Industria TI operando	Por definir	Por definir

5. Referencias

- ANDI. (2018). *Colombia un país digital*. Bogotá.
- BID. (2017). Economía digital en América Latina y el Caribe: Situación actual y recomendaciones.
- BID. (2018a). *Factura electrónica: lecciones aprendidas de América Latina*. Washington.
- BID. (2018b). *El futuro del trabajo, perspectivas regionales*. Washington.
- CPC. (2017). *Informe Nacional de Competitividad*. Bogotá.
- DNP. (septiembre de 2017). *Esquema de financiación para el sector TIC y Audiovisual en el marco de la convergencia tecnológica y de mercados*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/20171006%20-%20Esquema%20de%20financiaci%C3%B3n%20TIC%20vpublicaci%C3%B3n.pdf>
- DNP. (2018). *Colombia productiva y sostenible*. Bogotá.
- Headd, M. (2015). *The Importance of Open Data to 21st Century Regulation*.

OCDE. (2014). *Recommendation of the council on digital government strategies*. París.

OCDE. (2014). *Space Economy at a Glance*.

OCDE. (2015). *Data-Driven Innovation*. París.

OCDE. (2016). *Space and Innovation*.

The Open Data Institute & The Royal Statistical Society. (2015). *Data is Infrastructure*.

UK Government. (2015). *Making Data a Public Asset Through Infrastructure*.

VIII. Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos

Los servicios de energía y agua y saneamiento están en la base del aumento de la productividad y del bienestar de los individuos. Se debe aumentar la competencia en el mercado mayorista de electricidad, diversificar las fuentes primarias de generación, facilitar la entrada masiva de energías renovables (para llegar hasta 1.500 MW), adoptar medidas técnicas habilitantes para acomodar la innovación, eliminar las barreras a la inversión y transacciones con recursos descentralizados y rediseñar de esquemas de subsidios y del aumento de cobertura. La regulación deberá simplificarse y revisar las normas de acceso y remuneración de redes. El sector de agua avanzará en el diseño de modelos de gestión adecuados al contexto local, promoverá el uso sostenible de todas las fuentes y la racionalización tarifaria y de subsidios (SISBEN IV). Se avanzará en la cobertura regional con esquemas ajustados al contexto.

Los problemas de baja competencia en el mercado mayorista eléctrico, el exceso de riesgo de desabastecimiento, el rezago en el ingreso de fuentes renovables y las restricciones a negocios descentralizados se resolverán con un mercado de contratos anónimos, planificación integrada de recursos por portafolios, subastas de contratos de entrada y proyectos piloto descentralizados. Se avanzará en la cobertura con mecanismos innovadores y se racionalizarán los subsidios (SISBEN IV).

Se definirán esquemas de gestión y supervisión adecuados al tamaño y condiciones específicas de cada sistema de acueducto y saneamiento, incluyendo desde gobernanza comunitaria hasta agrupaciones regionales, con participación de recursos privados y públicos. Se desarrollará la explotación sostenible de recursos hídricos subterráneos y la introducción de modelos de economía circular en consumo de agua y tratamiento de residuos sólidos.

Este pacto se alinea con los ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 6: *Agua limpia y saneamiento*, ODS 7: *Energía asequible y no contaminante*, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 12: *Producción y consumo responsable*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



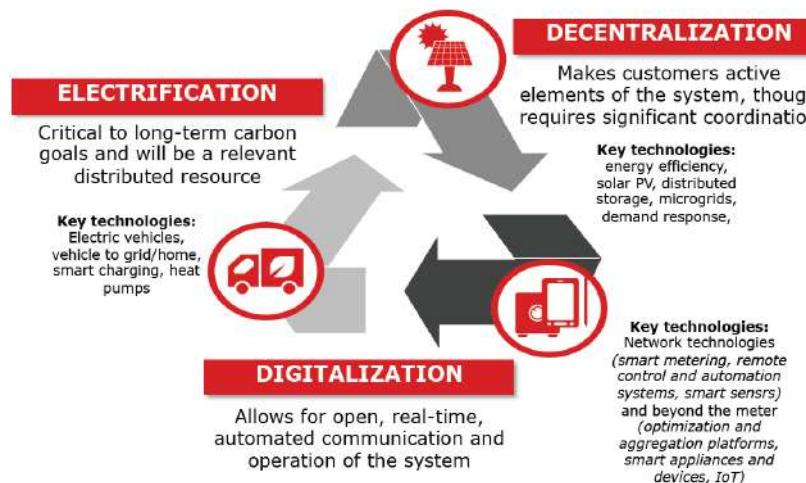
A. Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo

La energía impacta el crecimiento económico, la productividad y la formación de capital humano. La formación eficiente de precios y la amplia cobertura del sector energético son cruciales para el crecimiento y la equidad. La diversificación de la generación, la introducción de competencia y la modernización de la arquitectura del sector energético impulsarán el emprendimiento y la innovación en los sectores productivos y en el mismo sector.

El sector eléctrico mundial se está transformando por la convergencia de tres tendencias tecnológicas: electrificación, descentralización y digitalización (Gráfica 89; Foro Económico Mundial). La Agencia Internacional de Energía Renovable (IRENA 2016) prevé que los costos de la electricidad fotovoltaica y eólica seguirán bajando; el costo de la electricidad producida por las dos fuentes no convencionales antes mencionadas podría reducirse entre un 26% y un 59% entre 2015 y 2025. En muchos países, el precio promedio de las FNCER ya es inferior al de los contratos con energías convencionales.

Los recursos energéticos descentralizados (DER) aportan valor *al sistema y a los usuarios* mediante la agregación y control de numerosas contribuciones y el balance de generación y demanda locales. La penetración de estos recursos por la convergencia tecnológica hará necesario modificar la arquitectura de mercado y de transacciones.

Gráfica 89. Convergencia tecnológica y transformación del sector eléctrico



Fuente: Foro Económico Mundial (2017: 4).

Con su modernización, diversificación, mayor competitividad y una visión integrada de la planificación de todos los recursos, el sector dará acceso a energía en la calidad y cantidad requerida por los usuarios con gestión eficiente de los recursos tanto en sus usos como en sus consumos y en condiciones para territorios sostenibles.

La transición del mercado eléctrico hacia un modelo más competitivo, con más jugadores, descentralizado y más innovador, iniciara con una Misión para la Transición de la Matriz Energética y Modernización del sector. Esta misión de alto nivel discutirá y recomendará de manera amplia los cambios necesarios en el marco regulatorio, la arquitectura del sector y del mercado. Paralelamente se avanzará en temas como (i) complementariedad entre los sistemas eléctricos centralizados y descentralizados, (ii) plan de eficiencia energética, (iii) regulación para transacciones y nuevos servicios, (iv) promover inversiones que reduzcan el riesgo de desabastecimiento, y (v) resolver problemas pendientes (aumento de la cobertura, subsidios, alumbrado público).

Con su modernización, diversificación, mayor competitividad y una visión integrada de la planificación de todos los recursos, el sector dará acceso a la energía en la calidad y cantidad requerida por los usuarios, con gestión eficiente de los recursos tanto en sus usos como en sus consumos y en las condiciones de los territorios.

En resumen, se deberá llegar a un nuevo sistema con apertura a esquemas de contratación de largo plazo, con muchos mayores niveles de competencia, que facilite la introducción de nuevas tecnologías en todo el sistema, con tarifas eficientes que fomenten nuevos entrantes, con una regulación más simplificada y amiga de la innovación.

1. Diagnóstico

La reforma de 1994 atrajo inversión, logró viabilidad sectorial y modernización empresarial, y aumentó la cobertura, entre otras ventajas. Los beneficios de la reforma hasta 2009 incluyeron (Santa María *et. al.* 2009) la mejora del clima de negocios para invertir en todos los segmentos de la cadena {G+T+D}, el logro de la sostenibilidad financiera de las empresas, la eliminación de la deuda pública del gobierno central para inversión en el sector eléctrico, el aumento de la cobertura, la mejora de la calidad del servicio y el aseguramiento del suministro durante varios episodios de sequía extrema.

Esta reforma logró viabilidad sectorial y modernización empresarial, pero hay asuntos en donde se requiere avanzar con celeridad: precios de generación, competitividad, riesgo de desabastecimiento, calidad en la prestación del servicio en algunas zonas del país, regulación clara y simple; y el rezago en innovación regulación en acomodar y aprovechar las nuevas tecnologías. Además, quedan problemas pendientes por resolver en materia de equidad y cierre de brechas.

a. Baja competencia en el mercado mayorista de electricidad

Los mercados spot de electricidad no generan suficientes incentivos para la promoción de la competencia porque el no-almacenamiento y la inelasticidad de la demanda en tiempo real conducen a precios muy altos con pequeñas reducciones de las cantidades ofrecidas en instantes de estrechez entre la oferta y la demanda. Los contratos de suministro de electricidad no han

promovido la competencia por la no estandarización y la falta de información sobre precios y cantidades en el mercado bilateral. Estos contratos tienen los problemas de opacidad en la formación de precios, iliquidez, discriminación de precios según el agente interesado y diferenciación entre el precio de contratos para el mercado regulado y el no regulado (Jara 2016).

b. Persistencia del riesgo de suministro de electricidad

Actualmente, la capacidad instalada despachada centralmente de Colombia es de 15.66 GW, de los cuales 10,94 son hidráulicos (69,8%), y 4,72 son térmicos (XM 2018). La capacidad total de embalsamiento es modesta (cerca de un trimestre), insuficiente para suavizar los efectos de la variabilidad climáticos en fenómenos de El Niño y La Niña. Es necesario tener una matriz de generación que diversifique la concentración hídrica por cuencas y que provea complementariedad al parque de generación, para hacerlo más resiliente a las épocas de sequía y permita de esta manera confiabilidad, oferta y menor volatilidad en los precios.

c. Regulación compleja y que no facilita la innovación regulatoria ni aprovecha nuevas tecnologías

La regulación sectorial debe entrar en una senda de mayor responsabilidad y evaluación de los resultados y de simplificación. Los protocolos de operador independiente de sistema y de transmisión no están preparados para gestionar miles de transacciones individuales en el nivel de distribución, integrarlas y permitir su monetización. La nueva arquitectura para gestionar las redes, asegurar la remuneración eficiente de las redes de transmisión y distribución y las transacciones comerciales está en fase de experimentación en los mercados eléctricos líderes en innovación mundial (California, Reino Unido) desde hace por lo menos cinco años, pero en Colombia no se ha propuesto una hoja de ruta para la transición al modelo transactivo. Por último, la regulación es tan fuerte como la autoridad de defensa de la competencia que la respalde, pero el seguimiento del desempeño del mercado mayorista no se realiza sistemáticamente por parte de la autoridad competente.

d. Necesidad de acelerar la entrada de las FNCER

Colombia debe ponerse al día con numerosos países de la región en la promoción del ingreso competitivo de parques de FNCER y en el aprovechamiento de las ventajas antes enumeradas, con mecanismos competitivos como los mencionados en el documento de seguridad energética.

e. Esquemas de subsidios ineficiente y esquema de alumbrado público por regular

En el caso de energía eléctrica, el 81% de usuarios recibe subsidios que requirieron recursos de \$2,4 billones de pesos durante el 2017 y se proyecta que para los próximos cuatro años se requieran \$8,5

billones de pesos⁵⁷⁰. Frente al gas combustible, en el último cuatrienio la suma alcanzó \$2,11 billones en subsidios de gas natural por redes y \$203 mil millones para GLP. En los próximos cuatro años se pueden requerir \$8,5 billones en subsidios al consumo eléctrico. Los subsidios han venido creciendo en parte porque el sistema de estratificación incluye a hogares que ya no son pobres. La reforma tributaria del 2016 y el Decreto 943 de 2018 del MME definieron los mecanismos de cobro y destinación del impuesto de alumbrado público y permiten un mayor desarrollo tecnológico de este servicio, pero falta regular el servicio.

f. Limitaciones en los esquemas de financiación y modelo de extensión del servicio

La cobertura eléctrica para el año 2017 fue del 97,02%⁵⁷¹. Quedan 431.137⁵⁷² viviendas sin servicio, de las cuales 223.688 se encuentran en zonas interconectables y 207.449 están ubicadas en Zonas No Interconectadas (ZNI). Para alcanzar la universalización del servicio se requieren inversiones de \$5 billones. La cobertura de gas combustible para el 2017 fue de 9,29⁵⁷³ de usuarios conectados por redes de gas natural, y 2,12⁵⁷⁴ millones de usuarios de Gas Licuado de Petróleo (GLP) por cilindro y 90.000 usuarios conectados a GLP por red.

Hay fuentes de financiación con diversas reglamentaciones para un mismo propósito, no se examina la sostenibilidad de las soluciones, y todavía no se contempla el uso de asociaciones público-privadas (APP) para atraer operadores privados. Para ampliar la cobertura energética con recursos públicos se cuenta con el fondo de apoyo financiero para la energización de las zonas rurales interconectadas (FAER)⁵⁷⁵, fondo de apoyo financiero para la energización de zonas no interconectadas (FAZNI)⁵⁷⁶, Plan Todos Somos Pacífico⁵⁷⁷, fondo especial cuota de fomento de gas Natural (FECFGN), obras por impuestos⁵⁷⁸ y sistema general de regalías (SGR). A la fecha, solo se cuenta con participación privada en la expansión de cobertura a través de dos áreas de servicio exclusivo en San Andrés y Amazonas, por lo que se han explorado otras alternativas para la incorporación de capital privado con modelos como nuevas áreas de servicio exclusivo, APP y planes de inversión por los prestadores del servicio cuyos resultados deberán consolidarse en los próximos años, motivando también la necesidad de evaluar la institucionalidad que apoye estas nuevas estrategias. La cantidad, calidad y duración

⁵⁷⁰ Ministerio de Minas y Energía proyecciones 2018-2022.

⁵⁷¹ Sistema de Información Eléctrico colombiano (SIEL).

⁵⁷² PIEC 2016-2020.

⁵⁷³ Información tomada de la página del Ministerio de Minas y Energía.

⁵⁷⁴ UPME, Plan indicativo de expansión de cobertura de gas combustible.

⁵⁷⁵ Ley 1376 de 2010.

⁵⁷⁶ Decreto 1124 de 2008.

⁵⁷⁷ Documento CONPES 3847.

⁵⁷⁸ Reforma tributaria 2016, las cuales se ejecutan en las zonas más afectadas por el conflicto armado (ZOMAC).

diaria son parte imprescindible en la política del acceso, y para ello se requiere de un proceso de transición entre el caso actual de uso de fuentes tradicionales al caso deseado de uso de fuentes modernas, en el que se dé una maduración del servicio energético. Dicha transición se debe dar a través de “niveles de prestación del servicio”.

g. Necesidad de profundizar programas de eficiencia y uso energético

El sector ha venido trabajando en el desarrollo de estrategias para lograr una gestión eficiente de la energía de parte de los usuarios como estrategia para reducir la intensidad energética de la canasta actual, en la cual el sector transporte representa el 39,8% del consumo total seguido por el sector industrial con un consumo del 26,39%. En el sector residencial, aunque consume el 16%, presenta oportunidades de mejora en gestión eficiente, mediante la sustitución del uso de energéticos y el cambio de equipos por otros de mayor eficiencia. Es de destacar que actualmente cerca de 982.000 hogares cocinan con leña, madera o carbón.

2. Objetivos

La línea de seguridad energética desarrolló las propuestas de planeamiento integrado de recursos (diversificación) y el apoyo a mecanismos de entrada de FNCER, componentes integrales del presente grupo de propuestas. Los objetivos propuestos son:

- Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación
- Promoción de la competencia, eliminación de barreras para el desarrollo de negocios descentralizados
- Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos
- Cierre de brechas en electricidad y gas, focalización de subsidios y alumbrado público
- Revisión de la arquitectura del sector y de los mercados energéticos.

3. Estrategias y programas

a. Modernización de los mercados actuales y promoción de la innovación

El Gobierno convocará una Misión de alto nivel que defina la hoja de ruta de la transición energética, que incluya los cambios de arquitectura del mercado eléctrico y de funcionamiento de las entidades sectoriales. La Misión discutirá y recomendará sobre los elementos fundamentales que Colombia debe introducir o transformar para tener un mercado que incorpore dinámicamente los avances tecnológicos con el fin de tener un mercado más eficiente, competitivo, confiable y equitativo. De

manera paralela, el Gobierno Nacional irá avanzando en temáticas críticas como son transparencia en la formación de precios, medición avanzada, eficiencia energética, eliminación de barreras para la participación de la demanda, introducción de las FNCER.

b. Digitalización de datos sectoriales, ESCOS, AMI y servicios complementarios

Deberá avanzarse en la definición del enfoque de gobernanza de datos sectorial que viabilice un mercado de datos armónico entre el usuario y demás actores, articulado con la penetración de la infraestructura de medición avanzada (AMI), así como la digitalización para otros usos que se deriven de este nuevo mercado.

Para promover la competencia se debe migrar a un sistema donde los agentes y público en general puedan conocer en tiempo real los datos del mercado y transacciones a fin de que puedan optimizar sus decisiones. Hoy existe una disparidad entre la información que entrega la demanda la cual es totalmente abierta frente a la de la oferta que es restringida.

Se apoyará el desarrollo de modelos de empresas de Servicios Energéticos conocidas como ESCO, y se promocionará el acceso a recursos financieros para implementar medidas de Eficiencia Energética (EE) en los sectores de la economía.

Se definirán estrategias que apoyados en AMI proporcionen mayor información y mejor calidad en la prestación del servicio, junto con políticas para la promoción de buen uso de la energía y del comportamiento de los usuarios frente a conductas no adecuadas en la prestación del servicio.

Se adaptarán las normas que permitan integrar la generación distribuida dentro del Sistema Interconectado Nacional (SIN), el desarrollo de las microrredes y la participación de la demanda.

Se desarrollará un esquema de remuneración de los servicios complementarios de manera que se propenda por la flexibilidad en la operación del sistema. Los servicios complementarios) son servicios y funciones que brindan seguridad, calidad y eficiencia en el suministro de energía eléctrica. Los servicios complementarios de red en Colombia incluyen la regulación primaria de frecuencia, la regulación secundaria de frecuencia (AGC), la regulación terciaria de frecuencia, el arranque autónomo, la generación de seguridad fuera de mérito y la regulación de tensión mediante gestión de reactivos. El impulso a este mercado puede incluir:

- Impulsar programas de gestión de la demanda que promuevan y faciliten la participación de los consumidores. Tradicionalmente, los servicios complementarios han sido suministrados exclusivamente por los generadores, razón por la cual los mecanismos de adquisición están diseñados para este tipo de proveedores. La oferta de estos servicios por parte de la demanda exige una modificación en el marco regulatorio que promueva su participación y remuneración.

- Promover el uso de equipos de almacenamiento de energía a medida que vayan ganando en competitividad para reducir la incertidumbre por indisponibilidad de los recursos renovables variables y para incrementar la oferta de servicios auxiliares.
- Promover el uso de inversores inteligentes para utilizarse con fuentes de generación fotovoltaica.

c. Medidas habilitantes para la promoción de recursos energéticos descentralizados (DER)

La regulación debe ser más flexible y ligera para acomodar y aprovechar mejor la innovación, y la entrada de nuevas tecnologías y/o agentes. El Gobierno Nacional hará una revisión de la estructura de la prestación del servicio público: posibilidad de nuevos agentes y relaciones entre ellos, y promoverá la ampliación del ámbito de los usuarios no regulados, y la liberalización de los regulados.

Se promoverá la participación de los DER en los mercados de energía mediante mecanismos que puedan agrupar la flexibilidad ofrecida por los prosumidores y convertirla en servicios para el mercado eléctrico. Se tomarán las acciones pertinentes para incorporar al SIN los sistemas de almacenamiento de energía, aumentar la participación de la generación distribuida, el desarrollo de las microrredes, la participación de agentes agregadores como nuevos agentes de la cadena de prestación del servicio de energía eléctrica y la participación activa de la demanda. Estas normas deberán implementarse de manera coordinada y evitando prácticas que afecten a los usuarios. La regulación deberá introducir mecanismos que promuevan la descentralización, la digitalización y electrificación, así como la participación de respuesta de la demanda y esquemas de tarifas horarias para fomentar formación de precios y la competencia de los mercados energéticos. Adicionalmente, se avanzará un esquema de precios que envíe señales de localización de inversión en FNCER y en recursos descentralizados. También se hará un monitoreo de acciones de posibles ejercicios de poder de mercado local.

Finalmente, se evaluará el modelo de prestación del servicio de energía eléctrica y gas combustible para determinar si es necesario adaptarlo a los nuevos participantes del mercado y su incorporación en la nueva estructuración de la cadena. Se avanzará en la regulación que sea necesaria para flexibilizar la digitalización, la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías.

d. Gestión eficiente de recursos energéticos y alumbrado público

El Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) será constituido en un patrimonio autónomo que incorporará recursos adicionales del FAZNI, provenientes de (i) fuentes externas (donaciones y créditos con la banca multilateral) y (ii) aportes de los sectores de producción primaria, que apalanquen proyectos de FNCER y eficiencia energética bajo la modalidad de créditos blandos.

Se deberá promover la realización de auditorías energéticas en todos los sectores productivos de país, las primeras en implementar estas acciones serán las entidades del sector oficial. Se apoyará el desarrollo de proyectos de eficiencia energética con recambio tecnológico para mejorar los consumos de los usuarios de menores ingresos, como parte de esta estrategia se implementará el “Programa de eficiencia energética - Caribe energía Sostenible” (PEECES) y se estructurará un programa de sustitución de leña por GLP, considerando el programa de estufas eficientes y huertos leñeros que está orientado al uso sostenible y racional de la leña, liderado por el MADS. Adicionalmente, se promocionará la realización de proyectos de sustitución de carbón por energéticos más limpios en usuarios industriales, aplicando a la financiación que para este tipo de proyectos puede ofrecer el FENOGE. Asimismo, se avanzará en el etiquetado energético ampliando el número de aparatos y equipos que hoy cuentan con etiqueta, así como la incorporación de información que permitan a los usuarios comparar el ahorro de energía, con otros de aplicación similar.

En alumbrado público se deberá estimular la migración tecnológica incorporando proyectos de iluminación con FNCER, uso de equipos eficientes y la exigencia de interventorías a la prestación del servicio de alumbrado público. Estas medidas se acompañarán de mecanismos para que los territorios cuenten con apoyos a la estructuración de contratos tipo para la negociación de la compra de energía eléctrica destinada al servicio de alumbrado público, así como la reglamentación de mecanismos para determinar los consumos y la correcta facturación de la energía de alumbrado público consumida en los municipios.

e. Gestión eficiente de recursos energéticos y alumbrado público

El Fondo de Energías No Convencionales y Gestión Eficiente de la Energía (FENOGE) será constituido en un patrimonio autónomo que incorporará recursos adicionales del FAZNI, provenientes de (i) fuentes externas (donaciones y créditos con la banca multilateral) y (ii) aportes de los sectores de producción primaria, que apalanquen proyectos de FNCER y eficiencia energética bajo la modalidad de créditos blandos.

Se promoverán las auditorías energéticas en todos los sectores productivos de país. Las primeras en implementar estas acciones serán las entidades del sector oficial. Se apoyará el desarrollo de proyectos de eficiencia energética con recambio tecnológico para mejorar los consumos de los usuarios de menores ingresos, como parte de esta estrategia se implementará el “Programa de eficiencia energética - Caribe energía Sostenible” (PEECES) y se estructurará un programa de sustitución de leña por GLP, considerando el programa de estufas eficientes y huertos leñeros que está orientado al uso sostenible y racional de la leña, liderado por el MADS. Adicionalmente, se promocionará la realización de proyectos de sustitución de carbón por energéticos más limpios en usuarios industriales, aplicando a la financiación que para este tipo de proyectos puede ofrecer el FENOGE. Asimismo, se avanzará en el etiquetado energético ampliando el número de aparatos y equipos que hoy cuentan con etiqueta, así como la incorporación de información que permitan a los usuarios comparar el ahorro de energía, con otros de aplicación similar.

En alumbrado público se deberá estimular la migración tecnológica incorporando proyectos de iluminación con FNCER, uso de equipos eficientes y la exigencia de interventorías a la prestación del servicio de alumbrado público. Estas medidas se acompañarán de mecanismos para que los territorios cuenten con apoyos a la estructuración de contratos tipo para la negociación de la compra de energía eléctrica destinada al servicio de alumbrado público, así como la reglamentación de mecanismos para determinar los consumos y la correcta facturación de la energía de alumbrado público consumida en los municipios.

f. Promoción de la competencia, eliminación de barreras para el desarrollo de negocios descentralizados

3) Mercado de contratos anónimos y estandarizados y plataforma transaccional de gas

Se promoverá la consolidación y la implantación de un Mercado Anónimo y Estandarizado de contratos (MAE). El MAE logrará centralización, anonimato, liquidez y gestión eficiente del riesgo. El MAE transará futuros de energía y permitiría corregir los problemas de falta de transparencia, liquidez y estandarización en las transacciones del mercado eléctrico. Permitirá la incorporación de transacciones estandarizadas en plataformas tipo Exchange. De manera complementaria, se implementarán mecanismos para eliminar los riesgos crediticios en contratos bilaterales a través de mercados anónimos y la creación de plataformas transaccionales con cámara de riesgo de contraparte. El sector de gas natural dispondrá de una plataforma transaccional que mejore la formación de precios a diferentes plazos, la cobertura a las fluctuaciones de precios y la coordinación de los momentos de contratación de suministro y transporte. Los contratos son transacciones financieras que, por su naturaleza, deben supervisarse por la autoridad competente (Superintendencia Financiera).

4) Eliminación de barreras a las transacciones descentralizadas

Se definirá un cronograma para la eliminación de las barreras a las transacciones comercial descentralizada, modernizando los principios de protección de los consumidores, viabilidad técnica de las transacciones y remuneración eficiente a las redes de distribución actuales (tarifas binomias).

5) Gestión de la información empresarial sectorial

La información por las entidades del sector como la ANH, la UPME y la CREG deberán coordinarse en un esquema de arquitectura empresarial sectorial que permita realizar entre otros, unificar la información para el balance de hidrocarburos para planeación y para la toma de decisiones. El Ministerio de Minas y Energía fortalecerá el Sistema de Información de Combustibles (SICOM), consolidando el módulo de Gas Natural Vehicular (GNV) y mejorando las herramientas para el control y seguimiento de los agentes de la cadena de distribución de combustibles.

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) desarrollará las herramientas necesarias para el fortalecimiento de la calidad de la información que es reportada por los prestadores al Sistema Único de Información (SUI).

g. Mejora de la regulación y vigilancia en los mercados energéticos

Modernización institucional, regulatoria, de supervisión de desempeño empresarial y defensa de la competencia

La regulación debe ser abierta, promover la experimentación y apoyar el surgimiento de modelos de negocios innovadores y disruptivos. Para ello, deberá modernizar sus procesos y generar un canal más abierto y dinámico a los trámites regulatorios, y ajustar la estructura administrativa para focalizar y priorizar la toma de decisiones regulatorias.

De la mano con nuevos desarrollos regulatorios deben tomarse medidas de fortalecimiento institucional que faciliten la coordinación entre las diversas entidades del Estado responsables del cumplimiento del artículo 365 de la Constitución Política. Asimismo, deberá proveérsele al Gobierno nacional con facultades que permitan liderar dichas acciones de coordinación e intervención, poniendo en el centro en todo momento la continuidad de la prestación del servicio y la protección de los usuarios.

Entre estas medidas se debe robustecer el financiamiento, solidez y sostenibilidad del fondo empresarial de la SSPD, como instancia que respalda y garantiza la continuidad del servicio -sin generar exposición fiscal. Lo anterior, en la medida en que, con la participación predominante del sector privado en la prestación de servicios públicos, se debe contar con instancias que mitiguen la afectación de la continuidad del servicio en el evento que dichos actores por circunstancias de cualquier tipo pierdan la capacidad (entre estas la financiera) o la idoneidad para la prestación del servicio. Este tipo de medidas, pueden ser equiparables, a aquellas tomadas en el sector financiero en los años 80 y 90, como lo fue la creación de Fogafin.

Con la evolución del mercado, la modernización del país y el crecimiento de la economía se debe contar con entornos regulatorios más dinámicos que no solo anticipen y mitiguen riesgos, sino que puedan responder con prontitud y contundencia ante las circunstancias que amenacen la continuidad de la prestación del servicio y puedan afectar a los usuarios.

Con el fin de que se pueda reaccionar oportunamente ante riesgos en la prestación del servicio que afecten de forma sistémica el funcionamiento de los mercados, es preciso consolidar el proceso de vigilancia y control a través de la conformación de un grupo interno por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) que realice el seguimiento permanente a la operación de los agentes y los mercados de energía y gas. Adicionalmente, la SSPD deberá fortalecerse en su capacidad sancionatoria y de vigilancia del desempeño operativo y financiero de las empresas

reguladas, dando las señales para evitar el incumplimiento de la regulación. Frente a los cambios en las actividades y roles de agentes en las cadenas de prestación, es preciso extender el ámbito de aplicación de vigilancia y control a aquellos nuevos agentes que inciden en la prestación de los servicios. La SIC fortalecerá su capacidad de supervisión de los mercados con un grupo de expertos en el órgano colegiado que tomará las decisiones de competencia, como se propone en la línea de regulación y competencia.

Se asignará a una sola institución la regulación de los combustibles líquidos. Los agentes que participan en la cadena productiva de los combustibles líquidos aportaran una contribución especial para financiar dichas actividades. Se fortalecerán y articularán las instancias que apoyan el ejercicio regulatorio como el Comité Asesor de Comercialización del sector Eléctrico (CAC), el Consejo Nacional de Operaciones Gas (CNO-Gas), el Gestor del Mercado de Gas Natural; en caso de requerirse, se considerará la creación de instancias de apoyo como un Gestor de mercado para los combustibles líquidos y el GLP, así como comités de operaciones respectivos siempre que esto fomente la competencia de los sectores.

h. Cierre de brechas en electricidad y gas, focalización de subsidios y alumbrado público

Lograr la universalización y calidad en la prestación de servicios públicos para el cierre de brechas y el desarrollo de los territorios con una visión energética integral de los recursos disponibles, su sostenibilidad en el largo plazo, así como la viabilidad técnica y económica de la prestación del servicio.

1) Articulación, reingeniería, nuevos mecanismos e institucionalidad de la ampliación de la cobertura del servicio

Se tendrán en cuenta nuevos enfoques y tendencias internacionales para el logro de objetivos de cobertura. El Gobierno Nacional deberá determinar y estandarizar los grados de prestación del servicio de acuerdo a las condiciones de la población, sus necesidades, el número de beneficiarios y la capacidad instalada requerida para suplir de forma sostenible la prestación del servicio.

Se hará una reingeniería de los fondos existentes para el apoyo a la expansión de cobertura como el Fondo para las ZNI, (FAZNI), Fondo para la energización (FAER) y el Fondo Especial Cuota de Fomento (FECEF), de forma que se orienten para el desarrollo de la ampliación de la cobertura con un nuevo concepto de cubrimiento de necesidades energéticas (energía eléctrica y gas combustible) y subregionalización⁵⁷⁹ que incorpore las particularidades de los territorios indígenas y las comunidades afrocolombianas entre otras clasificaciones. Todos los proyectos que recurran a

⁵⁷⁹ Nuevas categorías DNP: Predominantemente Urbana, Intermedio, Predominantemente rural cercano a ciudad y Rural remoto.

fondos de recursos públicos⁵⁸⁰, deberán considerar el esquema de sostenibilidad posterior a su entrada en operación y así deberá ser exigido en la respectiva reglamentación de asignación de recursos.

Los esquemas de sostenibilidad deberán considerar la capacitación a la comunidad local de conformidad a lo previsto en el Plan Marco de Implementación (PMI). Seguidamente, todos los proyectos a ser financiados con recursos públicos deberán ser registrados en el banco de proyectos de inversión pública (BPIN) y para su entrega deberán contar con el inventario de los activos del proyecto. Se revisará el aumento en el porcentaje de cofinanciación con aportes de la Nación de los costos de conexión, así como para introducir esquemas diferenciales de medición en poblaciones que por eficiencia optimicen el costo de prestación del servicio.

Se promoverá y fomentará el desarrollo de nuevos mecanismos para la ampliación de cobertura, buscando motivar e incorporar de mayor manera la participación privada en la prestación del servicio en las zonas hoy sin cobertura, ajustando la normativa para incluir modelos de prestación de servicio como esquemas empresariales energéticos, áreas eficientes de servicio exclusivo energéticas y esquemas APP. Se promoverá el uso de energéticos para suplir necesidades en zonas apartadas, el desarrollo de microrredes y otros esquemas que permitan incluir dentro de los cargos reconocidos proyectos de ampliación de cobertura con o sin conexión a la red. Asimismo, a fin de continuar con la inversión en las necesidades de energización del litoral Pacífico, se apoyará el Fondo para el Desarrollo del Plan Todos Somos PAZcífico.

La institucionalidad para el aumento de cobertura buscará la promoción integral de soluciones energéticas con una visión integral, incluyendo proyectos para atender las necesidades en ZNI, Zonas de Posconflicto y subregionalización funcional. La nueva institucionalidad promoverá proyectos que diversifiquen la canasta energética con FNCER y gas combustible, brindará apoyo para la estructuración de proyectos para que puedan acceder a recursos públicos y será el responsable de administrar los esquemas empresariales y otras estrategias que se desarrollen para atender estas zonas. Así mismo, esta entidad administrará la información de los activos financiados con recursos de la nación.

Se revisarán los subsidios a nivel nacional y en las zonas de frontera para los combustibles líquidos, biocombustibles y GLP con el fin de establecer una metodología eficiente que garantice un precio competitivo y la mejor señal de consumo para los usuarios, la sostenibilidad fiscal y la pertinencia de su ajuste gradual. Se hará una revisión al Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles (FEPC) a fin de establecer una metodología que posibilite la una estructura con sostenibilidad fiscal a largo plazo. Se revisarán los precios del transporte de combustibles líquidos, gas combustible y crudo, y los costos de transporte en zonas especiales y zonas de frontera y se revisará el esquema de sobretasa de todos los energéticos empleados para la movilidad en los municipios.

⁵⁸⁰ FAER, FAZNI y PRONE, SGR, Obras por Impuesto o PGN.

2) Focalización en la asignación de subsidios

Para asignar los recursos públicos a quien realmente más los necesite, se implementarán las medidas que permitan realizar el cruce de información entre el estrato y otros indicadores que midan el nivel de pobreza o bajos recursos, extendiendo esta metodología a usuarios de distritos de riego y otros subsidios asignados al consumo de servicios públicos. La UPME deberá realizar cada 4 años, a partir de 2019, la revisión del consumo básico de subsistencia aplicable a los servicios públicos de electricidad y gas combustible, ajustándolo a las nuevas realidades de los usuarios y de las nuevas tecnologías y eficiencias en consumos de energía.

Para la liquidación de los subsidios de los servicios públicos domiciliarios se deberá emplear el reporte oficial de facturación del SUI como único medio de información para la conciliación en el Fondo de Solidaridad Subsidios y Redistribución de Ingresos (FSSRI). Igualmente, el Ministerio de Minas y Energía realizará la revisión de la prestación del servicio de energía en las Zonas Especiales en el alcance de la aplicación del Fondo Energía Social (FOES) y los criterios para recibir el beneficio.

3) Reglamentación y vigilancia del alumbrado público

Se ampliarán las funciones de la SSPD para realizar la vigilancia y control del servicio de alumbrado público. Así mismo, se propondrá el diseño de un esquema centralizado para el reporte de información técnica, inventarios, crecimiento del sistema, interventoría y PQR.

El Gobierno Nacional reglamentará los mecanismos necesarios para determinar los consumos y la correcta facturación de la energía de alumbrado público consumida en los municipios. Adicionalmente, se estimulará la migración tecnológica en proyectos de iluminación con FNCER, uso de equipos eficientes y la exigencia de interventorías a la prestación del servicio de alumbrado público por parte de los municipios.

4. Metas en elaboración

Durante el cuatrienio se establecerán las siguientes metas para lograr los objetivos de universalización en la prestación de servicios públicos, dinamizar el sector energético y la transparencia en la política de precios y subsidios.

Indicador	Línea Base (Dic 2017)	Meta 2030
Aumento del número de usuarios con electricidad en zonas sin servicio	xx	xx
Aumento del número de usuarios con servicio de gas combustible	xx	xx
Número de nuevos esquemas de vinculación de participación diseñados	0	2
Aumento de cobertura eléctrica en zona rural remota	85%	90%

Número de usuarios beneficiados con programas de Eficiencia Energética	7.000	50.000
Porcentaje de avance en consolidación de bases de datos de SUI para liquidación de subsidios	0%	100%
Porcentaje de avance en el diseño de mecanismo único para acceso a beneficios tributarios de la Ley 1715 de 2014	10%	100%

5. Metas transformacionales

Objetivo	Indicador	Producto
Relación del precio promedio del KWH a nivel 2 con respecto a los países comparables. (Estados Unidos, México; Perú, Chile, Brasil)	*Total de costo de las restricciones mes *Indisponibilidad horaria del sistema	Aumentar la competitividad del sector eléctrico
Tener una oferta diversa, interconectada y suficiente para garantizar la confiabilidad del sistema costo eficiente. Energía Firme/demanda	% de usuarios residenciales con equipo de medición inteligente instalada Urbanos: 0% - 38% Centros Poblados: 0% - 14% Rurales: 0% - 25%	Desarrollo de estrategia de digitalización inteligente
Aumentar del 144 MW a 1.500 MW la capacidad instalada para generación eléctrica que corresponde a fuentes no convencionales	Precio del CERE	Tener un sistema confiable
Cerrar la brecha de 1,4% a 1% usuarios con acceso a la energía en zonas rurales remotas	MW de capacidad instalada para generación de energía eléctrica que corresponde a fuentes renovables de 395 a 1,500 MW (revisar si hay otro indicador)	Impulsar las fuentes renovables de generación eléctrica
	# de usuarios sin servicio de energía eléctrica. Pasar de 207,000 a 137,000	Aumentar la cobertura de electrificación rural

B. Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa

El acceso a los servicios de APSB genera efectos positivos sobre el desarrollo económico, la salud y la productividad laboral, alcanzando relaciones beneficio-costo hasta de 7 a 1 en los países en desarrollo⁵⁸¹. En contraste y de acuerdo con diversos estudios, un limitado acceso a estos servicios guarda relación con poblaciones más propensas a una baja atención sanitaria y menor acceso a

⁵⁸¹ (WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas), 2016).

trabajos estables⁵⁸², lo que redunda en mayor pobreza y desigualdad para habitantes urbanos y rurales. Por ello, se debe expandir la cobertura de APSB como servicio público, en zonas remotas y marginales, aprovechando nuevas tecnologías⁵⁸³.

Debido al crecimiento de la población y la presión de la demanda sobre la oferta de agua en algunas zonas del país (medida por el índice del uso del agua⁵⁸⁴ y en concordancia con el ODS 6 que propende por el acceso universal al agua y saneamiento básico), Colombia deberá asegurar el uso eficiente del recurso hídrico y garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el largo plazo.

De forma congruente, se desarrollará el concepto de economía circular, que implica protección del recurso, acciones de uso eficiente, tratamiento de agua residual, reúso con enfoque regional y cuencas priorizadas (ODS 6). Adicionalmente y en relación con la gestión de residuos sólidos, dicho concepto promoverá la prevención, reutilización, aprovechamiento y tratamiento, para incidir en la productividad del sector privado (ODS 11 y 12).

Para materializar estas políticas, deberán fortalecerse la gobernanza, planeación y eficiencia en la prestación de los servicios de APSB; crear mayores incentivos en la definición de esquemas de regionalización que permitan aprovechar economías de escala; adelantar acciones para la descontaminación de los recursos agua (como un mayor control a los vertimientos), suelo y aire; aumentar el tratamiento de aguas residuales en cuencas priorizadas, en el marco del Programa Saneamiento de Vertimientos (SAVER); incrementar el aprovechamiento y tratamiento de los residuos y concientizar a los usuarios del valor del agua y su uso adecuado para la vida; así como los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios públicos.

1. Diagnóstico

El sector APSB en Colombia ha registrado avances importantes y, a su vez, ha adquirido retos significativos de cara a la agenda 2030: ODS⁵⁸⁵, Acuerdo de París (COP21), ingreso a la OCDE, el posconflicto y el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Las coberturas urbanas de los servicios han aumentado por encima del 90%. Sin embargo, los indicadores denotan una brecha urbano-rural superior al 20% (Gráfica 90).

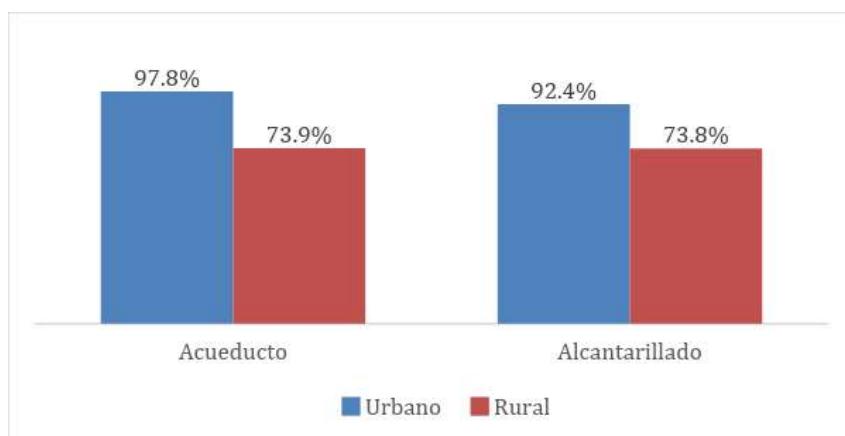
⁵⁸² Ibid, p.10.

⁵⁸³ Duque y Ramírez (2018). 203 propuestas. Recuperado de: <https://s3.amazonaws.com/ivanduquewebsite/static/propuestas.pdf>

⁵⁸⁴ Índice de uso del agua: corresponde a la cantidad de agua utilizada por los diferentes sectores usuarios por unidad espacial de subzona hidrográfica y cuencas abastecedoras de acueductos en relación con la oferta hídrica superficial disponible para las mismas unidades de tiempo y espaciales. Las subzonas de áreas hidrográficas del Magdalena-Cauca y del Caribe son las que tienen mayores presiones por el uso de agua (IDEAM, 2014), p.358.

⁵⁸⁵ En particular los ODS 6, 11 y 12.

Gráfica 90. Cobertura acueducto y alcantarillado, 2017



Fuente: Cálculos DNP con información de la Gran Encuesta Integrada de Hogares GEIH (2017). Notas: Incluye soluciones alternativas.

En concordancia con lo anterior, la provisión de agua y saneamiento básico en zonas rurales tiene en la gobernanza comunitaria la oportunidad para el necesario cierre de brechas con respecto al ámbito urbano⁵⁸⁶.

Además de las brechas en coberturas, el alto número de prestador es (atomización) registrados en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios – SSPD (2.507, de los cuales 2.436 atienden el 61,3% de los suscriptores de acueducto⁵⁸⁷) dificulta la creación de economías de escala, la vigilancia, el control y la posibilidad de asistencia técnica por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), especialmente a los que presentan baja eficiencia operativa y administrativa⁵⁸⁸.

Para mejorar la eficiencia en la prestación de los servicios y aprovechar las economías de escala, se ha propiciado la regionalización por medio de los Planes Departamentales de Agua (PDA⁵⁸⁹) y con la expedición de instrumentos normativos como la regulación de mercados regionales⁵⁹⁰. En 2016, solamente 71 empresas prestaron el servicio de acueducto en más de un municipio⁵⁹¹ y únicamente se ha conformado el mercado regional para el Atlántico⁵⁹². Esto obedece en parte al bajo interés de las administraciones municipales de encargar a un tercero la prestación de los servicios y por la falta

⁵⁸⁶ Ostrom ha revitalizado este concepto y su relevancia para comprender la gobernanza de sistemas complejos, el cual es relevante para el cierre de brechas con respecto al ámbito urbano en la provisión de agua y saneamiento básico en zonas rurales y pequeños poblados (Prize, 2009).

⁵⁸⁷ (SSPD, 2017), p.10 y p.11.

⁵⁸⁸ (DNP, 2014), p.97.

⁵⁸⁹ Conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (Decreto 1077 de 2015 – MVCT).

⁵⁹⁰ Resoluciones CRA 628 de 2013 y 821 de 2017.

⁵⁹¹ (SSPD, 2017), p.11.

⁵⁹² (DNP, 2014), p.125.

de incentivos económicos para la regionalización, en consideración a las bajas tarifas que se pueden cobrar en algunas poblaciones⁵⁹³ o la no aplicación de dichas tarifas.

En el servicio de aseo, la regionalización ha sido más exitosa⁵⁹⁴, pero se requiere el desarrollo de estrategias orientadas al cierre de brechas en zonas rurales y materializar el cierre de sitios de disposición inadecuados. También, es necesario consolidar el esquema operativo del aprovechamiento, promover el tratamiento y mejorar la eficiencia de los sitios de disposición final existentes.

Adicionalmente, se debe mejorar la calidad de los servicios de APSB. En cuanto a calidad del agua, entre 2012-2017 se observó una mejora en el IRCA⁵⁹⁵ de la zona urbana, al pasar de 426 municipios a 529 sin riesgo. Sin embargo, alrededor de 3,8 millones de personas aún reciben agua con algún nivel de riesgo (no apta para el consumo), lo cual representa el 11,56% de la población total con servicio en el país⁵⁹⁶.

Colombia ha desarrollado estrategias para descontaminar y preservar las fuentes de agua. Entre 2012-2017 se pasó de tratar 33,1% de aguas residuales urbanas a 42,6%⁵⁹⁷. No obstante, se presentaron situaciones que requieren revisión: 1) alto costo de las inversiones y la falta de recursos para financiarlas; 2) incremento progresivo de los valores a pagar por concepto de tasa retributiva, asociado al factor regional del instrumento y al incumplimiento de metas, que a su vez ha ocasionado una situación de no pago por parte de los prestadores; y 3) desconocimiento a profundidad por parte del Gobierno Nacional sobre la efectividad de estos tratamientos para remover la carga orgánica.

En la actualidad, el 96% de los residuos sólidos ordinarios se disponen en sitios adecuados y a 2017 se han organizado esquemas de aprovechamiento⁵⁹⁸ de residuos en 53 municipios del país, incluyendo 19 ciudades capitales. Aún existen cerca de 89 sitios de disposición inadecuados⁵⁹⁹ y el mayor volumen de material aprovechado no impacta significativamente la reducción de la disposición final.

Ahora bien, la ineficiencia en la prestación del servicio de acueducto y los asentamientos de origen informal, son factores que inciden en altas pérdidas de agua (del orden del 40%), que en conjunto con los fenómenos de escasez hídrica y de variabilidad climática reducen la continuidad⁶⁰⁰ del

⁵⁹³ Ibid. p. 124.

⁵⁹⁴ (DNP, 2014).

⁵⁹⁵ Índice de Riesgo de la Calidad del Agua para consumo humano – IRCA- Puntaje de riesgo asignado, a cada característica física, química y microbiológica, por no cumplimiento de los valores aceptables establecidos en la resolución (Resolución 2115 de 2007, MPS y MAVDT).

⁵⁹⁶ (MinVivienda, 2018), p.15.

⁵⁹⁷ Información de la SSPD 2017.

⁵⁹⁸ Definidos en el Decreto 596 de 2016 por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015.

⁵⁹⁹ (SSPD, 2017), p.28.

⁶⁰⁰ La continuidad promedio del servicio público de acueducto en la zona urbana del país es de 18 horas/día, no

servicio, lo que hace indispensable implementar medidas para reducir dichas pérdidas e identificar fuentes alternativas y sostenibles de abastecimiento, como el agua subterránea. Igualmente, se han identificado deficiencias asociadas al desempeño de las empresas prestadoras, demoras en ejecución de proyectos e insuficiente asistencia técnica⁶⁰¹.

Para mejorar los servicios de APSB se han ejecutado inversiones con diferentes fuentes de financiamiento y de pago, como el Sistema General de Participaciones (SGP) (52%), tarifas (16%) y Presupuesto General de la Nación (PGN) (17%), entre otras⁶⁰². Si bien los proyectos del sector que requieren financiamiento de la Nación deben presentarse al mecanismo de viabilización MinVivienda⁶⁰³, a diciembre de 2017 de los 1.077 proyectos presentados, 78% (899) tuvieron reprocesos por requerimientos desde su concepción como problemas de diseños, permisos ambientales, costos por regiones, servidumbres o predios, dificultando el inicio de su ejecución.

Los recursos del SGP, además de cubrir inversiones, subsidian la demanda de la población de menores ingresos, donde hay problemas de inclusión y exclusión por cuenta de la utilización de la estratificación socioeconómica como mecanismo de focalización para su otorgamiento⁶⁰⁴.

La efectividad de las inversiones y la calidad de los servicios de APSB se afecta por la desarticulación intersectorial y la atomización de prestadores. Esta situación ha generado dificultades para lograr una efectiva regulación, vigilancia y control⁶⁰⁵.

Por su parte, la participación de los ciudadanos a través del control social a los servicios públicos dinamiza y facilita la vigilancia a los prestadores y la efectiva ejecución de las obras necesarias para mejorar los servicios, requiriendo incentivar los mecanismos de participación ciudadana presentes en la Ley 142 de 1994.

De acuerdo con lo diagnosticado por MinVivienda, los programas de cultura del agua y valoración del recurso han implicado un trabajo exhaustivo y de largo aliento con las comunidades, por lo que es importante fortalecer la cultura ciudadana para garantizar el buen uso de los servicios y la sostenibilidad del recurso hídrico.

Otro factor importante, no solo para la regulación y vigilancia sino para la política pública en general, es la información. En el sector APSB ésta proviene de diferentes fuentes y, aunque las entidades han mejorado sus procedimientos de captura, análisis y procesamiento, persisten los problemas de confiabilidad y calidad.

satisfactoria, de acuerdo con la Resolución 2115 de 2007 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MinVivienda, 2018), p.17.

⁶⁰¹ (Contraloría General de la República, 2018), p.23 y 24.

⁶⁰² (MinVivienda, 2018). Op.Cit, p.31.

⁶⁰³ (MinVivienda, 2018). Op. Cit, p.58.

⁶⁰⁴ (DNP, 2015).

⁶⁰⁵ (MinVivienda, 2018). Op. Cit, p.58.

2. Objetivo y estrategias

Incrementar el acceso de la población al agua potable y saneamiento básico en condiciones de calidad, eficiencia y sostenibilidad, a través de la adecuada planificación de las inversiones sectoriales, implementación de esquemas regionales y de soluciones acordes con las características locales, que contribuyan al cierre de brechas territoriales. Estos objetivos se desglosan así:

a. Implementar estrategias para el logro de la prestación eficiente, sostenible e incluyente de los servicios de APSB con orientación regional y bajo el enfoque de economía circular del agua y la política nacional de gestión integral de residuos sólidos

1) Fortalecer los Planes Departamentales de Agua en su enfoque de regionalización para aprovechar economías de escala que mejoren la prestación de los servicios públicos

- MinVivienda priorizará los recursos para la ejecución de proyectos estructurados con una visión regional y reformará la figura de *gestor* de los PDA con una estructura organizacional administrativa (planeación; jurídica; administrativa y financiera) y especializada, por cada tipo de componente (aseguramiento; social; infraestructura, ambiental y riesgo).
- MinVivienda apoyará a los gestores en el proceso de concertación con los municipios de los instrumentos de planeación, para impulsar soluciones técnicas y comerciales basadas en mercados regionales que prioricen inversiones articuladas entre Alcaldías, Departamentos y Nación, bajo el enfoque de economía circular del agua y la política nacional de gestión integral de residuos sólidos.
- MinVivienda, aprovechando la experiencia adquirida por los PDA en los procesos de regionalización, implementará mecanismos para la conformación de áreas regionales de servicio entre municipios de mayor tamaño poblacional, que cuenten con prestadores de alto desempeño, y municipios con debilidades institucionales y de prestación de los servicios, con el fin de hacer viable la prestación.

2) Fortalecer el desempeño de las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo

- DNP y MinVivienda priorizarán los municipios que requieran asistencia técnica con los indicadores e instrumentos de gestión establecidos por la CRA para que, a través de MinVivienda, los PDA (para municipios vinculados) o mediante acuerdos de cooperación y mejoramiento entre prestadores, se impulsen las acciones de corto y mediano plazo que requieran los prestadores de los municipios priorizados para mejorar su desempeño.

MinVivienda priorizará la cofinanciación de inversiones de acuerdo con el esfuerzo tarifario que realicen los prestadores en municipios de categoría 4, 5 y 6.

- Como mecanismo complementario a lo anterior y a la regulación de entrega a terceros⁶⁰⁶, la CRA analizará los mecanismos que hagan viable la fusión y escisión de empresas con bajo desempeño en la prestación del servicio.
- MinVivienda impulsará la adopción sistemática de buenas prácticas de gobierno corporativo en las empresas proveedoras de servicios de APSB, como una herramienta para garantizar el uso eficiente y adecuado de los recursos de inversión de los operadores.
- MinVivienda y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) definirán mecanismos para fortalecer la gestión financiera y presupuestal de los municipios prestadores directos, para facilitar el seguimiento, control y ejecución de los recursos para la prestación del servicio.

3) Promover la modernización del Servicio Público de Aseo

- MinVivienda estudiará las diferentes corrientes de residuos urbanos de su competencia, con el fin de promover su gestión integral bajo los principios de economía circular en la prestación del servicio público de aseo.
- MinVivienda creará instrumentos para financiar el Fondo de Economía Circular en el servicio público de aseo, con el fin de promover el tratamiento, reciclaje y valorización de residuos en regiones estratégicas. Así como instrumentos asociados a la logística inversa para promover la responsabilidad extendida de materiales con potencial de reciclaje y valorización (*Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; Línea A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático*)

4) Metas e indicadores

Indicadores de resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable	44.214.643	47.514.643
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales	42.221.155	46.221.155
Agua Potable y Saneamiento Básico	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras	87,5%	91,7%
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona urbana	36.170.692	39.170.692

⁶⁰⁶ Resolución CRA 781 de 2016.

Indicadores de resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en zona urbana	34.184.673	36.984.673
Agua Potable y Saneamiento Básico	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras en zona urbana	98,6%	99,9%
Agua Potable y Saneamiento Básico	Porcentaje de municipios que tratan adecuadamente los residuos sólidos	82,8%	89,9%

5) Indicadores de producto

Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agua Potable y Saneamiento Básico	Soluciones de disposición final de residuos sólidos	Porcentaje de residuos sólidos urbanos dispuestos adecuadamente	97,6%	99,3%
Agua Potable y Saneamiento Básico	Soluciones de disposición final de residuos sólidos	Tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos	8,7%	15,4%
Agua Potable y Saneamiento Básico	Soluciones de disposición final de residuos sólidos	Número de municipios con esquemas de aprovechamiento en operación	53	120

b. Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y PDET

1) Generar herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos en las zonas rurales y PDET

- MinVivienda incorporará en el Reglamento Técnico del Sector - RAS, un título con lineamientos de diseño, puesta en marcha, operación y mantenimiento de soluciones sostenibles alternativas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para zonas rurales y periurbanas.

- MinVivienda, en coordinación con el DNP, estandarizará proyectos tipo de soluciones alternativas de agua y saneamiento básico para zonas rurales que faciliten la estructuración, viabilización, financiación y la sostenibilidad de los proyectos⁶⁰⁷.
- MinVivienda asignará recursos en cofinanciación con los entes territoriales y PDA, para brindar soluciones (en lo posible regionales y acordes con la Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos), a los problemas de disposición final inadecuada que presentan 108 municipios en el país. Esta intervención aportará al cumplimiento de metas de COP21 y a reducir los pasivos ambientales asociados (Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; línea A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático)⁶⁰⁸.
- MinVivienda, en asocio con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente), DNP y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), impulsarán un esquema de aprovechamiento y tratamiento de residuos orgánicos, a través de alianzas con el sector privado que redunden en soluciones integrales con enfoque de innovación social y de economía circular.

2) Orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento rural desde los territorios

- MinVivienda estructurará e implementará el Programa Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, para promover esquemas diferenciales y soluciones integrales de llegada al territorio, que involucren a los sectores agrícola, salud, energía y de inclusión social.
- MinVivienda desarrollará un esquema de asistencia técnica⁶⁰⁹ permanente a las organizaciones y prestadores rurales comunitarios, para fortalecer la implementación de soluciones adaptadas al contexto y en concertación con organizaciones locales, universidades y centros de investigación. Para ello, MinVivienda apoyará a las entidades territoriales en la adopción del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), orientado a contar con un mayor conocimiento de los territorios y generar diagnósticos que permitan identificar las soluciones más adecuadas al contexto.
- MinVivienda gestionará, ante las entidades competentes, las reformas normativas requeridas en materia de flexibilización de trámites ambientales en temas relacionados con concesiones y permisos de vertimiento, la vigilancia diferencial de calidad del agua, racionalización de trámites de constitución y registro de comunidades organizadas.

⁶⁰⁷ La ubicación en áreas urbanas, periurbanas y rurales puede definir además el tipo de proveedores que están en capacidad de suministrar el servicio eficientemente. Las áreas periurbanas y rurales tienen una densidad de consumidores más baja, lo cual requiere una prestación de servicios completamente diferente (BID, 2007).

⁶⁰⁸ Mejoramiento de la calidad del aire, del agua y del suelo - 1. UN NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO: Economía productiva, eficiente, sostenible y baja en carbono

⁶⁰⁹ La asistencia técnica deberá considerar el desarrollo de fábricas de proyectos de acceso a agua potable y saneamiento en zonas rurales.

Adicionalmente, la SSPD efectuará la toma de muestras y análisis de la calidad del agua, cuando se requiera, para el cumplimiento de sus funciones.

- MinVivienda impulsará pilotos para identificar las soluciones más adecuadas y los esquemas asociativos, que aseguren la sostenibilidad de las soluciones propuestas.

3) Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas de agua potable en zona rural	8.043.951	8.343.951
Agua Potable y Saneamiento Básico	Personas con acceso a soluciones adecuadas para el manejo de aguas residuales en zona rural	8.036.482	9.236.482
Agua Potable y Saneamiento Básico	Porcentaje de hogares con servicio de recolección de basuras en zona rural	44,8%	55,3%

c. Disponer de información sistemática, oportuna, confiable y suficiente de agua potable y saneamiento básico a nivel nacional para la toma de decisiones

1) Reestructurar el Sistema Único de Información (SUI)

- La SSPD reestructurará y optimizará el SUI para mejorar los procesos de planeación, toma de decisiones, prestación de los servicios públicos, regulación, vigilancia, priorización de inversiones y facilitar la participación ciudadana. Para esto, se optimizará la plataforma tecnológica y garantizará la oportunidad y calidad de la información.

2) Fortalecer los sistemas de información del sector que permitan su integración e interoperabilidad⁶¹⁰

- MinVivienda, con el acompañamiento del DNP, articulará con las entidades del sector APSB una mesa técnica de gestión eficiente de la información, con el propósito de evaluar la arquitectura empresarial de los sistemas de información que han desarrollado; así como los procesos internos, plataformas tecnológicas y capacidad de interoperabilidad. Esto con el fin de que cada entidad, en el marco de sus competencias, adelante las gestiones necesarias para fortalecerlos y ponga en marcha los desarrollos tecnológicos que se requieran para lograr la interoperabilidad entre los mismos.

⁶¹⁰ Interoperabilidad se entiende como la capacidad de comunicar, ejecutar programas, o transferir datos entre varias unidades funcionales de forma que el usuario no tenga la necesidad de conocer las características únicas de estas unidades (ISO/IEC 2382).

- MinVivienda fortalecerá el Sistema de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento Básico (SINAS), con el fin de articular instrumentos de planeación territoriales, facilitar la viabilización de proyectos y adelantar el seguimiento y monitoreo de las inversiones sectoriales.
- MinVivienda, en coordinación con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), fortalecerá el observatorio nacional de reciclaje inclusivo para facilitar el seguimiento a la actividad de aprovechamiento, en el marco de la gestión de residuos sólidos.

d. Incorporar las modificaciones pertinentes al esquema y capacidad institucional del sector, para mejorar la ejecución de proyectos y fortalecer la vigilancia y regulación oportuna y diferenciada a las empresas

1) Potencializar la institucionalidad en la planeación, priorización y estructuración de proyectos de APSB

- MinVivienda liderará la creación de la institucionalidad necesaria para fortalecer la gestión integral del recurso hídrico, en aspectos relacionados con la planeación, priorización y estructuración de proyectos con enfoque de economía circular, visión regional e innovación tecnológica.
- MinVivienda, con el apoyo de MinAmbiente, revisará la creación de la institucionalidad necesaria para fortalecer la planeación estratégica a largo plazo del sector de aseo, con enfoque de economía circular⁶¹¹.

2) Fortalecer institucional, financiera y técnicamente a la SSPD y a la Comisión de Regulación de Agua y Saneamiento Básico (CRA)

- La SSPD y la CRA propondrán modificación de la base gravable de la contribución especial de los servicios de vigilancia y regulación, al que hace referencia el artículo 85 de la Ley 142 de 1994, con el fin de fortalecer la capacidad para ejercer sus funciones en el territorio nacional. MinVivienda expedirá una norma orientada al fortalecimiento técnico de la CRA.

⁶¹¹ Esto está acorde con lo señalado en: mecanismos de articulación y coordinación para la sostenibilidad de la Línea D. Instituciones ambientales modernas, apropiación social de la biodiversidad y manejo efectivo de los conflictos socioambientales.

e. Adoptar medidas para proteger las fuentes de agua y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, con un enfoque de Economía Circular

1) Potenciar el uso sostenible de agua subterránea como fuente de abastecimiento de acueductos

- El Servicio Geológico Colombiano y el IDEAM, con el apoyo de las autoridades ambientales, efectuarán el levantamiento de la información hidrogeológica detallada para los sistemas acuíferos identificados y priorizados en los municipios con estrés hídrico. Esto, con el objetivo de consolidar un modelo hidrogeológico que permita fortalecer los planes ambientales de manejo de acuíferos y analizar su posibilidad de explotación en aquellas zonas del país que registran estrés hídrico y que utilizan fuentes superficiales para su abastecimiento. Su priorización se adelantará articuladamente con MinAmbiente y MinVivienda.
- A partir de este levantamiento de información, MinVivienda potencializará el uso sostenible de las aguas subterráneas para mejorar el acceso y la continuidad del servicio en las zonas con estrés hídrico. A su vez, se analizará la recarga artificial de acuíferos como mecanismos para asegurar la sostenibilidad.
- MinVivienda desarrollará modelos de negocio para el abastecimiento en aguas subterráneas y de tratamiento de aguas residuales, garantizando el ingreso de operadores idóneos.

2) Incrementar el aprovechamiento de las aguas residuales diversificando las alternativas técnicas de reúso

- MinAmbiente modificará la norma de reúso con enfoque de economía circular, para que incluya el reúso del agua residual tratada en actividades adicionales a las contempladas actualmente, la facilidad de implementación y el reconocimiento de incentivos a las empresas que adelanten este tipo de actividades.

3) Continuar con el programa SAVER para garantizar la calidad de las fuentes receptoras-abastecedoras

- MinVivienda continuará impulsando la estructuración de tecnologías de tratamiento de aguas residuales domésticas sostenibles y acordes con las características de la población. Se buscará disminuir la carga orgánica que se vierte sobre las fuentes receptoras y aprovechar los subproductos generados en los procesos de tratamiento. Las intervenciones se evaluarán para comprobar su eficacia e impacto. Esta medida permitirá incrementar el porcentaje de aguas residuales tratadas, en línea con el cumplimiento de los ODS (Colombia deberá alcanzar un 68% de tratamiento de agua residual en el año 2030).

- MinVivienda, MinAmbiente y el IDEAM, en el marco de un Plan Nacional de Manejo Aguas Residuales (PMAR), adelantarán una actualización de las cuencas del país para priorizar intervenciones en fortalecimiento institucional y en implementación de tecnologías de tratamiento.
- MinVivienda efectuará la actualización de los instrumentos normativos relacionados con los Planes de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), para que su formulación se fundamente a partir de fuentes de financiación ciertas, metas realizables, priorizaciones de cuencas y municipios, en el marco del PMAR. Adicionalmente, condicionará el factor regional de la tasa retributiva por vertimientos puntuales, a un valor que permita reducir el impacto económico generado sobre los prestadores del servicio de alcantarillado.
- MinVivienda, MinAmbiente, y la CRA efectuarán los ajustes normativos pertinentes para regionalizar las normas de vertimiento, objetivos de calidad, ordenamiento del recurso hídrico, las tarifas y regulación asociadas al sistema de alcantarillado, en función de los resultados del PMAR.
- El MADS, a partir de la información de seguimiento a los permisos de vertimiento, tasas retributivas y licencias ambientales reportadas por las Autoridades Ambientales Regionales, generará una línea base y seguimiento anual de las cargas contaminantes removidas por el sector de APSBB.

4) Indicadores de resultado

Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Agua Potable y Saneamiento Básico	Porcentaje de aguas residuales urbanas tratadas	42,6%	54,3%

f. Educar a Colombia sobre el valor del agua para la vida y su adecuado uso, así como la importancia del aprovechamiento de los residuos y los beneficios de la participación ciudadana en el mejoramiento de los servicios

1) Definir los requisitos mínimos de los programas educativos para el uso eficiente de agua y manejo de los residuos sólidos

- El Ministerio de Educación Nacional (MinEducación) y MinAmbiente fortalecerán las estrategias de la política nacional de educación ambiental, reglamentando las características que deben contener los programas de educación ambiental, en cuanto a: protección de las cuencas hídricas como fuente de vida, desarrollo y entretenimiento;

correcto uso del agua en sus diferentes formas de utilización; y conocimiento del adecuado manejo, aprovechamiento y disposición de los residuos sólidos.

2) Incentivar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley de Servicios Públicos Domiciliarios para mejorar su efectividad

- La SSPD, con el apoyo de MinVivienda y la CRA, adelantará capacitaciones a los Comités de Desarrollo y Control Social en temas de regulación económica y ambiental, política sectorial, seguimiento a proyectos de inversión, en el marco de los mecanismos previstos en el Decreto 1429 de 1995 y en coordinación con los PDA.

g. Optimizar los recursos financieros del sector de APSB a través del desarrollo de nuevos mecanismos de focalización, para el otorgamiento de subsidios y la inclusión de instrumentos de financiación de proyectos

1) Reestructurar el mecanismo de focalización para mejorar asignación de los subsidios

- El DNP y el DANE avanzarán en la revisión de un mecanismo de focalización alternativo a la estratificación socioeconómica, impulsando una misión que apoye el diseño de la propuesta.

2) Internalización de costos ambientales por no tener en cuenta la actividad de tratamiento de residuos sólidos

- MinAmbiente, MinVivienda y la CRA ajustarán las normas para internalizar los costos ambientales y de riesgo a la salud por cuenta del manejo inadecuado de residuos, de tal manera que, se pueda financiar infraestructura para el aprovechamiento y tratamiento de éstos. Esto, contribuirá al cumplimiento de la meta de reducción del 20% de los gases de efecto invernadero generados por el sector residuos (en el marco del Acuerdo de París) y permitirá la generación de infraestructura y empleos verdes (Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; Línea A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático).

3) Desarrollar instrumentos de financiamiento de proyectos sectoriales

- MinHacienda y MinVivienda reestructurarán el patrimonio autónomo Financiamiento de Inversiones en Agua (FIA) para facilitar el acceso a crédito a entidades territoriales (en especial, aquellos con baja capacidad fiscal y de endeudamiento) y lograr el apalancamiento financiero de los proyectos considerados prioritarios en dichos municipios, estructurando operaciones de crédito con banca multilateral u otras instituciones financieras.
- El DNP apoyará principalmente la estructuración de proyectos estratégicos regionales dentro del sector, a través del mecanismo de Asociaciones Público-Privadas (APP) de iniciativa pública, para lo cual MinVivienda priorizará los municipios con capacidad de endeudamiento que requieran apoyo de la Nación. De igual forma el DNP analizará la viabilidad de modificar la Ley 1508 de 2012, para permitir que las empresas de servicios públicos domiciliarios puedan actuar como contratantes de proyectos de APP.
- La Agencia Nacional del Territorio y MinVivienda analizarán la viabilidad de modificar la Ley 1819 de 2016, para permitir la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y/o dotación para el manejo, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos en municipios ZOMAC, como proyecto de inversión financiable a través del mecanismo de obras por impuestos.

3. Referencias

BID. (2007). *Estructuración financiera de proyectos de infraestructura en asociaciones público-privadas: Una aplicación a proyectos de agua y saneamiento*. Washington D.C.

Contraloría General de la República. (2018). Informe de Auditoría de Desempeño. Programa Planes Agua para la Prosperidad - PAP Planes Departamentales de Agua - PAP Vigencias 2010-2017. Bogotá D.C.

DNP. (2014). *Estrategia Nacional de Infraestructura. Sector Acueducto y Alcantarillado*. Bogotá D.C.

DNP. (2015). Analizar los esquemas de subsidios aplicados en los sectores de energía, gas, agua y saneamiento y tecnologías de la información y las comunicaciones, así como analizar las dificultades y oportunidades para la aplicación de subsidios en transporte público. Bogotá D.C.

DNP. (2018). *Colombia Productiva y Sostenible. Un propósito de todos*. Bogotá D.C.

IDEAM. (2014). *Estudio Nacional del Agua*. Bogotá D.C.

MVCT. (2018). *Plan Director Agua y Saneamiento Básico. Visión Estratégica 2018-2030*. Bogotá D.C.

Prize, E. S. (2009). *Economic Governance*, Royal Swedish Academy of Sciences. Stockholm, Sweden.

SSPD. (2017). *Estudio Sectorial de los servicios públicos domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado.* Bogotá D.C.

SSPD. (2017). *Disposición Final de Residuos Sólidos. Informe Nacional 2016.* Bogotá D.C.

WWAP (Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de las Naciones Unidas). (2016). *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016: Agua y Empleo.* París: UNESCO.

ANDESCO (2018). *La Ruta a la Sostenibilidad de las Empresas de Acueducto y Alcantarillado y su Integración al Desarrollo de las Ciudades. Visión y Líneas Estratégicas 2018-2030.* Bogotá D.C.

DNP (2015). *Estrategia Nacional de Infraestructura. Sector Acueducto y Alcantarillado.* Bogotá D.C.

ECONOMÍA URBANA & INFOMÉTRIKA. (2015). *Evaluación institucional y de resultados del programa PAP-PDA en el periodo 2008-2013: Plan de Transferencia e Implementación de Recomendaciones* (Producto 5).

MVCT (2018). *Plan Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.* Bogotá D.C.

IX. Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades

El sector minero y de hidrocarburos atrae inversión, genera regalías, impuestos y contraprestaciones económicas a favor de la Nación que financian inversión para reducción de la pobreza y pueden impulsar el desarrollo territorial. La dinamización de este sector requiere convertirlo en aliado del territorio con miras a continuar apoyando el desarrollo equitativo de los colombianos, a través de la generación de condiciones competitivas y la aplicación de rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales. La seguridad del abastecimiento energético se logrará con la consolidación de la cadena energética, inserción en los mercados internacionales y diversificación de la canasta.

Los recursos no renovables en Colombia generan la oportunidad irrepetible de financiar el desarrollo nacional y regional. Para ello, se requiere consolidar el sector como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles y adelantar acciones que aseguren agilidad, oportunidad y coordinación en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales nacionales y regionales para garantizar su aprovechamiento ordenado y responsable.

El país construirá una matriz diversificada que asegure el suministro a corto, mediano y largo plazo, ambiental y socialmente amigable, que contribuya a la competitividad y la calidad de vida, resiliente al cambio climático y que ayude a cumplir compromisos internacionales. La matriz se construirá consolidando recursos convencionales, introduciendo recursos disruptivos (1,500 MW de energías renovables no convencionales) y aprovechando mercados internacionales. Se avanzará en el conocimiento y validación de técnicas social y ambientalmente responsables en el sector minero y de hidrocarburos.

En este sentido, este pacto permitirá avanzar en el cumplimiento de los ODS 7: *Energía asequible y no contaminante*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 12: *Producción y consumo responsable*, ODS 13: *Acción por el clima*, ODS 15: *Vida de ecosistemas terrestres*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianza para lograr los objetivos*.



A. Desarrollo minero-energético con responsabilidad ambiental y social

Cuando se dispone de recursos naturales, el bienestar de la sociedad se ve reflejado cuando se revierten la productividad y las rentas generadas por estos recursos en otras formas de capital. En Colombia, los beneficios generados a partir del desarrollo de proyectos de los sectores minas e hidrocarburos podrán seguir apoyando la financiación de la solución a grandes necesidades (*i.e.* infraestructura, formación y preservación de capital humano, gestión de riesgos de desastres naturales, impulso a la investigación, el desarrollo, la innovación y transformación rural), en las regiones y para el país en general.

Para ello, se dinamizará el sector minero energético creando las condiciones que potencien la producción actual de recursos e impulsen el aumento de la exploración, con rigurosos estándares técnicos, ambientales y sociales, con el fin de lograr mayores niveles de producción y beneficios (rentas, empleos, inversiones) sobre la base de una actividad responsable ambientalmente, incluyente, competitiva y generadora de recursos que apoyen la transformación de necesidades en iniciativas de crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes a nivel local y nacional.

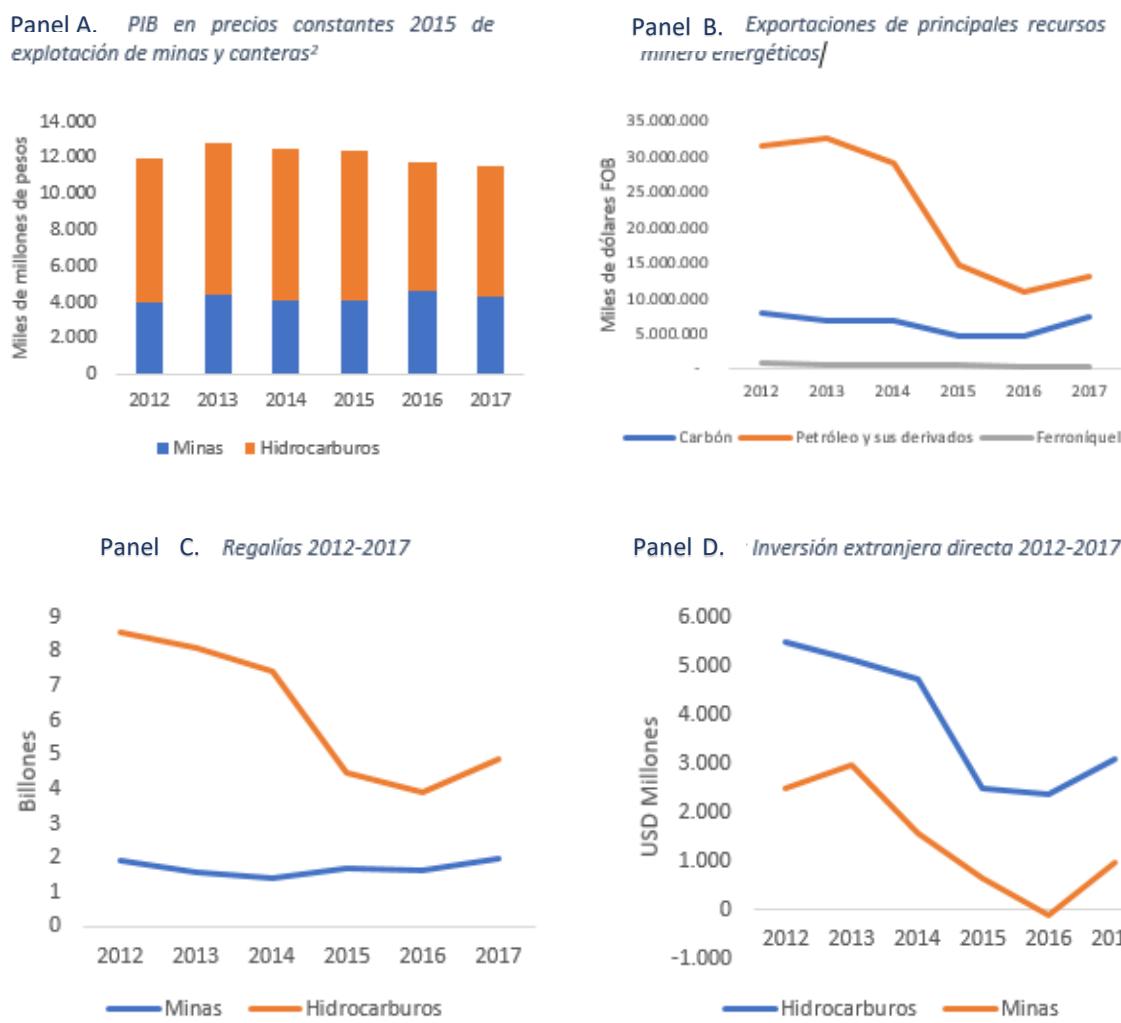
En este propósito, el Gobierno implementará estrategias y mecanismos que mejoren la coordinación entre el nivel central y las regiones productoras, así como el desarrollo de una actividad con altos estándares por parte de los operadores con miras a concretar oportunidades para el desarrollo territorial. Al tiempo, mejorará las condiciones que inciden en el desempeño competitivo del sector minero energético, ajustando el marco regulatorio e institucional para una gestión ágil, oportuna y coordinada que promueva operaciones legales, formales, productivas y responsables.

1. Diagnóstico

La importancia del sector de minas e hidrocarburos se refleja en las principales variables macroeconómicas. Para 2017, el PIB del sector ascendió a \$48.814 miles de millones (DANE, 2018) equivalente a un 5,35% de participación en el total, aportó regalías por \$6,8 billones (SGR, 2018),

exportaciones por \$20.917 miles de dólares FOB⁶¹² (DANE, 2018) equivalentes al 55% del total de exportaciones del país y representó \$4.062 millones de dólares en Inversión Extranjera Directa (6,65% del total).

Gráfica 91. PIB, exportaciones, regalías e inversión extranjera, 2012, 2017



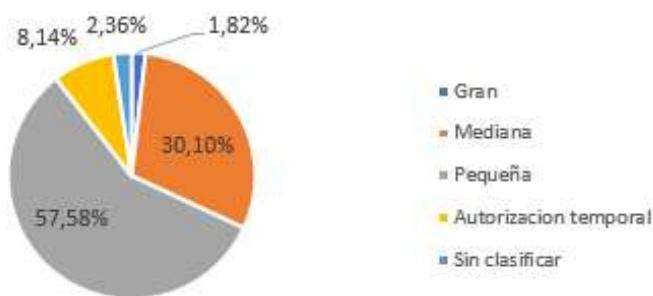
En los últimos dos años, las cifras de producción, exportaciones e inversión han presentado síntomas de recuperación después de la caída generalizada de los precios internacionales que se enfrentó en años anteriores, no obstante, estos niveles de desempeño económico continúan siendo menores a los de hace poco más de cinco años (Gráfica 91). El níquel creció un 9% durante todo 2017, mientras que la producción de carbón ha oscilado los 90 millones de toneladas. Por su parte, la producción reportada de oro descendió de 62,1 toneladas en 2016 a 42,1 toneladas en 2017 (ANM, 2018). En cuanto a la producción de hidrocarburos, en 2017 se registraron 854 mil barriles diarios de petróleo

⁶¹² Valor solo incluye exportaciones de carbón, petróleo y sus derivados y ferroníquel.

y 909,8 MPCD⁶¹³ de gas, cifras menores a la registradas en 2013 - 2014, período que logró superar el millón de barriles y pies cúbicos diarios de producción (ANH, 2018).

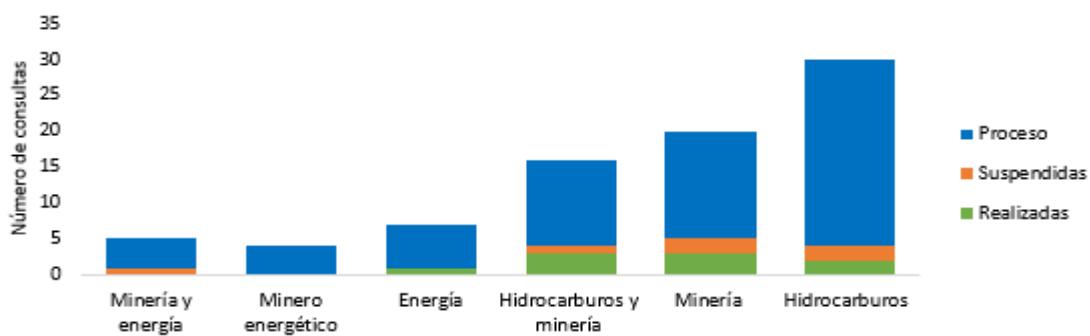
En materia de titulación, a septiembre de 2018 el país registraba 8.635 títulos mineros, compuestos un 64% de pequeña minería, 34% mediana minería y 2% gran minería⁶¹⁴ (ANM, 2018). Para la misma fecha, el número de solicitudes por resolver a cargo de la Agencia Nacional de Minería - ANM, era de 9,450. Sin embargo, la ANM está avanzando en la puesta en marcha del Nuevo Sistema Integrado de Gestión Minera en 2019, que permitirá agilizar la respuesta a estas solicitudes.

Gráfica 92. Títulos mineros administrados por la ANM a agosto de 2018



En materia de hidrocarburos, en el 2017 la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) adjudicó dos áreas para la exploración y explotación, cifra considerablemente menor a aquella reportada en 2011, año en que se asignaron 76 áreas para su exploración y producción. A junio de 2018 el país registraba 326 contratos vigentes.

Gráfica 93. Cantidad y estado de las consultas populares del sector minero energético



Uno de los grandes retos del sector es el relacionamiento con las comunidades, prueba de lo anterior, es la realización de múltiples consultas populares en contra del sector minero energético, (a la fecha se han realizado 9 consultas 7 se encuentran suspendidas, 19 están sin fecha de consulta y 67 en proceso). Entre los factores que se han destacado como motivadores de estas acciones se

⁶¹³ MPCD: Millones de pies cúbicos diarios (Unidad de Volumen de gas).

⁶¹⁴ Fuente: ANM. Clasificación títulos corte septiembre 2018, no incluye títulos a cargo de la Gobernación de Antioquia.

encuentran: (i) los beneficios de las actividades minero energéticas recaen sobre la mayoría de la población del país, pero no se compadecen con los costos sociales y ambientales que recibe el territorio⁶¹⁵; (ii) los costos locales de las actividades minero energéticas son de un orden de magnitud que supera las capacidades financieras de las autoridades territoriales y de cuentas para su mitigación y gestión; y (iii) la institucionalidad minero energética no está presente de manera sistemática en el territorio.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado han emitido las sentencias judiciales C-123/14 C-273/16, C-389/16 y T-445/16, las cuales establecen la necesidad de contar con un mecanismo orientado a armonizar los usos del suelo y el subsuelo para la explotación de los recursos naturales no renovables en los territorios.

El país también ha avanzado en gobernabilidad sectorial. En 2014, Colombia fue aceptado como miembro candidato a la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), la cual fomenta la rendición de cuentas a la ciudadanía. A la fecha se han presentado tres informes EITI que abarcan cuatro vigencias fiscales (2013 - 2016⁶¹⁶), los cuales han revelado que las 34 empresas participantes le aportan al país cerca de \$9,4 billones por concepto de impuestos y regalías, más del 90% de los ingresos del sector. Colombia fue evaluada recientemente obteniendo la calificación de ‘progreso satisfactorio’, convirtiéndose en el primer Estado de América y el quinto en el mundo, en alcanzar este estatus. En este sentido es importante seguir avanzando para alcanzar la categoría ‘sobresaliente’. En este sentido es importante seguir avanzando en alcanzar mayor trazabilidad a nivel subnacional y sobre el uso de la renta minera en Colombia.

Así mismo, se han presentado avances en el control y seguimiento a la producción. La fiscalización realizada durante 2017 alcanzó una cobertura del 95% mediante la inspección de campo y del 85% mediante revisión documental total de títulos vigentes, con una frecuencia promedio de dos visitas anuales. De igual forma, se hizo seguimiento en campo al 84,6% (586) de los títulos en proceso de formalización. Ahora el reto es mejorar los niveles de cumplimiento de los hallazgos realizados a los proyectos mineros y garantizar la articulación de estos con el desarrollo de los territorios en que operan.

En materia de competitividad de la industria y atracción de la inversión se presentan varios retos. Entre ellos se encuentra la baja percepción sobre la claridad en las reglas de juego, pues según la Encuesta Minera Anual realizada por el Instituto Fraser de 2017⁶¹⁷, Colombia pasó de tener un puntaje de 62,75 en 2015 en el Índice de Atracción de Inversión a uno de 56,10 en 2017, siendo la principal causa la incertidumbre respecto del marco regulatorio aplicable. Hecho que contrasta con la percepción positiva que existe sobre el potencial mineral existente en Colombia. Por esta razón,

⁶¹⁵ Se han encontrado 498 áreas mineras en estado de abandono ubicadas en 12 municipios, de los cuales el 25% corresponden a áreas sin título vigente (UNAL, 2018).

⁶¹⁶ El Informe 2016, presentado en una plataforma 100% digital e interactiva de fácil acceso para consulta pública.

⁶¹⁷ Instituto de investigación canadiense que publica los resultados de su Encuesta Anual de Compañías Mineras (en inglés, *Survey of Mining Companies*), el cual contiene el ranking de atracción de la inversión, una de las herramientas con más alta reputación en el sector.

se necesita una estrategia liderada por el Gobierno Nacional que modernice el marco normativo acompañado de acciones de fortalecimiento y coordinación institucional.

Así mismo, se han presentado avances en materia de formalización. Hasta la fecha se han asistido 1.520 Unidades de Producción Minera - UPM, llevando a 6.933 mineros de la ilegalidad a la legalidad mediante procesos de mediación exitosos (MME, 2018). Sin embargo, es necesario mejorar los niveles de eficiencia y efectividad de esta estrategia (Contraloría, 2018).

Dentro de los programas de asistencia técnica para la promoción de prácticas productivas más eficientes y responsables, se destaca el programa para la eliminación del uso de mercurio en las actividades mineras, consecuencia de la expedición de la Ley 1658 de 2013. Como resultado, se apoyaron 39.000 mineros y 71 plantas de beneficio, evitando la descarga de 86 toneladas anuales de mercurio (MME, 2018). No obstante, el uso de mercurio en actividades mineras aun es un reto por resolver, por ello se requiere fortalecer los programas orientados a impulsar producciones más limpias.

En lo referente al control de la ilegalidad, se han presentado avances con la expedición de normatividad que ayuda a mejorar el control a la comercialización de minerales y fortalecimiento del RUCOM. El reto persiste, pues se ha determinado que en cerca de 14 departamentos se presentan indicios de explotación ilícita de oro, con afectaciones de aproximadamente 84.000 hectáreas (UNODC, 2016). Por lo tanto, es necesario continuar con el fortalecimiento de los instrumentos de control a la comercialización.

En materia de información, el avance en conocimiento geo-científico del territorio realizado por el SGC ha logrado delimitar 516 bloques con potencial para minerales estratégicos sobre 20 millones de hectáreas del territorio nacional, en 20 departamentos distribuidos en la zona Andina, Chocó, y Oriental. El reto es profundizar en el conocimiento a detalle de esas zonas con el fin de identificar el potencial de recursos y promover su aprovechamiento ordenado y responsable.

2. Objetivos

- Consolidar el sector minero energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles
- Promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables

a. El sector minero energético aliado del desarrollo del territorio

El sector minero energético es fuente generadora de recursos económicos para la nación y las regiones, vía impuestos, regalías, inversión social y ambiental y genera empleos con ingresos por encima del promedio nacional. Por lo tanto, tiene el potencial de ser uno de los activos más

relevantes de la Nación y de los entes territoriales para consolidar o apalancar las transformaciones productivas y sociales que contribuyan con el bienestar de largo plazo para el país.

No obstante, enfrenta grandes retos. Por un lado, requiere que se le asegure su coexistencia como cualquier otra industria del país en cualquiera de sus escalas de operación y que permita no solo el abastecimiento interno de las materias primas que la misma origina, sino que dicho aprovechamiento se desarrolle atendiendo los más estrictos estándares ambientales y sociales. Por el otro, lograr credibilidad social y ambiental, así como que el territorio vea en el sector minero energético su gran aliado para promover el desarrollo.

1) Gobierno nacional como aliado del desarrollo de los territorios y los territorios aliados del sector

Como apuesta fundamental del sector minero energético, se pondrá en marcha un nuevo modelo de relacionamiento entre el Gobierno Nacional y los entes territoriales, basado en los principios de coordinación y concurrencia nación-territorio. Esta estrategia se desarrollará con base en el diálogo recíproco, con enfoque territorial, garantizando el desarrollo minero energético del país en armonía con los usos del suelo y los ecosistemas estratégicos. Así mismo se promoverán las herramientas que garanticen la participación ciudadana, con base en información previa, permanente, transparente, clara y suficiente. Para este propósito, la institucionalidad minero-energética se encargará de generar y proveer la información sectorial pertinente y tomará en cuenta la que sea generada desde otros sectores y los territorios⁶¹⁸.

Así mismo, el sector minero-energético incluirá en sus procesos de planificación, el conocimiento y la información geo-científica del suelo y subsuelo (potencialidades y restricciones), los determinantes ambientales, las oportunidades para el desarrollo económico de la región, la multifuncionalidad de los usos en el territorio y la coexistencia entre las diferentes actividades productivas, avanzando en la inclusión de la variable minero-energética en los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental. Bajo esta línea, se incorporará el análisis de riesgo en todas las etapas de la cadena productiva del sector minero-energético.

En este contexto, el MME fortalecerá la estrategia de transparencia de información de la industria extractiva, particularmente en torno a los recursos públicos generados por ésta, mediante la continuación de la implementación de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) con las entidades de gobierno y los grandes proyectos minero-energéticos, iniciando acciones orientadas a incluir los pagos realizados por estos proyectos en el marco de sus obligaciones

⁶¹⁸ Corte Constitucional, Comunicado No. 40 del 11 de octubre de 2018 sobre la Sentencia SU-095/18 que determinó que de conformidad con las competencias atribuidas por la Constitución Política a la Nación y a las entidades territoriales, las decisiones relacionadas con la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas de manera concurrente y coordinada por las autoridades nacionales, con la participación de las autoridades territoriales, mediante los mecanismos que establezca la ley.

ambientales, y a fortalecer el seguimiento al uso de las regalías distribuidas. Se buscará involucrar a la mediana y pequeña minería en la implementación de estas buenas prácticas de transparencia.

Para garantizar un mejor aporte al desarrollo territorial de los recursos de regalías, en especial en aquellas regiones que los generan, el Gobierno nacional impulsará acciones que logren un mayor y más efectivo aprovechamiento de los recursos del Sistema General de Regalías (SGR). Para esto, el DNP fortalecerá las capacidades de los actores regionales y territoriales para la estructuración de proyectos, y desarrollará medidas que agilicen la ejecución de estos recursos. Así mismo se estudiará la posibilidad de que las empresas minero-energéticas cancelen un porcentaje de sus pagos por regalías a través de la ejecución de proyectos en las regiones.

2) Operaciones minero-energéticas más responsables ambientalmente e incluyentes en el territorio

En lo que respecta a los proyectos mineros, se fortalecerán los criterios de idoneidad de los titulares mineros, de manera que el país cuente con operadores mineros calificados que realicen la actividad con rigurosidad técnica, económica, social y ambiental. Para este propósito, el MME velará por la inclusión de nuevos criterios de idoneidad, entre otros, que permitan una mejor articulación de las actividades mineras en el territorio y propendan por mejorar las condiciones socio económicas de la población.

Así mismo, se buscará asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de aquellos mineros que cuenten con autorización legal para realizar su actividad. Para ello, la autoridad minera fortalecerá su gestión de fiscalización a través de: (i) mejoramiento de la calidad de los estudios de exploración usando, entre otras herramientas, la figura de recursos y reservas que el Gobierno nacional establezca para este fin, (ii) mejorar el control a la producción, a través de la incorporación de herramientas tecnológicas para su seguimiento en tiempo real, (iii) adopción de un enfoque diferencial por tipo de minería, en especial para los casos de formalización, pequeña minería, (iv) fortalecimiento del régimen sancionatorio, v) articulación con la autoridad ambiental para el adecuado control al cierre y abandono progresivo y definitivo de minas; vi) desarrollar mecanismos para la fiscalización a figuras como los títulos de Reconocimientos de Propiedad Privada; y (vii) verificación e intercambio de información con las entidades de control sobre los niveles de consumo de productos químicos, explosivos, madera, combustibles y maquinaria amarilla y su coherencia con los PTO, verificando que su uso cuente con los permisos correspondientes.

Como parte del nuevo modelo de relacionamiento del sector minero energético, la institucionalidad minero-energética y la de desarrollo industrial y comercial, en conjunto con las demás instituciones pertinentes, trabajarán en el diseño de estrategias que promuevan el desarrollo local y regional a partir de encadenamientos, dinamización y diversificación productiva, y programas de reconversión en aquellas zonas donde no se puedan adelantar proyectos mineros. Así, se fomentará el surgimiento de nuevos negocios minero-energéticos mediante la formación para el trabajo en las profesiones y/o oficios que requiere el sector.

Para este, propósito se promoverá la adopción de agendas pro-desarrollo construidas entre las comunidades, empresas del sector y otros sectores productivos y autoridades locales y nacionales, como una herramienta flexible y de alta potencia para que el sector pueda integrarse de manera profunda con el desarrollo territorial y el fortalecimiento institucional de los territorios. La Nación debe establecer incentivos para estimular el cumplimiento de las metas de los programas acordados en las agendas de las zonas que determine priorizadas para el desarrollo del sector minero energético. Entre los incentivos de interés para la articulación sectorial está la articulación de la oferta institucional, la asistencia técnica, las acciones de capacitación y de desarrollo de capacidades a las entidades territoriales participantes en el acuerdo.

Así mismo, se establecerán lineamientos estratégicos para la gestión social del sector minero-energético, incluido el caso de los proyectos costa afuera. La ejecución de los planes que se enmarquen en esta estrategia se deberá articular con la planeación territorial. En la misma línea, se desarrollarán mecanismos que ayuden a las empresas del sector y las entidades territoriales a la puesta en marcha de este tipo de planes.

Finalmente, el MME impulsará la adopción de procedimientos de debida diligencia por parte de las empresas del sector minero energético, pues estas buenas prácticas contribuyen a realizar un mejor seguimiento a la cadena de valor (por ejemplo, guía OCDE), así como a identificar y prevenir posibles impactos sociales derivados de las actividades. El Gobierno nacional promoverá la incorporación de estas prácticas mediante una caja de herramientas teniendo en cuenta tamaño, tipo de recurso extraído y método. Los proyectos de pequeña minería recibirán asistencia técnica para su adopción e incluirán aquellas herramientas que apoyen la implementación de la Política de Derechos Humanos del sector minero energético.

b. Promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética

Para asegurar que la industria minero- energética contribuya al desarrollo de territorios sostenibles y del país en general, resulta fundamental contar con un marco normativo e instituciones que promuevan el desarrollo competitivo de la industria minero-energética a través del aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables. Para este fin, se requiere adelantar acciones que aseguren agilidad y oportunidad en la toma de decisiones de las entidades gubernamentales nacionales y regionales. Se buscará la coherencia administrativa entre los diferentes niveles del Estado, así como en acciones de fomento, emprendimiento y un mejor conocimiento del potencial minero energético del país.

1) Marco legal claro y estable con Instrumentos ambientales diferenciados

Ante los nuevos retos técnicos, ambientales y sociales de la actividad minero energética, el Gobierno Nacional desarrollará un marco legal claro y estable , que abordará los siguientes retos: (i) ajustar

las normas aplicables a mecanismos de otorgamiento de derechos, su modificación, sus prórrogas de cualquier régimen, y cesión de derechos, así como a liberación de áreas, liquidación de contratos y cierre de minas; (ii) optimizar los procedimientos para garantizar la debida relación entre titulares y propietarios de predios; (iii) ajustar y fortalecer la figura de Áreas de Reserva Especial, las figuras jurídicas para la formalización minera e implementación nuevos mecanismos para la formalización, incluidas las comunidades étnicas; (iv) instaurar un contrato especial para la pequeña minería en proceso de formalización y para comunidades étnicas; y (vii) fortalecer la normatividad aplicable a la minería de subsistencia.

En cuanto a los instrumentos ambientales (permisos y licencia ambiental), se avanzará en los siguientes frentes: (i) ajuste de los términos de referencia en que estos se basan y de su trámite, de manera que se adecuen al tamaño, método y tipo de mineral, incluyendo parámetros de cumplimiento asociados a los procesos de cierre para mitigar y prevenir los impactos ambientales durante el desarrollo de los proyectos mineros y prevenir la configuración de riesgos ambientales y sociales producto de la inadecuada finalización y abandono de los mismos; (ii) definición de los instrumentos ambientales que serán aplicables a los procesos de formalización, y (iii) expedición por parte del Ministerio de Minas y Energía, con apoyo del Ministerio de Ambiente y de Desarrollo Sostenible, de la normatividad minero-ambiental aplicable a la minería de subsistencia.

2) Institucionalidad moderna y coordinada

Con el fin de mejorar la administración y gestión del recurso minero, se continuará con la implementación de los proyectos de modernización y eficiencia, tales como la implementación del nuevo Catastro Minero Colombiano y su articulación con el Catastro Multipropósito, radicación web y el expediente minero digital. Esto aportará mayor eficiencia y efectividad a los tiempos de respuesta a las solicitudes actuales y represadas. Así mismo, el Ministerio de Minas y Energías junto con las demás entidades del sector realizarán los esfuerzos necesarios para lograr la interoperabilidad de los sistemas de información sectorial con el fin de contar con herramientas eficientes y canales de comunicaciones transparentes. Estos esfuerzos serán complementados con gestiones para alcanzar la interoperabilidad con los sistemas de información de otros sectores.

El Gobierno avanzará en el establecimiento de espacios de gestión intersectorial, para atender la diversidad de temáticas que inciden en la competitividad del sector minero energético, los cuales comprenden asuntos ambientales, étnicos, de infraestructura, sociales, económicos, entre otros.

Dentro de estos espacios, se fortalecerá la Comisión Intersectorial de Infraestructura y Proyectos Estratégicos (CIPE) como instancia de coordinación que permita construir una única agenda pública sobre las actividades minero-energéticas y gestionar de manera efectiva asuntos críticos, incluyendo aquellos proyectos de interés regional estratégico - PIRES. Adicionalmente, se adelantará un trabajo articulado entre la institucionalidad minero-energética y PROCOLOMBIA para atraer inversión al sector en aquellos países que sean identificados de interés estratégico.

El espacio de articulación entre los sectores minero energético y ambiente deberá abordar distintas temáticas, como: procedimientos eficientes para la respuesta a solicitudes de sustracción de áreas de Ley 2^a de 1959, declaratoria de áreas protegidas, la incorporación de la información minero energética en las herramientas de planificación ambiental, y de esta en la planeación minero-energética, así como la definición de una estrategia coordinada entre las diferentes instituciones del gobierno para la intervención de pasivos ambientales huérfanos generados por actividades minero-energéticas, incluyendo una fuente de financiación fija para su remediación y/o mitigación, conforme se aborda en el capítulo Crecimiento Verde: 3.1 un nuevo modelo de desarrollo económico.

Finalmente, es indispensable avanzar en el conocimiento y levantamiento de información que ayude a mejorar los niveles de efectividad y orientación de esfuerzos de la política pública. Por lo anterior, se considera indispensable la realización del Censo Minero por parte del DANE, incorporando información sobre las características técnicas, ambientales, socioeconómicas, organizacionales y administrativas, así como la situación real del número de explotaciones mineras, explotaciones con y sin título y el número de mineros de subsistencia, entre otros. Así mismo, la creación y adopción de una cuenta satélite del sector de recursos naturales no renovables. En esta misma línea, y como parte de la estrategia de diversificación de la matriz de producción de minerales, el sector elaborará estudios de mercado que permitan al país definir con mayor precisión los nuevos minerales estratégicos de acuerdo con los cambios tecnológicos y de política ambiental que afectan el mercado global de los minerales.

3) Fomento, emprendimiento y apertura a mercados financieros

Se fortalecerá el programa de formalización y fomento minero incorporando una visión de emprendimiento e inclusión financiera del negocio minero, comprendiendo innovación tecnológica, tecnologías duras, modelos de acceso a recursos de inversión, entre otros. Se implementarán proyectos y programas de asistencia técnica para los pequeños mineros con la exigencia de estándares y buenas prácticas mineras, enfocados en producción más limpia, transferencia tecnológica, capacitación y acompañamiento técnico con el fin de promover mejores condiciones laborales y prácticas productivas más eficientes y responsables con el medio ambiente, que contribuyan a generar confianza en el sector minero y tener mejores operadores en el territorio.

Para esto, se realizarán acciones de fortalecimiento de la institucionalidad minera con miras a garantizar la implementación de este nuevo programa y de mecanismos de evaluación integral, la eficiencia en el uso de los recursos públicos, los resultados globales sobre los beneficiarios e identifique las oportunidades de mejora a que haya lugar. En línea con lo anterior, la ANM ejecutará el programa de formalización y fomento minero, de acuerdo con las políticas fijadas por el Ministerio de Minas y Energía, encaminado al desarrollo de una pequeña y mediana minería rentable financieramente, sostenible ambientalmente, con responsabilidad social y con altos estándares de seguridad minera.

Adicionalmente, se fortalecerá la estructura normativa, institucional y operativa para la comercialización de minerales. Para ello, las primeras acciones se concentrarán en metales preciosos e incluirá el diseño de mecanismos de comercialización de minerales para la minería de subsistencia y de pequeña y mediana escala, basados en buenas prácticas de la trazabilidad de la cadena, considerando especialmente aquellas requeridas por los principales compradores mundiales. Así mismo, se buscará: i) potencializar y optimizar la herramienta RUCOM a cargo de la ANM con mecanismos de seguimiento, control y sanción; ii) depurar los listados de mineros de subsistencia, para lo cual se realizará el cruce de información con bases de datos de la DIAN, el SISBEN y el SARLAFT de la UIAF, contando con información en tiempo real que evite sobrepasar los topes establecidos para este tipo de minería; y iii) fortalecimiento del registro de transacción minera a partir de transacciones electrónicas e identificación biométrica.

4) Consolidación del conocimiento geo-científico

El conocimiento geo-científico que incluye conocer potencialidades en recursos del subsuelo (minerales, hidrocarburos, aguas subterráneas, geotermia) y restricciones por amenazas de origen natural (sismos, volcanes, deslizamientos), es fundamento y premisa básica para poder tomar decisiones sobre el uso y la planeación del desarrollo de los territorios. Para ello, resulta indispensable la consolidación del conocimiento geo-científico por parte del Servicio Geológico Colombiano (SGC) quien ampliará y mejorará el conocimiento y la información geológica, geoquímica y geofísica del subsuelo a las escalas y características adecuadas, lo que permitirá planear y mejorar el aprovechamiento de los recursos no renovables del país, en especial potenciará la determinación de áreas con potencial mineral y de hidrocarburos. Así mismo, se podrá desarrollar conocimiento geo-científico (geología, geoquímica, geofísica, metalogenia) sobre los yacimientos, en áreas de pequeña minería o zonas priorizadas por el Ministerio de Minas, con el fin de adoptar procesos más eficientes de exploración, explotación, beneficio y transformación.

Con el fin de profundizar en el conocimiento de los yacimientos y fortalecer la trazabilidad de minerales a lo largo de la cadena, se impulsará el mecanismo de huella digital de minerales. Por otra parte, el Gobierno Nacional pondrá en marcha el estándar colombiano de recursos y reservas de minerales⁶¹⁹, herramienta que además de mejorar la información, contribuirá al conocimiento integral del recurso mineral del país, y al mejoramiento de altos estándares en el desarrollo de la actividad minera y facilitando el acceso a servicios y mercados financieros.

3. Indicadores y metas

Objetivo: Consolidar el sector minero-energético como dinamizador del desarrollo de territorios sostenibles

⁶¹⁹ Reporte Público de Resultados de Exploración, Recursos y Reservas Minerales -ECRR-, el cual tiene reconocimiento a nivel internacional por parte del Committee for Mineral Reserves International Reporting Standards - CRIRSCO. Exigibles a las compañías para cumplir con las normativas del International Accounting Standard Board (IASB).

Indicadores de producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Procesos de concertación realizados	Por definir	Por definir

Objetivo: Promover el desarrollo y la competitividad de la industria minero-energética, para garantizar el aprovechamiento ordenado y responsable de los recursos naturales no renovables

Indicadores de producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Inversión extranjera directa en minería	956	1761
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Producción de carbón (Millones de toneladas)	86	92
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Producción de oro (toneladas)	42	60
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Puntaje de Colombia en el índice de atracción de la inversión (Fraser)	56,1	60
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Producción de oro fiscalizada/producción oro total	35%	70%
Minas y Energía	Consolidación productiva del sector minero	Distritos con evaluación integral del potencial metalogénico	6	36

B. Seguridad energética para el desarrollo productivo

El país debe desarrollar una política que, utilizando herramientas innovadoras garantice la seguridad energética para el desarrollo del país con un suministro eficiente de energéticos a corto, mediano y largo plazo, de manera responsable con el medio ambiente y las comunidades, que contribuya a la competitividad del país y a la calidad de vida de los ciudadanos.

El Gobierno promoverá la inversión privada en el sector minero energético como un mecanismo para generar precios competitivos e impulsar el crecimiento económico, crear empleos formales y de calidad, y generar recursos para el desarrollo de proyectos sociales, ambientales, productivos y de infraestructura en los territorios.

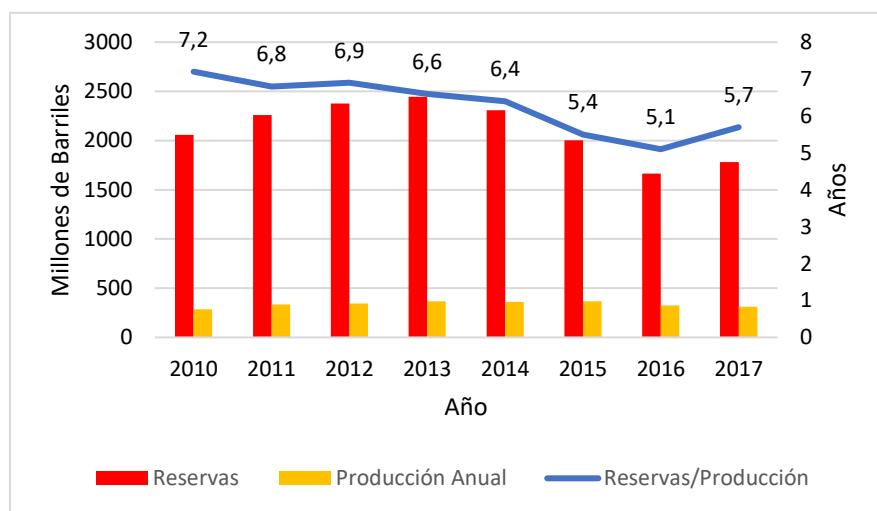
Esta política debe ayudar a construir una matriz energética sostenible, diversificada con energéticos complementarios y resiliente al cambio climático que, además, logre el cumplimiento de los

compromisos nacionales e internacionales en materia energética (Documento CONPES 3943, ODS, COP21, OCDE, entre otros).

1. Diagnóstico

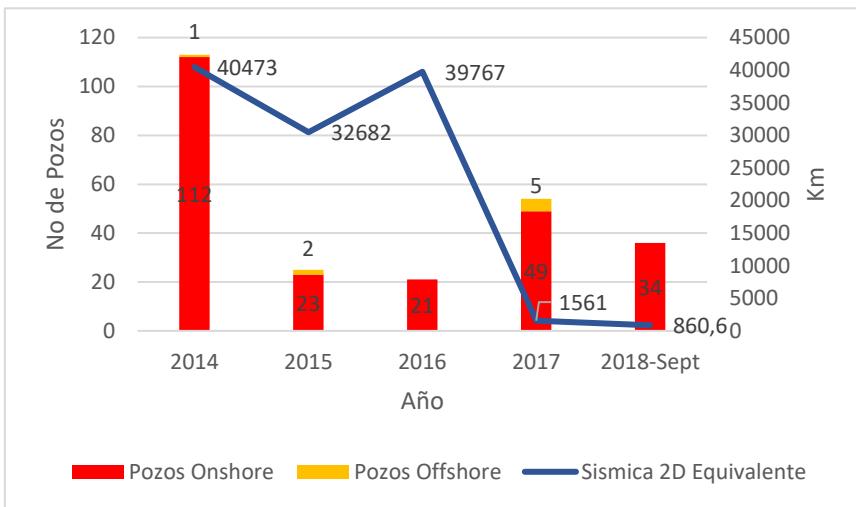
El sector petrolero ha tenido una recuperación moderada después del colapso de los precios del crudo en 2014/15, logrando en 2017 una producción de 850 (KBPD). La relación reservas/producción de petróleo del país se encuentra en 5.7 años y aunque el Gobierno nacional adoptó estrategias destinadas a mantener la inversión en el sector y mitigar el impacto de la caída de los precios del crudo sobre la renta petrolera, los resultados en términos de incrementos de reservas, montos de inversión, número de pozos exploratorios y adquisición de sísmica no han sido los esperados.

Gráfica 94. Evolución de reservas probadas, producción anual y relación Reservas/Producción de petróleo



Fuente: DNP, Datos ANH.

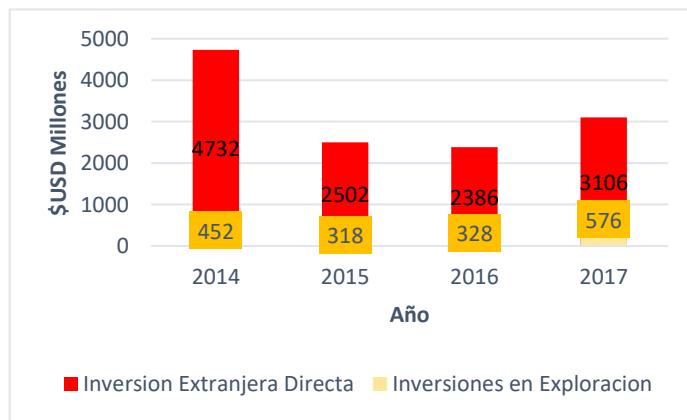
Gráfica 95. Pozos exploratorios perforados y sísmica equivalente 2D



Fuente: DNP, Datos ANH

El Gobierno en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) se enfocó en promocionar las áreas costa afuera dando como resultado la adjudicación de 14 bloques en el área Caribe, y la perforación de 9 pozos exploratorios con hallazgos reportados a la fecha en 4 pozos con prospectividad de gas (Kronos y Orca en 2015 y Gorgon y Purple Angel en 2017), sobre los que se estima un potencial de 3,0 TPC. Actualmente, están disponibles 34 áreas en el Caribe y Pacífico colombiano.

Gráfica 96. Inversión Extranjera Directa en Hidrocarburos e Inversión en Exploración



Fuente: DNP, Datos BANREP

El reto del Gobierno nacional es incrementar las reservas para preservar la autosuficiencia de crudo en el mediano y largo plazo. En este sentido hay dos grandes oportunidades adicionales a la de incrementar los factores de recobro en campos en producción: (i) proyectos costa afuera y (ii) yacimientos no convencionales (YNC). Con respecto a los primeros, el gobierno tiene la tarea pendiente de desarrollar un marco regulatorio para la etapa de desarrollo y producción. Con respecto a los segundos, es necesario adelantar un diálogo nacional con la participación de expertos de alto nivel y realizar investigaciones y exploraciones piloto, con el fin de identificar los principales

riesgos asociados con el desarrollo de estos recursos y determinar si la regulación e institucionalidad actuales pueden garantizar su explotación de una manera responsable con el medio ambiente y las comunidades; en la línea “*Desarrollo Minero Energético con rigurosos estándares de responsabilidad ambiental y social*” se complementa este aspecto.

En lo concerniente a combustibles líquidos, en el último cuatrienio se presentó una producción promedio cercana a los 4,000 millones de galones anuales, destacándose que actualmente se cuenta con la producción de derivados de la Refinería de Cartagena, la cual ha presentado cargas de 160 KBPD.

El Gobierno, en cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobó el CONPES de Calidad del Aire, donde se plantean acciones enfocadas en el aseguramiento de la cadena de combustibles y la calidad en los combustibles hasta alcanzar niveles Euro VI en Diesel y en gasolina. Actualmente se distribuyen a nivel nacional combustibles Diesel Euro IV (con máximo 50 ppm de azufre) y gasolina Euro 2 (con máximo 300 ppm de azufre).

Buena parte de los combustibles que se consumen en el país corresponden a mezclas entre combustibles de origen fósil y biocombustibles (aproximadamente 10% para gasolina corriente motor y 10% para ACPM)⁶²⁰. Durante el último cuatrienio, la producción aumentó 16% para el etanol y 9% para biodiesel, registrando producciones de 1,664 millones de litros y 1,950 toneladas⁶²¹, respectivamente. En el 2017 el país demandó 399,933 millones de litros de etanol y 459,77 toneladas de biodiesel.

Durante 2015, se llevó a cabo la evaluación de resultados de la política de promoción de la producción sostenible de biocombustibles en Colombia establecida en el Documento CONPES 3510 de 2008, mediante la cual se concluyó que se han alcanzado algunos resultados con la política, pero se identificó la necesidad de seguir avanzando en objetivos como la búsqueda de nuevos mercados, la diferenciación del producto en el exterior, la reducción de los costos de producción y la revisión de la regulación de los precios. Sin embargo, en esta política se incentivó la producción de etanol y biodiesel para el aprovechamiento de los procesos bioenergéticos.

En cuanto a la producción de gas, se registraron cifras de 1.559 GPC⁶²² durante el último cuatrienio, y se tienen reservas probadas de 3,8 TPC⁶²³, equivalentes a 11,7 años en la relación reservas/producción⁶²⁴. Por su parte, la producción de GLP en el 2017 estuvo en 44,6 millones kg/mes.

⁶²⁰ SIPG: estructura de precios de combustibles en las principales ciudades.

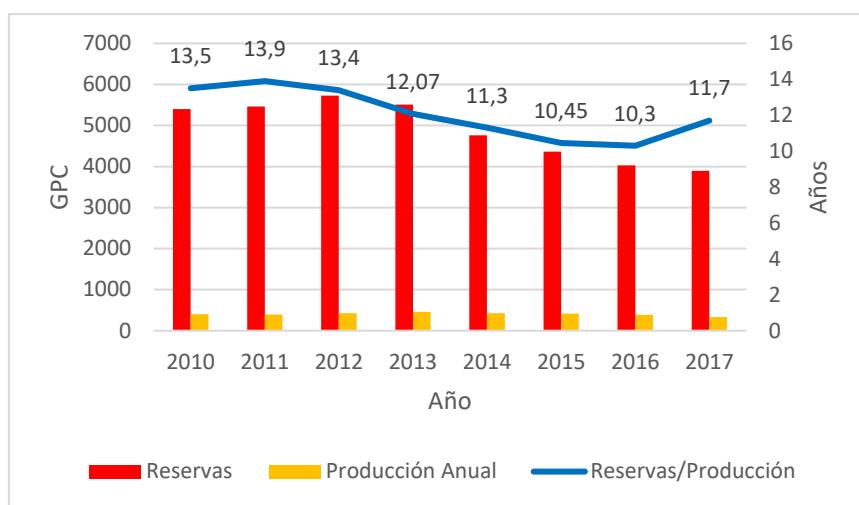
⁶²¹ Fedecomustibles.

⁶²² GPC= giga pies cúbicos, unidad de medida de gas.

⁶²³ TPC= tera pies cúbicos, unidad de medida de gas.

⁶²⁴ UPME.

Gráfica 97. Evolución de reservas probadas, producción anual y relación Reservas/Producción de gas natural



Fuente: DNP, Datos ANH

Dada la tendencia decreciente de las reservas nacionales de gas combustible, durante el año 2017 el Ministerio de Minas y Energía (MME) adoptó el Plan Transitorio de Abastecimiento de Gas Natural a fin de poder aumentar la confiabilidad y seguridad de abastecimiento del sistema frente a un posible déficit de gas a partir del año 2023 para atender la demanda nacional estimada. Este plan incluye la construcción de una planta de regasificación en el Pacífico, con capacidad de 400 MPCD, un gasoducto de capacidad similar que conectaría esta fuente de importación localizada en Buenaventura con el interior del país, proyectos en la red de transporte, ampliación de la capacidad por compresión y la bidireccionalidad en algunos tramos de la red troncal de gasoductos tanto en la costa como en el interior del país.

2. Objetivos

a. Nuevas tendencias energéticas

- Aprovechar nuevos recursos que complementen, diversifiquen y hagan más resiliente la matriz energética, de tal manera que se reduzca la vulnerabilidad por eventos macro climáticos, se incremente la seguridad de suministro, la confiabilidad y se reduzca la huella de carbono.

b. Consolidación de la cadena energética

- Fomentar la competencia en la generación y en la comercialización para que a partir de una matriz energética diversa, complementaria y resiliente, se satisfaga la demanda en cantidad, calidad, oportunidad y precios eficientes, incentivando a su vez el desarrollo económico y social del país.

c. Aprovechamiento de mercados energéticos internacionales

- Implementar las condiciones normativas, regulatorias y de infraestructura de intercambio energético internacional para aprovechar más efectivamente los mercados energéticos globales.

3. Estrategias y programas

La planeación de este sector se hará con una visión de portafolio energético diversificado que reduzca los riesgos de suministro (“integrated resource planning”), para lo cual el Ministerio de Minas y Energía deberá adoptar el Plan Energético Nacional (PEN), elaborado por la Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME), a más tardar en el 2019, y deberá actualizarse por lo menos cada 2 años. El PEN deberá plantear diferentes hipótesis para evolución de oferta y demanda, de tal manera que, a través de la simulación de diferentes escenarios de evolución conjunta, se obtengan como resultado posibles estados futuros de disponibilidad, que permitan al planeador tomar las medidas que garanticen con buena confiabilidad el abastecimiento de todos los energéticos en el país. Para lo anterior se deberán tener en cuenta señales de precios, así como la incorporación, en el mediano y largo plazo, de las variaciones en la demanda por los cambios tecnológicos que se impondrán, entre estos, la electrificación del parque automotriz, la autogeneración considerando la masificación de las energías renovables no convencionales, la gestión eficiente de la energía y la digitalización de varios sectores de la economía nacional.

a. Nuevas tendencias energéticas

Viabilidad de nuevas fuentes de hidrocarburos. El Gobierno nacional estudiará la viabilidad de la exploración y explotación de yacimientos no convencionales. Para ello el Gobierno nacional conformará una comisión de expertos independiente y multidisciplinaria que evaluará y dará recomendaciones al Gobierno con respecto al desarrollo de estos recursos. Adicionalmente, la ANH adelantará estudios liderados por expertos independientes para actualizar, profundizar y complementar el conocimiento técnico de la exploración y explotación de estos recursos, así como los impactos ambientales y sociales asociados al desarrollo de esta actividad, mejorando, de ser necesario, la institucionalidad y la normatividad que deberá cumplirse y fiscalizarse para la exploración y explotación de estos hidrocarburos. Asimismo, la ANH establecerá las zonas para la exploración y explotación de los yacimientos no convencionales y los ministerios respectivos actualizarán, de ser necesario, la regulación técnica y ambiental específica para su exploración y explotación. Simultáneamente, bajo el nuevo modelo de relacionamiento del sector minero energético, se implementarán campañas de comunicación mediante las cuales se brinde la información a las diferentes instancias de decisión y grupos de interés para adelantar su aprovechamiento. El fortalecimiento del conocimiento de las entidades con responsabilidades en la reglamentación y fiscalización de la actividad será una prioridad del Gobierno nacional.

Para el desarrollo de la actividad hidrocarburífera Costa Afuera, se emitirá la regulación técnica para las actividades de explotación. En temas de seguridad industrial, el Ministerio de Trabajo expedirá los requisitos de seguridad laboral en este tipo de operaciones, e igualmente Ministerio de Transporte expedirá la reglamentación para puertos con el fin de optimizar la eficiencia de las operaciones. El Ministerio de Defensa a través de la Armada Nacional ejercerán el control, y protección de las operaciones costa afuera y DIMAR expedirá la reglamentación para este tipo de operaciones de acuerdo con sus competencias. Por último, se adoptará e implementará el Plan Nacional de Contingencia frente a derrames de hidrocarburos y otras sustancias peligrosas; para lo cual se establecerán sus mecanismos de financiación.

En licenciamiento ambiental, se expedirán los términos de referencia para la elaboración de estudios de impacto ambiental requeridos en el proceso de licenciamiento ambiental de proyectos de exploratorios y de producción de hidrocarburos Costa Afuera, conforme las mejores prácticas internacionales, se deberá elaborar el Manual de Compensaciones de Ecosistemas y finalizar la elaboración del Programa de Exploración Sísmica Marina. Paralelamente, la ANH creará mecanismos para fortalecer la fiscalización de estas actividades.

Estudiar nuevas alternativas de fuentes energéticas. El Gobierno promoverá la participación de diferentes energéticos como gas natural, GNL, GLP, biogás, biomasa, renovables no convencionales, bio combustibles, y geotermia, entre otros, buscando sustituir la dependencia de energéticos actuales más contaminantes, e incentivar un mercado competitivo y sostenible con el medio ambiente.

Consolidación de la entrada de las FNCER. Se adelantarán las acciones necesarias para consolidar la infraestructura de transmisión eléctrica y el marco regulatorio que promuevan y viabilicen la entrada de las fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER) en la matriz energética colombiana. Específicamente, se promoverá el desarrollo de la segunda etapa de la interconexión eléctrica de renovables desde la Península de la Guajira hacia el resto del país y el desarrollo de tecnologías que faciliten su inserción en la matriz energética colombiana. Adicionalmente, se desarrollarán mecanismos para la medición y predicción del comportamiento de las variables meteorológicas y se creará una ventanilla única que consolide los trámites exigidos a los interesados en desarrollar proyectos de FNCER y de gestión eficiente de la energía para obtener los beneficios tributarios, así como facilitar los trámites ambientales respectivos, reduciendo los tiempos y costos de transacción.

Se ajustará la regulación y reglamentación técnica para facilitar la conexión de proyectos y entrega de energía de las FNCER, modificando los códigos de redes, reglamentos de operación del mercado y el reglamento técnico de instalaciones eléctricas. Se consolidarán los mecanismos de apoyo financiero y mejora crediticia para los proyectos de FNCER.

Definición de un marco regulatorio para los proyectos geotérmicos. El Servicio Geológico Colombiano-SGC adelantará estudios para caracterizar el potencial geotérmico del país, y La UPME adelantará estudios sobre el desarrollo integral y estrategias de política alrededor del

aprovechamiento geotérmico. El Ministerio de Minas y Energía establecerá la política de asignación de áreas, los instrumentos contractuales para desarrollar las actividades de exploración y explotación del recurso y la entidad encargada de administrarlo. Así mismo, se conformarán mesas de trabajo con el Ministerio de Ambiente, ANLA, CREG y SGC, para lograr establecer el marco regulatorio y los términos de referencia ambientales que permitan el uso adecuado de este recurso en el país, bajo el cumplimiento estricto de la Ley 1930 de 27 Julio de 2018, correspondiente a la conservación de los páramos como ecosistemas estratégicos del país.

Aprovechamiento de bioenergía. La UPME actualizará el atlas de biomasa residual, y en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía desarrollará herramientas e instrumentos que permitan viabilizar los proyectos de generación de energía a partir de Biomasa, y así contribuir para complementar los combustibles fósiles y/o incrementar la cobertura del servicio público de energía eléctrica y gas combustible, en zonas rurales y no interconectadas de acuerdo con sus particularidades. Adicionalmente se incorporará en la agenda de cooperación técnica internacional apoyo en el desarrollo de nuevas tecnologías, sistemas e innovación para la generación de energía a partir de esta fuente. Por otra parte, se revisará la reglamentación ambiental y la estrategia de participación de ciudades en el uso de los rellenos sanitarios en la producción de biogás de manera que se logre el aprovechamiento energético de residuos municipales.

1) Consolidación de la cadena energética

Aumentar reservas y producción de los hidrocarburos. El Gobierno nacional incentivará la reactivación de las actividades de exploración y producción de yacimientos convencionales, incluyendo el uso de métodos de recobro mejorado. De acuerdo con esto se continuará avanzando en seguir fortaleciendo un régimen fiscal competitivo, así como en robustecer los términos contractuales que permitan ubicar al país entre los más atractivos de Latinoamérica para la inversión en el sector de hidrocarburos.

De igual manera la ANH agilizará la implementación y aumentará la promoción de los procesos competitivos permanentes y rondas puntuales, con el fin de asignar la mayor cantidad de áreas. Adicionalmente implementará medidas para asegurar la explotación de los recursos hidrocarburíferos, exigiendo el uso de las mejores prácticas internacionales que existen al respecto. Con relación a lo anterior expuesto, el sector será marcado por la innovación en el uso de técnicas para la exploración y producción del recurso, y se continuará implementando cooperaciones internacionales para la transferencia de conocimiento tecnológico que permitan aumentar la eficiencia operativa, así como la reducción de los costos asociados a estas actividades. Adicionalmente, la ANH aumentara la efectividad de sus esquemas de fiscalización, así como de sus procesos de control y vigilancia de las actividades de exploración y explotación, y la transparencia y el acceso a información geológica y técnica.

El SGC avanzará en la obtención de información geológica básica para la toma de decisiones en materia de gestión de hidrocarburos, complementario a esto la ANH estudiará la implementación de convenios multiclientes (ANH-PRIVADOS) para la ejecución de proyectos de obtención de

información integrada técnica y geológica, con el fin de aumentar el conocimiento del subsuelo de las cuencas sedimentarias del país y divulgar esa información para incentivar su exploración posterior.

Planeación para seguridad de abastecimiento y confiabilidad. La UPME adelantará los análisis para determinar la infraestructura de transporte adicional o complementaria que permita la incorporación de recursos continentales, Costa Afuera e importados (crudo, gas, combustibles líquidos, entre otros) desde diferentes puntos de abastecimiento hasta la demanda. Asimismo, evaluará la reconfiguración de la red de transporte y el almacenamiento para asegurar mayor confiabilidad al suministro. La CREG evaluará la conveniencia de migrar a una remuneración por ingreso máximo regulado y un cobro por estampilla en el transporte de gas natural, la cual se encuentra ya planteada en la metodología, para permitir socializar los costos de la prestación del servicio de transporte entre los agentes, viabilizar el desarrollo de un mercado nacional de gas natural y el ingreso de nuevas reservas al sistema para el abastecimiento de la demanda. Con tal propósito, se ampliarán las funciones del actual Gestor del Mercado de gas con el fin de incluir su acceso la información operativa necesaria para el monitoreo del sistema y el desarrollo de un mercado nacional de gas natural. De otra parte, para asegurar una adecuada coordinación de operación entre los diferentes agentes de las cadenas de suministros de refinados y de GLP se conformarán Consejos Nacionales de Operación de estos energéticos.

Almacenamiento estratégico de combustibles líquidos y gas combustible. El Gobierno estudiará la necesidad de contar con infraestructura de almacenamiento de combustibles líquidos y de gas combustible determinando, entre otras condiciones, su ubicación y su capacidad. Considerando lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía, o la entidad que este designe, expedirá un marco normativo que dinamice la participación de agentes en la prestación de los nuevos servicios de almacenamiento de inventarios. Por otro lado, el Gobierno nacional revisará y de ser necesario establecerá o modificará la estrategia de atención de la demanda, en caso de un desabastecimiento de combustibles líquidos y/o gas combustible. Como complemento a lo anterior, se modificará la composición y funciones de la Cooperativa de Ahorro y Crédito del Sector Eléctrico (CACSE) con el fin de constituirse como escenario de coordinación de las acciones para el análisis de suministro y la coordinación de acciones en situaciones de emergencia.

Refinación y calidad. El Ministerio de Minas y Energía y el Ministerio de Ambiente, continuarán trabajando en la actualización de los parámetros de calidad de los combustibles y biocombustibles. Con el fin de asegurar el suministro de refinados en la cantidad, calidad y oportunidad requeridos, el Ministerio de Minas y Energía o la entidad que delegue evaluarán las características y capacidad de refinación requerida por el país.

Planes de abastecimiento de GLP y combustibles líquidos. La UPME realizará anualmente con base en lineamientos del Ministerio de Minas y Energía, el balance de oferta y demanda del GLP y combustibles líquidos con un horizonte de planeación de 10 años e identificará los proyectos de infraestructura necesarios para garantizar seguridad de su abastecimiento y confiabilidad. El Ministerio de Minas y Energía adoptará estos planes con el objetivo de orientar las decisiones de los

agentes para asegurar el abastecimiento nacional. La CREG expedirá la regulación económica para la remuneración de las inversiones identificadas.

Aprovechamiento de la hidroenergía y el carbón para la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional. Colombia cuenta con un potencial importante de hidroenergía no desarrollado, el Plan de Expansión de Referencia de Generación prevé la incorporación de nueva capacidad usando este recurso para lo cual se harán los estudios y se desarrollará la normativa ambiental que permita su uso como energético estratégico, en armonía con los usos sociales y servicios ecosistémicos. De otra parte, el carbón térmico es una fuente de alta disponibilidad y valor energético que en eventos de variabilidad climática pueden dar confiabilidad al sistema. Asimismo, se hace necesario contemplar esta fuente energética entre las opciones de sustitución de Energía Firme en aquellos proyectos hidroeléctricos existentes cuya capacidad de generación se vea disminuida por la aplicación de nuevos criterios ambientales o de priorización del uso del agua. En todo caso, ante una eventual mayor participación de esta fuente energética se debe procurar simultáneamente una mayor penetración de FNCER para balancear los efectos en emisiones. Por lo anterior para la viabilidad de los proyectos de extracción y uso de carbón se establecerán condiciones técnicas que aseguren la sostenibilidad con los más altos estándares de responsabilidad ambiental.

Generación eléctrica con menores factores de emisiones contaminantes. Con el fin de reconocer las emisiones de carbono y demás contaminantes de cada fuente energética, el Gobierno nacional revisará y, de considerarlo necesario, ajustará el impuesto al carbono imponiendo tasas contributivas a los combustibles usados en generación.

Incorporación de nuevos proyectos energéticos. El Gobierno nacional coordinará a las entidades públicas con competencias en materia de viabilidad, permisos y licencias para el desarrollo de proyectos energéticos de transporte, extracción y producción para atender los requerimientos con la oportunidad respectiva. Particularmente, se dará prioridad a los trámites necesarios para garantizar la entrada de estos proyectos para el periodo 2019 – 2022, que resulten adjudicatarios de las subastas de expansión de generación y de transmisión eléctrica y demás mecanismos competitivos establecidos por el gobierno y/o de proyectos asociados a los planes de abastecimiento y confiabilidad identificados por la UPME y que deban ejecutarse e iniciar operación en el corto plazo (antes de 5 años).

b. Aprovechamiento de mercados energéticos internacionales

Condiciones transaccionales. Complementar la política del sector, de manera que se establezca el marco normativo y regulatorio que incentive la producción nacional, las importaciones y las exportaciones, que asegure el abastecimiento en condiciones de eficiencia en los mercados, teniendo en cuenta el costo de oportunidad de la oferta y la disponibilidad a pagar de la demanda.

Interconexiones eléctricas. El Ministerio de Minas y Energías, y sus entidades adscritas, continuarán armonizando la normatividad y regulación que faciliten la realización de proyectos y las transacciones de energía con Ecuador y Panamá. Así mismo, se evaluará la viabilidad de adelantar nuevos proyectos o refuerzos de infraestructura de transporte de energía para el intercambio de energía en estos países.

Infraestructura para el comercio internacional de combustibles. El Gobierno fomentará la construcción y ampliación de infraestructura para el comercio de combustibles enmarcada en los planes de abastecimiento elaborados por la UPME y evaluará la implementación de diferentes esquemas para su financiación.

Puesta en operación de la planta de regasificación en el Pacífico. Se continuará con el proceso de elaboración y publicación de los términos definitivos para el desarrollo de este proyecto, incluyendo la asignación de riesgos en cada una de sus fases, de manera que la selección del adjudicatario se realice en el primer semestre de 2019. De igual forma, se buscará la articulación interinstitucional a nivel nacional y territorial, de manera que la puesta en funcionamiento se realice antes de septiembre de 2023.

4. Metas preliminares

De acuerdo con los componentes dese definen:

- Nuevas tendencias energéticas
 - Aumento de la capacidad instalada de generación de energía eléctrica a partir de FNCER(MW): Para diversificar la canasta energética colombiana y reducir emisiones de carbono se consolidará la incorporación de generación con FNCER.
- Consolidación de la cadena energética:
 - Aumento de reservas probadas: Se reactivarán las actividades de exploración y producción en nuevos yacimientos hidrocarburíferos.
 - Aumento de la actividad exploratoria: Se incrementará la actividad exploratoria con el objetivo de obtener más información geo científica del subsuelo y atraer la inversión extranjera.
 - Aumento de la capacidad instalada de generación de energía eléctrica (MW): Aumento de la capacidad efectiva neta (CEN) instalada en el SIN mediante recursos hidráulicos, térmicos, plantas menores, auto generadores y cogeneradores.
- Aprovechamiento de mercados energéticos internacionales:
 - Infraestructura energética para comercio internacional: Se dispondrá de infraestructura que permita la realización de transacciones internacionales.

Indicadores de producto	Línea Base (Dic 2017)	Meta
Reservas Probadas de crudo (MBBL)	1.782	
Reservas Probadas de gas (TPC)	3,8	7,5
Producción promedio diaria de crudo (KBPD)	854	836,05
Producción promedio cuatrienio de gas (GPC)	389	366,41
Pozos exploratorios perforados	54	
Sísmica 2D equivalente (km)	1.561	
Capacidad efectiva neta de generación eléctrica (MW)	16.778	xx
Capacidad efectiva neta de generación eléctrica comprometida (MW)	xx	xx
Capacidad de generación eléctrica con FNCER contratada (MW)	144,77	xx
Infraestructura energética para comercio internacional	4	xx

X. Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura

La economía naranja de Colombia incluye actividades adicionales a las de las economías creativas de las capitales mundiales (gastronomía, artesanías, etc.). La economía naranja contribuirá a solucionar los desafíos productivos y de empleo del país, aprovechando el potencial del bono demográfico, y está ligada a la transformación digital. La economía naranja irradiará beneficios al resto de los sectores económicos. La creatividad y el diseño, al estar fuertemente relacionadas con la innovación blanda, contribuyen con la expansión de nuevas ideas y el aumento de la probabilidad de llegar a las fases de comercialización y mercadeo.

Se promoverá el levantamiento de información de los sectores naranja (mapeo y caracterización de ofertas, robustecimiento de la Cuenta Satélite de Cultura, se preparará capital humano, se protegerán los bienes y servicios de saberes tradicionales equiparables a la propiedad intelectual de carácter colectivo, se proveerán bienes públicos y financiación eficiente a los emprendimientos naranja, y se impulsará su consumo y exportaciones.

La política pública cultural creará condiciones mínimas que garanticen a la población de todos los territorios el ejercicio de sus derechos culturales y la participación en experiencias artísticas y simbólicas. Incluyen la cualificación y calidad de la formación artística; la gestión de la infraestructura cultural; estrategias para crear, producir y consumir bienes y servicios culturales y la puesta en marcha de un programa de circulación de bienes y productos.

Por último, es importante resaltar que este pacto se alinea con los ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 8: *Trabajo decente y crecimiento económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles* y ODS 17: *Alianzas para lograr los objetivos*.



A. Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios

La cultura comprende los rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales, modos de vida, sistemas de valores, manifestaciones artísticas, tradiciones y creencias que caracterizan a los grupos humanos, que deberán potenciarse para aumentar la cohesión nacional y la formación de aspiraciones comunes, aprovechando la diversidad de todas las anteriores manifestaciones y activos en los territorios.

El desarrollo de la política pública cultural se orientará hacia la creación de oportunidades y condiciones mínimas que permita garantizar a la población colombiana el ejercicio de sus derechos culturales y la participación en diferentes experiencias artísticas y simbólicas. Dichas condiciones se refieren a la cualificación y calidad de los procesos de formación artística; el desarrollo, adecuación, dotación y sostenibilidad de la infraestructura cultural; el aumento de los incentivos y estrategias para la creación, producción y consumo de bienes y servicios culturales; la puesta en marcha de un programa de circulación e intercambio en los niveles local, regional, nacional e internacional; y la dignificación de la labor del creador y promoción del trabajo cultural decente, entre otros.

1. Diagnóstico

La cultura en el ámbito territorial se ha fortalecido a través de su inclusión en los planes de desarrollo departamental y municipal. Sin embargo, es importante considerar que un 47% de las instancias municipales y un 46% de espacios de participación presentan dificultades en su operatividad. Por tal motivo, es preciso fortalecer las capacidades de gestión en el marco del Sistema Nacional de Cultura – SNCu⁶²⁵ para garantizar el reconocimiento de los derechos culturales de los grupos poblacionales, así como articular las políticas gubernamentales con las realidades y prácticas locales. De otra parte, aunque el gobierno nacional ha apoyado la actividad cultural municipal mediante la financiación de 15.014 proyectos y actividades culturales⁶²⁶ y la entrega de 2.701 estímulos para la financiación de proyectos en diferentes áreas⁶²⁷, estos apoyos y estímulos han atendido solamente el 13% de la demanda que se presenta a las diferentes convocatorias del Ministerio de Cultura.

Para propiciar la creación artística y cultural se han implementado procesos de formación y profesionalización en diferentes áreas artísticas. De esta forma, se ha apoyado la profesionalización de 624 artistas en la modalidad de licenciaturas; se han realizado 181 laboratorios de formación en teatro y circo con la participación de 5.355 artistas; 214 laboratorios de formación de artes visuales con participación de 6.516 artistas; 77 talleres de escritura creativa relata con 2.000 asistentes;

⁶²⁵ El SNCu creado con la Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), se define como el “conjunto de instancias y procesos de desarrollo institucional, planificación e información articulados entre sí, que posibilitan el desarrollo cultural y el acceso de la comunidad a los bienes y servicios culturales”.

⁶²⁶ Financiados con recursos del Programa Nacional de Concertación del Ministerio de Cultura.

⁶²⁷ Financiados con recursos del Programa Nacional de Estímulos del Ministerio de Cultura.

1,037 escuelas municipales de música creadas beneficiando a 203,609 asistentes; 18.000 niños y jóvenes víctimas del conflicto y en situación de vulnerabilidad beneficiados con los procesos de formación musical “Batuta”. No obstante, en muchas regiones no hay oferta de programas de nivel profesional, técnico y tecnológico en estas áreas. Además, son escasas las iniciativas para la formación a formadores; de acuerdo con los datos de la Encuesta de Consumo Cultural, en 2016 solo el 7,7% de la población nacional asistió a cursos o talleres en áreas artísticas y culturales y el 8,6% realizó alguna práctica cultural.

Con la intención de mejorar el acceso de la ciudadanía a la oferta de bienes y servicios culturales, en los últimos años se realizaron inversiones para la construcción y adecuación de 496 obras de infraestructura cultural como bibliotecas públicas, casas de cultura, escuelas de música, museos, salas de danza, y salas de música, entre otras. De esta forma, en 2017, cerca del 70% de los municipios contaba con una casa de cultura, 21,3% con teatros, 18,7% con museos y 5,7%⁶²⁸ con salas de cine. Los índices que miden la asistencia a salas, teatros y otras infraestructuras especializadas muestran que el 40,2% de la población asistió a cine⁶²⁹ y el 30% asistió a conciertos, recitales y presentaciones de música. No obstante, buena parte de las actividades artísticas ocurren en su mayoría en espacios no convencionales o infraestructuras públicas no especializadas, como colegios (en 87,3% de los municipios) y polideportivos (70,6% de los municipios).

Los museos, como infraestructura cultural, juegan un papel importante en el desarrollo de procesos de formación; actualmente existen 768 museos ubicados en 281 municipios. De estos, hay 443 inscritos en el Sistema de Información de Museos Colombianos (SIMCO) que reciben un promedio anual de 6.500.000 visitantes y adelantan acciones de protección, investigación y comunicación en diferentes campos. De acuerdo a las cifras de 2017, el 81,3% de los municipios del país no contaban con museos. En este sentido, resulta necesario avanzar en la creación de espacios que fomenten el acceso de la población a escenarios culturales flexibles que se adapten a las características del territorio nacional y las poblaciones que lo habitan.

Actualmente, el país cuenta con 1.500⁶³⁰ bibliotecas públicas adscritas a la Red Nacional de Bibliotecas Públicas (RNBP); sin embargo, el acceso para la población rural y de regiones apartadas es aún restringido por cuanto sólo el 10% de estas bibliotecas se encuentran ubicadas en zonas rurales. Así mismo, a pesar de disponer de alrededor de 8,7 millones de libros en estas bibliotecas, y haber distribuido más de 17 millones de libros a familias y espacios no convencionales, la relación de libros por habitante en el país dista mucho de los estándares internacionales que establecen una relación de 2 libros por habitante. De otra parte, el país avanzó en el índice de lectura al llegar a un promedio de 2.9 libros leídos por la población colombiana⁶³¹, cifra similar a las de Argentina y Chile,

⁶²⁸ Ministerio de Cultura de Colombia. *Anuario estadístico del cine colombiano 2017.* p.6. 2018. <http://www.mincultura.gov.co/areas/cinematografia/Documents/Anuario%20Estad%C3%ADstico%20Cine%20Colombia%202017.pdf>.

⁶²⁹ El desinterés, la falta de tiempo y la falta de dinero son las principales razones para no ir a cine – ECC 2016.

⁶³⁰ Línea de base 31 de julio de 2018.

⁶³¹ Encuesta Nacional de Lectura – ENLEC 2017.

y superior a la de México (1.7); no obstante, Colombia está debajo de los promedios de países como España que presenta 8,5 libros leídos al año⁶³². A nivel nacional, igualmente se presentan diferencias: en las cabeceras municipales este promedio es de 2,9 mientras que en centros poblados y rural disperso es de 1,9 libros leídos. Este mismo promedio, según rango de edad, disminuye a 1,9 entre la población mayor de 41 años en las cabeceras, y a 1,2 en zonas rurales⁶³³. En materia de atención cultural a la primera infancia, se han entregado más de 20 millones de libros para promover la lectura en voz alta y se han cualificado 5.000 agentes educativos y culturales en 28 departamentos. Así mismo, en el entorno digital se han puesto a disposición 500 contenidos y 800 publicaciones que fomentan la lectura con un alcance de 970.000 usuarios. Se evidencia que el acceso desde temprana edad a la lectura genera 4,8% de tasa de retorno social, lo que se representa en un mayor desarrollo de habilidades cognitivas que contribuyen a un incremento en el salario futuro, así como a la disminución de la deserción y repitencia en la educación formal⁶³⁴. Por tal motivo, es necesario dar continuidad a las acciones de atención integral a la primera infancia desde el sector cultura.

Respecto del patrimonio cultural, Colombia cuenta con aproximadamente 1,049 Bienes de Interés Cultural del Ámbito Nacional (BICN)⁶³⁵ que presentan en su mayoría un alto grado de deterioro; solo el 11% de estos han sido intervenidos por el alto costo que esto implica. Los inmuebles de valor cultural presentan una situación similar⁶³⁶ de los que hacen parte los 44 centros históricos del país; a la fecha, solo 17 de los 44 centros históricos del país cuentan con Plan Especial de Manejo y Protección - PEMP. De igual modo, el país cuenta con la Política para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (PCI). Actualmente en Colombia existen 21 manifestaciones incluidas en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (LRPCI) del ámbito nacional; 8 de estas hacen parte de la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad (UNESCO) y 2 de la Lista del Patrimonio Cultural Inmaterial que Requiere Medidas Urgentes de Salvaguardia. A la fecha no se han inscrito experiencias colombianas en la Lista de Registro de las Mejores Prácticas de Salvaguardia de la UNESCO. Adicionalmente, los procesos de formación asociados a la recuperación del patrimonio tienen un alcance limitado y se encuentran por fuera del reconocimiento educativo formal lo cual dificulta los procesos de cualificación e inclusión en el mercado laboral.

⁶³² Colombia (Encuesta Nacional de Lectura ENLEC 2017), Argentina (Encuesta de Consumos culturales y entornos culturales 2013), Chile (Encuesta de Comportamiento Lector 2014), México (módulo sobre lectura. MOLEC –de la Encuesta Nacional sobre Confianza del Consumidor 2016), España (Barómetro: Hábitos de lectura y Compra de Libros es España 2017)

⁶³³ Resultados Encuesta Nacional de Lectura- ENLEC 2017.

⁶³⁴ Alderman et al 1996; Temple et al, 1998 y Bernal, 2010.

⁶³⁵ 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.

⁶³⁶ 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.

2. Objetivos

- Fomentar la gestión cultural en los territorios
- Proteger y salvaguardar la memoria y el patrimonio cultural de la Nación

3. Estrategias

a. Fomento la gestión cultural en los territorios

1) Articulación de los diferentes niveles de gobierno para el diseño e implementación de políticas con enfoque territorial

Para el desarrollo de políticas culturales exitosas, es fundamental la articulación y armonización de las acciones desarrolladas en los diferentes niveles del gobierno. El acompañamiento a los entes territoriales contribuye al fortalecimiento de capacidades locales de gestión y a la apropiación de las apuestas en materia de política cultural desde lo local. Para ello, se trabajará de manera conjunta con todas las entidades territoriales del país a través de las siguientes acciones:

- Se generarán espacios de diálogo en los territorios para la construcción y ejecución concertada de políticas públicas con enfoque poblacional.
- Asesoría y acompañamiento a la institucionalidad cultural, creadores y gestores culturales de los departamentos y municipios para fortalecer su capacidad de gestión. Así mismo, se promoverá la representatividad del sector en los diferentes espacios de participación.
- Se consolidará el registro único nacional de creadores y gestores culturales en coordinación con los entes territoriales, que permita la identificación de grupos poblacionales (grupos étnicos, género, orientación sexual y discapacidad).
- Se fortalecerá en los territorios la estrategia de “Nodos de Emprendimiento cultural” a través de una red de instituciones, agentes, organizaciones y empresas culturales locales para la promoción de las industrias culturales y creativas.
- Se acompañará a los municipios en el diseño de estrategias de circulación y formación de públicos para llevar el cine colombiano a los territorios. Adicionalmente, se fortalecerán redes interinstitucionales de apoyo al desarrollo del ecosistema de valor cinematográfico en las regiones
- Se fortalecerá mediante asistencia técnica focalizada a los consejos territoriales de archivos para estructurar la Red de Archivos Históricos.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Municipios acompañados en el desarrollo de estrategias de Nodos de Emprendimiento Cultural	11	16

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Municipios acompañados en el desarrollo de estrategias de circulación y formación de públicos, para el cine colombiano.	217	317
Consejos Territoriales de Archivos capacitados y asistidos técnicamente.	NA	39

2) Fortalecimiento de los programas nacionales de concertación y estímulos

Para movilizar a un mayor número de artistas, creadores, investigadores y gestores culturales del país en las diferentes disciplinas de la cultura y las artes, se incrementará el número de Incentivos y ampliará el apoyo a las iniciativas y proyectos presentados en las diferentes convocatorias del Ministerio de Cultura. Los apoyos e incentivos se entregarán a través de becas, pasantías, premios nacionales, reconocimientos o residencias artísticas. Igualmente se diseñarán estrategias que contribuyan al reconocimiento y valoración de la diversidad cultural mediante su circulación e intercambio a nivel nacional e internacional a través del desarrollo de soluciones basadas en la Economía Naranja. Se desarrollarán las siguientes acciones:

- El Programa Nacional de Concertación Cultural y el Programa Nacional de Estímulos diseñarán nuevas líneas y modalidades orientadas a estimular la gestión, la formación, la creación, la investigación y la circulación de procesos asociados a los bienes y servicios culturales. Se diseñarán y focalizarán estrategias pertinentes para los 275 municipios con menor asignación presupuestal en el Sistema General de Participaciones con destinación específica para la cultura. Así mismo, se propondrán convocatorias con enfoque poblacional.
- Mediante procesos de formación y asistencia técnica, se fortalecerán las capacidades y talentos de los jóvenes de las regiones más apartadas y de mayor riqueza cultural del país para que desarrollem emprendimiento culturales y comunitarios.

b. Metas

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Proyectos artísticos y culturales financiados a través del Programa Nacional de Concertación Cultural	2.050	2.663
Estímulos otorgados a proyectos artísticos y culturales	867*	4.629

* Información con corte a octubre 2018

3) Formación artística y cultural

En articulación con el sector educación y las entidades territoriales, se fortalecerán los programas de formación artística y cultural en diferentes áreas, niveles y modalidades apuntando a la

consolidación y cualificación de procesos como las Escuelas Municipales de Música, Escuelas de Danza y el Programa Batuta, entre otros. Para ello se implementarán las siguientes iniciativas:

- Con el objetivo de fortalecer y desarrollar las prácticas de educación y formación artística y cultura de Colombia, reconociendo los principios, enfoques y modelos pedagógicos propios del arte y la cultura, y consolidando espacios de coordinación entre los diferentes actores del sector educativo y formativo, el Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Ministerio de Trabajo, consolidarán el Sistema Nacional de Educación y Formación Artística y Cultural. Este sistema se debe articular con los elementos propuestos en la línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos” presentes en este plan.
- La Estrategia Digital de Cultura y Primera Infancia, en cumplimiento de la Ley 1804 de 2016, de Atención Integral a la Primera Infancia– De Cero a Siempre-, desde la perspectiva de los derechos culturales, pasará de atender 970.000 usuarios en 2018 a 3.500.000 usuarios al final del cuatrienio para garantizar el acceso temprano a la cultura, la promoción de la lectura y los lenguajes expresivos y la valoración de la identidad cultural desde la primera infancia.
- El Ministerio de cultura fortalecerá los procesos de formación artística y cultural impactando las 1.034 escuelas de música, 727 escuelas danza, y los existentes en las demás áreas artísticas, considerando la diversidad cultural, el enfoque diferencial y la acción sin daño en los diferentes municipios del país.
- El Ministerio de Cultura apoyará la formación a creadores de contenidos, así como la creación de contenidos y procesos de comunicación que den cuenta de la diversidad cultural de los territorios.
- Se consolidarán los procesos de formación a gestores culturales de los entes territoriales para la formulación y ejecución de proyectos mediante diferentes fuentes de financiación
- Se desarrollarán estrategias de formación que cualifiquen los diferentes componentes de la producción cinematográfica y audiovisual en regiones donde la oferta de educación formal es escasa. Al mismo tiempo, se adelantarán acciones de protección y salvaguardia del Patrimonio Audiovisual Colombiano mediante procesos de formación, puesta en marcha de la Biblioteca Digital del Cine y el Audiovisual en Colombia y el fortalecimiento del Sistema de Información del Patrimonio Audiovisual Colombiano
- Desde el proyecto Mujeres Tejedoras de Vida, el Ministerio de Cultura fortalecerá habilidades y capacidades productivas y de gestión para colectivos de mujeres con quienes además se promoverá la construcción de redes de trabajo colaborativo y reconstrucción del tejido social.
- El Instituto Caro y Cuervo (ICC) continuará en la formación de docentes en enseñanza de español como lengua extranjera (ELE) y, con el Instituto Cervantes, en la certificación de la competencia

en el aprendizaje del idioma a nivel internacional; la formación de docentes e investigadores en literatura y cultura; para territorio, ofrecerá programas virtuales y semipresenciales; la capacitación en procesos editoriales, con la oferta de la única maestría en ese campo en Colombia; la formación de individuos procedentes de distintas áreas de las industrias culturales.

- El sello editorial del ICC continuará publicando libros que aporten al conocimiento y a las pedagogías de las áreas de su competencia y pondrá parte de sus publicaciones en dominio público, en la serie Clásicos del ICC.
- El Archivo General de la Nación implementará 4 diplomados en archivística en alianza con instituciones educativas, desarrollará 20 capacitaciones en zona limítrofe departamental (en sistema integrado de conservación y organización documental) y colocará en operación el programa de formación para la “Escuela Nacional de Archivística”.

c. Metas

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Personas beneficiadas por programas de formación artística y cultural	2.148	9.421
Colectivos de mujeres atendidos con fortalecimiento de sus habilidades y capacidades de gestión	7	10
Estudiantes certificados en programas de educación continua modalidad presencial y virtual del ICC	100	500
Contenidos audiovisuales de comunicación cultural creados	No aplica	800
Contenidos digitales dispuestos al público por la Biblioteca Nacional de Colombia	134.000	174.000
<u>Bibliotecas públicas adscritas a la Red Nacional con conectividad (En revisión con DNP - Mintic)</u>	<u>P.C %</u>	<u>100 %</u>
Bibliotecas públicas de la RNPB que implementan el Programa de Bibliotecas Itinerantes.	0	600
Usuarios atendidos por la Estrategia Digital de Cultura y Primera Infancia (promoción de la lectura y los lenguajes expresivos)	970.000	2.030.000
Aumento de graduados de los programas de maestría y formación continua del ICC (En revisión con DNP)	NA	NA

4) Fomentar hábitos de lectura

La base para asegurar una formación de calidad es contar con prácticas significativas de lectura y unas competencias lectoras que permitan una adecuada comprensión de los contenidos. Para lo anterior se dará continuidad al Plan Nacional de Lectura y Escritura *Leer es mi cuento*, de manera articulada entre los sectores de educación y cultura. Así mismo, se buscará promover los hábitos de

lectura desde la primera infancia y la creación de contenidos culturales, especialmente en formatos digitales.

- El Ministerio de Cultura acompañará a los entes territoriales en el diseño de planes de lectura con enfoque territorial y diferencial, articulados a los planes de desarrollo departamental y municipal.
- El Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC), integrará en su agenda de conectividad y dotación tecnológica a la RNBP orientada a garantizar el acceso gratuito y público a Internet. Al mismo tiempo, se ampliará y cualificará la oferta de servicios bibliotecarios y de promoción de lectura de las bibliotecas públicas de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas, mediante el desarrollo de procesos formativos para tutores y promotores de lectura. Estos tutores acompañarán la implementación del Programa Bibliotecas Itinerantes en municipios incluidos en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Por su parte, la Biblioteca Nacional a través de la Biblioteca Digital priorizará la creación y circulación de contenidos de acceso público y abierto.
- Se continuará con la actualización de las colecciones bibliográficas de las bibliotecas públicas con materiales y contenidos impresos, audiovisuales y digitales con énfasis en la primera infancia, niñez y juventud, para acercarse a la recomendación de la Unesco de contar con 2 libros por cada habitante. En atención a la Política de Primera Infancia “De Cero a Siempre”⁶³⁷ se continuará con la Estrategia Digital de Cultura y Primera Infancia y con la producción, adquisición y circulación de contenidos digitales para la promoción de lenguajes expresivos. Adicionalmente, se fomentará la lectura en voz alta a niños de 0 a 12 años de edad.
- Se impulsará la creación de contenidos regionales en coordinación con los entes territoriales que reconozcan la diversidad lingüística del territorio nacional e impulsen la producción editorial regional.
- Se pondrá a disposición libros en espacios no convencionales para que familias que no cuentan con libros puedan acceder a ellos.
- Se implementará el programa de Bibliotecas Itinerantes. Este se articulará a la RNBP como una estrategia de extensión bibliotecaria flexible, pertinente y cercana para los territorios rurales con el fin de dar acceso a servicios de información, lectura y a actividades culturales.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Promedio de libros leídos por la población colombiana	2,9*	3,2
Libros digitales dispuestos al público por la Biblioteca Nacional de Colombia	1.300	7.300
Bibliotecas públicas de la RNBP que implementan el Programa de Bibliotecas Itinerantes.	0	600

⁶³⁷ Ley 1804 de 2016.

*De acuerdo con la Encuesta de Consumo Cultural, el 2,9 corresponde a la medición realizada en cabeceras municipales a población mayor de 5 años.

5) Consolidación de espacios para procesos artísticos y culturales

Con el propósito de garantizar mejores condiciones para la formación y las prácticas artísticas de las comunidades, se adecuarán y dotarán espacios para las artes se construirán infraestructuras donde no existan equipamientos óptimos para su práctica y se generarán espacios itinerantes para extender la oferta de bienes y servicios culturales a territorios apartados del país. Tanto las nuevas construcciones como las que sean adecuadas y dotadas tendrán el acompañamiento del Ministerio de Cultura para que cuenten con procesos de sostenibilidad y contenidos pertinentes para las comunidades y sus contextos. Se desarrollarán las siguientes acciones:

- Se construirá, adecuará y dotará en los territorios infraestructuras culturales que respondan a los contextos locales, tales como Bibliotecas, Escuelas de Música, Salas de Danza, Centros culturales, Espacios multifuncionales, entre otros.
- Se estructurará el Museo de la Diversidad étnica y cultural para fortalecer la identidad cultural y la proyección de futuros compartidos
- Se realizarán exposiciones itinerantes que permitan la circulación de un amplio espectro de contenidos artísticos e históricos en las regiones del país.
- Se diseñarán circuitos regionales para la movilidad de las producciones de las artes escénicas, visuales y audiovisuales en articulación con las infraestructuras y los programas existentes en el territorio que incluyan la participación de los municipios que hacen parte de los PDET.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Construcción, adecuación y/o dotación de infraestructuras culturales	48	88
Exposiciones itinerantes realizadas en el territorio nacional	No aplica	32
Museo de la Diversidad étnica y cultural estructurado	No aplica	1
Nuevas infraestructuras de escuelas de música construidas	7	11
Nuevas salas de danza dotadas	79	103
Museo de la Diversidad étnica y cultural estructurado	No aplica	1

c. Proteger y salvaguarda la memoria y el patrimonio cultural de la Nación

En relación con el patrimonio y la memoria, se desarrollarán acciones orientadas al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible⁶³⁸; en tal sentido, se reconoce la función social del

⁶³⁸ El aumento de esfuerzos en la preservación y salvaguardia del patrimonio cultural y natural fue establecido

patrimonio cultural y los esfuerzos que se hagan por protegerlo, como base fundamental de los procesos sociales, culturales, científicos productivos y de desarrollo que se generan en las comunidades. Este componente se articulará con los principios de economía creativa y emprendimiento cultural en las comunidades que lo consideren apto para sus lógicas culturales y para que apoyen el desarrollo económico sostenible de sus comunidades. En este contexto, se proponen las siguientes líneas de acción:

1) Memoria en las manos

Es aquella transmitida de generación en generación a través del *aprender haciendo que acompañe las posibilidades de escogencia de vida a las comunidades y sus integrantes*. La transmisión y la sostenibilidad de los oficios de las artes y el patrimonio cultural será una oportunidad de los territorios para su desarrollo social. Este componente se articulará con los principios de economía creativa y emprendimiento cultural en las comunidades que lo consideren apto para sus lógicas culturales y para que apoyen el desarrollo económico sostenible de sus comunidades, a partir de:

- El Ministerio de Cultura creará cuatro Escuelas Taller de Colombia en regiones del país donde se identifiquen oficios tradicionales y prácticas culturales en riesgo; de forma complementaria, se crearán 200 Talleres Escuela que funcionarán como satélites de las Escuelas ya consolidadas; en estos Talleres los aprendices de las Escuelas Taller replicarán su proceso formativo en la creación de emprendimientos culturales. De esta forma se propone beneficiar a 200 emprendedores culturales con recursos de capital semilla y créditos.
- Se creará una Escuela Taller Naranja a partir de la alianza entre las escuelas taller de Colombia e instituciones de carácter privado, enfocada en apoyar los emprendimientos de las escuelas taller y talleres escuela. Esta se constituirá como centro para la creación, comercialización, curaduría y fortalecimiento de emprendimientos de productos hechos a mano, propiciando la articulación de diferentes actores locales y el sector privado.
- El Ministerio de Cultura, en articulación con el Ministerio de Salud y el INVIMA, elaborará los lineamientos de buenas prácticas para la higiene y manejo de cocina tradicional y artesanal de Colombia.
- El Ministerio de Cultura apoyará la creación de cuatro unidades de negocio basados en el modelo de emprendimiento de la Diáspora Africana en Colombia, contemplando la integralidad del patrimonio y las cadenas de valor de dicho emprendimiento.
- El ICC continuará con la preservación del oficio de tipógrafo mediante el trabajo de la Imprenta Patriótica. La imprenta es laboratorio de docencia en artes gráficas para universidades de Bogotá y de prácticas para universidades del país.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Escuelas Taller de Colombia creadas	10	14

como una de las metas para lograr el ODS 11: *lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles*, y el ODS 8: *trabajo decente y crecimiento económico*.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Talleres Escuela creadas	No aplica	200
Escuela Taller Naranja creada	No aplica	1
Unidades de negocio bajo el modelo de la Diáspora Africana en Colombia apoyadas	No aplica	4

2) Memoria de los territorios

En contraste con anteriores enfoques que centraban la gestión institucional del patrimonio en bienes históricos y monumentales, las políticas colombianas reconocen las constantes interrelaciones entre las prácticas culturales, las expresiones vivas y los bienes materiales en torno a los cuales se articula la identidad y la memoria de las comunidades. Las estrategias para garantizar la salvaguardia, protección, difusión y reconocimiento del patrimonio cultural de la Nación se orientarán a fortalecer la función social del patrimonio cultural con un enfoque de promoción de las identidades culturales desde los territorios. Se desarrollarán las siguientes acciones:

- Se acompañarán técnicamente la formulación e implementación de Planes Especiales de Manejo y Protección - PEMP y Planes Especiales de Salvaguardias – PES. Así mismo, se inscribirán mínimo 20 elementos en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial y de Bienes de Interés Cultural de la Nación; se gestionarán los procesos correspondientes para la inscripción de mínimo 3 elementos en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial de la humanidad y la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO.
- Se dará continuidad al Programa Expedición Sensorial⁶³⁹ atendiendo las regiones de Montes de María y Catatumbo; su implementación se ampliará a dos de las regiones priorizadas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET.
- Se implementará el Plan Decenal de Lenguas Nativas de Colombia en la perspectiva de reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de grupos étnicos y Lengua de Señas de Colombia para la garantía de sus derechos lingüísticos y el de sus hablantes.
- Se dará continuidad y se fortalecerá el Programa Nacional de Vigías del Patrimonio buscando fortalecer las capacidades locales de gestión del patrimonio e incentivando el reconocimiento a la labor de los vigías vinculados al programa.
- Se acompañarán procesos orientados al conocimiento y la defensa de la propiedad intelectual de los creadores y de las comunidades.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Bienes y manifestaciones inscritos en las Listas Representativas de Patrimonio Cultural Inmaterial y de Bienes de Interés Cultural (Unesco y Nacional)	1.146	1.169

⁶³⁹ Este programa contribuye a la recuperación y fortalecimiento de las manifestaciones y la identidad cultural de comunidades afectadas por la violencia, como factor de reconstrucción del tejido social, económico y político.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Implementación del Programa Expedición Sensorial en regiones priorizadas en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.	2	4

3) Memoria construida

Se vinculará la salvaguardia conservación, protección, recuperación y nuevas dinámicas del patrimonio (mueble e inmueble) así como las prácticas del patrimonio cultural inmaterial, a los procesos productivos propios de los territorios. Para desarrollar esta línea se propone:

- Se desarrollará un régimen especial de protección para los Centros Históricos o sectores urbanos declarados como Bienes de Interés Cultural, creando incentivos para la inversión en estos espacios. En tal sentido, se promoverá la intervención de 12 Bienes de interés cultural del ámbito nacional y la recuperación de espacios públicos en Centros Históricos; al mismo tiempo, se formularán 8 Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP para igual número de Centros Históricos, en los que se integrará el patrimonio material e inmaterial, generando oportunidades de emprendimientos para dichos Centros.
- Los Ministerios de Cultura, Vivienda y de Agricultura implementarán el modelo de viviendas de interés cultural a partir del conocimiento tradicional de los maestros en construcción locales, las lógicas de habitabilidad de las comunidades y los materiales disponibles en los territorios, así como en los edificios históricos que se encuentren en los centros históricos o en áreas declaradas Bienes de Interés cultural.
- Generar los respectivos instrumentos para que el patrimonio inmaterial en contextos urbanos (PCIU) sea incluido y tenido en cuenta en los planes de ordenamiento territorial y planes de desarrollo departamental. A partir de esto, se implementará en 3 territorios los lineamientos de PCIU y de articulación de lógicas del patrimonio cultural inmaterial con el desarrollo urbano de las ciudades. Igualmente se fortalecerá la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO desde el capítulo Colombia, acompañando la inclusión de mínimo una ciudad más dentro de esta Red en articulación con la economía naranja.
- Formular un proyecto tipo para la construcción de edificios de Archivos Generales en el territorio y una guía de prototipo de infraestructura locativa orientado a más de 600 municipios que garanticen la preservación del patrimonio documental.
- Mincultura y MinCIT definirán la política de turismo cultural para implementación en territorios con un alto valor cultural y patrimonial. Se desarrollarán mínimo tres proyectos en los que se implementarán las herramientas definidas, vinculando las expresiones del patrimonio, las artes y la cultura según las particularidades territoriales.
- Se promoverá y acompañará la identificación y protección de zonas y bienes arqueológicos.

Producto	Línea base (2018)	Meta a 2022
Planes Especiales de Manejo y Protección – PEMP, formulados y aprobados	53	65
Bienes de interés cultural del ámbito nacional intervenidos	61*	73
Bienes de interés cultural y espacios públicos de Centros Históricos reconocidos y protegidos	61*	73

B. Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de las nuevas industrias

Las industrias creativas y culturales, a nivel mundial, generan ingresos por US\$2,25 billones y 29,5 millones de puestos de trabajo; aproximadamente el 1% de la población económicamente activa. En América Latina y el Caribe, las estimaciones señalan que las industrias creativas generan ingresos por US\$124 mil millones y 2,2% del PIB regional (Ernst & Young, 2015).

Apostarle a “exprimir la naranja” puede contribuir a solucionar algunos de los principales desafíos productivos y de empleo del país. Colombia posee un gran potencial para el desarrollo de la economía naranja, ligado al necesario aprovechamiento del bono demográfico de nuestro país (Buitrago & Duque, 2013). El desarrollo y consolidación de los sectores creativos resulta estratégico para la generación de empleo y valor agregado, la transformación productiva, el aumento de la competitividad, las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (Duque, 2018) (Benavente & Grazzi, 2017). Así mismo, la economía naranja juega un rol central en la construcción de tejido social y en la generación de condiciones propicias para la paz.

El desarrollo de las economías creativas irradiará beneficios para el resto de la economía, incluido el turismo. La creatividad y el diseño, al estar fuertemente relacionadas con la innovación, contribuyen con la expansión de nuevas ideas y al aumento de la probabilidad de llevarlas a procesos de comercialización y mercadeo (Hollanders & Cruyzen, 2009).

1. Diagnóstico

De acuerdo con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Colombia se comprometió a adoptar medidas para garantizar que las personas gocen de prosperidad y poner fin a la pobreza. Una de las metas fundamentales en la búsqueda de ese objetivo es propiciar crecimiento económico y trabajo decente. La Organización de las Naciones Unidas sugiere que para alcanzar niveles de crecimiento del PIB de al menos 7% anual en países en desarrollo es necesario aumentar la productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación, centrándose en los sectores con mayor valor agregado y un uso intensivo de la mano de obra. En el mismo sentido, proponen promover políticas orientadas al desarrollo de actividades productivas, la

creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad, la innovación; y fomentar la formalización y el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros.

El fomento del sector creativo es estratégico en el alcance de estas metas, por su capacidad de innovación, generación de valor agregado, aporte en la diversificación del modelo económico del país y potencial de generación de empleos. En este sentido, la política creativa deberá estar orientada a la innovación, el impulso del trabajo capacitado, el crecimiento y la sostenibilidad de los agentes del sector.

La economía naranja comprende sectores relacionados con la creación, producción y comercialización de bienes y servicios basados en contenidos intangibles de carácter cultural y creativo que en muchos casos pueden protegerse por los derechos de propiedad intelectual. Las actividades que conforman la economía naranja se pueden clasificar en desarrollos, productos o servicios que hacen parte de las artes y el patrimonio cultural material e inmaterial, las industrias culturales y las creaciones funcionales (Gráfica 98).

Gráfica 98. Actividades de la economía naranja



Fuente: Elaboración de DNP a partir de MinCultura (2018).

En el foco de la generación de valor en las actividades de la economía naranja se encuentran los creadores y productores culturales y creativos. De su imaginación, experimentación, habilidad técnica y dedicación depende la creación de bienes y servicios innovadores que generen valor económico y social.

Adicional a los creadores y productores es necesario reconocer y apoyar a los agentes que generan valor en la cadena favoreciendo la viabilidad de los emprendimientos y la sostenibilidad sectorial. Entre estos se encuentran los empresarios que asumen las labores de distribución de contenidos y catálogos creativos⁶⁴⁰, los cuales tienen un papel fundamental en la selección de contenidos y en la representación de los derechos de los creadores frente a las plataformas de consumo, al igual que en la apertura y diversificación de mercados para estos catálogos. Adicionalmente, se encuentran los programadores y medios de comunicación⁶⁴¹, quienes son fundamentales en la circulación de contenidos creativos, pues además de seleccionar contenidos, producen los espacios físicos y virtuales para el acceso y consumo de bienes y servicios creativos, y desarrollan audiencias con potencial de compra.

De acuerdo con la Cuenta Satélite de Cultura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que se limita a actividades de artes escénicas, visuales, audiovisuales, creación, diseño publicitario, educación cultural, juegos y juguetes, libros, publicaciones y música; en 2016 el valor agregado de las actividades culturales ascendió a \$8,4 billones a precios corrientes, alrededor del 1,1 % del valor agregado del total de la economía nacional y su crecimiento promedio desde el 2005 fue de 5,2% anual. A su vez, la oferta de trabajo equivalente a tiempo completo en los sectores de la economía naranja entre 2015 y 2017 fue en promedio de 240 mil personas. Sin embargo, estos datos no incluyen el aporte de creaciones funcionales.

El Gobierno nacional ha realizado esfuerzos para desarrollar la economía naranja. Se destaca la formulación de normas para fortalecer la producción y bienes de servicios culturales y creativos, como la Ley 98 de 1993 para el fomento del libro, Leyes 814 de 2003 y 1556 de 2012 para la industria cinematográfica y la Ley 1493 de 2011, conocida como Ley de Espectáculos Públicos. Así como el Documento CONPES 3659 de 2010, para la promoción de las industrias culturales en Colombia, y la reciente Ley 1915 de 2018, la cual actualizó el régimen de Derecho de autor y Derechos Conexos. Y la Ley 1834 de 2017, conocida como Ley Naranja, que busca desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas.

Algunas actividades de la economía naranja han crecido significativamente, y poseen un alto potencial de crecimiento. Por ejemplo, el turismo en el país ha mejorado recientemente su imagen en el exterior. En 2017, *Lonely Planet* catalogó al país como el segundo mejor destino para visitar. A esto se une el reconocimiento de las principales ciudades colombianas en ámbitos como el turismo, la cultura, las artes y la innovación⁶⁴². De manera similar, la producción de cine nacional ha

⁶⁴⁰ Este conjunto de empresarios incluye a managers y sellos musicales, editores y agentes de venta editoriales, distribuidores cinematográficos, entre otros.

⁶⁴¹ En este grupo se incluyen salas de cine, librerías, plataformas de streaming, festivales, radio y televisión, entre otros.

⁶⁴² Entre estas distinciones sobresalen: (i) en el caso de Bogotá: el León de Oro otorgado por la X Bienal de Arquitectura de Venecia (Italia) (2006); Capital mundial del libro por la Unesco (2007); Ciudad de la Música por la Unesco (2012); Mejor destino líder en Colombia, el Mejor destino de escapada, el Mejor destino de negocios por los *World Travel Awards* (2015). (ii) en el caso de Medellín: ciudad más innovadora del mundo (WSJ y Citigroup, 2013), Premio Lee Kuan Yew World City del Gobierno de Singapur (2016); destino Turístico Corporativo Líder en Suramérica (*World Travel Awards* y Revista *Business Destinations* y *America Express* 2013-2014).

registrado cifras históricas de crecimiento en los últimos años. Mientras en 2002 se hicieron siete cortometrajes e igual número de largometrajes, en 2016 el Ministerio de Cultura (MinCultura) registró la producción de 71 cortometrajes y 47 largometrajes, para un total de 118 películas.

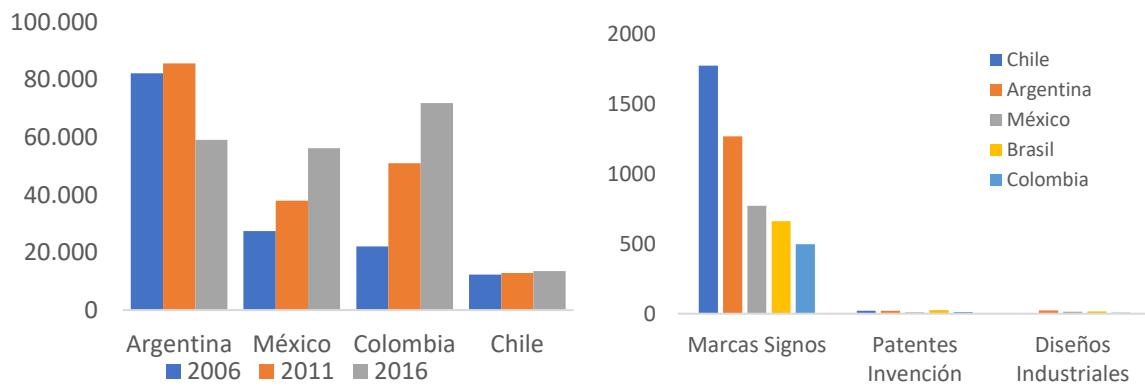
Sin embargo, todavía se encuentran algunas dificultades para el fortalecimiento de las actividades que hacen parte de la economía naranja. Esto se debe a varios factores: (i) las actividades de la economía naranja en muchos casos carecen de las condiciones habilitantes y los bienes públicos necesarios para su desarrollo y la generación de valor; (ii) falta de identificación y gestión adecuada de las creaciones intelectuales sobre las que podría recaer la propiedad intelectual, incluido el derecho de autor y derechos conexos; (iii) las debilidades en la identificación y desarrollo de talentos, la enseñanza de capacidades claves que reducen la calidad y cantidad del capital humano, y la falta de fomento de habilidades complementarias de negocios, marketing, sostenibilidad y proyección para el talento; (iv) la infraestructura básica, como bibliotecas, museos, conservatorios, entre otros, no recibe el financiamiento suficiente para asentar los sistemas creativos; y, (iv) muchas ciudades carecen de bienes públicos claves para la consolidación de distritos creativos o espacios geográficos con vocación creativa que demandan el encuentro orgánico de actores del ecosistema cultural, la ampliación de la oferta comercial, nuevos usos del suelo, la conectividad a internet, entre otros.

Adicionalmente, aunque los registros de derechos de autor han aumentado significativamente en relación con otros países de la región, el número de solicitudes en otros tipos de propiedad industrial es una pequeña fracción de lo observado en la región (Gráfica 99).

Gráfica 99. Derechos de autor

Panel A. Registros de Derechos de Autor

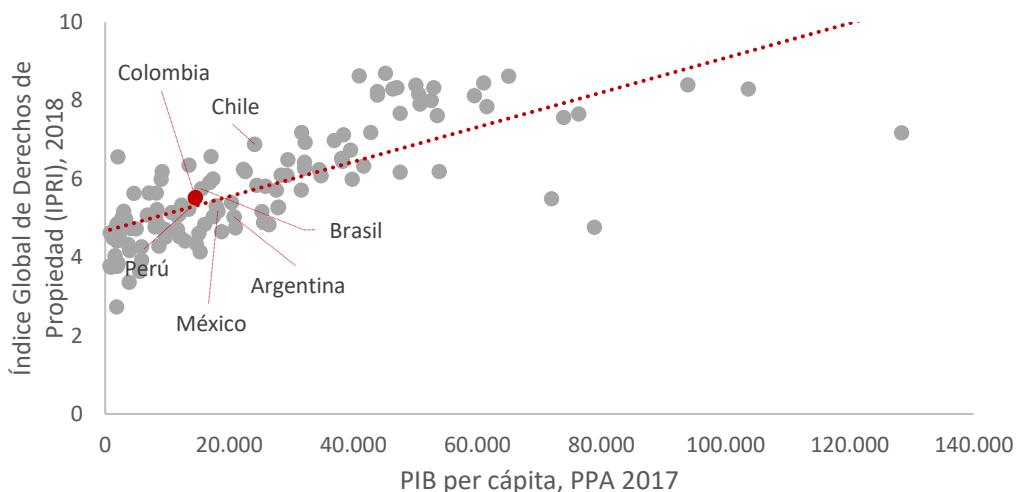
Panel B. Solicitud de marcas signos, patentes de invención, diseños industriales (Millón de habitantes)



Nota: Panel a) DNP *et al.* (2017); panel b) OMPI, último año disponible (registros de marcas y patentes 2016; diseños industriales 2015).

Existen deficiencias en la capacidad del sistema de propiedad intelectual para proteger el valor generado por la economía naranja. En 2018, Colombia se ubicó en el puesto 62 del Índice Global de Derechos de Propiedad (IPRI) a nivel mundial, entre 125 países, y octavo en la región, sin embargo, su puntaje apenas supera lo esperado dado su nivel de ingreso (Gráfica 100). En especial, cabe resaltar el bajo puntaje en el subíndice de protección de derechos de propiedad intelectual (4,8 de 10). Adicionalmente, las infracciones a los derechos de propiedad intelectual, como la piratería, han afectado el desempeño económico en América Latina, por ejemplo en 2017 el 52% del software no tenía licencia, porcentaje equivalente a US\$5 mil millones, en tanto que en Europa Occidental este índice era del 26% y en Estados Unidos del 16% (The Software Alliance, 2018).

Gráfica 100. IPRI vs. PIB per cápita en Paridad de Poder Adquisitivo (PPA)



Nota: Coeficiente de correlación de 0,75.

Fuente: elaboración DNP a partir de *Property Rights Alliance* (2018) y Banco Mundial.

Finalmente, hace falta que el resto de la economía se apalancue de manera frecuente y efectiva en el poder distintivo y la originalidad de las creaciones de la economía naranja del país, para agregarle valor a sus productos y servicios. Puesto que las empresas con mayor crecimiento en Colombia innovan a nivel de producto, enfocándose en segmentos específicos de la demanda para atraer

eficazmente compradores y así generar mayor valor por unidad de producto (Eslava & Haltiwanger, 2018). Por ejemplo, el diseño se usa poco como estrategia de creación de valor en el sector industrial colombiano. Según la Encuesta de Desarrollo e Innovación Tecnológica de la Industria Manufacturera VIII (EDIT 2015-2016), de las 1.606 empresas industriales que utilizaron métodos de innovación no registrables para protección por Propiedad Intelectual, únicamente 83 recurrieron a aumentar el valor en el diseño de sus productos.

2. Objetivos y estrategias

a. Objetivo 1. Promover la generación de información efectiva para el desarrollo de la economía naranja

El DANE, en coordinación con el Consejo Nacional de Economía Naranja (en adelante CNEN)⁶⁴³, liderará un sistema de información para las actividades de la economía naranja que articulará las cuentas satélites existentes que contribuyen a la generación de información estadística sobre las actividades pertenecientes a la economía naranja. Igualmente, definirá el alcance de la actual Cuenta Satélite de Cultura, para la medición de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja, según lo estipulado en la Ley Naranja.

El sistema integrará la información generada a través de diversas encuestas realizadas por el DANE. Para ello deberán fortalecerse las encuestas relacionadas, tales como: Encuesta de Consumo Cultural (ECC), Encuesta Nacional de Lectura (ENLEC), Encuesta Anual de Servicios (EAS), Muestra trimestral de comercio exterior de servicios (MTCES), Encuesta Mensual de Servicios (EMS), entre otras, así como los registros administrativos relacionados con el comercio exterior de bienes y servicios de la economía naranja.

El sistema integrará también la información pertinente de otras entidades y fuentes para responder a las necesidades de información del sector y las de sus instituciones de fomento. Otros objetivos del sistema serán incentivar la cultura estadística en torno a la economía naranja, georreferenciar la información y relacionar la información generada con indicadores de contexto.

El DANE implementará una estrategia de divulgación de los resultados del sistema de información, entorno a la publicación periódica de un informe denominado Reporte Naranja.

MinCultura desarrollará investigaciones que permitan caracterizar y analizar las actividades que hacen parte de la economía naranja. Igualmente, profundizará el trabajo del Observatorio de Cultura y Economía para la generación, diseño y difusión de información e instrumentos de análisis; para que actores públicos y privados de la economía naranja tomen mejores decisiones en el ejercicio de sus actividades, amplíen el acceso a los bienes y servicios culturales y mejoren la

⁶⁴³ Ver Gestión administrativa de soporte.

competitividad. Igualmente, se fomentará el desarrollo de tanques de pensamiento en torno a las actividades de la economía naranja.

MinCultura y el Ministerio de Comercio Industria y Turismo (MinCIT), por su articulación con las Comisiones Regionales de Competitividad, en coordinación con el resto del CNEN, elaborarán una guía metodológica para el mapeo y caracterización de las industrias y agentes de la economía naranja, la cual contará con apoyo técnico del DANE y la Financiera de Desarrollo Territorial (Findeter). La guía deberá incluir mecanismos para la identificación y caracterización de las ofertas y las vocaciones regionales, así como de las redes potenciales para complementar su sostenibilidad, e incluir la identificación de brechas de competitividad que afectan a los sectores creativos con potencial de crecimiento en cada región.

MinCultura y MinCIT, en coordinación con Findeter, el DANE, los entes territoriales, las cámaras de comercio, y las instituciones que se consideren relevantes en función de las vocaciones creativas de cada territorio, realizarán mapeos de las industrias y agentes creativos, con base en la guía metodológica elaborada⁶⁴⁴. Asimismo, harán un análisis de barreras para el crecimiento y sostenibilidad de la economía naranja y la generación de externalidades para el resto del aparato productivo nacional.

d. Objetivo 2. Fortalecer el entorno institucional para el desarrollo y consolidación de la economía naranja, y la articulación público-privada

1) Gestión administrativa de soporte

El CNEN⁶⁴⁵, reglamentado por medio del Decreto 1935 de 2018, será un organismo asesor y consultivo del Gobierno nacional. El CNEN, liderado por MinCultura, formulará los lineamientos de la Política Integral de la Economía Creativa (Política Naranja), estipulada en la Ley Naranja, en la cual se delimitarán las acciones a desarrollar en consideración al grado de maduración de los proyectos creativos, y los responsables específicos para su implementación. Igualmente, el CNEN coordinará las acciones interinstitucionales necesarias para la promoción, defensa, divulgación y desarrollo de la economía creativa, entre otras.

El Gobierno nacional creará el Viceministerio de Economía Naranja en el MinCultura. Este será responsable de articular, liderar y viabilizar las acciones interinstitucionales del CNEN y otros agentes para capitalizar las oportunidades de la economía naranja.

⁶⁴⁴ Los mapeos serán un insumo fundamental para la identificación de Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) en potencia.

⁶⁴⁵ De acuerdo con el Decreto 1935 de 2018, el CNEN será presidido el Ministro de Cultura y conformado por: el Ministro del Interior; el Ministro de Hacienda y Crédito Público; el Ministro del Trabajo; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo; el Ministro de Educación Nacional; el Ministro de Tecnologías de la Información y Comunicaciones; el Director Nacional de Planeación; el Director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística; el Director del Servicio Nacional de Aprendizaje; el Director de la Dirección Nacional de Derecho de Autor; y el Presidente de la Financiera de Desarrollo Territorial.

El CNEN implementará un esquema de gobernanza y articulación con los entes territoriales, el sector privado creativo, cámaras de comercio, gremios, academia, Red Nacional de Observatorios Regionales del Mercado de Trabajo del Ministerio del Trabajo (MinTrabajo) y ciudadanía, a través de un comité operativo cuya secretaría técnica será ejercida por MinCultura y que se apoyará en siete mesas temáticas para el desarrollo de la estrategia para la gestión pública, a través de las 7i contempladas en la Ley Naranja: (i) información, (ii) instituciones, (iii) industria, (iv) infraestructura, (v) integración, (vi) inclusión e (vii) inspiración. Para cada una de estas mesas serán convocadas las instituciones del CNEN cuyas iniciativas y mecanismos tengan incidencia en el alcance de los objetivos específicos de cada línea de política.

De acuerdo con el Plan Sectorial de Turismo 2018-2022, parte integral del presente PND⁶⁴⁶, MinCultura y MinCIT realizarán la actualización articulada de la Política de Turismo Cultural.

2) Financiamiento para la economía naranja

El Gobierno nacional diseñará instrumentos financieros que apoyarán la provisión de los bienes públicos requeridos, tales como infraestructura física y digital, para beneficiar el desarrollo de las actividades que hacen parte de la economía naranja. El CNEN definirá los mecanismos que harán parte de este esquema y definirá los criterios para la financiación y cofinanciación de proyectos. Los instrumentos financieros serán específicos a la naturaleza y el grado de maduración de los proyectos creativos.

Al respecto se reconocen cuatro niveles fundamentales de empresarios en las actividades que cobija la economía naranja, los cuales se definen por el riesgo creativo y financiero que asumen los agentes que pertenecen a cada uno de ellos. En el primero se agrupa la mayoría de los agentes del sector en organizaciones comunitarias y sin ánimo de lucro que, aunque por lo general no tienen vocación empresarial, realizan aportes significativos en términos de capital cultural y patrimonial, y afrontan grandes desafíos para su sostenibilidad. En el segundo están los emprendimientos emergentes, los cuales asumen riesgos en la producción y desarrollo de contenidos creativos, y aunque se constituyen en el segmento con mayor potencial de innovación su principal desafío es mantenerse en el mercado. En el tercero se encuentran los emprendedores consolidados con ventas continuas y modelos de negocio funcionales y diversificados, esta incluye empresas con potencial de escalamiento (*scale up*). El último nivel se conforma por la gran empresa creativa con amplia trayectoria y peso en el valor agregado y empleo sectorial, cuenta con potenciales anclas de inversión y de expansión de mercados.

En la medida en que cada nivel de emprendimiento agrega valores específicos al ecosistema creativo del país, que van desde el enriquecimiento de su acervo patrimonial y creativo hasta el jalonamiento del crecimiento, el empleo y las exportaciones; será fundamental asociar a cada estrategia y objetivos de la política creativa con actividades que cubran las necesidades de cada nivel de

⁶⁴⁶ Según lo dispuesto en la Ley 300 de 1996.

emprendimiento. Esto con el fin de asegurar la sostenibilidad del sector como un todo. Para ello, las estrategias a implementar son:

MinCultura potenciará y reestructurará los mecanismos existentes para la cofinanciación de bienes y servicios de la economía naranja en sus diferentes etapas (creación, producción, distribución/circulación/difusión y consumo/disfrute). Entre ellos se encuentran los Programas de Estímulos y de Concertación que deberán ampliar su alcance y mejorar la selección de proyectos de alto impacto cultural y social, con criterios de sostenibilidad. Al igual que el Fondo para el Desarrollo Cinematográfico⁶⁴⁷ y la Ley de Espectáculos Públicos⁶⁴⁸ que deberán potencializarse y actualizarse de cara a las necesidades estructurales y de sostenibilidad de sus respectivos sectores.

El Gobierno nacional creará mecanismos adicionales para la financiación y cofinanciación de proyectos, así como para la protección de su valor agregado a través de instrumentos de Propiedad Intelectual. El CNEN definirá las fuentes de financiación, los cuales podrán provenir de Findeter, Bancóldex, el sector privado y nuevas fuentes (crowdfunding, etc.), entre otros. Igualmente, definirá los criterios para la financiación y cofinanciación de proyectos según el grado de maduración y las actividades de la economía naranja que desarrollan.

Bancóldex creará los Bonos Naranja como un instrumento para la financiación de infraestructura de soporte para la economía naranja y la financiación a empresas de la economía creativa a través de intermediarios del sistema financiero, estructuración de negocios y gobierno corporativo, y la implementación de las agendas de municipios, ciudades y regiones creativas. De igual manera, Bancóldex podrá publicar líneas de crédito en condiciones especiales de tasa y plazo, con aportes de aliados, para financiar a las empresas del sector.

El Fondo Nacional de Garantías (FNG) promoverá, en alianza con las demás entidades del Gobierno Nacional, el acceso a financiamiento a los empresarios y emprendedores pertenecientes a la economía naranja, otorgándoles las garantías que éstas requieran para respaldar sus necesidades crediticias.

Findeter diseñará una línea de financiamiento y apoyo técnico dirigido a las entidades territoriales para la construcción o mantenimiento de infraestructura relacionada con bienes y servicios públicos culturales o considerados patrimonio cultural, así como para la adecuación, construcción o mantenimiento de infraestructura dura y blanda. Su priorización tendrá como base las agendas de municipios, ciudades y regiones creativas.

El Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC), con el apoyo de MinCIT, creará mecanismos para el financiamiento de contenidos digitales en diferentes etapas de

⁶⁴⁷ Contemplado en la Ley 814 de 2003.

⁶⁴⁸ Ley 1493 de 2011.

desarrollo con un enfoque comercial que permitan a las empresas generar un portafolio competitivo y atractivo para los compradores nacionales e internacionales.

iNNpulsa diseñará e implementará mecanismos de cofinanciación y de inversión, tales como vouchers de innovación naranja para los emprendimientos emergentes y las empresas MiPymes de la economía naranja, con el objetivo de apoyar la contratación de servicios ofrecidos por proveedores de conocimiento y/o de tecnologías.

El Gobierno nacional articulará esfuerzos con el programa Aldea de iNNpulsa y el Fondo Emprender, para que empresarios y emprendedores de la economía naranja, identifiquen sus necesidades de financiación y las fuentes de recursos más apropiadas, de acuerdo con su estructura financiera y estrategia de crecimiento.

MinCIT y ProColombia diseñarán e implementarán herramientas de promoción para la atracción de inversión extranjera directa orientada al fortalecimiento de las actividades de la economía naranja en el país. Así mismo, promoverán a Colombia como destino de inversión de fondos de capital extranjero para el financiamiento del sector.

El CNEN definirá y creará mecanismos específicos de financiación o cofinanciación para necesidades no cubiertas por los mecanismos dispuestos, o que sean complementarios a los ya existentes. Estos podrán cobijar: el desarrollo y producción de bienes y servicios creativos con alto componente de innovación; a distribuidores y programadores de catálogos de contenidos altamente innovadores; el fortalecimiento de capacidades y transferencia de conocimientos necesarios para empresas e instituciones del sector; infraestructuras sostenibles para la creatividad e innovación; y, las iniciativas de investigación y conocimiento en economía naranja, entre otras.

e. Objetivo 3. Potencializar el aprovechamiento de la oferta estatal para el desarrollo de industrias creativas

MinCIT y MinTrabajo implementarán esquemas o instrumentos para incentivar la creación de incubadoras, aceleradoras, escaladoras, promotoras, fondos de inversión y redes de compradores enfocados en la difusión de prácticas empresariales B⁶⁴⁹, entre otras, que apoyen el desarrollo de la economía naranja.

MinCIT, MinCultura, MinTIC y Colciencias articularán los esfuerzos de desarrollo de la economía naranja con la política de Ciencia, Tecnología e Innovación para la creación y uso de centros de desarrollo y transferencia de tecnología e investigación, y con los centros de excelencia en Big Data, con capacidades para el desarrollo de prototipado y laboratorios creativos. Igualmente, se articularán esfuerzos para el diseño e implementación de programas cuyo propósito sea la difusión

⁶⁴⁹ Las empresas B se caracterizan por equipar el ánimo de lucro con el deseo fundacional de impactar positivamente y de manera más amplia a la sociedad y el medio ambiente.

y ampliación de conocimiento de las tecnologías 4.0, apps, competencias y habilidades en programación y emprendimiento digital y su inclusión en los modelos de negocio, comercialización y circulación de los bienes y servicios de la economía naranja.

Artesanías de Colombia fortalecerá los laboratorios de diseño e innovación en las regiones con vocación artesanal, para apalancar la generación de valor agregado en los productos artesanales a partir del diseño y la innovación. Así mismo, generará acciones de articulación entre el sector artesanal y las demás actividades pertenecientes a la economía naranja.

iNNpulsa, a través del Programa Aldea, potencializará el crecimiento de emprendimientos naranjas y empresas en etapa temprana (con perfil de alto impacto) a través de la facilitación del acceso a servicios especializados, de asesoría y consultoría.

MinCultura y MinCIT diseñarán e implementarán el programa Curso de Mentores Creativos, para concientizar a creadores y productores de bienes y servicios de la economía naranja, sobre los beneficios potenciales de la generación de valor económico con sus emprendimientos creativos.

El Gobierno nacional articulará esfuerzos con el programa de formalización empresarial del MinCIT y el programa de capacitación de la Dirección Nacional de Derechos de Autor (DNDA), para promover el desarrollo de emprendimientos, habilidades blandas empresariales, asistencia técnica, herramientas de Propiedad Intelectual, incluido Derecho de Autor y Derechos Conexos, y cultura exportadora. Estos programas serán segmentados por actividad económica y etapa de desarrollo.

El Programa de Transformación Productiva (PTP), impulsará la consolidación de sectores de la economía naranja que ya hacen parte del programa, tales como Software y TI, BPO, KPO, ITO, Turismo de Naturaleza y Sistema Moda.

El Gobierno nacional articulará esfuerzos con el programa Fábricas de Productividad del MinCIT y los Centros de Desarrollo Empresarial del SENA y sus Unidades Creativas para brindar asistencia técnica a emprendimientos de la economía naranja en el fortalecimiento de las prácticas de gerencia, producción y operaciones comerciales, sistemas de producción, gestión de la calidad, reducción de desechos, tecnologías de la información y logística, cumplimiento de normas y estándares de calidad y ambientales.

El Gobierno nacional implementará mecanismos para impulsar los emprendimientos creativos, los proyectos comunitarios y las organizaciones sin ánimo de lucro que hagan parte de la economía naranja, así como la inversión en infraestructura cultural o la creación de incentivos como premios y reconocimientos a los emprendimientos de la economía naranja.

El Gobierno nacional centralizará en el Portal de Innovación la información de consulta y postulaciones a la oferta de apoyo público para la ciencia, tecnología e innovación, incluida la oferta para los proyectos de la economía naranja, permitiendo así que la ciudadanía tenga fácil acceso a la oferta institucional.

f. Objetivo 4. Impulsar las agendas de municipios, ciudades y regiones creativas y el desarrollo de Áreas de Desarrollo Naranja (ADN)

Según lo estipulado en la Ley Naranja y con el objetivo de regionalizar la política, se impulsará la definición e implementación de agendas de municipios, ciudades y regiones creativas y la creación de ADN, en las que confluyan la inversión privada nacional e internacional en espacios para los negocios creativos (clústeres, *coworkings*, etc.) y se genere una masa crítica de industrias, personas creativas e innovadoras. Las ADN serán áreas (*hubs*) de actividad económica, que promueven la identidad y la vocación creativa de las comunidades, a la vez que se configuran como lugares atractivos para emprender, atraer visitantes y habitar. Se desarrollan en dos niveles: ciudades (distritos creativos) y territoriales (visión de desarrollo). Estas contribuirán a la renovación de los espacios urbanos, la activación cultural de la comunidad y la inclusión de minorías.

La oferta pública para el desarrollo de la economía naranja en los territorios tendrá una primera capa en el Sistema de Ciudades. La oferta pública en otros núcleos habitacionales debe diseñarse para aprovechar economías de alcance y de escala, usar herramientas TIC y evitar la duplicidad en inversiones o inversiones incompatibles con las capacidades locales y nacionales de gestión y preservación de activos públicos.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda) y MinCultura, en coordinación con MinCIT y MinTIC, diseñarán los criterios para la elaboración de agendas de municipios, ciudades y regiones creativas, en sintonía con el Sistema de Ciudades, y la selección de ADN en potencia.

MinCultura, MinCIT y MinTrabajo coordinarán con los entes territoriales la elaboración de las agendas de municipios, ciudades y regiones creativas. Las agendas deberán incluir la identificación y caracterización de las ADN en potencia (estimaciones de generación de empleo, valor agregado, producción, inversión, demanda y mercados potenciales, etc.), así como el potencial de renovación urbana, necesidades de equipamiento y desarrollo de sinergias, entre otros.

MinCIT, MinTrabajo, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Findeter elaborarán, para las agendas y las ADN en potencia, la identificación de las fallas de mercado, gobierno o articulación que impiden su desarrollo y sostenibilidad, y definirán los bienes públicos requeridos para solucionarlas. Ambos aspectos deberán ser incluidos en las agendas de municipios, ciudades y regiones creativas y contemplar las acciones a realizar para potenciar su desarrollo, con responsables, cronogramas, indicadores de seguimiento y metas puntuales.

Findeter y MinCultura articularán esfuerzos para la implementación de las agendas y las ADN. Adicionalmente, el Gobierno Nacional definirá un esquema de incentivos para la operación y atracción de agentes e inversionistas a las ADN.

g. Objetivo 5. Fomentar la integración de la economía naranja con los mercados internacionales y otros sectores productivos

1) Impulso al consumo nacional y regional, y a las exportaciones de bienes y servicios de la economía naranja

MinCIT, MinCultura y Cancillería establecerán los mecanismos para promover, en el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia con especial énfasis en la Alianza del Pacífico, la creación y consolidación de Mercados Integrados de Contenidos Originales (MICOS) que faciliten la participación conjunta en actividades de los sectores culturales y creativos.

El CNEN y la Comisión Intersectorial de Propiedad Intelectual (CIPI) diseñarán e implementarán una estrategia de promoción y divulgación nacional e internacional del sello “Colombia Crea”, para facilitar el acceso y disfrute de los bienes y servicios creativos originados en las diferentes regiones del país y promover la apropiación cultural de contenidos de valor simbólico.

MinCIT y ProColombia, con el apoyo de MinTIC y MinCultura, articularán una estrategia para la internacionalización creativa del país en cuatro ejes: exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, turismo cultural y Marca País. Algunas de las iniciativas asociadas a estos ejes serán la realización de estudios de inteligencia de mercado que incluyan análisis de demanda y patrones de consumo en mercados potenciales, diseño e implementación de mecanismos para promover y aumentar las exportaciones de la economía naranja y la participación de los emprendimientos nacionales en redes internacionales de distribución y comercialización.

MinCultura fortalecerá su estrategia de apoyo técnico y fomento de mercados y plataformas creativas nacionales, con criterios de articulación de circuitos de circulación creativos a nivel local y de expansión de mercados internacionales.

La DNDA, a través de la plataforma “Red Naranja Creatividad Productiva”, promoverá la creación de puentes entre creadores (autores y artistas) y consumidores con el objetivo de unir la oferta y demanda de contenidos creativos, para monetizar las obras y dinamizar la economía naranja.

2) Generación de “valor agregado naranja” en el sector productivo

Al llevar la innovación fuera del campo estrictamente tecnológico, las industrias culturales y creativas contribuyen a la productividad empresarial mediante el desarrollo de productos con mayor orientación a la demanda. Esta característica se relaciona con la capacidad de generación de mayor valor por unidad de producto y con la habilidad empresarial de atraer compradores a través de mercadeo e innovaciones enfocadas a sectores específicos de la demanda. En estos casos, herramientas creativas como el diseño, la publicidad y el poder distintivo del patrimonio cultural del país juegan un papel clave para generar “valor agregado naranja”, al influenciar la forma en que los

consumidores perciben la funcionalidad de productos distintivos gracias a características propias y únicas que los hacen más competitivos. Para esto:

MinCIT y el PTP diseñarán un programa de extensionismo creativo o “fábricas creativas” enfocado en la incorporación de “valor agregado naranja” en todos los sectores industriales, es decir, de valor creativo, cultural o artístico en los bienes manufacturados. El programa será implementado por el PTP e incluirá actividades de apoyo creativo, tales como diseño de producto, diseño de empaque, marketing y publicidad, así como servicios de información e inteligencia de mercado, Propiedad Intelectual, entre otras.

MinCIT diseñará e implementará, con la participación del PTP, un programa para la generación de redes y emparejamientos entre emprendimientos emergentes, empresas MiPymes y proyectos comerciales consolidados de la economía naranja, así como con el resto de los sectores de la economía. Este facilitará la generación de “valor agregado naranja” a menores costos.

iNNpulsa diseñará e implementará mecanismos de cofinanciación, como los vouchers de innovación para el extensionismo creativo, dirigidos a que empresas de cualquier sector y región contraten los servicios de empresas de la economía naranja para agregar valor a sus bienes o servicios. Para generar innovación y mejora en productos, diseños, servicios, procesos y/o formas de comercialización.

h. Objetivo 6. Generar condiciones habilitantes para la inclusión del capital humano en la economía naranja

La consolidación del capital humano para la economía naranja se dará en el marco de las apuestas del Sistema Nacional de Cualificaciones (SNC)⁶⁵⁰. Estas iniciativas le apuntan a la identificación y medición de brechas de capital humano a nivel nacional y regional, para evaluar las competencias del talento humano, así como la pertinencia y calidad de la oferta educativa y formativa acorde a los requerimientos para las actividades pertenecientes a la economía naranja. También incluye el diseño de cualificaciones propias del sector que permitan orientar la educación y formación con calidad integrando componentes teórico - prácticos y el uso del Sistema de Información del SNC, para promover estrategias de empleabilidad del talento creativo en la economía naranja y demás sectores productivos⁶⁵¹.

MinEducación, MinCIT, MinTIC, MinCultura, MinTrabajo, Colciencias y SENA promoverán acciones de educación y formación para el trabajo para las actividades que hacen parte de la economía

⁶⁵⁰ Ver Capítulo I “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, línea 3 “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos.

⁶⁵¹ Ver Capítulo I, línea 6 “Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias

naranja. Igualmente, MinTrabajo diseñará e implementará estrategias para mejorar la empleabilidad del talento creativo en la economía naranja y demás sectores productivos.

MinCultura reestructurará los mecanismos de cofinanciación de programas de formación artística y cultural, dirigidos a formadores o multiplicadores y población en general y al fortalecimiento de procesos artísticos y culturales. Asimismo, extenderá el alcance geográfico de las Escuelas Taller de Colombia, iniciativa encaminada a desarrollar capacidades locales a través del fortalecimiento del capital social cualificado en los oficios asociados al patrimonio cultural.

MinCultura y el Ministerio de Educación Nacional (MinEducación) en el Marco de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia desarrollarán programas para la promoción de experiencias artísticas, el juego, la exploración y la literatura para el desarrollo integral de la primera infancia⁶⁵². Igualmente, MinEducación y MinCultura promoverán el desarrollo de competencias artísticas, culturales y socioemocionales, tales como el pensamiento crítico, apertura al cambio y autoconciencia, entre otras, para potencializar desde edades tempranas los diversos talentos, en el marco del Programa de Jornada Única⁶⁵³.

i. Objetivo 7. Promover la propiedad intelectual como soporte a la inspiración creativa

El DNP y los demás miembros de la CIPI, actualizarán la Política de Propiedad Intelectual⁶⁵⁴, la cual incluirá temas en materia de Derecho de Autor y Derechos Conexos, y se armonizará con la Política Integral de la Economía Naranja.

El Ministerio del Interior (MinInterior) como encargado de diseñar e implementar las políticas públicas de prevención, promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos, dentro de los cuales se encuentra el derecho de autor, a través de la DNDA, como entidad adscrita a MinInterior, promocionará la política pública en materia de Derecho de Autor y Derechos Conexos.

Artesanías de Colombia, en coordinación con la CIPI y la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), trabajará en la implementación de certificaciones y sellos de Denominación de Origen, registros de marcas individuales y colectivas y Especialidades Tradicionales Garantizadas (ETG), para la protección de las creaciones artesanales, de acuerdo al marco normativo que se defina.

MinTIC, las entidades del sector Comercio, Industria y Turismo y la DNDA incluirán dentro de su oferta institucional la promoción de los instrumentos de Propiedad Intelectual para los diferentes actores de la economía naranja, con el objetivo de potencializar los beneficios económicos de las creaciones del sector.

⁶⁵² Ver *Pacto por la Equidad*, línea B *Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia*

⁶⁵³ Ver *Pacto por la Equidad I*, línea C *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

⁶⁵⁴ Documento CONPES 3533 de 2008.

MinCultura, la SIC y la DNDA, en coordinación con la CIPI, realizarán estudios periódicos del impacto económico de los derechos de propiedad intelectual, incluido el Derecho de Autor y los Derechos Conexos, en los sectores de la economía naranja.

MinCultura, MinCIT, la SIC y la DNDA, con el apoyo de Colciencias, diseñarán y ejecutarán el programa Cultura Naranja, dirigido a creadores, diseñadores, productores, distribuidores, comercializadores, proveedores y consumidores, con el objetivo de concientizarlos sobre: (i) el reconocimiento económico justo a autores y creadores por la comercialización, distribución, uso y goce de sus creaciones; (ii) los beneficios y valor agregado derivados del registro de propiedad intelectual de bienes y servicios de la economía naranja; (iii) mecanismos empresariales de aprovechamiento de los instrumentos de la propiedad intelectual; y, (iv) el respeto y la protección a la propiedad intelectual.

Colciencias fortalecerá la Estrategia Nacional para la Protección de Invenciones con el fin de brindar apoyo técnico, jurídico y financiero en todo el proceso de solicitud de registro de patentes, dentro de las cuales pueden encontrarse tecnologías que puedan ser apropiadas por las industrias creativas.

MinCIT y la SIC realizarán las acciones necesarias para acercar la normativa nacional en materia de diseños industriales a los estándares internacionales establecidos en el Arreglo de La Haya relativo al Registro Internacional de Dibujos y Modelos Industriales.

MinCIT, MinCultura, MinTIC, DNDA y Colciencias diseñarán e implementarán espacios para la promoción, difusión y comercialización regional, nacional e internacional de bienes y servicios de la economía naranja registrados en el sistema de propiedad intelectual.

3. Metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Comercio	Crecimiento real promedio móvil de los últimos cuatro años del valor agregado en los sectores de la economía naranja*	2,92%	6,00%
Comercio	Oferta de trabajo en los sectores de la economía naranja equivalente a tiempo completo*	247.849	331.678
Indicadores de Producto			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Cultura	Áreas de Desarrollo Naranja (ADN) implementadas	0	5
Cultura	Agendas creativas elaboradas (municipios, ciudades y regiones)	0	10

*La línea base corresponde a la Cuenta Satélite de Cultura; con la realización de la Cuenta Satélite de Cultura y Economía Naranja deberá ajustarse la línea base.

4. Referencias

Benavente, J., & Grazzi, M. (2017). Políticas públicas para la creatividad y la innovación: impulsando la economía naranja en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. doi:10.18235/0000841

Buitrago, F., & Duque, I. (2013). La economía naranja. Una oportunidad infinita. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/handle/11319/3659?locale-attribute=en>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2008). Bases de un Plan de Acción para la adecuación del Sistema de Propiedad Intelectual a la productividad y la competitividad nacional 2008-2010 (Documento Conpes 3533). doi:<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3533.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). Política Nacional para la Promoción de las Industrias Culturales en Colombia. (Documento CONPES 3659). Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3659.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (DNP), Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), Dirección Nacional de Derecho de Autor (DNDA), Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) & Misión Permanente de Colombia ante las Naciones Unidas. (2017). Reporte sobre la información en materia de Propiedad Intelectual en Colombia. Propiedad intelectual en Colombia. Obtenido de http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Proteccion_Competencia/Estudios_Economicos/Dокументos_elaborados_Grupo_Estudios_Economicos/Reporte-informacion-en-materia-de-Propiedad-Intelectual-en-Colombia.pdf

Duque, I. (2018). El futuro está en el centro.

Ernst & Young. (2015). Cultural Times: The First Global Map of Cultural and Creative. Obtenido de [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/\\$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-cultural-times-2015/$FILE/ey-cultural-times-2015.pdf)

Eslava, M., & Haltiwanger, J. (2018). The Life-cycle Growth of Plants: The Role of Productivity, Demand and ‘Distortions’. Mimeo. Universidad de los Andes. Obtenido de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3177289

Hollanders, H., & Cruyzen, A. (2009). Design, creativity and innovation: a scoreboard approach. Pro Inno Europe. INNO Metrics. Obtenido de

<http://digitalarchive.maastrichtuniversity.nl/fedora/get/guid%3Aea137e86-d8ad-41dd-b0ac-a0465d0d4161/ASSET1/>

Ministerio de Cultura. (2018). Bases para el desarrollo de la Política Integral de la Economía Creativa - Política Naranja.

Property Rights Alliance. (2018). International Property Rights Index. Full Report. Obtenido de https://s3.amazonaws.com/ipri2018/IPRI2018_FullReport2.pdf

The Software Alliance. (2018). Gestión de software: obligación de seguridad, oportunidad de negocios. Encuesta Global de Software de BSA. Obtenido de https://www.bsa.org/~media/Files/StudiesDownload/2018_BSA_GSS_Report_eslatam.pdf

XI. Pacto por la Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación

La paz, como derecho consignado en el artículo 22 de la Constitución Política de 1991, requiere de una serie de condiciones habilitantes y de medidas de corto, mediano y largo plazo para garantizar su cumplimiento. En efecto, su consolidación exige de un periodo de estabilización que implica transformaciones en el ámbito rural, en especial de aquellas zonas más afectadas por la violencia; así como medidas que promuevan la reincorporación integral de excombatientes, y la consolidación de los derechos a la verdad, a la justicia y la reparación integral a víctimas, al igual que las garantías de no repetición.

De acuerdo con lo anterior, la construcción de la paz tiene una articulación intrínseca con todos los pactos del presente plan, en cuanto su consolidación requiere seguridad, legalidad y la continuación de la senda de transformación social a partir de un enfoque de progreso económico, equidad y sostenibilidad ambiental. Asimismo, la permanente construcción, consolidación y sostenibilidad de la paz es una condición necesaria para concretar un gran pacto nacional para la reconciliación y la equidad que permita unir a todos los colombianos alrededor de un mismo objetivo.

Para consolidar lo anterior, se requiere ajustar, fortalecer y dar coherencia a una serie de instrumentos surgidos con el propósito de estabilizar los territorios más afectados por la violencia y reparar integralmente a la población víctimas. Así, el presente capítulo señala la senda que debe seguir el Gobierno para acelerar el proceso de construcción de la paz atendiendo los procesos de atención y reparación a víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación. Por supuesto también responde a los retos para la implementación del Acuerdo Final materializados en el Plan Marco de Implementación. Se trata del establecimiento de una Hoja de Ruta Única que le permita al gobierno trazar el camino a seguir para la consecución de los objetivos en esta materia, asegurando instrumentos de planeación y concurrencia de inversiones en el horizonte temporal propio de este importante objetivo. De la misma manera, prevé los elementos para garantizar una efectiva reparación a las víctimas, que consulte sus necesidades e intereses, y que las involucre directamente en la construcción de su reparación. Este pacto tiene conexión constitutiva

Con este propósito el presente capítulo se divide en cuatro líneas: en la primera línea, que lleva por título **Colombia atiende a las víctimas**, se definen las estrategias que darán fuerza al derecho a la reparación de las víctimas, sin desatender compromisos vigentes en materia de atención y asistencia a esta población, así mismo se dan las primera puntadas para la renovación de la Ley 1448. Se trata, en síntesis, de sentar las bases y los instrumentos para que el gobierno pueda trazar una senda de cumplimiento efectiva a las víctimas, con criterios e instrumentos que estimulen la eficiencia del gasto y el diseño y la implementación de estrategias y programas para la población víctima; en la segunda línea, **acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad** se exponen las iniciativas que permitirán sentar unas

bases sólidas para el desarrollo sostenible y estabilización de las zonas afectadas por la violencia. Esta línea se enfoca en dos ámbitos, el primero es el de todo el territorio nacional, la construcción de paz es un asunto que involucra la escala del desarrollo nacional, en particular establece los vínculos entre todos los pactos del PND y la reforma integral. El segundo ámbito es el focalizado en los 170 municipios priorizados para los PDET. En la línea **mayor coordinación y eficiencia para la estabilización**, se presentan los ajustes institucionales necesarios para garantizar la correcta implementación de las medidas tendientes a lograr los objetivos planteados y por último, en la línea **instrumentos y herramientas que orientan inversión eficiente y gasto para la estabilización** se exponen las orientaciones de política para superar las dificultades de interoperabilidad, intercambio y calidad de información que limitan la gestión y toma de decisiones en el marco de la construcción de paz para cumplirle a las víctimas, lograr la reconciliación de los colombianos y la estabilización del territorio.

Finalmente cabe destacar que el pacto por la paz que nos une está alineado y aportará al cumplimiento principalmente de cuatro ODS y sus metas; el ODS 1: *Fin de la pobreza*, el ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianzas para lograr los objetivos*.



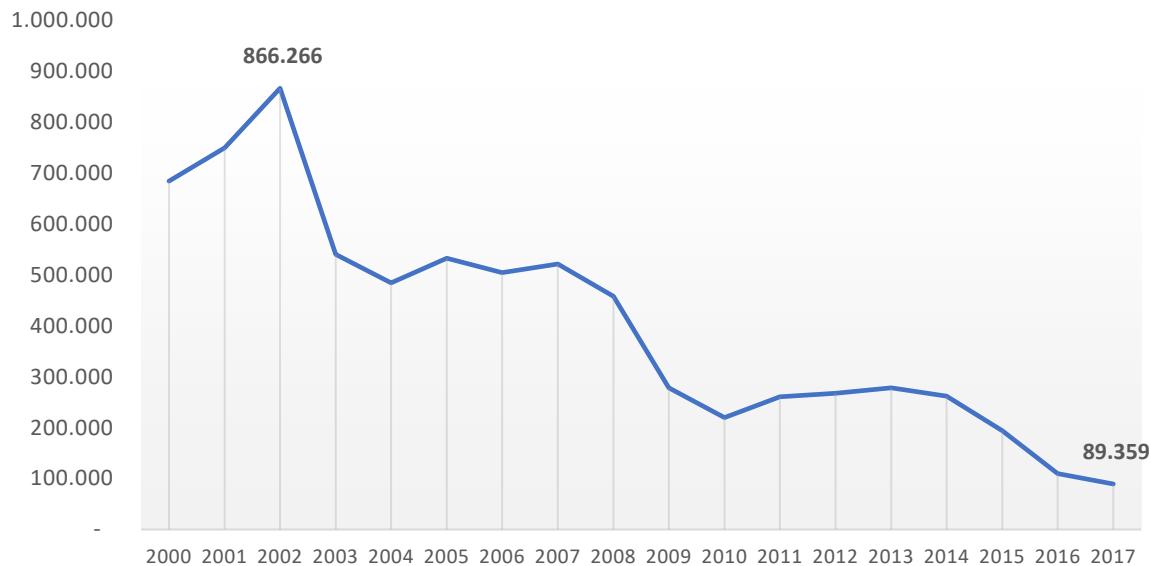
A. Colombia atiende a las víctimas

La violencia impactó significativamente las capacidades de muchos colombianos. Víctimas y comunidades de las zonas afectadas vieron fuertemente limitadas las oportunidades para su desarrollo y sus condiciones para contribuir al crecimiento de sus territorios.

Hoy, la reducción en la dinámica de la violencia muestra que de 866.266 víctimas reportadas en 2002 pasamos a 89.359⁶⁵⁵ en 2017 (Gráfica 101). Esto, sumado al fortalecimiento de la institucionalidad permite dar un nuevo paso en la evolución de la política de víctimas.

⁶⁵⁵ Datos de número de víctimas por año reportados por la Red Nacional de Información en cifras.unidadvictimas.gov.co, con corte a 1 de septiembre de 2018.

Gráfica 101. Número de víctimas por año



Fuente: Red Nacional de Información- Unidad para las Víctimas, corte 1 septiembre de 2018.

En un primer momento esta se concentró en atender la emergencia producida por la crisis humanitaria del desplazamiento y posteriormente en las medidas de asistencia a esta población, pero ahora debe centrar sus esfuerzos en las medidas de reparación, en el marco de un proceso transicional, que por definición es temporal.

Por ello, se debe superar la mirada asistencial en perspectiva de promover acciones para que esta población recupere sus capacidades como sujeto de derechos, agente de su propio desarrollo y como constructor del desarrollo territorial.

Las intervenciones que buscan restablecer los derechos de las víctimas deberán estar conectadas con la visión de desarrollo de los territorios, de la misma manera que las políticas locales habrán de incluir a las víctimas como actores y participes de las economías presentes en lo local.

1. Diagnóstico

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas, las cifras de nuevos hechos victimizantes registrados en 2017 y 2018, han sido las más bajas en los últimos 23 años. En 2017 se registraron 89.359 nuevas inclusiones mientras que a corte 1 de septiembre de 2018 se han registrado 54.557.

Si bien la dinámica del conflicto armado en Colombia se ha reducido, la violencia persiste en algunas zonas del país, especialmente en aquellas con presencia de economías ilegales. Esto se refleja especialmente en la ocurrencia de desplazamientos masivos y situaciones de confinamiento. Entre 2016 y septiembre de 2018, se registran 160 desplazamientos masivos (i) 49 en 2016; (ii) 54 en 2017 y (iii) 65 a corte 1 de septiembre de 2018⁶⁵⁶.

⁶⁵⁶ Cifras Unidad para las Víctimas

Se estima que el 61%⁶⁵⁷ del presupuesto de la política de víctimas está enfocado en atención y asistencia. Pese a la importancia de estos componentes en un proceso de restablecimiento de derechos, a hoy no es claro el impacto que esta inversión ha tenido en la promoción social de la población víctima. El diseño de la política de víctimas, que en su momento visibilizó las afectaciones particulares de esta población, no logró en su implementación una articulación con la política social del Estado. Se estima que en 2017 el 69,4% y 30,6% de las víctimas de desplazamiento eran pobres y pobres extremas (DNP - Econometría - SEI, 2017).

El componente de atención y asistencia de la política de víctimas tiene como fin la superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, medida a través del acceso a siete derechos, contemplados en los criterios de superación de la situación vulnerabilidad (SSV⁶⁵⁸). En 2017, se entregaron \$ 783.616 millones⁶⁵⁹ en ayudas humanitarias, situación que mantuvo a muchos hogares víctimas de desplazamiento forzado en una situación de dependencia, y aun priorizando a las víctimas en la oferta social, solo 798.005 desplazados superaron la situación de vulnerabilidad.

Por su parte, la política de promoción social tiene como objetivo la reducción de la pobreza y la vulnerabilidad, teniendo como indicadores trazadores para el caso de la pobreza, la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. Ambas nociones, la del SSV y la del Sistema de Promoción Social, comparten variables similares y persiguen un mismo objetivo, generando duplicidad en la coordinación, la oferta programática y en las atenciones.

Los procesos de retornos y reubicaciones son inefficientes debido a los trámites que involucra, lo que se refleja en la elaboración de 267 planes de retornos y reubicaciones, de los cuales 38 son étnicos⁶⁶⁰, 200.879 actas de voluntariedad⁶⁶¹ y un sin número de conceptos de seguridad, pero no necesariamente en la provisión de bienes y servicios para los desplazados.

El seguimiento a la implementación de la política de víctimas ha mostrado que hoy la población desplazada reside principalmente en entornos urbanos y se ha venido integrando localmente en entornos vulnerables. En atención a esto, el programa de retorno y reubicación acompañado por la institucionalidad ha sido complejo de implementar debido a la dificultad para definir el universo sujeto de acompañamiento y el alcance de dicho acompañamiento en relación con el acceso a la oferta local y nacional.

⁶⁵⁷ Cálculos DNP 2017

⁶⁵⁸ Unidad para las Víctimas, de acuerdo con la medición de los criterios de superación de la situación de vulnerabilidad de la población desplazada consignados en la resolución 2200 de 2018. Estos criterios establecen la focalización de la oferta social del Estado para la población víctima del desplazamiento, para superar la vulnerabilidad ocasionada por el hecho victimizante con relación a los derechos a la identificación, salud, educación, alimentación, vivienda, generación de ingresos y reunificación familiar.

⁶⁵⁹ Unidad para las Víctimas.

⁶⁶⁰ Sinergia, 30 de junio de 2018.

⁶⁶¹ Sinergia, 30 de junio de 2018.

De acuerdo con la evaluación de la política realizada en 2017 (DNP - Econometría - SEI, 2017) existen dificultades como la definición imprecisa de la población objetivo, el poco liderazgo de las entidades territoriales y la baja pertinencia de la oferta institucional. Asimismo, estos temas se relacionan con las dificultades de las entidades territoriales para emprender con sus propios recursos y capacidad institucional programas de retornos y reubicaciones, y con el hecho de que la oferta de estabilización socioeconómica duplica los productos entregados en el acompañamiento a los retornos y las reubicaciones.

Frente a la reparación, la medida de indemnización ha sido recibida aproximadamente por el 12% de las víctimas del conflicto armado que tendrían derecho a esta medida, lo que representa una brecha significativa a pocos años de finalizar la vigencia de la Ley de Víctimas. Así a septiembre de 2018 la medida de indemnización ha sido recibida por 865.997 personas, frente a los 6.714.679 de víctimas que son sujeto de la medida de indemnización incluidas en el Registro Único de Víctimas. Esto es particularmente crítico, teniendo en cuenta que la indemnización a la población desplazada se había proyectado a través de subsidios de vivienda y la Corte Constitucional mediante sentencia SU-254 de 2013, ordenó el reconocimiento de la indemnización en dinero a esta población, que representa el 90% del RUV.

El ritmo de pago de las indemnizaciones administrativas está limitado por (i) la disponibilidad de recursos financieros; (ii) las dificultades en la monetización de los bienes del Fondo para la Reparación a las Víctimas - FRV y los costos asociados a su administración; (iii) el pago de indemnizaciones judiciales; (iv) el proceso de documentación administrativo y (v) el crecimiento del universo de víctimas.

Frente al Fondo para la Reparación a las Víctimas, una de las principales dificultades se encuentra relacionada con la administración de los bienes que ingresan a este y su monetización, puesto que: (i) no siempre es posible establecer su vocación reparadora; (ii) es difícil obtener rendimientos de estos bienes; (iii) su administración es onerosa; y (iv) algunos de estos bienes son remitidos a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – URT, dado que converge su naturaleza al tratarse de bienes como fruto del despojo. Con corte 30 de septiembre de 2018, el total de bienes administrados por el Fondo para la Reparación a las Víctimas asciende a 1.183, de los cuales 473 son urbanos y 710 rurales. De este total el 20% se encuentran con amenaza de ruina o deterioro.

Además, teniendo en cuenta que el 88 % de las víctimas son desplazadas, es importante precisar que dicha indemnización se realiza por hogares y que se han otorgado mayores montos a las personas pertenecientes a hogares pequeños. Esto resulta inequitativo y dificulta operativamente el proceso de indemnización.

La indemnización no es la única medida de reparación, la rehabilitación es fundamental para mitigar los daños causados e implica implementar estrategias, que deben mejorar su eficiencia y aumentar

la cobertura pues hasta ahora sólo ha llegado a 416.280 personas⁶⁶². Esto mismo se evidencia en el caso de las mujeres víctimas, pues solo un 15% de las mujeres afirma haber recibido atención psicológica o psicosocial (DNP-SIE-2017). Hasta el momento para el caso colombiano no existe aún evidencia empírica que permita comprobar la relación entre la recuperación emocional de las personas que han sido víctimas del conflicto con la sostenibilidad de los procesos de estabilización socioeconómica.

Por su parte, la reparación colectiva, representa uno de los mayores retos, puesto que se ha centrado en la formulación y aprobación de planes, sin criterios claros de viabilidad técnica y financiera, a cargo de varias entidades del nivel nacional y territorial. Actualmente se encuentran 598 sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas, de los cuales 134 cuentan con Plan Integral de Reparación Colectiva aprobado, 3 de ellos con el 100% de cumplimiento en la implementación de sus medidas reparadoras para el cierre formal de sus procesos.

El derecho a la verdad y el deber de memoria es uno de los pilares en los procesos transicionales. Los avances del CNMH en lograr la legitimidad y apropiación social están sustentados en acciones como la certificación de la contribución a la verdad de 12.508 personas desmovilizadas⁶⁶³, la documentación de 152.333 hechos victimizantes⁶⁶⁴, el acopio y difusión de 336.695 documentos de archivo y colecciones documentales de derechos humanos y conflicto armado⁶⁶⁵ con una cobertura en 70 de los 170 municipios en donde se implementarán los PDET⁶⁶⁶, la identificación de 380 iniciativas de memoria y la construcción conceptual y social del Museo Nacional de Memoria.

Un resumen de las dificultades identificadas sobre las que es pertinente intervenir, se presenta en las evaluaciones realizadas a la política de víctimas, así, además de las presentadas anteriormente, las evaluaciones han permitido diagnosticar otros problemas presentados en la Tabla 27.

Tabla 27.-Evaluaciones recientes de la política de víctimas

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
Retornos y Reubicaciones (DNP - Econometría - SEI, 2017)	Operaciones y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Inadecuada definición de población objetivo. - Baja pertinencia de la oferta. - Poco involucramiento de los gobiernos locales. - Las víctimas desconocen que existe oferta para el acompañamiento.
Mujeres Víctimas (DNP - Econometría - SEI, 2017)	Institucional y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones sin presupuesto adicional. - Falencias en el sistema de seguimiento y monitoreo. - Acciones dispersas y similares entre entidades.

⁶⁶² Sinergia, 30 de junio de 2018, teniendo en cuenta únicamente la atención psicosocial.

⁶⁶³ Sinergia, 31 de julio de 2018.

⁶⁶⁴ Sinergia, 31 de julio de 2018, a través del Observatorio de Memoria y Conflicto Armado

⁶⁶⁵ Sinergia, 31 de julio de 2018.

⁶⁶⁶ Además de estos municipios la labor de memoria documental ha llegado a otros 271 municipios.

Evaluaciones	Tipo	Principales dificultades identificadas
		<ul style="list-style-type: none"> - Dificultades para hacer operativo el enfoque de género. - La política se centró sólo en la gestión y no en los resultados y la entrega de productos.
Familias en su Tierra (DNP - Centro Nacional de Consultoría - Evaluar, 2016)	Operaciones y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de claridad en los criterios de focalización. - Debilidad en el enfoque colectivo/comunitario. - 86% de los hogares llevaban más de 5 años desde el retorno.
Reparación Colectiva (DNP - Centro Nacional de Consultoría, 2016)	Institucional y de resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Bajo nivel de implementación. - Dificultad para integrar a las diferentes entidades en los planes. - Dificultad en la planeación de las medidas: definición de productos, costos, cronogramas.
Atención Humanitaria (DNP - Econometría - SEI, 2014)	Operaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de criterios de salida. - Duplicidad de oferta entre ICBF y Unidad para las Víctimas. - Falta de verificación de la información para el pago.

Finalmente, los esquemas de coordinación de la política de víctimas no han sido completamente efectivos para avanzar en el goce de los derechos de la población. Por tanto, es necesario examinar y redefinir las instancias e instrumentos de coordinación existentes con el propósito de optimizar los recursos y la oferta disponible para las víctimas, así como contar con información sobre la ejecución y el impacto que tiene esta oferta para brindar mejores resultados en la superación de la situación de vulnerabilidad y el acceso a varias de las medidas de reparación integral.

2. Objetivos y componentes

1. Armonizar el componente de asistencia de la política de víctimas con la política social y el componente de promoción social del sistema de protección social.
2. Visibilizar el componente de reparación de la política de víctimas en el sentido de movilizar esfuerzos de la asistencia hacia estas medidas.
3. Consolidar el deber de memoria y verdad en contribución a la reparación simbólica.
4. Implementar los procesos de retorno, reubicación e integración local y de reparación colectiva en articulación con las autoridades locales y su visión de desarrollo de los territorios.

a. Prevención

En el marco de la política pública de prevención se desarrollarán acciones de protección a líderes y mujeres víctimas dado el riesgo extraordinario, extremo o inminente que presenten, en sintonía con las acciones de fortalecimiento en la capacidad de respuesta institucional oportuna y articulada para la prevención y protección frente a factores de riesgo o condiciones de vulnerabilidad. Esto, en consonancia con el capítulo “Legalidad y seguridad” en la línea “*Construyendo convivencia pacífica*

y democrática". Lo anterior se articulará con la Línea la Paz que Nos Une del capítulo de género del PND

j. Asistencia

En el Sistema de Promoción Social, y específicamente a través del Sisbén, se debe orientar la oferta y hacer frente a las dificultades de desarticulación programática y focalización de la población pobre y víctima que no ha superado su situación de vulnerabilidad.

1) Superación de la vulnerabilidad

- Se busca fortalecer la política pública de víctimas con el propósito de lograr una mayor eficiencia, eficacia y efectividad. Para ello se deben atender a las víctimas vulnerables de manera congruente con la focalización que se realiza para la oferta social de toda la población. Las víctimas serán atendidas en la oferta social de toda la población, de acuerdo con su condición de vulnerabilidad, con condiciones explícitas de permanencia y salida y articuladamente con el Registro Social que se estructure como se menciona en el *Pacto por la equidad; la línea J Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza*.
- La política de promoción social tendrá en cuenta desde su diseño y en su implementación las particularidades de la población víctima incluyendo un enfoque psicosocial, con el objeto de restituir capacidades para su desarrollo.

2) Retornos y reubicaciones

- El cambio en la dinámica económica del país y la libertad que tiene la población desplazada de integrarse localmente en entornos urbanos o retornar a sus lugares originales de residencia, debe orientar el diseño de una política que fortalezca la integración comunitaria y el desarrollo local, tanto en escenarios de retorno, reubicación o integración local, en sus dimensiones urbana y rural. El enfoque será el de transitar de la mirada asistencial y poblacional a la contribución al desarrollo productivo del territorio. Para ello se propone:
 - La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas definirá el programa de acompañamiento para los retornos o reubicaciones, sus componentes, temporalidad y población objetivo, teniendo en cuenta la necesidad de dar respuesta a acciones diferenciales incluidas en los planes de retornos étnicos, población con la que se trabajará conforme a los lineamientos del capítulo de "Grupos poblacionales: indígenas, afros, raizales, negros y palenqueros". Este programa distinguirá entre aquellas víctimas que efectivamente buscan llevar a cabo un retorno o reubicación y solicitan apoyo del gobierno en dicho proceso, y aquellos casos donde los hogares están asentados desde hace cinco años o más en el mismo territorio o han decidido no retornar o reubicarse, los cuales serán atendidos por la política de promoción social.

- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas promoverá el liderazgo de las entidades territoriales y les brindará el apoyo técnico y financiero para que puedan implementar programas de retorno y reubicación. Los procesos de retorno y reubicación deben ser incluidos dentro de sus Planes de Desarrollo y Planes de Acción Territorial.

3) Reparación

Si bien las medidas de asistencia son necesarias por su aporte al restablecimiento y desarrollo de las capacidades de las víctimas, la responsabilidad adicional del Estado, con las víctimas son las medidas de reparación. Por ello deberán reforzarse las medidas de reparación simbólica y moral, para materializar el sentido de integralidad de la reparación, contribuyendo a sentar las bases de la convivencia y de la no repetición. Para esto, y teniendo en cuenta el escenario de gasto actual en la política, es necesario redireccionar recursos de la política hacia las medidas que están más rezagadas.

En el marco de la reparación integral y de la contribución a la reconciliación, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas fomentará el reconocimiento y el apoyo a iniciativas propias de la resiliencia, gestadas por personas y organizaciones de víctimas en las líneas socioproductiva, cultural, de educación para la paz y de discapacidad por medio de proyectos, que permitan contribuir a su inclusión social en las dinámicas de desarrollo local, regional y nacional.

4) Indemnización

- La administración de los bienes y su proceso de monetización deben estar en cabeza de la Central de Inversiones S. A o alguna de sus entidades adscritas, garantizando que una única entidad administre y monetice y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas se encargue de pagar la indemnización.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, adelantarán los estudios y análisis presupuestales correspondientes a efectos de reglamentar la indemnización. Se contarán con criterios para el pago de las indemnizaciones, buscando que los montos de pago sean más equitativos y viables en el cubrimiento del universo en plazos razonables, así como simplificar la forma de pago para agilizar el proceso y hacerlo más eficiente, haciendo las liquidaciones por persona para hechos directos.
- Se redireccionarán recursos de atención y asistencia hacia la reparación con el propósito de aumentar el ritmo de pagos.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementará el sistema de priorización, y recopilará masivamente la documentación de las víctimas a indemnizar para definir claramente el universo de beneficiarios. Para ello, deberá difundir e informar a las víctimas sobre su derecho a la indemnización.

- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas implementará una estrategia de acompañamiento integral que permita desarrollar acciones de satisfacción, garantías de no repetición y acompañamiento psicosocial a las víctimas que se focalicen anualmente para la indemnización.

5) Rehabilitación

- El Ministerio de Salud atenderá la demanda de rehabilitación física, mental y psicosocial de las víctimas a través de estrategias individuales y grupales, para lo cual se buscará incrementar la cofinanciación de estas estrategias con recursos de las entidades territoriales.
- La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas continuará brindando rehabilitación psicosocial a los sujetos de reparación colectiva y a las personas víctimas, como parte de ofertas integrales de reparación, garantizando la incorporación del enfoque de género. Asimismo, definirá recomendaciones precisas para que las entidades que atiendan víctimas tengan en cuenta los daños psicosociales en sus proyectos de inversión y contribuyan a mitigarlos. Lo anterior se articulará con la Línea de *Construcción de Paz del Pacto por la igualdad de la mujer* del presente PND.

6) Satisfacción (Verdad – Memoria)

- Se construirá y dotará el Museo Nacional de Memoria (MNM) bajo el cual se articularán todas las acciones de memoria, pues más que un espacio físico con exposiciones estáticas tendrá contenido dinámico y será constantemente alimentado por el trabajo nacional y territorial. En articulación con la línea *Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización* se trazarán funciones del MNM para brindar asistencia técnica a entidades tanto del SNARIV como del SIVJNR.
- Se promoverán iniciativas, como acciones colectivas de construcción de la memoria que representan diferentes territorios, enfoques diferenciales y expresiones con múltiples lenguajes.
- Se preservará la memoria documental especialmente en los municipios donde se implementarán los PDET, a preservando y custodiando el Archivo de Derechos Humanos, mediante la identificación registro y acopio de archivos, apoyo a procesos autónomos de iniciativas de archivo y con formación de gestores (uso y apropiación social de archivos).
- La Unidad especial para la búsqueda de personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado implementará acciones humanitarias de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género.

7) Reparación colectiva

- El programa se centra en la implementación de las medidas de los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC) asociadas a los daños causados en el marco del conflicto armado a los sujetos colectivos incluidos en el RUV. La ejecución de los PIRC tendrá una duración no superior a 3 años y debe corresponder a la sostenibilidad fiscal. Las entidades territoriales o del SNARIV podrán implementar los planes en coordinación con la Unidad para las Víctimas.
- Así mismo, el programa ejecuta tres procesos con los sujetos de reparación colectiva: (i) la ruta, la cual identifica conjuntamente los daños que les ocasionó el conflicto armado y la concertación de las acciones dirigidas a su reparación; (ii) el proceso de fortalecimiento de sus capacidades ciudadanas, políticas y comunicativas; y (iii) gestión de oferta para la contribución a la garantía de derechos básicos que potencien la implementación del programa.

8) Coordinación Nación - territorio

- Se fortalecerá la coordinación de la política pública para las víctimas, con otras políticas e intervenciones del Gobierno nacional en las regiones que buscan el desarrollo, en armonía con lo dispuesto en la línea *Políticas e inversiones para el desarrollo regional del Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones*. Una de las formas del fortalecimiento es lograr que lo relacionado con reparación a las víctimas del conflicto del 7 % de los ingresos de regalías que se destinarán para implementar el Acuerdo Final, sean utilizados para financiar acciones de los procesos de retornos, reubicaciones o procesos de reparación colectiva. Además, se promoverá la cofinanciación a estos procesos por parte de la Unidad para las Víctimas.

3. Indicadores y metas

Indicador	LB	Meta	Responsable
Número de personas víctimas reparadas administrativamente*	747.927	1.059.927	Unidad para las víctimas
Número de sujetos de reparación colectiva reparados administrativamente	0	140	Unidad para las víctimas
Número de víctimas que han recibido rehabilitación***	562.894	942.894	Ministerio de Salud
Iniciativas de memoria histórica sobre el conflicto armado acompañadas	120	195	Centro Nacional de Memoria Histórica
Museo de Memoria histórica de Colombia y Archivo de Derechos Humanos construido, dotado y puesto al servicio de la sociedad	0	1	Centro Nacional de Memoria Histórica
Municipios en los que se implementarán los PDET con memoria documental preservada	70	102	Centro Nacional de Memoria Histórica

Indicador	LB	Meta	Responsable
Búsquedas humanitarias de personas dadas por desaparecidas implementadas	0	54	
Número de víctimas retornadas, reubicadas o integradas localmente	1.473.275	2.986.275	Unidad para las víctimas
Personas víctimas que han superado la situación de vulnerabilidad causada por el desplazamiento forzado*****	798.005	1.945.000	Unidad para las víctimas
Proyectos formulados por las Entidades territoriales, para atender retornos, reubicaciones o reparaciones colectivas, apoyados por el Gobierno nacional.	153	353	Unidad para las víctimas

**OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS); Meta 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad en el acceso a la justicia para todos. Documento CONPES 3918 Indicadores: Indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno y Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria o grupal*

** ODS; Meta 16.3. Documento CONPES 3918 Indicador: Indemnizaciones otorgadas a víctimas del conflicto armado interno.

***ODS; Meta 16.3. Documento CONPES 3918 Indicador: Víctimas con atención o acompañamiento psicosocial en modalidad individual, familiar, comunitaria o grupal.

****ODS; Meta 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia y las correspondientes tasas de mortalidad en todo el mundo. Documento CONPES 3918 Indicador: Tasa de víctimas directas de homicidio y de desaparición forzada registradas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

*****ODS; Meta 1.2 De aquí a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales. CONPES 3918 Indicador: Índice de Pobreza Multidimensional.

4. Referencias

DNP - Centro Nacional de Consultoría. (2016). *Evaluación Institucional y resultados del programa de Reparación Colectiva*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1111>

DNP - Centro Nacional de Consultoría - Evaluar. (2016). *Evaluación de operaciones y resultados del programa Familias en su tierra - FEST*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1108>

DNP - Econometría - SEI. (2014). *Evaluación de operaciones de la Política de Atención Humanitaria a Población en Situación de Desplazamiento*. Bogotá D.C. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/253>

DNP - Econometría - SEI. (2017). *Evaluación de operaciones y de resultados de la política de retornos y reubicación*. Obtenido de <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin/1129>

DNP - Econometría - SEI. (2017). *Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política Pública para la Prevención de Riesgos, la Protección y Garantías de los Derechos*

B. Acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas con seguridad, justicia y equidad

Para avanzar efectivamente hacia la estabilización territorial integral se requiere la implementación de una serie de acciones para la consolidación de la seguridad, el desarrollo y la paz el desarrollo; en particular, en aquellas zonas que han sido altamente afectadas por la pobreza, la presencia de economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada y, que constituyen los 170 municipios PDET.

La estabilización implica minimizar el riesgo de reaparición de la violencia mediante el fortalecimiento de las capacidades de todos los niveles de gobierno, la presencia efectiva del Estado en el territorio, reconociendo sus particularidades, y la generación de bienes públicos y servicios sociales para la inclusión social y productiva de la población para hacer sostenible la paz.

Para llevar a cabo el proceso de estabilización se requiere principalmente, iniciar la implementación de la paz en los 170 municipios PDET, con tiempos, destinatarios, modalidades de intervención y entidades responsables. Para ello, se establecerá una hoja de ruta única de intervención que se originará de la integración de los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz (Planes Nacionales Sectoriales, PMI, PISDA y PDET).

El objetivo de esa hoja de ruta única será el de lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET para estabilizarlos en 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, que deben crecer sin violencia.

El seguimiento de la hoja de ruta única permitirá la transformación de territorios y el cierre de brechas en condiciones de vida digna entre centro y periferia, como propósito de la reforma rural. Sin olvidar el propósito más amplio de esa política que debe responder a necesidades históricas del campo colombiano. Así, la reforma retoma elementos de la Misión para la Transformación del Campo, una agenda a 20 años que contempla escenarios posibles para su desarrollo social y la recuperación de su competitividad (Contraloría General de La República, 2018; FAO, 2018; Ramírez, 2016). Por ende, la reforma rural es una oportunidad para la superación de la pobreza, la estabilización de los territorios, y la continuidad y articulación de agendas que tengan como propósito la transformación estructural del campo.

Según el informe de la Contraloría General de la República (2018), las acciones que se han ejecutado hasta la fecha y que se clasificarían como propias de la estabilización de los territorios se han

implementado respondiendo a necesidades particulares de los municipios y no necesariamente con una visión de desarrollo integral y sostenible. Con el objeto de atender a esta problemática, el presente Plan Nacional de Desarrollo presenta las estrategias, los criterios de focalización, los instrumentos y la definición de los espacios de articulación que exige la estabilización territorial.

Para llevar a cabo el proceso de estabilización se requiere la implementación de una serie de medidas que recuperen y potencien la seguridad y el desarrollo de las zonas del país que fueron más golpeadas por la violencia. La estabilización es un proceso comprehensivo, integral y con algunas acciones focalizadas que exigen concurrencia en las inversiones públicas y privadas y que, por lo tanto, involucra varias de las estrategias enunciadas a lo largo de este Plan de Desarrollo y una serie de acciones exclusivas que son expuestas en esta línea.

Se precisa una comprensión de la dinámica de estabilización. Se trata de las zonas más afectadas por la violencia. El objetivo es estabilizarlos en 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, que deben crecer sin violencia. Para ello se deben focalizar los esfuerzos horizontalmente entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal. Se usarán las previsiones constitucionales para la implementación.

La transformación de territorios y el cierre de brechas en condiciones de vida digna entre centro y periferia es el propósito de una reforma rural. Esta se inscribe en propósitos más amplios de política y responde a necesidades históricas del campo colombiano. Así, la reforma retoma elementos de la Misión para la Transformación del Campo, una agenda a 20 años que contempla escenarios posibles para su desarrollo social y la recuperación de su competitividad (Contraloría General de La República, 2018; FAO, 2018; Ramírez, 2016). Por ende, la reforma es una oportunidad para la superación de la pobreza, la estabilización de los territorios, y la continuidad y articulación de agendas que tengan como propósito la transformación estructural del campo. En la presente línea se identifican las estrategias que a lo largo del Plan permiten implementar lo previsto en la reforma rural en coherencia con el Plan Marco de Implementación, que define la ruta de acción de las actividades viables para el cumplimiento de los compromisos.

La estrategia que aquí se presenta está dirigida a acelerar el proceso de estabilización integral en los territorios priorizados y se constituyen como un marco común para articular los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que se materializan a través de los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS) y lo dispuesto en el PMI, todos ellos insumos fundamentales y elementos constitutivos del proceso de estabilización.

Las acciones se enmarcan en una sola estrategia que es la Hoja de Ruta Única de la estabilización. Los retos de la implementación deben responder a la reducción y mitigación de los factores de violencias y blindaje a la reactivación de un conflicto en los 170 municipios.

Esta línea identifica además tres condiciones necesarias para llevar a cabo la estabilización, las cuales se definen de acuerdo con las particularidades de cada territorio y de la priorización de los

factores de riesgo. La primera es la de garantizar entornos seguros que hagan viable la implementación de las estrategias y la concurrencia de inversión pública y privada. En particular se presentan las iniciativas que, junto con las condiciones de seguridad que se desarrollan en línea de ***Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos*** (vínculo explícito), son materia de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI. La segunda, y no menos importante, es la de lograr una sustitución de cultivos efectiva que considere, dentro de los componentes de su estrategia, acciones integrales para la inclusión social y económica de la población, de tal forma que se logre contribuir a desestimular la actividad de la población en las economías ilegales. Por último, la estabilización debe fundamentarse en procesos permanentes y sostenibles de desarme, desmovilización, reintegración y reincorporación a la vida civil, en el marco de la legalidad y seguridad. En esta materia, es fundamental que dichas estrategias contemplen no solamente al individuo o colectivo, sino también a las comunidades receptoras, buscando evitar que el rezago y nuevas manifestaciones de exclusión, segregación y violencia genere ciclos de violencia.

La línea prioriza los 170 municipios PDET, que han sido afectados por la pobreza, la violencia, la debilidad institucional y las economías ilícitas; y los cuales registran en promedio indicadores inferiores al promedio nacional en los aspectos económicos, de condiciones de vida, institucionales y ambientales. Serán la focalización geográfica de la Hoja de Ruta Única. Los retos de la implementación deben responder a la reducción y mitigación de los factores de violencias y blindaje a la reactivación del conflicto en los 170 municipios PDET.

La priorización, concurrencia y disponibilidad de recursos económicos y de focalización de las inversiones para la implementación, debe estar relacionada de manera directa a los indicadores y productos del PMI para el cuatrienio.

1. Diagnóstico

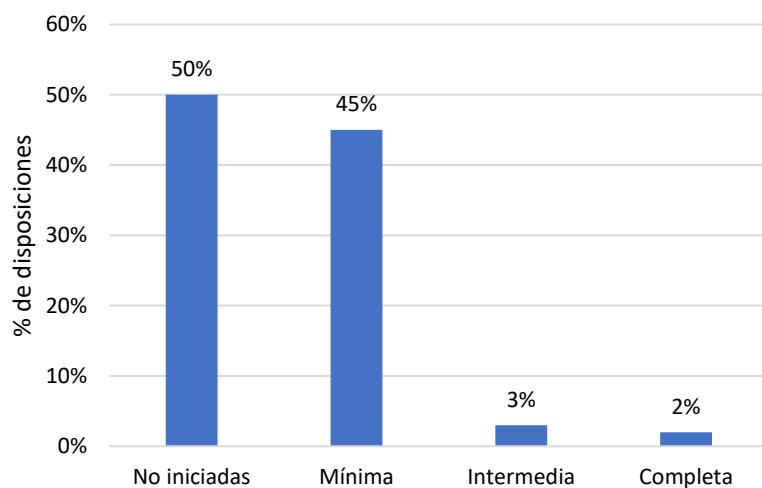
Si bien es prematuro hablar de los efectos de la RRI y el decrecimiento de la violencia, se evidencian algunas mejoras en las condiciones de vida de los habitantes de las áreas rurales. En efecto, en los últimos cuatro años (2014 a 2017) la disminución de la pobreza monetaria fue más marcada en la zona rural, lo que significó una reducción de la brecha con respecto a las cabeceras. Esta disminución fue más marcada en la zona rural entre los años 2016 y 2017 con una disminución de 2,6 p.p., frente a 0,7 p.p. en las cabeceras⁶⁶⁷.

La sostenibilidad de la reducción de la pobreza rural requiere de la implementación oportuna de la RRI que empieza a mostrar efectos positivos asociados. Sin embargo, la RRI avanza a paso lento, algunos informes coinciden en afirmar que la RRI presenta retrasos significativos, debido a factores como el poco avance en la agenda legislativa asociada y la desarticulación institucional (Kroc

⁶⁶⁷ Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en Gran Encuesta Integrada de Hogares (DANE).

Institute, 2018; Contraloría General de La República, 2018; McKinsey, 2018). Según datos del instituto Kroc de las 104 disposiciones de la RRI, el 50% no se han iniciado (ver Gráfica 102), siendo este punto y el de participación política los que presentan niveles más bajos de implementación. No obstante, es importante resaltar que por la lógica secuencial y de largo plazo de la RRI, se espera que algunas disposiciones empiecen a ser implementadas en los próximos años.

Gráfica 102. Estado de implementación de la RRI



Fuente: Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz, 2018

La RRI requiere de la gestión adecuada y oportuna para que logre constituirse en una oportunidad para la superación de la pobreza rural, la estabilización de los territorios, y la consolidación de las agendas que han tenido como propósito la transformación estructural del campo.

En el Plan de Desarrollo, se priorizan los territorios más afectados por la pobreza, violencia, debilidad institucional y economías ilícitas los cuales; es decir, los 170 municipios PDET⁶⁶⁸. Si bien estos territorios no son homogéneos, presentan menores desempeños que el promedio nacional en aspectos como infraestructura, desarrollo social y económico, sostenibilidad ambiental, condiciones de seguridad y además los gobiernos locales presentan menores capacidades para gestionar su desarrollo. Igualmente, los municipios PDET necesitan de la acción focalizada y articulada del Estado para disminuir su vulnerabilidad a nuevas formas de violencia.

a. Diagnóstico municipios PDET⁶⁶⁹

Los municipios PDET presentaron en el año 2017 una incidencia de la pobreza multidimensional 23 p.p. por encima de la cifra nacional (40,4% y 17,0% respectivamente), siendo más marcada la diferencia en las áreas rurales que en las urbanas. Dentro de las variables que componen el IPM los

⁶⁶⁸ El mapa con los 170 municipios y 16 subregiones definidos por el Decreto 893 de 2017, puede ser consultado en el Anexo 1.

⁶⁶⁹ Tabla con datos y fuentes disponible en el Anexo 1.

mayores porcentajes de privación en los hogares de los 170 municipios son el trabajo informal y el bajo logro educativo (USAID y ART, 2018). Lo mismo sucede con la pobreza monetaria extrema en los 170 municipios que se ubica cuatro veces por encima de la nacional.

Generalmente, la pobreza está relacionada con la mayor ruralidad puesto que las poblaciones dispersas tienen mayores dificultades para conectarse a los mercados y aglomeraciones y generar economías de escala (RIMISP, 2018). Efectivamente, los 170 municipios tienen una alta proporción de la población que reside fuera de las cabeceras, una mayor proporción de territorios rurales y una baja densidad poblacional. Esto sumado a la menor densidad vial (0,07 frente a 0,15 del nivel nacional en vías terciarias), evidencia el aislamiento geográfico de estas regiones. Asimismo, una encuesta realizada por USAID y ART en los 170 municipios muestra que sólo el 20% de los habitantes de las zonas rurales acceden a la cabecera del municipio por una carretera pavimentada. También muestra que el 58% de los encuestados considera que la vía que conecta su municipio con los vecinos está en regular o mal estado, esta cifra aumenta a 69% en áreas rurales.

Adicionalmente, RIMISP (2018) encuentra que sólo 27 de los 170 municipios son nodos dinamizadores del desarrollo territorial, en su mayoría de importancia media o baja; es decir, que presentan economías de aglomeración, vínculos urbanos y potenciales mercados. En relación con lo anterior, los 170 municipios presentan economías más pequeñas y menos dinámicas que se refleja en un menor valor agregado promedio municipal y per cápita.

Los 170 municipios también presentan mayores tasas de dependencia, en particular de los menores de 15 años, acompañada de un índice de envejecimiento menor. Si bien actualmente esto representa mayores cargas para los hogares, en el futuro, una población joven educada puede constituirse en una oportunidad para el desarrollo rural.

Igualmente, como aproximación a la concentración de la tierra se tiene que, en los 170 municipios, 54% de las Unidades Productoras Agrícolas (UPA)⁶⁷⁰ tienen menos de 5 hectáreas, frente a 70% en el nivel nacional, y ocupan menos del 3% del área rural dispersa (frente a 10,3% en el país). El 25,6% del territorio en los 170 municipios tiene conflictos por uso del suelo y una tasa de deforestación que es el doble de la nacional a pesar de tener una mayor proporción del territorio en áreas protegidas y concentrar el 40% del área de bosque del país.

La violencia que ha disminuido en los últimos años continúa afectando de manera diferenciada a estos territorios. Así, el 94% de los cultivos de coca están en los 170 municipios, la tasa de homicidios se encuentra 12 puntos por encima de la nacional, y la tasa de secuestros es el doble de la nacional; además, cerca del 50% de las acciones armadas en 2017 ocurrieron en estos territorios.

⁶⁷⁰ Según el DANE una UPA es ‘una unidad económica de producción agropecuaria bajo gerencia única, que comprende todo tipo de especie pecuaria mantenida en ella con fines de autoconsumo y/o comercialización y toda la tierra dedicada total o parcialmente a fines agropecuarios, independientemente del título, forma jurídica o tamaño’ https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/fichas/agropecuario/metodologia_CNA-01_V1.pdf

Sumado las brechas descritas que afectan en mayor medida a los 170 municipios, los gobiernos locales tienen una menor capacidad para gestionar su desarrollo. Los resultados de la Medición de Desempeño Municipal (MDM) muestran que tienen (i) menores dotaciones iniciales, (ii) un menor puntaje promedio en gestión que significa menor desempeño en la toma de acciones de la administración local para transformar los recursos en un mayor desarrollo y, (iii) un menor puntaje promedio en el componente de resultados; es decir, en las variables que miden el bienestar de la población. Finalmente, como un reto adicional para los gobiernos locales, la proporción de víctimas con respecto al total de la población es 2,5 veces mayor en los 170 municipios frente a la cifra nacional. Lo anterior evidencia la necesidad de una intervención focalizada, integral y acelerada en los 170 municipios PDET.

k. Sustitución de Cultivos Ilícitos

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos (PNIS), creado mediante Decreto 896 de 2017⁶⁷¹, ha iniciado su implementación en 53 municipios a 2018, contando un total de 87.431 familias beneficiarias (UNODC, 2018). En total se han erradicado 30.265 hectáreas tanto de forma voluntaria como asistida por la Fuerza Pública, según reporta UNODC (2018). Asimismo, se ha brindado asistencia técnica integral a un total de 29.552 familias beneficiarias. Es de destacar que la situación descrita anteriormente se concentra en las zonas estratégicas para la estabilización en la medida que el 86% de la estrategia PNIS se ha implementado en estos municipios, donde además se concentra el 94% de los cultivos de coca. Cabe resaltar que la ausencia de un sistema de gestión de información unificado, el rezago en el proceso de verificación⁶⁷² y la duplicidad de roles de los actores involucrados en la misma, limitan el seguimiento y monitoreo efectivo de resultados, de cumplimiento de condiciones y compromisos.

I. Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)

En mayo de 2016 el Gobierno determinó que 673 municipios contaban con sospecha de presencia de Minas Antipersonal y estimó la contaminación de estos territorios en cerca de 52 millones de m² (Dirección Descontamina Colombia, 2016)⁶⁷³. Entre 2012 y el 31 de agosto de 2018, las operaciones de desminado humanitario adelantadas por los operadores acreditados⁶⁷⁴ han permitido la declaración de 99 municipios libres de sospecha (8 son PDET) y 172 libres de reporte (5 son PDET), correspondientes en total a 7.027.601 m² liberados. De los 402 municipios restantes, 185 se encuentran en intervención. Para la prevención del riesgo en los territorios afectados, el Gobierno ha liderado la construcción e implementación de modelos de Educación en el Riesgo por Minas

⁶⁷¹ “Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito -PNIS-.”

⁶⁷² En el marco del PNIS cuando las familias suscriben un acuerdo estiman las hectáreas asociadas, este es verificado de dos formas: una mediante un censo in situ y en segundo lugar a partir de cartografía social.

⁶⁷³ Definición de Plan Estratégico 2016 – 2021 “Colombia Libre de Minas Antipersonal a 2021”. Para la fecha, 20 municipios se encontraban en intervención con operaciones de desminado humanitario.

⁶⁷⁴ Brigada de Ingenieros de Desminado Humanitario - BRDEH, Agrupación de Explosivos y Desminado de Infantería de Marina - AEDIM y 10 Organizaciones Civiles de Desminado Humanitario

Antipersonal (MAP) que, desde 2012, han permitido sensibilizar a más de 192 mil personas en 376 municipios de 28 departamentos⁶⁷⁵. A pesar de estos avances, es importante mencionar que los compromisos de Colombia en el marco de la Convención de Ottawa⁶⁷⁶ debieron ser prorrogados ya en una oportunidad, por un plazo de diez años. Esto implica que, a 2021, Colombia tendría que haber eliminado la contaminación de la totalidad del territorio nacional. Sin embargo, y de acuerdo con los resultados expuestos, aún hay un 88% de contaminación por atender en los próximos 3 años. Adicionalmente, se ha registrado un incremento de víctimas de MAP, MUSE y AEI en 2018, pasando de 57 en 2017 a 101 en 2018⁶⁷⁷. Esta problemática es importante en los municipios PDET, pues 62 de ellos se encuentran dentro de los municipios en intervención por desminado humanitario y 92 cuentan con sospecha de presencia de MAP, MUSE y AEI.

m. Reincorporación y Reintegración

Respecto al proceso de desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR), desde 2003 el Gobierno nacional ha venido implementando diversos procesos de reinserción y reintegración de los Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley (GAOML). Con la suscripción del AF desde el 2017 se dio inicio a la reincorporación de los exintegrandes de las FARC-EP⁶⁷⁸.

En Colombia se han desmovilizado, hasta 31 de agosto de 2018, 60.193 personas tanto de manera individual⁶⁷⁹ como colectiva⁶⁸⁰. Actualmente, han culminado 22.278 personas el proceso de reintegración, mientras 8.763 aún continúan en este. Finalmente, como resultado de la dejación de las armas de las FARC-EP, actualmente se cuenta con 13.003 personas acreditadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz⁶⁸¹.

No obstante, a pesar de la experiencia acumulada, persisten importantes retos para el cumplimiento de los objetivos de esta política:

⁶⁷⁵ Descontamina Colombia, comunicación oficial, 28 de septiembre de 2018.

⁶⁷⁶ Colombia firmó la Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal y sobre su destrucción el 3 de diciembre de 1997. La ratificó el 6 de septiembre de 2000, y entró en vigor el 1 de marzo de 2001.

⁶⁷⁷ Información con corte a 31 de agosto.

⁶⁷⁸ Es importante precisar que la evolución institucional en el marco del acompañamiento a los excombatientes ha estado asociada con el abordaje y la comprensión conceptual del proceso. De esta forma, desde 2006 con la creación de la Alta Consejería Presidencial para la Reintegración Social y Económica de personas y Grupos Alzados en Armas, se adoptó la reintegración como un proceso de acompañamiento a largo plazo, entendido como el paso de las personas desmovilizadas a la civilidad, con una perspectiva en la estabilidad y sostenibilidad de la población en la vida social y económica (CONPES 3931 de 2018). En lo referente a la reincorporación, de acuerdo con el Acuerdo Final, ésta se orienta hacia el fortalecimiento del tejido social, la convivencia, la reconciliación, el despliegue y el desarrollo de la actividad productiva y de la democracia local, considerando, tanto los intereses de la comunidad de las FARC-EP en proceso de reincorporación, como la libertad individual y el libre ejercicio de los derechos individuales.

⁶⁷⁹ FARC-EP, ELN, EPL y ERP

⁶⁸⁰ AUC y ERG

⁶⁸¹ Agencia para la Reincorporación y Normalización, comunicación oficial, 6 de septiembre de 2018.

- Enfocar los esfuerzos institucionales a la culminación de la ruta de reintegración por parte de las personas que se encuentran en el proceso, con énfasis en los enfoques diferenciales.
- Establecer una ruta condicionada al cumplimiento de las medidas establecidas para la reincorporación, en particular a las relacionadas con la reincorporación psicosocial y con la permanencia y continuidad de la educación formal. Esta ruta deberá definir criterios claros de avance y finalización de las personas acreditadas en virtud del AF.
- Superar las debilidades en la articulación institucional para la coordinación, planeación e implementación de los proyectos, planes y programas de reincorporación.
- Resolver las dificultades en la reconstrucción del tejido social, la convivencia, y el avance hacia la reconciliación y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad en las comunidades afectadas por la persistencia de la violencia.

2. Objetivos y componentes

1. Estabilizar los territorios rurales, principalmente en los municipios PDET.
2. Impulsar el desarrollo social, económico y sostenible de los territorios afectados por la presencia de cultivos ilícitos vinculados al proceso de sustitución.
3. Reducir el riesgo por la presencia o sospecha de MAP, MUSE y AEI en el territorio nacional.
4. Garantizar la reintegración y reincorporación integral y efectiva de las personas desmovilizadas en el tránsito a la vida civil, en el marco de los principios de verdad, justicia y garantías de no repetición.
5. Impulsar acciones afirmativas para los procesos de inclusión y equidad con enfoques positivos diferenciales de género y grupos étnicos.

3. Estrategias

a. Estabilización de territorios rurales para potenciar su desarrollo

El presente PND recoge apuestas de la RRI, pues ambas agendas coinciden en propósitos como la superación de la pobreza, la estabilización de los territorios y la transformación estructural del campo. La Tabla 28 presenta los capítulos y líneas donde se desarrollan las estrategias que contiene cada pilar del PMI. Una tabla similar se presenta en los capítulos *Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom* y *Pacto*

por la igualdad de las mujer (vínculo explícito) con los vínculos a los contenidos de género y étnicos del PMI.

Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo (vínculo explícito)

Tabla 28. Vínculos RRI y PND

Capítulo PND	Línea PND	Objetivo PND	Pilar PMI (Punto 1)
Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos.	Articulación de los agentes en torno a la calidad Tener instituciones prestadoras de servicios dotadas con infraestructura adecuada y capacidad para responder con calidad y efectividad a las necesidades de toda la población Acuerdo por el reconocimiento, formación y empleo de calidad para los trabajadores de la salud	1.3. Desarrollo social: Salud
	Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia.	Ampliar la atención integral de la primera infancia a la adolescencia, mejorando la focalización y consolidando los proyectos de vida	1.4. Desarrollo social: Educación rural
	Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos	Educación inicial de calidad para el desarrollo integral Mejoramiento del acceso con calidad y fomento de la permanencia de la educación preescolar, básica y media Lograr una mayor equidad en el acceso a educación superior	
	Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sano		1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
	Vivienda y entornos dignos e incluyentes	Mejorar las condiciones físicas y sociales de viviendas, entornos y AHDI, a través de la implementación de políticas para el mejoramiento de vivienda y barrios para los hogares de menores ingresos. Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo subsidiado	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable

Capítulo PND	Línea PND	Objetivo PND	Pilar PMI (Punto 1)
Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva		de vivienda y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.	
		Servicio Público de Empleo para la inclusión laboral de las personas y la productividad empresarial Emprendimientos sostenibles con integración del sector moderno Hacia una protección social integral para los trabajadores Respeto de los derechos fundamentales del trabajo y diálogo social	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa
	Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza		1.0. Pobreza rural: Planes Nacionales para la RRI ⁶⁸²
Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Entorno para crecer: formalización, emprendimiento y dinamización empresarial	Iniciativas de desarrollo y fortalecimiento empresarial	1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
	Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad	Incrementar los apoyos directos a las empresas para la modernización productiva	
	Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica	Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa

⁶⁸² Los 16 Planes Nacionales para la RRI son: (1) Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, (2) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, (3) Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación, (4) Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, (5) Plan Nacional de Conectividad Rural, (6) Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, (7) Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, (8) Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, (9) Plan Nacional de Electrificación Rural, (10) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, (11) Plan Nacional de Salud Rural, (12) Plan de Zonificación Ambiental, (13) Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, (14) Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, (15) Plan Especial de Educación Rural, (16) Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.

Capítulo PND	Línea PND	Objetivo PND	Pilar PMI (Punto 1)
		Promover la transformación productiva agropecuaria por medio del ordenamiento de la producción, el desarrollo de <i>clusters</i> y cadenas de valor agroindustriales, que integren la producción industrial con la de pequeños y medianos productores	1.4. Desarrollo social: Educación rural
		Destinar al menos el 50% de la inversión sectorial hacia la provisión de bienes y servicios públicos	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras 1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa 1.7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación
		Incentivar la inversión en el campo a través de la reforma de los instrumentos del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y el manejo de los riesgos de mercado y climáticos	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa
Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación	Realizar intervenciones integrales en áreas ambientalmente estratégicas y para las comunidades que las habitan. Generar incentivos a la conservación y pagos por servicios ambientales para promover el mantenimiento del capital natural Consolidar el desarrollo de productos y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	Energía que transforma: hacia un sector energético más innovador, competitivo, limpio y equitativo		1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
	Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una	Adelantar acciones que garanticen la gobernanza comunitaria y la sostenibilidad de las soluciones	1.5. Desarrollo social: vivienda y agua potable

Capítulo PND	Línea PND	Objetivo PND	Pilar PMI (Punto 1)
	gestión responsable, sostenible y equitativa	adecuadas de agua potable, manejo de aguas residuales y residuos sólidos para incrementar la cobertura, continuidad y la calidad del servicio en zonas rurales y los PDET	
Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades	Seguridad energética para el desarrollo productivo		1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura	Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios		1.4. Desarrollo social: Educación rural
	Colombia naranja: desarrollo del emprendimiento de base artística, creativa y tecnológica para la creación de las nuevas industrias		
Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones	Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo	Conectar territorios para estimular la productividad regional	1.2. Infraestructura y adecuación de tierras
	Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable		1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Pacto por la productividad y la equidad en las regiones.			1.8. Planes de Acción para la Transformación Regional

Fuente: Elaboración propia.

b. Focalización territorial para intervenciones más eficientes

Como se estableció en el diagnóstico, los municipios PDET necesitan de la acción focalizada y articulada del Estado. Por esta razón, este PND focaliza distintas estrategias compiladas en la Tabla 29, en estos 170 municipios. Por su importancia intrínseca, los PDET pueden trascender este PND al ser una focalización estratégica para cualquier intervención que se implemente a nivel territorial en Colombia.

Tabla 29. Instrumentos y estrategias del PND 2018 – 2022 que focalizan los municipios PDET

Capítulo	Línea	Componente	Estrategia o instrumento
Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	Vivienda y entornos dignos e incluyentes	Vivienda para la equidad: mejoramiento y acceso diferencial	Brindar asistencia técnica para la adopción de Macroproyectos
		Vivienda rural	Distribución departamental y municipal de recursos para el otorgamiento del Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural
	Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos	Disponibilidad de alimentos	Estrategia de seguridad alimentaria y nutricional
		Diseño y gestión de datos para la equidad: interoperabilidad de bases de datos, indicador de bienestar, focalización categórica y geográfica (con Big Data)	Módulo de focalización geográfica. El DNP, a partir de la georreferenciación que suministrará el Sisbén IV y el cálculo del IPM-Sisbén municipal y otras fuentes, desarrollará mapas de pobreza a distintas escalas geográficas que permitan orientar intervenciones y estrategias territoriales que disminuyan la pobreza y promuevan el desarrollo de algunas zonas del país. Una de las capas de focalización que se incluirá dentro de las priorizaciones serán los 170 municipios PDET.
Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos	Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural	Ordenamiento productivo agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia de cierre y consolidación de la Frontera Agrícola Nacional, que promueva la reconversión productiva y desestimule la sobreutilización y subutilización del uso del suelo. • Procesos integrales de planificación agropecuaria que articulen los ejercicios de

Capítulo	Línea	Componente	Estrategia o instrumento
			zonificación de aptitud de uso del suelo con modelos productivos inclusivos.
		Proporcionar servicios e infraestructura para el desarrollo agropecuario a partir de las necesidades en materia de conectividad, extensión agropecuaria, adecuación de tierras y comercialización.	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar la calidad y cobertura de la infraestructura asociada a la conectividad y la comercialización en las zonas rurales, a partir de la implementación del “Plan Nacional de Vías Para La Integración Regional” con énfasis en el desarrollo de la infraestructura vial terciaria. • Continuar el fortalecimiento de la prestación del servicio público de adecuación de tierras basado en el CONPES 3926, por medio de procesos integrales que articulen el desarrollo de su infraestructura con cadenas de valor agropecuarias y promuevan un uso eficiente del agua. • Implementar el esquema de extensión agropecuaria, basado en la Ley del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNTA).
Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo	Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación	Control de la deforestación, restauración y prevención de la degradación de ecosistemas	Estrategia para el cierre de la frontera agrícola y Zonificación ambiental
		Incentivos a la conservación y pago por servicios ambientales	Programa Nacional de PSA e Incentivos a la conservación
		Impulso a la economía forestal.	Programa de forestería comunitaria
Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento	Colombia se conecta: masificación de la banda ancha e inclusión digital de todos los colombianos	Generar un modelo sostenible para la conectividad social en zonas urbanas y, en especial, rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Soluciones de acceso comunitario a Internet • Redes de transporte de Alta Velocidad
Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la	Agua limpia y saneamiento básico adecuado: hacia una gestión responsable, sostenible y equitativa	Esquemas para prestación sostenible e incluyente de los servicios con enfoque regional	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer los Planes Departamentales de Agua en su enfoque de regionalización para aprovechar economías de escala que mejoren la prestación de los servicios públicos.

Capítulo	Línea	Componente	Estrategia o instrumento
competitividad y el bienestar de todos			<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el desempeño de las empresas de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo.
		Esquemas diferenciales y gobernanza comunitaria en áreas rural y rural dispersa	<ul style="list-style-type: none"> • Generar herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de acueducto, alcantarillado y aseo en las zonas rurales. • Orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento rural desde los territorios.
		Ajustes al esquema institucional del sector	Potencializar la institucionalidad en la planeación, priorización y estructuración de proyectos de Agua Potable y Saneamiento Básico (APSB).
		Desarrollo de fuentes alternativas y sostenibles de abastecimiento de agua	Potenciar el uso sostenible de agua subterránea como fuente de abastecimiento de acueductos
		Participación, integración y cultura ciudadana	Definir los requisitos mínimos de los programas educativos para el uso eficiente de agua y manejo de los residuos sólidos
		Mecanismos alternativos de financiación.	Desarrollar instrumentos del mercado de capitales e instrumentos de financiamiento de proyectos sectoriales
Pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación	Acciones efectivas para la estabilización: intervención coordinada en zonas estratégicas, con seguridad, justicia y equidad	Sustitución	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos
		Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA)	<ul style="list-style-type: none"> • Desminado Humanitario • Educación en el Riesgo por Minas
	Colombia le cumple a las víctimas	Reparación	<ul style="list-style-type: none"> • Memoria documental

Fuente: Elaboración propia.

Otra estrategia fundamental para la estabilización y el desarrollo es la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). En el marco de estos Programas, para cada una de las 16 subregiones en las que se agrupan (ver Anexo 1), se está llevando a cabo un ejercicio de planificación construido de manera participativa desde el nivel veredal, que se recoge en un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este ejercicio provee insumos esenciales para la formulación de este PND, en particular para los capítulos regionales, ya que recoge las iniciativas que las comunidades consideran prioritarias para el desarrollo de sus territorios, *Pacto por la*

descentralización: 9 pactos regionales (vínculo explícito). Para viabilizar estos PATR, en donde también confluyen los PISDA, se construirá una hoja única de ruta que articule no sólo lo concertado en PDET, PISDA, sino en donde confluyan PMI y PNS. Esa hoja única de ruta logrará 3 propósitos que ya se indicaron en el presente documento. La ART continuará identificando proyectos prioritarios y a los responsables de su implementación. Asimismo, para apoyar la implementación, la ART realizará la estructuración de proyectos estratégicos. Vínculo con la línea *mayor coordinación y eficiencia para la estabilización*.

La ART tendrá una estrategia para la implementación de los PATR que va más allá de la estructuración y va dirigida a facilitar la llegada de la inversión a los 170 municipios. Estos servicios se alinearán en la Hoja Única de Ruta.

Indicador de producto	Línea Base 2018	Meta 2022
Proyectos estratégicos de estabilización implementados	Por definir	Por definir
Hoja de ruta única para la planeación, gestión y seguimiento de la estabilización	Por definir	Por definir

c. Sustitución de cultivos

Vínculo con la línea *Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos* (vínculo explícito)

Garantizar condiciones de seguridad y asegurar un adecuado control, seguimiento y verificación de los procesos de erradicación y de la implementación de las opciones lícitas alternativas, son condiciones sine qua non para el éxito del proceso. En consecuencia, las estrategias de sustitución de economías ilícitas por economías lícitas se definirán de acuerdo con lo establecido en la línea *Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos*. Por su parte, la DSCI o quien haga sus veces estará a cargo de los procesos de verificación de: i) presencia efectiva de cultivos ilícitos y área ocupada; ii) erradicación de las plantas; iii) control de resiembra; iv) seguimiento a la implementación de las opciones lícitas alternativas.

La Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces, elaborará un informe del estado de los compromisos adquiridos en los acuerdos de sustitución firmados entre aproximadamente 87.431 familias beneficiarias vinculadas⁶⁸³ y el Gobierno nacional (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC, 2018). Este informe será el punto de partida para adelantar la implementación de lo referente al Plan de

⁶⁸³ La firma de estos acuerdos se hizo a partir de la voluntariedad de los interesados, una vez adquirido el compromiso se encuentran obligados a erradicar los cultivos.

Atención Inmediata (PAI)⁶⁸⁴ y a las propuestas estrategias de alternatividad lícita⁶⁸⁵ bajo los lineamientos planteados sectorialmente en el “*Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo y en la línea Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos* (vínculo explícito). Asimismo, la DSCI realizará la planeación presupuestal de los costos invertidos y los costos por invertir de acuerdo con los compromisos identificados en el informe inicial.

Indicador de resultado	Línea Base 2018	Meta 2022
Acuerdos de Sustitución cumplidos	Por definir	Por definir
Hectáreas de cultivos erradicadas en el marco de los acuerdos de sustitución	Por definir	Por definir
Modelos y proyectos de inclusión económica alternativa y legal desarrollados a nivel subregional	Por definir	Por definir

d. Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

Colombia le cumple a las víctimas (vínculo explícito)

La Dirección Descontamina Colombia o quien haga sus veces, liderará la actualización de la política nacional de AICMA, orientada a dar respuesta oportuna a las necesidades generadas por la contaminación persistente y a la reducción del impacto social, económico y ambiental producto de la presencia de estos artefactos en los territorios. Así, se establecerá la hoja de ruta para dar cumplimiento a las medidas establecidas en la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal de acuerdo con los periodos establecidos por ésta, con especial énfasis en la asistencia técnica para la incorporación y seguimiento de la política pública de AICMA a nivel territorial, para el fortalecimiento de la articulación Nación-Territorio.

En el marco de esta política, la Dirección Descontamina Colombia liderará una estrategia de fortalecimiento de la capacidad nacional de desminado humanitario, partiendo de una clara definición de las necesidades en términos humanos, técnicos y financieros, de acuerdo con la contaminación a atender. Así mismo, la Dirección Descontamina Colombia diseñará una estrategia para la ampliación de la cobertura de Educación en el Riesgo por Minas Antipersonal, orientada a generar capacidades para la gestión del riesgo a nivel comunitario e institucional en todos los municipios donde se requiera. En relación con la Asistencia Integral a las Víctimas de MAP, MUSE y

⁶⁸⁴ El PAI está conformado por: \$1.000.000 mensuales durante un año; \$1.800.000 por una vez para proyectos de seguridad alimentaria o de auto-sostenimiento; y por \$9.000.000 por una vez para proyectos de ciclo corto (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

⁶⁸⁵ El paquete de medidas para el desarrollo alternativo se estima a partir del segundo año de la vinculación de los beneficiarios al PNIS, está conformado por: una inversión hasta de \$10.000.000 por familia para consolidar proyectos productivos y la correspondiente asistencia técnica integral durante todo el proceso (Presidencia de la República de Colombia, 2017).

AEI, se definirán acciones específicas bajo los lineamientos planteados en el presente PND en la línea *Colombia le cumple a las víctimas* (vínculo explícito).

Indicador de resultado	Línea Base 2018	Meta 2022
Zonas declaradas Libres de Sospecha y Libres de Reporte de Minas Antipersonal	Por definir	Por definir
Zonas ⁶⁸⁶ intervenidas por Educación en el Riesgo por Minas	Por definir	Por definir
Entidades territoriales con asistencia técnica para la implementación y seguimiento de AICMA	Por definir	Por definir

e. Reintegración y reincorporación

Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados (vínculo explícito)

En el marco de la ruta multidimensional para la reintegración, y a partir de las lecciones aprendidas en su implementación, así como de los resultados de la evaluación de la política, la Agencia para la Reincorporación y Normalización (ARN), diseñará e implementará nuevas estrategias de trabajo con comunidades para el fortalecimiento de la convivencia, la cultura de la legalidad y la reconciliación, y para la generación de alternativas económicas sostenibles en la legalidad. Del mismo modo, definirá lineamientos técnicos para la implementación de las rutas de atención con enfoques diferenciales (género, étnicos, ciclo vital y discapacidad).

Adicionalmente, y teniendo en cuenta los ajustes mencionados a la ruta de reintegración, la ARN diseñará e implementará una ruta de reincorporación integral a la vida civil que defina las condiciones, los tiempos, los derechos y los requisitos para el acceso a la oferta pública social del Estado. Lo anterior, con base en la identificación de los intereses y necesidades individuales de la población en proceso. Esta ruta se circunscribirá en tres estrategias: la primera es la reincorporación social, con énfasis en el acompañamiento psicosocial realizado por la ARN y en el acceso y permanencia de las personas en proceso en los programas y oferta del Estado. La segunda es la reincorporación económica, con énfasis en las condiciones de estabilización socioeconómica a partir del desarrollo de proyectos productivos individuales o colectivos, ligado a otros componentes de generación de ingresos y fortalecimiento de capacidades. Estas dos estrategias se desarrollarán de acuerdo con lineamientos y oferta planteada en los ejes *Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados*, *Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos* y *Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo*. La tercera estrategia es la reincorporación comunitaria, orientada a la creación de espacios de diálogo entre las personas en proceso de reincorporación y sus comunidades receptoras. Se

⁶⁸⁶ Hace referencia a veredas, cabeceras municipales, resguardos indígenas y/o consejos afros.

desarrollarán también proyectos articulados con las necesidades de estas últimas y de sus territorios, orientados al fortalecimiento del tejido social y la convivencia.

Para el cumplimiento de las estrategias planteadas, la Presidencia de la República establecerá la arquitectura institucional pertinente y definirá las competencias que permitan responder a los retos que suponen la reintegración y reincorporación. Esto implica que las funciones que le sean asignadas a la ARN no desnaturalicen su rol de articulador y coordinador para la implementación de estas políticas en los ámbitos nacional y territorial.

Indicador de producto	Línea Base 2018	Meta 2022
Personas que culminan el proceso de reintegración	22.278	2.800
Porcentaje de personas atendidas en los procesos que lidera la ARN	68%	60%

4. Referencias

Contraloría General de La República. (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Bogotá.

DANE. (2018). *Estadísticas de pobreza multidimensional 2017*. Bogotá.

DANE. (s.f.). *Gran Encuesta Integrada de Hogares*. Bogotá D.C.

Dirección Descontamina Colombia. (mayo de 2016). *Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia*. Obtenido de <http://www.accioncontraminas.gov.co/direccion/Paginas/Plan-Estrategico-2016-2021.aspx>

Kroc Institute. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia*. Bogotá: University of Notre Dame.

McKinsey. (2018). *Pacto Nacional Consolidado*. Bogotá.

Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. (2018). *Informe Ejecutivo Consolidado No. 13 Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS*. Bogotá.

Ramírez, J. M. (2016). *Lucha contra la pobreza rural y Acuerdos de Paz de La Habana*. Bogotá: RIMISP.

RIMISP. (2018). *Caracterización de las subregiones con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET*. Bogotá.

UNODC. (2018). *Informe ejecutivo consolidado No. 13. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS.* Bogotá .

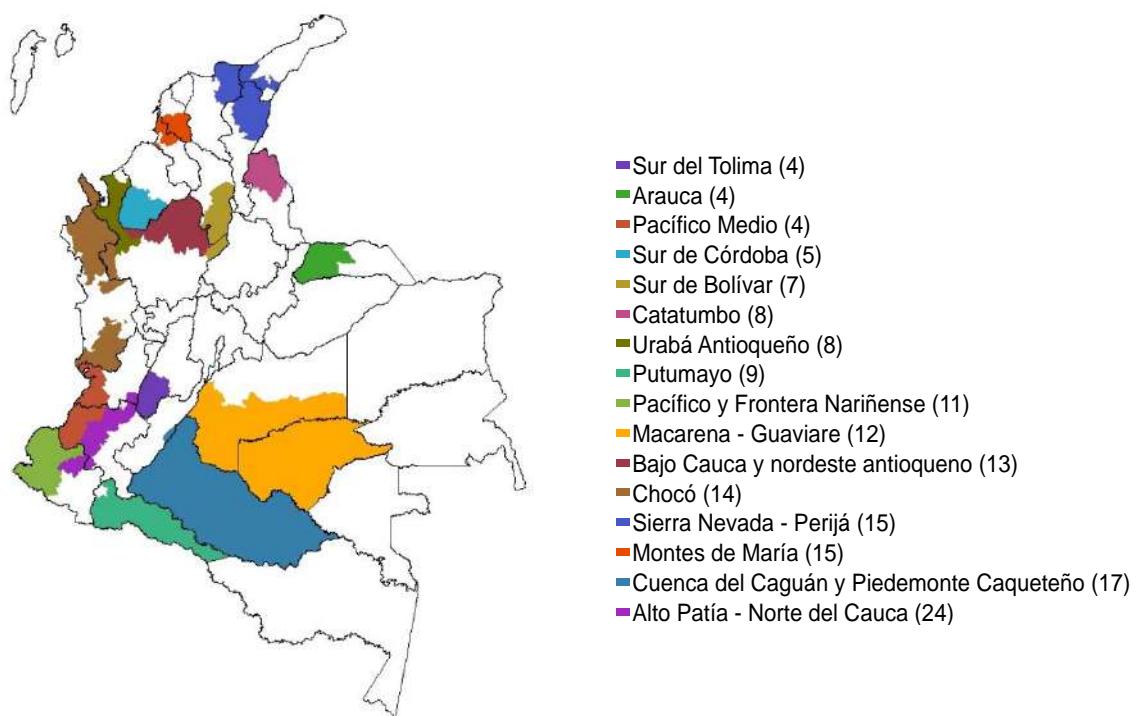
UNODC. (2018). *Informe ejecutivo consolidado No. 14. Monitoreo y verificación de compromisos de Sustitución de Cultivos Ilícitos - Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos - PNIS.* Bogotá.

USAID y ART. (2018). *Evaluación de línea de base Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.* Bogotá.

5. Anexo 1. Municipios PDET

Los 170 municipios PDET se agrupan en 16 subregiones tal como muestra el mapa 1.

Gráfica 103. Subregiones PDET



Fuente: Decreto 893 de 2017.

Estos municipios resultan estratégicos en la medida que en buena parte de los indicadores que miden aspectos económicos, sociales, ambientales, institucionales y de seguridad, tienen peores resultados que el promedio nacional tal como se muestra en la Tabla 30.

Tabla 30. Caracterización 170 municipios PDET y nacional

Indicador (año estadística)	170 municipios PDET (1)	Nacional (2)	Brecha (1)/(2)	Fuente y año de publicación
Características generales y demográficas				
Proporción de población rural ¹ (proyecciones Censo 2005)	56,4%	30,0%	1,9	DANE (2017)
Proporción municipios rural y rural disperso	75,9%	61,6%	1,2	DNP (2014)
Densidad poblacional (Hab/Km2) (proyecciones Censo 2005)	19,5	51,9	0,4	DANE (2017)
Población menor de 15 años en relación con población de 15-59 años (proyecciones Censo 2005)	54,6%	42,0%	1,3	DANE (2017)
Población mayor de 60 años en relación con población de 15-59 años (proyecciones Censo 2005)	14,4%	18,8%	0,8	DANE (2017)
Índice de envejecimiento (población mayor de 60 años / población menor de 15) (proyecciones Censo 2005)	26,3%	44,7%	0,6	DANE (2017)
Proporción de población étnica (Censo 2005)	30,8%	13,2%	2,3	DANE (2005)
Pobreza				
Incidencia de Pobreza Multidimensional (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	40,4%	17,0%	2,4	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Multidimensional urbana (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	29,1%	11,4%	2,6	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Multidimensional rural (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	57,1%	36,6%	1,6	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	29,6%	7,4%	4,0	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema urbana (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	24,4%	5,0%	4,9	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Incidencia de Pobreza Monetaria extrema rural (línea base PDET 2017 y GEIH 2017)	37,3%	15,4%	2,4	USAID - ART para PDET. DANE - GEIH para nacional (2018)
Actividad económica y productiva				
Valor Agregado Total (promedio - miles de millones de pesos corrientes) (2016)	422,1	702,2	0,6	DANE (2018)
Valor Agregado Per Cápita (millones de pesos corrientes) (2016)	11,3	13,7	0,8	DANE (2018)
Proporción de red vial terciaria en mal estado ²	77,5%	79,5%	1,0	DNP (2017)
Vías terciarias (km/km2)	0,07	0,15	0,5	DNP (2017)
Proporción de UPAS de menos de 5 Ha (2014)	54,0%	70,4%	0,8	DANE - CNA (2017)
Proporción del área que ocupan las UPAS de menos de 5 Ha (2014)	2,7%	10,3%	0,3	DANE - CNA (2017)
Sostenibilidad ambiental				
Proporción de hectáreas en el Registro Único Nacional de Áreas Protegidas - RUNAP (2017)	19,4%	14,2%	1,4	RUNAP (2018)
Tasa de deforestación (x 1.000 Ha. De bosque) (2017)	7,9	3,8	2,1	IDEAM (2018)

Indicador (año estadística)	170 municipios PDET (1)	Nacional (2)	Brecha (1)/(2)	Fuente y año de publicación
Proporción de hectáreas con conflicto de uso del suelo (2012)	25,6%	32,4%	0,8	IGAC (2012)
Violencia y economías ilícitas				
Víctimas de desplazamiento (número de eventos)	4.638.249	8.363.547	0,6	RUV (septiembre 2018)
Índice de concentración de víctimas (víctimas por municipio de ubicación / población total)	39,0%	15,4%	2,5	RUV (septiembre 2018)
Víctimas de minas antipersonal	7.891	11.617	0,7	DAICMA (agosto 2018)
Hectáreas con cultivos de coca (2016)	138.156	146.140	0,9	SIDCO - SIMCI (2017)
Tasa de secuestros (2017)	0,8	0,4	2,0	MinDefensa (2018)
Tasa de homicidios (2017)	37,7	24,8	1,5	MinDefensa (2018)
Acciones armadas ³ (2017)	104	206	0,5	MinDefensa (2018)
Institucional				
MDM Puntaje Total (promedio) (2016)	43,0	47,9	0,9	DNP (2017)
MDM Puntaje Gestión (promedio) (2016)	63,5	67,0	0,9	DNP (2017)
MDM Puntaje Resultado (promedio) (2016)	42,9	47,8	0,9	DNP (2017)
Indicador de dotación iniciales (promedio) (2016)	40,0	48,8	0,8	DNP (2017)
Proporción de municipios en grupos de dotaciones iniciales G4 (medio bajo) y G5 (bajo) (2016)	62,9%	38,9%	1,6	DNP (2017)

¹Se utiliza la definición de la Misión para la Transformación del Campo (MPTC) según la cual la población rural es la sumatoria de población de los municipios rurales y rurales dispersos y, población del área resto de los municipios intermedios, de las ciudades y de las aglomeraciones.

²Incluye kilómetros en regular y en mal estado. Estos datos se obtienen con base en el estado general de la red terciaria departamental, es decir, son valores que se estiman a partir de aplicar el porcentaje departamental al área municipal.

³Las acciones armadas son la sumatoria de terrorismo, acciones subversivas, voladura de torres de energía, de oleoductos y de puentes.

C. Mayor coordinación y eficiencia para la estabilización

La presente línea desarrolla lineamientos de política para que las competencias y funciones de las instituciones creadas en el marco del Acuerdo Final estén mejor definidas en materia de coordinación, planificación y ejecución. De igual forma, desarrolla orientaciones para que dichas instituciones y sus procesos sean complementarios con la arquitectura institucional existente en el nivel nacional, departamental y municipal, y con sus respectivos mecanismos de financiación y seguimiento (DNP, 2018).

Asimismo, guarda coherencia con las líneas de víctimas y de estabilización del capítulo “Construcción de Paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación”, en la medida que busca generar una institucionalidad eficiente que potencie la transformación rural, la inclusión social, la legalidad y la seguridad; y un gasto público eficiente, orientado a resultados. Por esto, sus componentes se enfocan en los ajustes institucionales en el nivel nacional y territorial para la estabilización; y en la precisión de competencias entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJNRN).

1. Diagnóstico

Desde la firma del Acuerdo Final se ha avanzado en ajustes normativos e institucionales, y en la materialización de lo acordado en términos de bienes y servicios (Kroc Institute for International Peace Studies, 2018)⁶⁸⁷. Sin embargo, durante este periodo, se ha presentado duplicidad de funciones y de instrucciones⁶⁸⁸ de alto nivel que dificultan la coordinación, planeación y ejecución en el cumplimiento de las medidas de paz, de lucha integral contra las drogas ilícitas, de reincorporación, de seguimiento y verificación del Acuerdo Final, y de articulación de la cooperación internacional y los fondos creados para este fin (Universidad de los Andes, y otros, 2018).

Con respecto a este último tema, la Contraloría General de la Nación ha mostrado que no se ha materializado el rol de articulador de recursos que debía cumplir el Fondo Colombia en Paz⁶⁸⁹, ya que cada fuente de recursos tiene sus propios procedimientos de ejecución y seguimiento (Contraloría, 2018). Tampoco se ha conseguido asegurar la concurrencia de los recursos del SGR y del SGP. Lo anterior, además de generar demoras en los procedimientos administrativos del Fondo, ha dificultado la provisión de información en tiempo real sobre la ejecución de los recursos del PGN, de los cooperantes y del sector empresarial, elemento fundamental para garantizar la transparencia. Dado lo anterior, es importante mantener el Instrumento articulador, coordinador y ejecutor de los recursos para la Estabilización, FCP; no obstante, es necesario efectuar una revisión de sus procesos, para hacerlo más efectivo y eficaz. Asimismo, se requiere que el FCP permita que la priorización, concurrencia, disponibilidad y marcación de recursos para la implementación, se ejecuten de forma transparente, eficaz y oportuna.

En materia de coordinación entre la nación y las regiones, se ha identificado la urgencia de racionalización de procesos sectoriales y se evidencia como un tema crítico para la estabilización la falta de liderazgo, legitimidad, coordinación en el territorio y un bajo nivel de priorización por parte de la nación para la implementación (Universidad de los Andes, y otros, 2018). Todo lo anterior, resultado de un proceso de planeación desordenado e incompleto.

Respecto a los PDET, la Contraloría General (2018) y los resultados del Pacto Nacional (Universidad de los Andes, y otros, 2018), indican que las entidades territoriales han tenido poca participación en la formulación de los Planes de Acción para la Reforma Territorial (PATR), lo que afecta su sostenibilidad y la posibilidad de contar con recursos departamentales y municipales en la ejecución de éstos. Igualmente, los informes mencionados indican que a la fecha los PATR no cuentan con una oferta estatal definida ni con la estimación de los costos y los recursos que permitan cumplir las

⁶⁸⁷ Según el Instituto Kroc, al 31 de mayo de 2018, de las 578 disposiciones a las que la Iniciativa Barómetro le hace seguimiento, 353 (61%) están en algún nivel de implementación.

⁶⁸⁸ Algunas duplicidades se evidencian en el Decreto 672 de 2017 del DAPRE, que asigna competencias similares a dependencias de dicho departamento administrativo.

⁶⁸⁹ El Fondo Colombia en Paz fue creado mediante Decreto 691 de 2017 para facilitar la articulación y coordinación de las iniciativas e inversiones para la paz.

prioridades identificadas por las comunidades (Contraloría General de la República, 2018) (Universidad de los Andes, y otros, 2018).

De igual forma, instituciones creadas en el marco del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición como la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas tienen funciones y objetivos que se traslanan con los de algunas entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Esto ocurre entre la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). Adicionalmente no hay lineamientos definidos para la coordinación entre estos dos sistemas.

De otro lado, la Unidad para las Víctimas coordina el SNARIV a través de diferentes mecanismos en los que invirtió, entre 2014 y 2018, cerca de \$ 45.000 millones para el fortalecimiento de las entidades que los conforman y cerca de \$ 136.000 millones en encuestas de caracterización. Esta función fue relevante, pero distrajo a la entidad de su propósito fundamental y diferenciador con otras entidades del Estado que es la ejecución de las medidas de reparación a las víctimas.

2. Objetivos y componentes

1. Precisar las competencias y ajuste institucional del nivel nacional y de las entidades territoriales en función de la estabilización. En particular, las competencias del Departamento Administrativo de la Presidencia de la Republica (DAPRE) como coordinador de gobierno y de la gerencia para la estabilización que estará a cargo de la Alta Consejería para la Estabilización.
2. Definir los roles e instrumentos que promuevan la integralidad de las intervenciones sectoriales y la concurrencia de recursos en conjunto con las entidades territoriales, para la estabilización.
3. Armonizar las funciones del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición con las del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, evitando duplicidades en materia de verdad y memoria.
4. Especializar las funciones de la Unidad para las Víctimas con énfasis en la ejecución de medidas de reparación en función del fortalecimiento de la política y con criterios de austeridad.

a. Precisiones en las competencias de las instituciones coordinadoras de la estabilización

El Departamento Administrativo de Presidencia será la instancia encargada de generar la coordinación y orientaciones sobre estabilización para la paz, garantía de derechos humanos y seguridad y lo hará a través de la Alta Consejería para la Estabilización, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y la Consejería Presidencial de Seguridad, respectivamente. Así mismo, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Convivencia y Legalidad que tendrá a su cargo la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal.

f. Estrategia de coordinación multinivel a cargo de la Alta Consejería para la Estabilización.

- El Consejo Interinstitucional para el Posconflicto⁶⁹⁰ se transformará en el Gabinete para la Paz, que será presidido por el presidente de la República con el objetivo de tomar las decisiones en materia de implementación y direccionar la programación de la inversión de acuerdo con las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos del Plan Marco de Implementación (PMI).
- El Gabinete contará con una mesa técnica de estabilización de alto rango, integrada por los Ministerios y entidades encargadas de la ejecución del (PMI), para generar insumos a la toma de decisiones del Gabinete. El DAPRE ejercerá la gerencia de esta mesa a través de la Alta Consejería para la Estabilización. Esta mesa técnica será la responsable de establecer los criterios para la focalización y priorización de las inversiones y de garantizar la concurrencia de fuentes.
- La Alta Consejería para la Estabilización se encargará de impulsar, coordinar y articular la hoja de ruta única y los demás instrumentos de ejecución y financiación para la concurrencia de entidades y de recursos en la implementación; y contará con una Secretaría técnica de las instancias de verificación y monitoreo del Acuerdo Final. La Consejería no asumirá roles de planificación o de ejecución de responsabilidad de otros Ministerios y Agencias, pero si asegurará la complementariedad de las inversiones de las distintas fuentes y le hará seguimiento a la totalidad de la actividad asociada con los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Final, para reportar periódicamente a la mesa técnica de estabilización y al Gabinete para la Paz.

1) Estrategia para la optimizar el funcionamiento de los fondos que apoyan la construcción de paz.

- Con el objetivo de mejorar la coordinación de las inversiones y las estrategias de seguimiento para garantizar mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos para la estabilización, se propone optimizar los instrumentos de planeación y ejecución existentes y asegurar la gobernabilidad del Fondo Colombia en Paz a las diferentes fuentes de recursos para la estabilización.
- Para suprimir la duplicidad de funciones, se liquidará el Fondeo de Inversiones para la Paz (FIP) cuyo propósito en su momento fue el de ejecutar los recursos de orden social para el Plan Colombia y se utilizarán los vehículos de implementación que ya tienen a cargo la financiación

⁶⁹⁰ El Consejo Interinstitucional fue creado mediante Decreto 2176 de 2015.

de planes, programas y estrategias que contribuyan al logro y mantenimiento de la estabilización, como el Fondo Colombia en Paz y el FONDOPAZ⁶⁹¹.

- En la coordinación de la inversión para la estabilización con sus diferentes fuentes de recursos la Alta Consejería para la Estabilización contará con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación DNP, para la alineación temática y territorial con el PMI.

g. Hoja de ruta única para lograr intervenciones articuladas y eficientes entre los sectores nacionales y las entidades nacionales y territoriales, para la estabilización.

Vínculo explícito con *Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones*

- Bajo la coordinación de la Alta Consejería para la Estabilización, la ART realizará una interacción ordenada con el territorio coordinando las acciones de implementación en el nivel territorial.
- Se establecerá una hoja de ruta única de intervención que se originará de la articulación e integración de los diferentes instrumentos de planeación derivados del Acuerdo de Paz (Planes Nacionales Sectoriales, PMI, PISDA y PDET). El objetivo de esa hoja de ruta única será el de lograr la intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET para estabilizarlos en 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, que deben crecer sin violencia. La hoja de ruta única permitirá: i) Una sola planeación, ii) Priorización, concurrencia, disponibilidad y marcación de recursos para la implementación, focalizados de manera directa a los productos del PMI para el cuatrienio y, iii) Cambio institucional mínimo.
- Las prioridades incluidas en los acuerdos de inversión que dan viabilidad a los PATR y PISDA, estarán alineadas, en la medida de lo posible, en los Planes de Desarrollo Territorial, respetando la autonomía de las entidades territoriales. La labor de incidencia para que esto suceda será liderada por el DNP.
- Las entidades encargadas de los Planes Nacionales Sectoriales elaborarán un plan de acción anual en el que se definan los proyectos, el presupuesto y la regionalización priorizadas, bajo los parámetros que se establezca en la mesa técnica de estabilización liderada por la Alta

⁶⁹¹ El FONDOPAZ (Ley 368 de 1997) Financiar y cofinanciar los planes, programas, estrategias e iniciativas por la Paz. Dentro de sus fuentes de recursos se encuentran: Presupuesto General de la Nación, donaciones, cooperación internacional y recursos crédito previa incorporación en el PGN. El Fondo de Inversión para la Paz (Ley 487 de 1998) tiene como objeto financiar y cofinanciar, los programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz en el país y dentro de sus fuentes también se encuentran las enunciadas en Fondo Paz.

Consejería para la Estabilización. Este Plan de acción atenderá los compromisos definidos en los acuerdos de inversión que dan viabilidad a los PATR y PISDA y serán presentados en los Comités Sectoriales de Marco de Gasto de Mediano Plazo, previa revisión de la Alta Consejería para la Estabilización, la ART y el DNP.

- Con el fin de promover la vinculación del sector privado en la implementación, se ampliarán los temas que son susceptibles de financiar mediante estrategias como ZOMAC y otras que se establezcan y de acuerdo a criterios que garanticen que las obras que se ejecuten estén relacionadas con los PATR y las prioridades de la estabilización.

h. Ajuste al diseño institucional de coordinación del SNARIV y su articulación con el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición

1) Estrategia de ajuste a los roles de coordinación, planificación y ejecución

Las acciones en materia de verdad, justicia y reparación necesitan un diseño institucional que evite que las competencias de planificación, coordinación y ejecución de la política estén a cargo de una misma entidad.

Por eso se establecerá la coordinación y la gestión de estas acciones en la Secretaría General de la Presidencia de la República, con un apoyo técnico de planeación y presupuestación a cargo del DNP y el MHCP, que en conjunto delimitarán los lineamientos de articulación entre sistemas, lo cual permitirá especializar a las otras entidades que los conforman en funciones de ejecución de las medidas a su cargo. Esto respetando la autonomía constitucional de la CEV y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), pero promoviendo la colaboración armónica entre ramas del poder público.

2) Estrategias para fortalecer la articulación y evitar duplicidades en las acciones de verdad y memoria desde la nueva institucionalidad transicional.

- Ajuste a funciones del CNMH: En el marco de la nueva institucionalidad transicional para el esclarecimiento del conflicto armado, las funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH)⁶⁹² deberán circunscribirse alrededor de los tres temas enunciados en la línea de víctimas⁶⁹³. Es decir, se hará una transformación institucional donde las acciones de memoria converjan en el Museo Nacional de la Memoria, que deberá constituirse como un establecimiento público de orden nacional, articulado con la política de reparación de víctimas.

⁶⁹² Establecidas en la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4803 de 2011.

⁶⁹³ Lo anterior quiere decir que las labores de pedagogía, investigación y recopilación de testimonios será exclusiva de la CEV.

Asimismo, el Museo Nacional de la Memoria podrá aportar a la divulgación de las investigaciones que adelante la CEV.

- *Mecanismos de coordinación y complementariedad interinstitucional en el marco del trabajo territorial de la CEV.* Vincular la CEV a las acciones territoriales de reparación y reincorporación en pro de la reconstrucción del tejido social al menos en tres sentidos: i) La participación de la CEV en los Comités Territoriales de Justicia Transicional promoverá que sus acciones de investigación, reconocimiento y convivencia sean efectivos y eficientes frente a la política de víctimas en el nivel territorial; ii) Coordinación y complementariedad de las estrategias de rehabilitación psicosocial para la convivencia y la CEV⁶⁹⁴ con el fin de establecer los lineamientos por parte de la CEV para que el Plan de Rehabilitación para la convivencia y no repetición contribuya a la reconstrucción del tejido social, y iii) Impulsar un trabajo en conjunto entre la ARN y la CEV para aumentar el potencial reconciliador de estos procesos.
- *Intercambio de información:* se debe analizar y generar los canales para que los sistemas existentes permitan recolectar, contrastar y examinar la información en perspectiva de ahorrar recursos y tiempo en el cumplimiento de la misionalidad de nuevas entidades como la CEV y la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UBPD).

i. Ajuste de funciones de la Unidad de Atención y Reparación Integral Víctimas (UARIV) con énfasis en ejecución de medidas de reparación.

- En coherencia con los propósitos de la línea “Colombia le cumple a las víctimas”, es necesario especializar a la Unidad para las Víctimas para hacer más eficiente la ejecución de las medidas de reparación. Su función de coordinación operativa consistirá en el fortalecimiento de capacidades institucionales a nivel local a través de sus direcciones territoriales, y estará principalmente orientada a la ejecución de las medidas de retornos y reparación individual y colectiva a las víctimas.
- Además, se evitará la duplicidad con las funciones que pueden realizar otras entidades, como la caracterización de las víctimas, a través del Sisbén, y los parámetros para las mediciones de superación de vulnerabilidad de la población desplazada, las cuales deben transitar a una única medición en términos de vulnerabilidad en el país. Conforme a lo expuesto en la línea “Instrumentos y herramientas para la construcción de paz”.

⁶⁹⁴ Según lo establecido en el apartado 5.1.3.4.2 del Acuerdo Final.

D. Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización

Esta línea desarrolla orientaciones de política para superar las dificultades de articulación intercambio y calidad de información que limitan la gestión y toma de decisiones en el marco de la estabilización. Muestra cómo la multiplicidad de instrumentos en diversas entidades ejecutoras de política, no especializadas en el seguimiento a políticas públicas, plantea retos para orientar la gestión hacia metas y resultados, así como para armonizar los lineamientos sectoriales con las necesidades y competencias territoriales.

La línea busca articular sistemas e instrumentos, existentes y futuros de planeación y gestión del desarrollo desde sus diferentes dimensiones, que recogen información sobre indicadores, gasto e inversión la implementación para la estabilización, y propone estrategias para incrementar los niveles de confiabilidad en el registro y disminuir el subreporte o doble reporte de las acciones y recursos de implementación por parte de los sectores y actores públicos y privados responsables. Además, permitirá integrar y correlacionar la articulación de los instrumentos de seguimiento para identificar la oferta nacional en el territorio y los avances de los planes nacionales.

Igualmente propone la unificación de instrumentos para el seguimiento a la política de víctimas a nivel poblacional e institucional, y modificaciones a su programación y seguimiento presupuestal, para hacerla acorde con las realidades de inversión de los sectores en las víctimas.

También orienta la unificación de información para la caracterización y focalización de las víctimas con el Sisbén, para simplificar la arquitectura de información y las mediciones de vulnerabilidad. Finalmente propone implementar acciones de normalización y fortalecimiento de la calidad de los datos del Registro Único de Víctimas (RUV).

Las estrategias propuestas se desarrollan a nivel de instrumentos y herramientas. Los propósitos incluidos en las líneas de “Colombia atiende a las víctimas” y “Acciones efectivas para la estabilización”. Asimismo, son necesarias para cumplir con el propósito de una “Mayor coordinación y eficiencia para la Estabilización”, pues parten de la necesidad de revisar y ajustar los instrumentos útiles para el seguimiento a la política, de tal manera que ofrezcan información relevante para la toma de decisiones y orientar la inversión y el gasto eficientemente.

1. Diagnóstico

a. Instrumentos de seguimiento para la estabilización

El Gobierno nacional creó un sistema integrado de información para el posconflicto con el fin de facilitar el seguimiento y la verificación a los 501 indicadores del PMI y los recursos invertidos en su implementación. Este ha presentado dificultades de orden administrativo y tecnológico para

recolectar información y generar reportes rigurosos, periódicos e integrales sobre los avances de la implementación originados desde el Gobierno nacional.

De los 501 indicadores, 187 no cuentan con ficha técnica, lo cual impide habilitar el reporte de avance en el sistema. Asimismo, no se ha generado una cultura de reporte y de los 457 indicadores que ya debieron iniciar su ejecución, solo 133 han sido reportados. Además, el actual sistema no dispone de información relacionada con los recursos asociados a la implementación, lo cual dificulta elaborar un presupuesto claro que facilite la articulación de los esfuerzos sectoriales.

Tal y como lo indica el CONPES 3932, se trasladará al DNP el sistema integrado de información para el posconflicto para que, en desarrollo de lo establecido como mandato constitucional, sea esta entidad la encargada del manejo y control del sistema.

j. Instrumentos de seguimiento en la política de víctimas

En el seguimiento poblacional e institucional a la política de víctimas proliferan instrumentos con características similares que no siempre tienen interrelación clara. En materia poblacional, se identificó la existencia de diecisésis herramientas de seguimiento, relacionadas con la política y adicionalmente existen al menos once herramientas adicionales específicas en materia de coordinación entre la Nación y el territorio tal como se presentó en el capítulo de víctimas⁶⁹⁵.

El seguimiento presupuestal muestra que la inversión programada desde la expedición de la Ley 1448 ha tenido una tendencia progresiva, pero basada en crecimientos sobre las apropiaciones presupuestales que cada entidad tiene y no sobre las necesidades reales de inversión en la política. Anualmente cada entidad tiene un cupo de inversión que es tomado como una inflexibilidad en su presupuesto por lo que el ejercicio de programación presupuestal y su crecimiento se fundamenta en estos cupos y no en los nuevos retos de la política.

No existe un mecanismo de monitoreo y seguimiento a los operadores que ejecutan la política de víctimas, y no se cuenta con información de la calidad del servicio prestado que oriente la contratación de las entidades públicas que tercerizan su ejecución.

La falta de claridad en cifras claves para la política y la proliferación de herramientas de caracterización y seguimiento, junto al débil flujo de información entre entidades tanto horizontal como verticalmente, dificulta dimensionar la problemática y viabilizar las acciones a desarrollar, al

⁶⁹⁵ Entre estas: El Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas (RUSICST); el Formulario Único Territorial (FUT); la certificación a las entidades nacionales del SNARIV; la certificación a las entidades territoriales del SNARIV; los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos de la Población Víctima (IGED); los Indicadores de Coordinación Nación territorio; la Fórmula Individualizadora; el Índice de Capacidad Territorial (ICT); el Tablero PAT; el Sistema de Información de Gestión de Oferta – SIGO y la herramienta ESIGNA.

punto que apenas se ha logrado medir la totalidad de criterios de superación de la situación de vulnerabilidad a tan solo 1'198.206 desplazados, en un universo de 7'014.322.

2. Objetivos orientadores y componentes

1. Garantizar el seguimiento a la estabilización del territorio e implementación del Acuerdo Final involucrando el avance en la entrega de bienes y servicios y sus recursos, para facilitar la toma de decisiones con criterios de eficiencia y efectividad.
2. Racionalizar los instrumentos y herramientas útiles en el seguimiento a la política de víctimas para hacer más eficiente la inversión y el gasto.

a. Fortalecimiento de instrumentos de seguimiento para la estabilización

1) Articulación operativa de sistemas existentes que recogen información sobre indicadores, gasto e inversión en la estabilización.

- El sistema integrado de información para el posconflicto optimizará el seguimiento a los indicadores del PMI articulando plataformas de información existentes como: (i) Sinergia⁶⁹⁶, que mide y evalúa la gestión, la ejecución y el resultado de las principales políticas y programas del Gobierno nacional incluidas en cada PND; (ii) SUIFP⁶⁹⁷ a cargo del seguimiento a recursos de inversión de cualquier fuente en general y para el posconflicto en particular; (iii) SIIF-Nación⁶⁹⁸, que consolida la información financiera de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación (PGN), y monitorea su ejecución presupuestal y financiera, y (iv) Cíclope⁶⁹⁹ la cual consolida información sobre cooperación internacional no reembolsable que recibe y ofrece el país, y, el SIIPO que monitorea el cumplimiento de los compromisos e indicadores del Plan Marco de Implementación.

2) Disminución del subreporte de las acciones y recursos de implementación por parte de los sectores y actores responsables

- Lograr que los responsables de proveer información de acciones y recursos se involucren, requiere de: (i) legitimidad de las instancias que capturarán información y (ii) usar esta información para tomar decisiones. Por eso, para todas las entidades deberá ser claro el

⁶⁹⁶ Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados del Departamento Nacional de Planeación.

⁶⁹⁷ Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación.

⁶⁹⁸ Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF-Nación) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

⁶⁹⁹ Plataforma de visualización de la cooperación internacional en Colombia (Cíclope) de Agencia para la Cooperación en Colombia APC-Colombia.

mecanismo, periodicidad y criterios de la información que deben reportar, así como la cabeza rectora que coordina los diferentes actores del sistema y la elaboración de reportes. Además, los avances y necesidades de los sectores en la implementación deberán verse reflejados en las discusiones anuales del Marco de Gasto de Mediano Plazo, para visibilizar las intervenciones a realizar y habilitar la posibilidad de conectar esfuerzos y estrategias entre entidades, principalmente sobre intervenciones que se adelantan en territorio.

3) Articulación de instrumentos para el seguimiento a la estabilización

- El sistema integrado de información para el posconflicto integrará instrumentos de planificación y gestión como el Plan Marco de Implementación (PMI), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y los planes nacionales sectoriales (PNS), que den cuenta de avances y recursos invertidos en la implementación del Acuerdo Final. Los pilares sobre la Reforma Rural Integral constituyen el marco de referencia de los PDET y los planes nacionales, por lo que sus indicadores estarán estrechamente relacionados y serán objeto de monitoreo. Así, a través del seguimiento se podrá identificar el aporte de la oferta nacional en el territorio y a través del seguimiento a los planes nacionales, los avances de corto, mediano y largo plazo de las metas y recursos ya identificados en la formulación de los planes.
- Para el seguimiento, se deberán definir las metas anualizadas y totales para el cuatrienio de los indicadores de PMI, teniendo en cuenta la fórmula de cálculo del indicador y la unidad de medida definida en su ficha técnica.
- Las entidades entregarán reporte desagregado por género, grupos étnicos y, territorios para aquellos indicadores del PMI en los que esta información esté disponible.
- Adicionalmente se generarán informes individualizados periódicos sobre entrega de bienes y servicios.

b. Fortalecimiento de instrumentos de seguimiento en la política de víctimas

1) Seguimiento poblacional, institucional y presupuestal

- Se creará el Mecanismo Único de Seguimiento a la política de Víctimas (MSV) diseñado y operado por el Departamento Nacional de Planeación, el cual se visualizará a través de un tablero de control estratégico compuesto por los indicadores más relevantes de todos los componentes de la política. Adicionalmente, agrupará por componentes los indicadores en materia de prevención y protección, asistencia y atención, verdad y justicia, reparación integral y componentes transversales.

- A los operadores en la política de víctimas se les realizará seguimiento conforme a las orientaciones de la línea “instrumentos para una política social moderna y conectada a mercados” del capítulo “Equidad: política pública moderna para la inclusión social y productiva” y serán sujeto de verificación de los indicadores y métricas de desempeño allí definidos.
- La Unidad para las Víctimas y el Ministerio del Interior ajustarán las herramientas que administran para el seguimiento territorial a la política, para aligerar las cargas administrativas que hoy soportan las entidades territoriales en sus reportes y orientándolos a que contengan solo información indispensable para la medición de los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación. Esto en armonía con la línea de “Instrumentos para fortalecer políticas e inversiones para el desarrollo regional”, del capítulo “Conectar territorios, gobiernos y poblaciones”.
- El Departamento Nacional de Planeación realizará los ajustes a la programación del presupuesto de inversión de la política, para que no se realice en función de cupos sectoriales y por entidades, sino de acuerdo con los objetivos de cierre en materia de vulnerabilidad para la población desplazada y de criterios de reparación para toda la población víctima.

2) Mediciones y caracterización

- La Unidad para las víctimas y las entidades territoriales utilizarán el Sisbén como herramienta de caracterización para la medición del componente asistencial de la política de víctimas (carencias y superación de vulnerabilidad de la población desplazada). El DNP y la Unidad para las Víctimas ajustarán el modelo de medición de carencias integrando al Sisbén IV, aprovechándolo como fuente para la toma de decisiones y seguimiento de las políticas públicas, tal y como se señala en la línea “Instrumentos para una política social moderna y conectada a mercados”.
- El DNP, El Departamento de la Prosperidad Social y la Unidad para las víctimas usarán el Sisbén IV, como herramienta para focalizar el gasto social de toda la población colombiana, para establecer la comparabilidad de la situación de los desplazados con la población no desplazada para la superación de la vulnerabilidad.
- Para focalizar su oferta las entidades sectoriales y territoriales se basarán en la información actualizada por las víctimas en el Sisbén, de acuerdo con el principio de participación conjunta, así como de los resultados de la medición de superación de situación de vulnerabilidad, y de un análisis sectorial y territorial de los mismos, las entidades del nivel local y nacional definirán la focalización y la territorialización de sus metas y presupuestos.
- Se deberán mejorar los sistemas de intercambio de información entre las entidades, para hacer seguimiento al restablecimiento de derechos, a la intervención del Estado frente a este proceso y así avanzar en la estabilización social y económica de la población víctima.

3) Registro Único de Víctimas (RUV)

- La Unidad para las víctimas implementará acciones para normalizar y mejorar la calidad e integridad de los datos del Registro Único de Víctimas (RUV), de tal manera que exista claridad de cuáles son efectivamente las víctimas directas e indirectas. Este proceso permitirá ajustar y verificar la información de las víctimas, tanto de su identificación, como de las características asociadas a la victimización, permitiendo generar informes individualizados periódicos sobre entrega de bienes y servicios.
- La Unidad para las víctimas deberá contar con información de cuáles son las medidas que las víctimas han recibido y que aún deben recibir para finalizar su reparación, y la compartirá con entidades nacionales y territoriales para facilitar la oferta a esta población.

XII. Pacto por la equidad de oportunidades para grupos étnicos: indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom

Colombia cuenta con una amplia diversidad étnica que se manifiesta con la presencia de comunidades y pueblos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom reconocidos como sujetos de derechos fundamentales, tanto en zonas rurales como urbanas. En conjunto estos grupos étnicos representaban en 2005 el 14,06 % del total de la población nacional (10,62%, 3,43%, 0,01%, respectivamente) (DANE, 2007). Se estima que para 2016, esta población alcanzó 2.085.894 personas para el caso de los pueblos indígenas, 4.093.048 para el caso de las comunidades NARP, y, 8.982 para el pueblo Rrom⁷⁰⁰. Adicionalmente, según la Agencia Nacional de Tierras, a julio de 2018 Colombia cuenta con un área total titulada a grupos étnicos de aproximadamente 38.000 hectáreas, que representan cerca del 33 % de la superficie continental del país⁷⁰¹.

Dada la significativa presencia de los grupos étnicos, el país estableció un marco de reconocimiento de derechos, a partir de la aprobación del Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con la expedición de la Ley 21 de 1991, y, posteriormente con la Constitución Política de 1991. De esta manera, el país avanzó en el diseño de políticas fundamentadas en el reconocimiento de la diferenciación sociocultural, el fortalecimiento de la autodeterminación y el autorreconocimiento desde un enfoque de derechos para la atención diferencial.

Complementariamente, se avanzó en políticas orientadas hacia la búsqueda de la igualdad y la no discriminación independientemente de la pertenencia étnica. Con este marco, actualmente se cuenta con acuerdos sociales, construidos a partir de la concertación entre el Estado y los pueblos étnicos, que buscan promover el goce de derechos fundamentales, integrales y colectivos, y la igualdad de oportunidades.

No obstante, persisten condiciones particulares que constituyen barreras al mejoramiento de las condiciones de bienestar de dichos grupos, por lo que el ejercicio efectivo de derechos colectivos e individuales demanda acciones diferenciadas que generen condiciones de equidad en el acceso a bienes y servicios para avanzar en la inclusión social, cultural y económica de manera sustentable. Estas acciones afirmativas deben repercutir positivamente en la superación de la discriminación garantizando que los pueblos étnicos se cuenten con igualdad de oportunidades frente al resto de colombianos.

⁷⁰⁰ Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en el Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida 2016 del DANE. La muestra sólo es representativa para la población indígena a nivel nacional.

⁷⁰¹ Las cifras son aproximadas dado que la Agencia Nacional de Tierra continúa en la construcción de la base de datos unificada de titulaciones a comunidades étnicas.

Así las cosas, el presente capítulo recoge las medidas y acciones estratégicas de política pública que serán adoptadas para, bajo el principio de progresividad⁷⁰² y en coordinación con los gobiernos subnacionales, regionales y locales, avanzar en la materialización de los derechos de los que son sujetos los grupos étnicos del país.

Para esto a lo largo del capítulo se desarrollarán una serie de estrategias encaminadas a atender de manera diferencial a los grupos étnicos. En este sentido, se plantean estrategias para conseguir una política social moderna para la equidad de los grupos étnicos; apoyar su desarrollo cultural; fortalecer los instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización de población étnica; atender las particularidades de la territorialidad colectiva; conectar los territorios, gobierno y poblaciones; conservar la biodiversidad y atender los retos ambientales a los que nos enfrentamos; garantizar la participación y la construcción de la convivencia y construir la paz a partir de la reparación integral a las víctimas, garantizar la efectiva reintegración y reincorporación y estabilizar los territorios étnicos.

Finalmente cabe destacar que este pacto por la equidad de oportunidades para los grupos étnicos, al ser transversal, cubre muchas de las temáticas relacionadas con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Este pacto aportará al cumplimiento de los 14 de los 17 ODS. En particular se resalta su alineación con el ODS 1: *Fin de la pobreza*, ODS 2: *Hambre cero*, ODS 3: *Salud y bienestar*, ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 5: *Igualdad de género*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 13: *Acción por el clima*, ODS 14: *Vida submarina*, ODS 15: *Vida de ecosistemas terrestres*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianzas para lograr los objetivos*.



⁷⁰² El principio de progresividad y no regresividad de los derechos, concebido como la obligación del Estado de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de la faceta prestacional de los derechos constitucionales, es un elemento definitorio y estructural del modelo de Estado adoptado y, por tanto, dicho principio se constituye en referente para las autoridades públicas, en ejercicio de sus funciones, para el cometido de materialización del Estado constitucional, social, democrático y ambiental de Derecho consagrado en la Constitución Política de Colombia de 1991. (Aproximaciones conceptuales al principio de progresividad y no regresividad de los derechos constitucionales*) Principio jurídico.

A. Política social moderna y diferenciada para la equidad

A pesar de que el Estado colombiano ha adelantado acciones para mejorar las condiciones y garantizar el goce efectivo de los derechos de los pueblos indígenas, negros, afrodescendientes, raizales, palenqueros (NARP) y Rrom, la pertenencia a estos grupos étnicos aún está asociada con condiciones sociales menos favorables y a una baja inclusión social. Los grupos étnicos mantienen importantes privaciones en educación, salud, mercado laboral y en las condiciones de los niños y jóvenes. En 2016, mientras que, para el total nacional, un 17,8% de personas eran pobres multidimensionalmente (8.586.482 personas), en los grupos étnicos la pobreza era aún mayor; el 45,8% de la población indígena y el 26,9% de los NARP estaban en condición de pobreza. Esto significa que en ese año 2.055.444 pertenecientes a grupos étnicos (indígenas, NARP y Rrom) se encontraban en situación de pobreza multidimensional, representando el 23,94% del total de la población pobre multidimensional del país.

Estas brechas en las condiciones de vida de los grupos étnicos han motivado acciones con enfoque diferencial étnico en sectores como educación, salud, y primera infancia, infancia y adolescencia; sin embargo, la oferta es insuficiente y aún existen mecanismos que concurren de manera desarticulada. Por lo tanto, es necesario revisar la situación actual de estos grupos y de la oferta social con que son atendidos, con el fin de identificar los ámbitos en los que se debe fortalecer la gestión y ejecución de las diferentes iniciativas sectoriales.

1. Diagnóstico

Si bien el país ha logrado disminuir significativamente la pobreza en los últimos años, la condición étnica continúa estando asociada a condiciones de bienestar menos favorables. De esta forma, mientras en 2016 un 17,8% de la población colombiana era pobre multidimensionalmente, entre la población étnica esta cifra ascendía a 33%. Entre grupos étnicos, la pobreza es superior para los grupos indígenas (45,8% de los indígenas son pobres multidimensionalmente) que en los NARP (26,9%).

En términos de las privaciones a las que se enfrentan los grupos étnicos (Tabla 31), en 14 de las 15 privaciones que determinan el índice, los hogares con alguna pertenencia étnica se encuentran en condiciones más desfavorables que el resto de la población, destacándose los resultados desfavorables en inadecuada eliminación de excretas, material inadecuado de paredes, material inadecuado de pisos, barreras de acceso a servicios de salud y trabajo infantil, todas ellas privaciones en las que los grupos étnicos poseen el doble de las carencias al resto de la población del país.

Tabla 31. Privaciones del Índice de Pobreza Multidimensional para Hogares* Étnicos y no Étnicos 2016

Privación	% Hogares con privación en:		Razón (Grupos Étnicos / No étnicos)	Intensidad: Personas pobres que presentan la privación		
	Étnicos	No étnicos		Étnicos	No étnicos	Diferencia
Bajo logro educativo	52.45	45.36	1.16	96.14	95	1.14
Analfabetismo	16.52	8.55	1.93	56.81	45.72	11.09
Inasistencia escolar	4.45	2.62	1.70	17.82	17.26	0.56
Rezago escolar	36.79	27.15	1.36	76.18	71.3	4.88
Barreras al cuidado de la primera infancia	11.81	8.15	1.45	24.24	19.53	4.71
Trabajo infantil	4.93	2.24	2.20	16.96	13.37	3.59
Desempleo de larga duración	7.06	11.41		8.23	14.07	-5.84
Trabajo informal	82.16	72.14	1.14	99.75	99.19	0.56
Sin aseguramiento en salud	12.46	9.08	1.37	27.34	31.64	-4.3
Barreras de acceso a servicios de salud	7.75	3.82	2.03	16.74	17.96	-1.22
Sin acceso a fuente de agua mejorada	21.04	7.82	2.69	42.93	27.87	15.06
Inadecuada eliminación de excretas	22.65	7.37	3.07	47.63	26.78	20.85
Material inadecuado de pisos	9.45	3.64	2.60	28.5	17.85	10.65
Material inadecuado de paredes	4.43	1.47	3.01	10.26	5.61	4.65
Hacinamiento	14.1	8.75	1.61	37.35	29.01	8.34

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida con base en la Encuesta de Calidad de Vida - ECV- para 2016.

* Los hogares étnicos para este caso, corresponden a todos los hogares con al menos un integrante que se reconoce como indígena, gitano, raizal, palenquero o negro

Por lo anterior es importante generar acciones diferenciadas que favorezcan el cumplimiento de los derechos de estos grupos poblacionales tanto a nivel individual como colectivo a través de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos. De esta forma, se espera cerrar las brechas y alcanzar una inclusión social real para la población étnica.

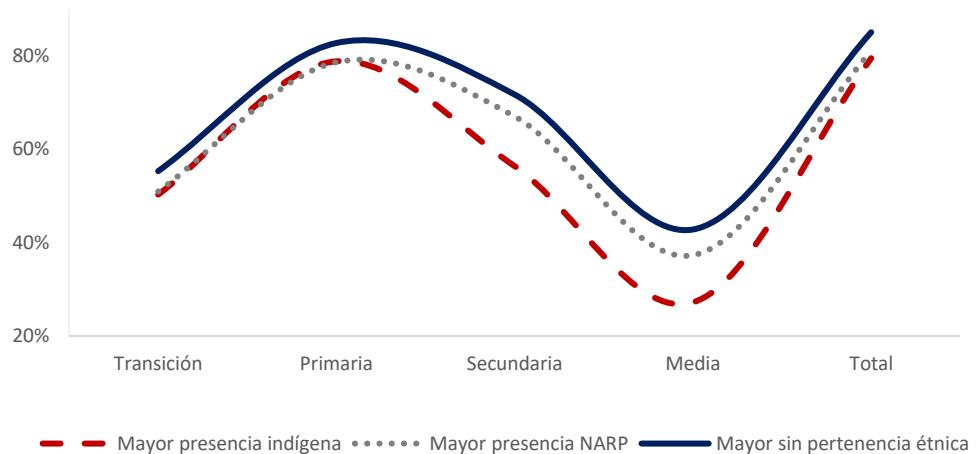
a. Acceso a educación y formación

La educación no solamente determina la calidad de vida de las personas en varias dimensiones laborales y de salud, sino que es un bien en sí mismo al que un alto porcentaje de grupos étnicos no acceden. Una de las principales privaciones y exclusiones de los grupos étnicos es el analfabetismo (Tabla 31). El analfabetismo da cuenta de la falta de acceso a la educación en los grupos étnicos, y tiene importantes implicaciones en su nivel de capital humano, así como en sus oportunidades para

la participación social y el desarrollo económico. Según datos de la ENCV de 2016, la tasa de analfabetismo de la población étnica de 15 años y más se ubicó en 8,5%, duplicando la de la población sin pertenencia étnica (4,2%). Lo anterior se encuentra relacionado con la acumulación del capital humano, medida por el nivel educativo de la población étnica de 15 años y más, ya que un 8,3% no cuenta con ningún nivel educativo, y un 27,7% alcanzó apenas la educación primaria.

Otra de las principales barreras que enfrentan los grupos étnicos radica en su menor acceso a educación con respecto al resto de la población, lo cual tiene relación directa con su asentamiento en zonas rurales dispersas y la necesidad de contar con modalidades educativas que respondan a la preservación de su identidad cultural. De acuerdo con el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) del Ministerio de Educación Nacional (MEN), en 2017, el país contó con un total de 912 mil estudiantes de preescolar, básica y media pertenecientes a grupos étnicos, lo cual representa un 10% sobre la matrícula total en estos niveles educativos. Al realizar una revisión de las tasas de cobertura, usando como referencia la categorización de departamentos desarrollada por la Misión de Movilidad y Equidad Social⁷⁰³, los territorios con mayor presencia indígena y población NARP, registran menores coberturas, especialmente en la educación secundaria y media, para la cual existe una brecha de cerca de 15 pp entre los departamentos con mayor presencia de pueblos indígenas y aquellos en los que predomina la población sin pertenencia étnica.

Gráfica 104. Tasas de Cobertura Neta Educación Preescolar, Básica y Media 2017



Fuente: MEN – SIMAT. Cálculos DNP.

⁷⁰³ De acuerdo con Cárdenas, Ñopo y Castañeda (2014), las categorías de departamento por presencia étnica se definen a partir de la mayor participación de la población de un grupo sobre el total departamental, tomando como base el Censo 2005. En este sentido se identifican que los departamentos con mayor presencia indígena son Vaupés (67 %), Guainía (65 %), Vichada (45 %), La Guajira (45 %), Amazonas (44) y Cauca (22 %). Los de mayor presencia de afrocolombianos son Chocó (82 %), San Andrés (57 %), Bolívar (28 %), Valle del Cauca (22 %) y Nariño (19 %). Los departamentos en los que la población sin pertenencia étnica representa la mayor parte de la población son Boyacá (98 %), Huila (98 %), Cundinamarca sin incluir Bogotá D. C. (98 %), Norte de Santander (97,3), Casanare (97 %), Quindío (97 %) y la ciudad de Bogotá D. C. (98 %).

En cuanto a la disponibilidad de acceso a la educación preescolar, básica y media pertinente, apenas un 45,9% de los estudiantes indígenas asisten a modalidades etnoeducativas, lo cual es un indicio de que la implementación de la estrategia de etnoeducación ha sido insuficiente. Sin embargo, se destaca el avance en la implementación del Sistema Educativo Indígena Propio (SEIP)⁷⁰⁴, el cual ha pasado por un amplio proceso de concertación, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 1953 de 2014, encontrándose actualmente en la tercera fase de la ruta de consulta previa.

En calidad educativa también existe una brecha importante en resultados educativos entre estudiantes pertenecientes a poblaciones étnicas frente al promedio nacional colombiano. Específicamente, en la prueba Saber 11, existe una diferencia estadísticamente significativa de 2,13 puntos entre los estudiantes no étnicos y los étnicos en el área de lenguaje, la cual se incrementa a 4,05 puntos en el área de matemáticas. Esta brecha se presenta también a nivel departamental, donde departamentos con un alto porcentaje de población étnica tienen resultados más bajos en estas pruebas (Sanchez-Jabba, 2011, págs. 189 - 227).

En el caso de educación superior, la tasa de cobertura en los departamentos con mayor presencia de grupos étnicos es considerablemente inferior con respecto a aquellos sin pertenencia étnica (78,2%), siendo de 28,2% en los departamentos con predominancia indígena, 36,9% en los de mayoría NARP. Cabe señalar que el ICETEX administra tres fondos del Ministerio de Educación Nacional dirigidos a población étnica, que tienen el objetivo de reducir las brechas existentes entre estas poblaciones y el promedio nacional, y de impulsar su desarrollo a través del acceso a la educación. El primer fondo que se constituyó fue el Fondo para población indígena Álvaro Ulcué Chocué, a partir de la Ley 46 de 1990, que tiene por objeto facilitar el ingreso de la población indígena a programas de pregrado y posgrado. Posteriormente, la Ley 70 de 1993 ordenó la creación de un fondo especial de becas para estudiantes de las comunidades negras de escasos recursos que se destaque por su desempeño académico. Para 2016 se estableció el Fondo de atención a población Rrom, en respuesta a la Ley 21 de 1991; sin embargo, este fondo apenas desarrolló su primera convocatoria en 2017. No obstante, el número de beneficiarios de estos fondos son insuficientes frente al potencial número de jóvenes de grupos étnicos que no logra acceder a educación por barreras económicas.

⁷⁰⁴ Definido en el artículo 39 del Decreto 1953 de 2014: Para efectos de la aplicación del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

- Educación Indígena Propia. Proceso de formación integral colectiva, cuya finalidad es el rescate y fortalecimiento de la identidad cultural, territorialidad y la autonomía de los pueblos indígenas, representado entre otros en los valores, lenguas nativas, saberes, conocimientos y prácticas propias y en su relación con los saberes y conocimientos interculturales y universales.
- Sistema Educativo indígena Propio (SEIP). Es un proceso integral que desde la ley de origen, derecho mayor o derecho propio contribuye a la permanencia y pervivencia de los pueblos indígenas.

Este proceso integral involucra el conjunto de derechos, normas, instituciones, procedimientos y acciones que garantizan el derecho fundamental a la educación indígena propia e intercultural, el cual se desarrolla a través de los componentes político-organizativo, pedagógico y administración y gestión, los cuales serán regulados por las correspondientes normas.

Los ciclos o niveles del SEIP, para efectos de la asignación y uso de recursos del Sistema General de Participaciones y del aseguramiento de la calidad y pertinencia del sistema, tendrán correspondencia y equivalencia con los niveles educativos establecidos en la Constitución Política, con los niveles de la educación superior, y con la atención de la primera infancia.

Tabla 32. Fondos de acceso a la educación superior de población étnica y número de beneficiarios

Fondo	Número de Beneficiarios (2010-2017)
Fondo Álvaro Ulcué Chocué	12.393
Fondo Comunidades negras	19.803
Fondo de atención a población Rrom	6
Total beneficiarios	38.196

Fuente: Icetex, 2018

b. Salud y nutrición

En Colombia, como en la mayor parte de Latinoamérica (Montenegro & Stephens, 2006), las personas que hacen parte de los pueblos indígenas presentan indicadores menos favorables en términos de morbilidad y mortalidad que el resto de la población. Por otra parte, los resultados negativos en términos de salud de la población negra, afrodescendiente, raizal y palenquera (NARP) se intentan explicar por problemáticas como el no reconocimiento de las particularidades de su cultura tradición y prácticas ancestrales que derivan en desigualdades y dificultades de acceso a los servicios de salud.

Es así como de acuerdo con la Tabla 31, se puede observar que el porcentaje de hogares étnicos que no tienen aseguramiento en salud es 1,37 veces mayor que en los hogares sin pertenencia étnica. La misma tendencia se presenta en los hogares étnicos que manifestaron tener barreras en el acceso a los servicios de salud ya que esta privación es 2,03 veces mayor en estos que en los hogares no étnicos.

Para 2016, entre las principales causas de defunción para los grupos étnicos se encuentran las enfermedades isquémicas del corazón tanto para los indígenas (10,8%) como para los Negros y Afrocolombianos (13,6%), mientras que para los Rrom la principal causa son las Agresiones (11,6%) y para los Palenqueros las enfermedades cerebrovasculares (12,3%). Es importante resaltar que para los grupos indígenas y palenqueros una de las principales causas de mortalidad son las enfermedades transmisibles (9,4% y 7% respectivamente) mientras que la causa de muerte asociada a desnutrición solamente es significativa para los grupos indígenas (7%). (Ministerio de Salud Protección Social, 2016).

En relación con la tasa de mortalidad infantil, en todos los grupos étnicos se presenta una mayor tasa que el total nacional y que el resto de la población. La tasa más alta la muestran los pueblos Rrom (Tabla 33), en tanto que los grupos palenqueros e indígenas ocupan el segundo y tercer puesto respectivamente, con tasas que equivalen a más de tres veces la tasa nacional. Por otra parte, para el caso de mortalidad materna el indicador para los grupos indígenas y negros y afrocolombianos equivale a más de tres veces el indicador para el total nacional y alrededor de cuatro veces en relación con el resto de la población. Es importante tener en cuenta que, para el caso de los Rrom,

raizales y palenqueros en el año de referencia no se presentaron muertes asociadas a la maternidad o no se registraron en las bases de EEVV del DANE.

Tabla 33. Tasa de mortalidad infantil y razón de mortalidad materna para grupos étnicos 2016

Grupo étnico	TMI	RMM
Indígena	34,01	195,9
ROM	159,09	0
Raizal	18,37	0
Palenquero	35,29	0
Negro, Mulato, Afrocolombiano o Afrodescendiente	13,69	156,8
Otras etnias	10,29	41,0
Total Nacional	11,09	51,27

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social-SISPRO basado en EEVV del DANE.

Las anteriores condiciones se acentúan por la ubicación geográfica de estos grupos. La población indígena y NARP se ubica en zonas rurales dispersas que implican grandes distancias o tiempos de desplazamiento para acceder a los servicios asistenciales, aumentando los riesgos frente a los desenlaces en salud por la falta de oportunidad en la atención (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

Por otra parte, en términos de aseguramiento, los grupos étnicos presentan cobertura en salud del 94,6%, destacándose la cobertura para los pueblos indígenas, palenqueros y raizales que superan el 97% por encima del total nacional que corresponde al 95,38% (ECV-DANE, 2016). Sin embargo, existen aún problemas para la identificación plena de los grupos étnicos lo que dificulta el aseguramiento del total de estos grupos.

Por último, las normas de habilitación de prestadores de servicios, específicamente las que se refieren a la infraestructura de los centros obstétricos y el equipamiento a ser utilizado, así como los protocolos de atención, son generales y no reconocen las particularidades y condiciones especiales para estos grupos de población (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010). Esto genera barreras para el acceso a la atención de las comunidades étnicas y para la incorporación de elementos y prácticas interculturales que mejoren la calidad de la atención en las instituciones de salud.

c. Primera infancia, infancia y adolescencia

Los niños y adolescentes con pertenencia étnica han tenido importantes obstáculos para el acceso a atenciones que contribuyan a su desarrollo armónico y que reconozcan las situaciones y condiciones en las que transcurre su vida. Por una parte, como indica la Tabla 33, los niños con pertenencia étnica enfrentan mayores privaciones que los niños que no la tienen. En inasistencia escolar, los hogares con pertenencia étnica enfrentan 1,7 veces más esta privación que los hogares

que no la tienen; en rezago escolar, estos hogares enfrentan esta privación 1,4 veces más y en barreras al cuidado de la primera infancia, que incluyen el acceso simultáneo a salud, nutrición adecuada y educación inicial, los hogares con pertenencia étnica enfrentan 1,45 veces más esta privación (Tabla 33)⁷⁰⁵. Por otra parte, el acceso de los niños pertenecientes a los grupos étnicos a la atención integral⁷⁰⁶ se ha visto determinado por la poca disponibilidad de servicios con enfoque diferencial étnico. Este acceso se comporta de manera distinta si se trata de la primera infancia, la infancia o la adolescencia.

Para asegurar el acceso a atenciones básicas⁷⁰⁷ de los niños menores de 6 años (primera infancia) de las comunidades étnicas, se definieron de manera concertada 14 Rutas Integrales de Atención propias intersectoriales⁷⁰⁸ a partir de procesos previos que recopilaron las recomendaciones de las comunidades frente a los ejercicios de atención, para apoyar la pervivencia física y cultural desde la primera infancia y promover el desarrollo de los niños y las niñas en sus comunidades. Los niños indígenas, Rrom, y NARP participaron de todas las modalidades de educación inicial en el marco de la atención integral y particularmente 21 comunidades étnicas implementaron la Modalidad Propia de Educación Inicial en el marco de la Ruta Integral de Atenciones, con la cual para 2018, se llegó a 64.000 niños y niñas pertenecientes a dichas comunidades.

Por su parte, el programa *Semillas de Vida*⁷⁰⁹ promueve “la interacción dinámica y permanente del territorio, la comunidad y la familia en lo relacionado con la protección, el cuidado, la crianza, la educación, la alimentación y nutrición y la participación de los niños y niñas como sujetos fundamentales en la vida de los pueblos indígenas y del resto de la sociedad colombiana” y permite implementar atenciones “conforme a lo establecido en los planes de vida, la ley de origen, el

⁷⁰⁵ Aunque el trabajo infantil es una de las variables en las que los hogares con pertenencia étnica tienen mayores privaciones que los hogares que no la tienen, esta privación requiere un análisis diferente, partiendo del hecho de que las economías de los grupos étnicos suelen dirigir los productos del trabajo a la auto subsistencia en donde la intervención de los menores de edad es parte fundamental de los procesos de construcción de la persona porque es el medio a través del cual se llevan a cabo procesos de aprendizaje, incorporación y legitimización de sus miembros en la sociedad (Organización Internacional del trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), 2010, pág. 11).

⁷⁰⁶ De acuerdo con la Ley 1804 de 2016, en su artículo 4, la atención integral “es el conjunto de acciones intersectoriales, intencionadas, relacionales y efectivas encaminadas a asegurar que en cada uno de los entornos en los que transcurre la vida de los niños y niñas, existan las condiciones humanas, sociales y materiales para garantizar la promoción y potenciación de su desarrollo. Estas acciones son planificadas, continuas y permanentes. Involucran aspectos de carácter técnico, político, programático, financiero y social, y deben darse en los ámbitos nacional y territorial.”

⁷⁰⁷ acceso a registro civil, afiliación vigente a salud en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, esquema de vacunación completo para la edad, educación inicial, modalidades de educación inicial con talento humano cualificado, valoración y seguimiento nutricional, consultas de crecimiento y desarrollo, formación a familias en cuidado y crianza, y acceso a colecciones de libros o contenidos culturales especializados

⁷⁰⁸ La Ruta Integral de Atenciones (RIA) “es la herramienta que contribuye a ordenar la gestión de la atención integral en el territorio de manera articulada, consecuente con la situación de derechos de los niños y las niñas, con la oferta de servicios disponible y con características de las niñas y los niños en sus respectivos contextos. Como herramienta de gestión intersectorial convoca a todos los actores del Sistema Nacional de Bienestar Familiar con presencia, competencias y funciones en el territorio.” (Ley 1804 , 2016)

⁷⁰⁹ Reglamentado mediante los Decretos 1953 de 2014 y 1953 de 2014.

derecho mayor, derecho propio, la Constitución Política, el bloque de constitucionalidad y la ley que establece la prevalencia de los derechos y el interés superior de los niños y niñas”.

Sin embargo, de los 1.197.634 niñas y niños en primera infancia que accedieron a atenciones priorizadas en el marco de la atención integral en el 2017, el número de niños con pertenencia étnica fue de 190.182, de los cuales 109.261 son indígenas, 80.888 NARP y 33 Rrom; esta cobertura, que llega a aproximadamente el 26% de la población total estimada en ese rango de edad por la Encuesta de Calidad de Vida (2016)⁷¹⁰, evidencia un importante número de niños en primera infancia con pertenencia étnica sin atención integral.

La situación los niños y adolescentes con pertenencia étnica, por otra parte, refleja las desigualdades de origen de los pueblos y comunidades a los que pertenecen. Se identifican: i) Movimientos transfronterizos de comunidades indígenas que ponen en riesgo la garantía de sus derechos, el RAMV⁷¹¹ identificó estos movimientos para 8.201 menores de edad de municipios del norte de Colombia, situación que también se presenta en las restantes fronteras. ii) Prácticas culturales que pueden poner en riesgo su vida, salud e integridad; iii) Víctimas del conflicto, para el año 2017, el registro único de víctimas (Unidad para las Víctimas, 2017) encontró que el 13,8% del total de víctimas correspondían a menores de edad de comunidades étnicas; iv) desigualdades producto del desplazamiento forzado, comunidades indígenas habitan en áreas urbanas con riesgo de violencias y vulneraciones de derechos (Reina Salgado, 2017, pág. 54); vi) mendicidad indígena en las principales ciudades del país, que deben atenderse de acuerdo a la Sentencia C-464 de 2014; y vi) la participación los niños con pertenencia étnica en formas de explotación económica que promueven el trabajo infantil por fuera del entorno comunitario y que ponen en riesgo a la infancia y a sus comunidades (Reina Salgado, 2017, pág. 30).

El comportamiento del acceso a las atenciones priorizadas que son necesarias para asegurar la atención integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia indígena, NARP y Rrom refleja así, inequidades que les afectan y que establecen como reto emergente organizar una respuesta institucional que aumente la cobertura principalmente en ruralidad y en el marco de los avances de país en torno a la Política de Estado para la garantía del desarrollo integral de la primera infancia (Ley 1804 de 2016), la Política Nacional de Infancia y Adolescencia y lo establecido en este PND, propendiendo por el diálogo entre estos y su herramienta de gestión que es la ruta integral de atenciones para la primera infancia, infancia y adolescencia (RIA), y lo dispuesto en los planes de vida sobre cuidado y desarrollo infantil.

d. Seguridad alimentaria y nutricional

La inseguridad alimentaria afecta en su mayoría a los grupos poblacionales más vulnerables, y en particular, a aquellas poblaciones con alguna pertenencia étnica. Por ejemplo, algunos estudios

⁷¹⁰ De acuerdo con el cálculo realizado por DNP (2018), la Encuesta de Calidad de Vida (2016) reporta 711.880 niñas y niños indígenas, NARP y Rrom de cero a cinco años.

⁷¹¹ RAMV: Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos.

(Delgado A and Naranjo H, 2017) (Wight, V., Kaushal, N., Waldfogel, J., & Garfinkel, I., 2014), para Norteamérica y Suramérica han demostrado mediante ejercicios cuantitativos que la pertenencia étnica, entre otras variables, determinan la inseguridad alimentaria en la primera infancia y en la población en general, haciendo que los hogares más vulnerables estén más propensos a experimentarla. Si bien el Gobierno nacional, así como la comunidad internacional reconocen avances importantes respecto al reconocimiento de los derechos humanos y colectivos de los grupos étnicos (DPS y FAO , 2015), estos grupos continúan siendo vulnerables en términos de inseguridad alimentaria.

En el caso colombiano, el 77% de los hogares indígenas y el 68,9% de los hogares afrodescendientes presentan inseguridad alimentaria y nutricional, frente al 52,3% de hogares sin pertenencia étnica, medida a través de la Escala Latinoamericana de Seguridad Alimentaria (ELCSA). Esta escala basa su medición en el acceso físico o económico de los hogares a los alimentos en un periodo de tiempo específico. Para el caso de Colombia, la Encuesta Nacional de la Situación Nutricional⁷¹²-ENSIN (Ministerio de Salud, 2017) en su última versión de 2015, incorpora esta escala y desagrega los resultados en tres niveles: leve, moderado y severo, este último afecta principalmente a los menores de 18 años del hogar. Para solucionar esta situación, de acuerdo a la ENSIN, alrededor del 50% de los hogares indígenas y el 16,9% de los hogares afrodescendientes han sido beneficiados con programas de la oferta estatal para promover e implementar prácticas de autoconsumo, mientras que el 71,3% y el 64,5% de los hogares indígenas y afros respectivamente, lo han sido para generar estrategias de afrontamiento a la inseguridad alimentaria en el hogar.

El 29,6% de los menores de 5 años indígenas y 7,2% de los menores hogares afros presentaron desnutrición crónica (retraso en talla para la edad), frente al 10% de los menores de 5 años sin pertenencia étnica. La desnutrición global (bajo peso para la edad) fue mayor en los menores de 5 años indígenas (7,2%) frente al 3% sin pertenencia étnica, mientras que el exceso de peso en menores de 5 años afrodescendientes fue de 5,4% respecto a 6,5% de menores de 5 años sin pertenencia étnica. Por su parte, la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses no presentó diferencias entre indígenas y afros, con 34% y 33% respectivamente, aunque es muy superior en los niños sin pertenencia étnica: 23,2% (Ministerio de Salud, 2017).

Los resultados nutricionales para escolares y adolescentes muestran que el retraso en talla es mayor en la población étnica (29,5%), en comparación con los afros (3,8%) y la población sin pertenencia étnica (6,5%); por otra parte el exceso de peso en escolares es mayor en el grupo que no tiene pertenencia étnica frente a los afros (20,9%) e indígenas (14,4%) (Ministerio de Salud, 2017).

Respecto a la situación nutricional en adultos, no se observaron diferencias en los resultados por pertenencia étnica en el porcentaje de exceso de peso (57,2% afros; 51,4% indígenas y 56,5% sin pertenencia étnica). Sin embargo, la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil (13 a 49 años) fue mayor en mujeres indígenas que en mujeres afros y en adultos sin pertenencia étnica (28,4%; 24,5% y 14,2% respectivamente). Sin embargo, la prevalencia de anemia en gestantes de 13 a 49

⁷¹² No hay cifras para los pueblos Rrom.

años fue mayor en mujeres afros (40,2%) que en mujeres indígenas (34,8%) y sin pertenencia étnica (23,4%) (Ministerio de Salud, 2017).

Es importante tener en cuenta que, en términos de disponibilidad y acceso a los alimentos, el estado de la situación de los grupos con pertenencia étnica se detalla en el componente de Inclusión Productiva de la presente línea, en tanto que las estrategias para avanzar en ámbitos como la financiación de proyectos productivos a través de los cuales se garantizan ambos, acceso y disponibilidad, se encuentran contenidos en las estrategias del componente de inclusión productiva de la presente línea.

e. Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento

Como otros grupos poblacionales vulnerables, los grupos étnicos frecuentemente enfrentan barreras de acceso a puestos de trabajo formales (la tasa de informalidad es de 82%, 10 puntos porcentuales por encima de los grupos no étnicos), en tanto que los que logran acceder, ocupan posiciones que requieren menor calificación y tienen menor remuneración que los grupos no étnicos (Fundación Corona & Fundación ANDI & ACDIVOCA, 2016).

Simultáneamente, teniendo en cuenta que la vocación del suelo determina la actividad económica de las comunidades, de los departamentos con mayor participación de resguardos indígenas y los territorios colectivos de las comunidades negras, gran parte de estos tienen, principalmente, vocación agroforestal, como por ejemplo Vaupés (20,7%), Vichada (13,9%), Guainía (13,3%) y Amazonas (29,4%) (UPRA, 2018).

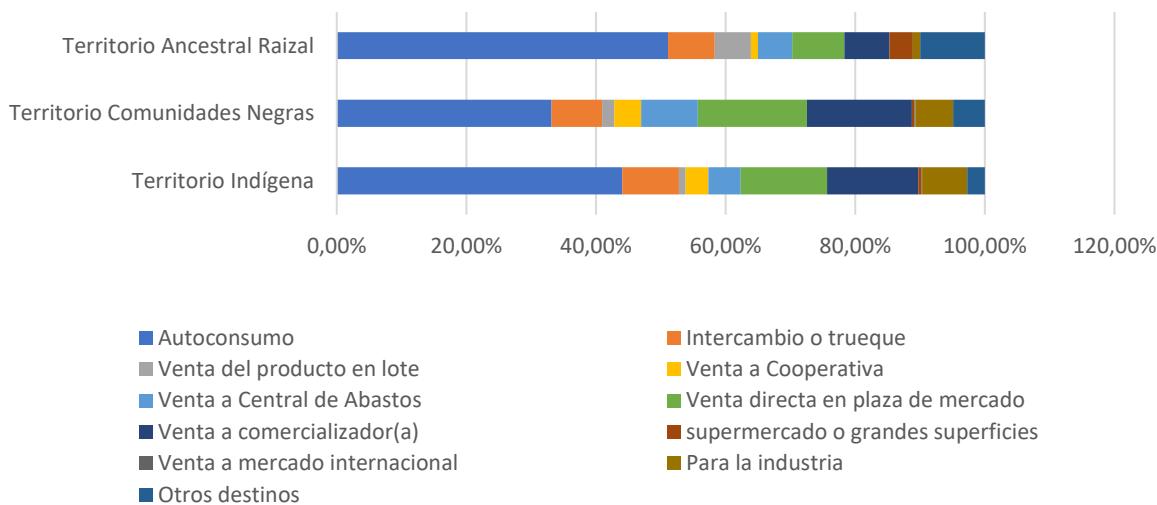
En el caso del área rural dispersa ubicada en territorios de grupos étnicos, de la proporción con uso agropecuario, el 53,9% corresponde a pastos y rastrojos, el 45,9% tiene uso agrícola y el 0,2% se destina a infraestructura. En contraste, el área rural dispersa sin territorio de grupos étnicos, el 81,8% corresponde a pastos y rastrojos, el área agrícola al 17,9% y el 0,2% tiene infraestructura agropecuaria (DANE, 2014).

Así mismo, según los resultados del Censo Nacional Agropecuario, el 90,8% del área rural dispersa ubicada en territorios de grupos étnicos tiene cobertura en bosques naturales⁷¹³, y el 6,9% tiene uso agropecuario. Estas cifras difieren considerablemente en los territorios de grupos no étnicos, ya que el 37,7% corresponde a bosques naturales y el 56,26% se destina a usos agropecuarios.

⁷¹³ El 93,0% de los territorios de pueblos indígenas censados tiene cobertura en bosques naturales, mientras que esta proporción disminuye en territorios de comunidades negras (79,4%) y en territorio ancestral raizal (66,0%).

Por último, en relación con el destino final de la producción de las Unidades Productoras Agropecuarias en todos los territorios de grupos étnicos fue principalmente el autoconsumo, seguido por la venta a comercializador, venta directa en plaza de mercado (DANE, 2014).

Gráfica 105. Participación de las UPA en el área rural dispersa censada del territorio de grupos étnicos según destino final de su producción



Fuente: Censo Nacional Agropecuario - 2014

En cuanto al uso de activos productivos para el desarrollo de las actividades agropecuarias, el 16,5% de las UPA ubicadas en territorios de grupos étnicos recibieron asistencia o asesoría técnica, el 9,8% solicitó crédito, el 16,8% declaró contar con maquinaria y el 19,8% tenía algún tipo de infraestructura.

Tabla 34. Uso de activos productivos - UPA ubicadas en territorios étnicos y no étnicos

Activo Productivo	Área rural dispersa censada en territorios de grupos étnicos		Área rural dispersa censada sin territorios de grupos étnicos	
	Sí	No	Sí	No
Asistencia técnica	16,5%	83,5%	16,6%	83,4%
Tenencia de Maquinaria	16,5%	82,0%	15,9%	81,1%
Construcciones	19,83%	78,76%	15,35%	81,65%
Solicitud de crédito	9,8%	90,2%	10,9%	89,1%

Fuente: Construcción DNP a partir de las cifras del Censo Nacional Agropecuario, DANE (2014)

Por otra parte, el 33,2% de los productores residentes en territorios de grupos étnicos pertenecía a algún tipo de asociación, como organizaciones comunitarias (21,4%), asociaciones de productores (6,3%) y cooperativas (4,7%). La más baja asociatividad se presenta dentro de las UPA ubicadas en territorios ancestrales raizales (89,8%), seguido de los territorios indígenas (71,5) y los territorios de comunidades negras (58,9%) (DANE, 2014).

En cuanto a la financiación de proyectos productivos, desde el 2015 la ANT ha apoyado 1.869 iniciativas comunitarias con enfoque diferencial étnico, asociadas a territorios legalizados a comunidades indígenas y negras. Este programa tiene como objeto contribuir al rescate de las prácticas tradicionales de estos pueblos, la promoción del autoabastecimiento alimentario, y el fortalecimiento organizacional y social para la gestión de la sostenibilidad (ANT, 2018).

En este sentido, entre enero de 2015 y julio de 2018 se beneficiaron 30.608 familias a nivel nacional a través del Programa Iraca liderado por Prosperidad Social, que busca promover el desarrollo propio de las comunidades étnicas vulnerables, en riesgo de desaparición física y cultural, así como en situación de desplazamiento forzado (DPS, 2017). Contempla las siguientes acciones:

- Implementar y fortalecer proyectos productivos comunitarios para la generación de ingresos.
- Fortalecer esquemas organizacionales y de Gobierno Propio.
- Acompañar técnica y socialmente a las comunidades, a través de visitas, encuentros y talleres liderados por profesionales y técnicos en terreno.
- Dotar materiales, insumos, herramientas, semillas para la implementación o fortalecimiento de la seguridad alimentaria.
- Acompañar a las comunidades para la elaboración e implementación inicial de rutas para la sustentabilidad y la gestión territorial.

f. Vivienda digna e incluyente, y servicios de agua y saneamiento sostenibles de alta calidad

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida (ECV 2016) y al analizar las características asociadas a la vivienda en el IPM, se encontró que el 9,45% de los hogares con miembros pertenecientes a grupos étnicos cuenta con pisos en materiales inadecuados. Así mismo, el 4,43% reportó privaciones en paredes y el 14,1% habitaciones en condiciones de hacinamiento.

Si bien esta proporción de hogares no es relativamente alta, cuando se comparan los niveles de privación a servicios laborales y educativos entre grupos étnicos y no étnicos, se observa una brecha asociada a condiciones habitacionales. Así, en el caso de materiales inadecuados en pisos, las privaciones fueron superiores para la población étnica en 5,81 p.p. en tanto que, con respecto a los materiales de paredes y hacinamiento, esta brecha fue mayor para la misma población en 2,96 p.p. y 5,35p.p., respectivamente.

Como mecanismo para mitigar las brechas entre los grupos étnicos y el resto del país en materia de acceso a vivienda, la Ley 1537⁷¹⁴ de 2012, en su artículo 13, establece que, para la definición de potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) tendrá en cuenta criterios de priorización para poblaciones afrocolombianas e indígenas.

⁷¹⁴ Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

Sin embargo, la falta de fuentes actualizadas para identificación de estas poblaciones, además del auto reconocimiento, dificulta su proceso de focalización y la capacidad de atención, en términos de la política de vivienda. Por lo tanto, la actualización de los censos de grupos étnicos se convierte en un elemento indispensable para su focalización.

Por su parte, en lo referente al Programa de Vivienda de Interés Social Rural, el Decreto 1934⁷¹⁵ de 2015 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) define la existencia de dos mecanismos que permiten realizar la postulación de los beneficiarios al subsidio: las entidades oferentes y las entidades promotoras.

- Entidades oferentes: Son las entidades que organizan la demanda de los hogares a la postulación del Subsidio Familiar Vivienda Interés Social Rural, las cuales podrán ser:
 - Entidades territoriales
 - Resguardos indígenas legalmente constituidos
 - Consejos Comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras legalmente reconocidos
 - Las entidades gremiales del sector agropecuario, únicamente para los programas de Desarrollo Rural
 - Organizaciones Populares de Vivienda
 - Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social.
 - Las demás personas jurídicas que tengan dentro de su objeto social la promoción y desarrollo de vivienda de interés social, que cumplan con los requisitos y condiciones establecidos por el MADR
 - Las Cajas de Compensación Familiar en la medida en que su normatividad lo autorice
 - Entidades promotoras: Son las entidades públicas del orden nacional responsables de brindar y/o coordinar la atención de la población que sea focalizada ante el MADR para la postulación de beneficiarios al Subsidio Familiar Vivienda de Interés Social Rural, a través programas estratégicos.
- Adicionalmente, en este Decreto se define como un hogar susceptible de postulación a los hogares rurales que cumplen con las siguientes consideraciones:
- Declaración, por parte de la autoridad competente, de situación de vulnerabilidad
 - Miembros reconocidos como víctimas del conflicto armado interno en los términos y condiciones establecidos por la Ley 1448 de 2011

⁷¹⁵ Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la reglamentación y valor del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural – VIS-

- Miembros reconocidos, mediante sentencia judicial, como beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural
- Miembros de comunidades indígenas
- Miembros de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras
- Miembros de comunidades Rrom
- Población perteneciente a los programas estratégicos del orden sectorial aprobados por el MADR

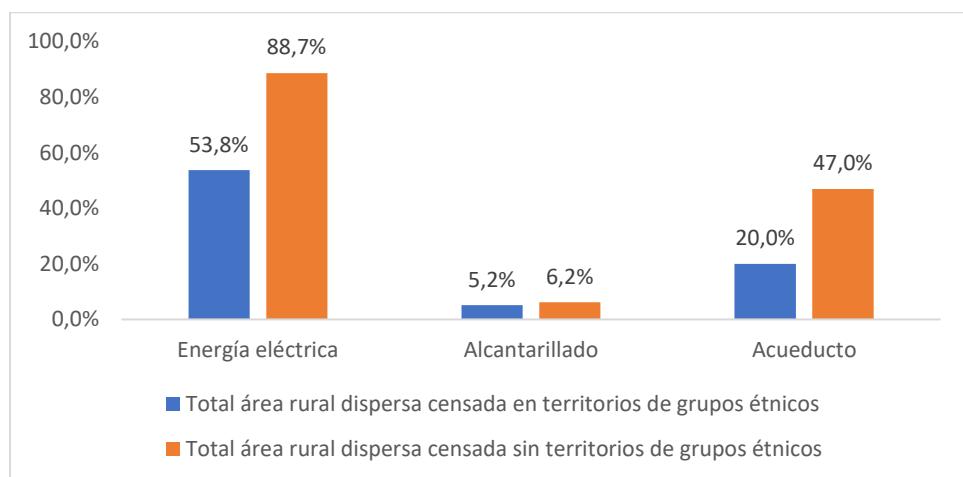
Adicionalmente, con respecto a la selección de los beneficiarios del Subsidio Familiar Vivienda de Interés Social Rural, esta se realiza a partir de la identificación que hace la Entidad Oferente de los posibles postulantes. Posteriormente esta entidad envía el listado de los hogares a la Entidad Otorgante⁷¹⁶, quien califica a los postulantes de acuerdo con criterios que incluyen ser parte de grupos étnicos (indígenas, Rrom, negros, afrocolombianos, raizales, palenqueros) lo cual evidencia una consideración especial para este grupo poblacional.

En términos de agua limpia y saneamiento adecuado, aunque la cobertura de acceso a agua limpia y saneamiento ha incrementado en los últimos años⁷¹⁷, ésta mejora no se ha materializado de forma equitativa entre los grupos étnicos y no étnicos del país. De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida de 2016, el porcentaje de hogares étnicos sin acceso a fuentes de agua mejorada fue 21,04%, mientras que en los hogares no étnicos ascendió a 7,82%. Esta incidencia también se reflejó en igual magnitud en la inadecuada eliminación de las excretas, ya que 22,6% de los hogares étnicos registraron esta privación, frente al 7,37% de los hogares no étnicos.

⁷¹⁶ A partir del Decreto 890 de 2017, por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, se definió como Entidad Otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

⁷¹⁷ Documento CONPES 3918 de 2018

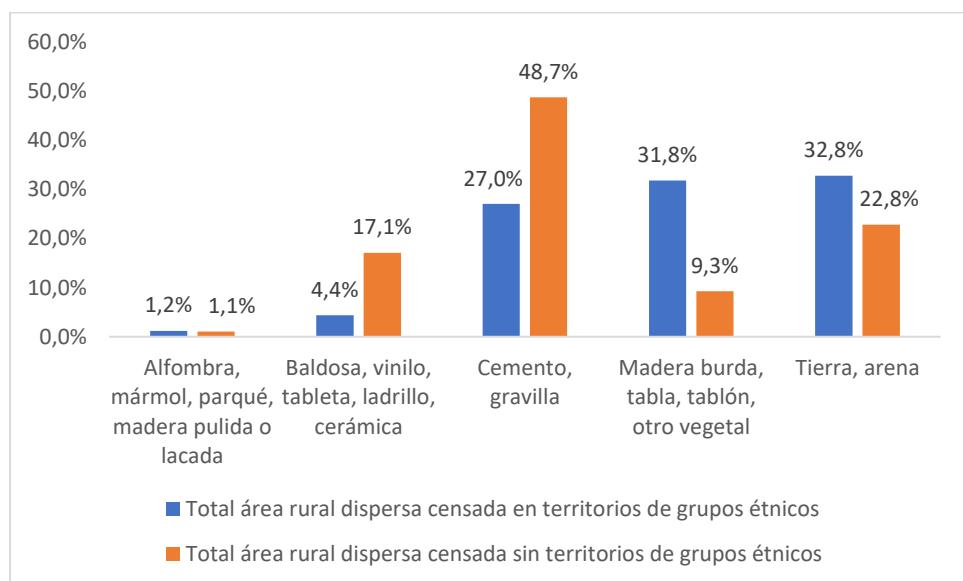
Gráfica 106. Porcentaje de vivienda del área rural dispersa con acceso a energía eléctrica, alcantarillado y acueducto, territorios de grupos étnicos y sin territorios de grupos étnicos



Fuente: Cálculos DNP con base en DANE (2014)

Especificamente en lo relacionado con la provisión de servicios en el área rural, de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario, el número de hogares con acceso a energía eléctrica, alcantarillado y acueducto es menor en el área rural dispersa con presencia de territorios de grupos étnicos. La mayor brecha se presenta en el acceso a acueducto, donde tan solo el 20% de los hogares rurales en territorios étnicos cuentan con este servicio.

Gráfica 107. Porcentaje de viviendas por material predominante de pisos para el total en el área rural dispersa censada, territorios de grupos étnicos y sin territorios de grupos étnicos

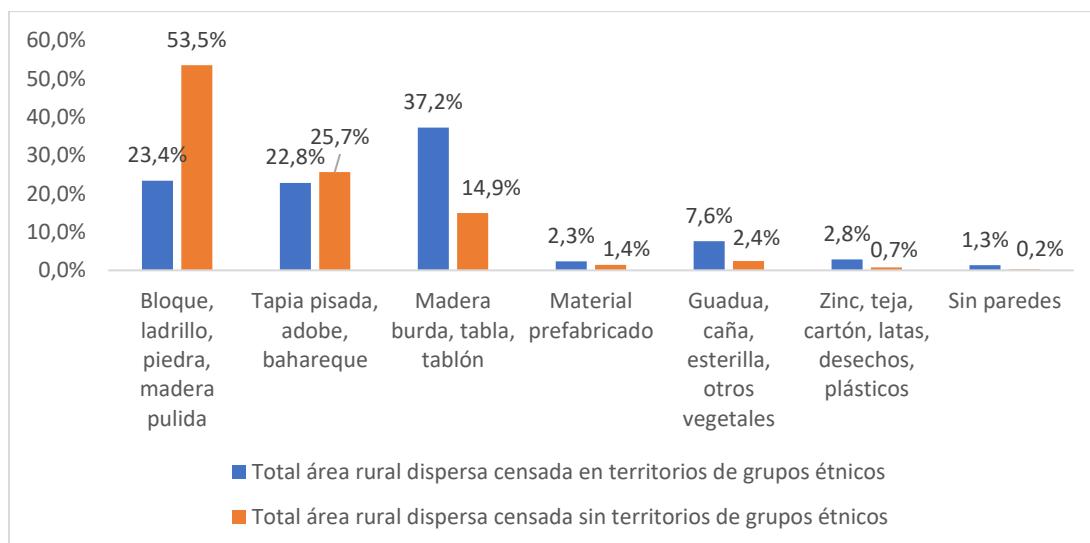


Fuente: Cálculos DNP con base en DANE (2014)

Por otra parte, el material predominante de pisos en los hogares rurales ubicados en territorios étnicos es la tierra y arena (32,8%), mientras que para el caso de los hogares rurales no étnicos es el cemento y la gravilla (48,7%).

De igual manera, el material predominante de paredes en los hogares rurales ubicados en territorios étnicos es la madera burda, tabla o tablón (37,2%), mientras que para el caso de los hogares rurales no étnicos es el bloque, ladrillo, piedra o madera pulida (53,3%).

Gráfica 108. Porcentaje de viviendas por material predominante de paredes para el total en el área rural dispersa censada, territorios de grupos étnicos y sin territorios de grupos étnicos



Fuente: Cálculos DNP con base en DANE (2014)

2. Objetivos

- Fomentar el acceso a oportunidades educativas atendiendo al reconocimiento de la cultura, tradiciones y pertenencia de la población étnica en Colombia.
- Mejorar el acceso y los resultados en salud de los grupos étnicos incorporando el enfoque intercultural
- Aumentar la atención integral de los niños con pertenencia étnica desde la primera infancia hasta la adolescencia, particularmente en la ruralidad, propendiendo por la armonización en la definición de las atenciones priorizadas, con lo dispuesto en los planes de vida de los pueblos y comunidades étnicas sobre cuidado y desarrollo infantil⁷¹⁸.

⁷¹⁸ Los objetivos y las estrategias aquí planteados se establecen acordes a la línea “Primero los niños: desarrollo integral desde la infancia hasta la adolescencia” de este Plan Nacional de Desarrollo. Ello implica que los objetivos y oferta en fortalecimiento institucional, atención integral, protección de derechos, superación de la pobreza y participación que conforman esa línea se desarrollarán de manera armónica con el enfoque diferencial étnico que aquí se detalla y servirá

- Mejorar la situación nutricional de los grupos étnicos en el país, especialmente la de la niñez indígena y los sistemas de información del estado nutricional para grupos étnicos
- Asegurar la inclusión productiva de las comunidades étnicas que habitan el territorio rural, con el fin de fortalecer su capacidad para la generación de ingresos y la seguridad alimentaria.
- Mejorar condiciones físicas y sociales de viviendas y entornos, a través de la implementación de políticas diferenciales, para el mejoramiento de vivienda y barrios de los hogares con menores ingresos.
- Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna para la población étnica, a través de la complementariedad de esquemas de compra y arriendo social de vivienda, y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos.
- Disminuir la brecha en términos de acceso a los servicios de agua y saneamiento básico de alta calidad, entre la población étnica y no étnica, a través de la implementación de esquemas diferenciales y de soluciones acordes con las características locales y sociales de la población étnica.
- Mejorar las condiciones de habitabilidad de los miembros de grupos étnicos que viven en las zonas rurales.

3. Estrategias por componente

a. Etnoeducación y formación de capital humano para poblaciones étnicas

- Para el caso de Educación preescolar, básica y media, a fin de contar con una mayor calidad educativa se redefinirán y actualizarán los modelos educativos propios existentes, con el fin de que simultáneamente sean pertinentes para cada pueblo indígena, y se pueda alcanzar su fase de implementación.
- En el marco del Programa Todos a Aprender, se realizarán procesos de formación a etnoeducadores, para el fortalecimiento de sus prácticas pedagógicas, con especial énfasis en educación inicial y la prestación del servicio educativo en zonas rurales.
- Con respecto al tránsito hacia educación superior, dadas las deficiencias en materia educativa que tienen estos grupos poblacionales, se hace necesario que el Ministerio de Educación

de base para su implementación.

Nacional evalúe la inclusión del enfoque étnico dentro de los programas de nivelación de competencias a estudiantes, tanto en temas de matemáticas como de lenguaje.

- En cuanto al acceso a educación superior, a pesar de que los fondos poblacionales de ICETEX han beneficiado a un número importante de estudiantes pertenecientes a grupos étnicos, resulta necesario revisar su focalización y beneficios, así como la generación de cupos específicos para estas poblaciones dentro de la oferta programática convencional, con el objetivo de lograr mayor acceso y cobertura. En ese sentido, es importante tener en cuenta que los puntajes en pruebas Saber 11 de estudiantes provenientes de pueblos indígenas, Rrom o afrocolombianos pueden ser sustancialmente menores a los promedios nacionales. En estos casos, será necesario establecer puntos de corte diferenciados en estas pruebas, que les permitan a estos estudiantes el acceso a los beneficios de los fondos y de otros programas de financiamiento a la demanda en educación superior.
- Se concluirá la tercera fase de consulta previa del Sistema Educativo Indígena Propio, que permitirá expedir el instrumento normativo, a fin de contar con los componentes generales bajo los cuales las comunidades podrán realizar la administración de su servicio educativo. De igual forma, se realizarán procesos de asistencia técnica, acompañamiento y fortalecimiento de los territorios indígenas para la implementación del SEIP.

b. Mejorar el acceso y los resultados en salud de los grupos étnicos

Mejorar los resultados en salud de los grupos étnicos, además de garantizar mejores condiciones para estos grupos de población que sostienen retos, requiere realizar esfuerzos en términos de la rectoría y gobernanza, de calidad y salud pública, que garanticen superar las brechas que en condiciones de salud presentan los grupos étnicos frente al resto de la población.

- Con el objetivo de fortalecer el sistema de salud propio indígena, en términos de la rectoría y gobernanza de este, de calidad y salud pública, se realizará asistencia técnica a Entidades Territoriales para la implementación del SISPI en esta población, en particular en la construcción conjunta del Plan de Intervenciones Colectivas.
- En búsqueda de la articulación de los actores en torno a la calidad, se flexibilizarán y adecuarán los criterios de habilitación de las IPS indígenas.
- En relación con la rectoría y gobernanza de la salud, se desarrollarán estrategias para promover la identificación plena de los grupos étnicos en los territorios donde se identifiquen bajas coberturas en aseguramiento.
- En términos de salud pública, se plantea la adecuación de las rutas de atención integral para la incorporación del enfoque intercultural de los grupos étnicos priorizando la ruta de promoción y mantenimiento y la ruta para la maternidad segura y parto en el hogar

c. Primera infancia, infancia y adolescencia

3. En el marco del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF como su rector y la Consejería Presidencial de la Primera Infancia como secretaría técnica de la Comisión Intersectorial de Primera Infancia (CIPI):
 - Asegurarán las acciones de coordinación y articulación interinstitucional necesarias para aumentar la cobertura de las atenciones priorizadas⁷¹⁹ en el marco de la atención integral de la primera infancia, la infancia y la adolescencia con pertenencia étnica, particularmente en ruralidad, propendiendo por el diálogo entre lo que está definido para ésta en los marcos normativos y políticos vigentes y lo dispuesto en los planes de vida de los pueblos y comunidades étnicas sobre cuidado y desarrollo infantil. De manera concreta, se fortalecerá la atención nutricional con enfoque diferencial étnico y se incorporarán servicios de salud en el piloto de articulación de oferta social en la alta Guajira en el marco del CONPES 3944 de 2018.
 - Asegurarán las acciones de coordinación y articulación interinstitucional y de dialogo con las autoridades y comunidades étnicas para la incorporación del enfoque diferencial étnico en el diseño e implementación del Subsistema de protección que se desarrolla en el capítulo “Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia” del presente PND; en particular, para identificar y anticipar vulneraciones de derechos y cualificar y fortalecer la atención y el acceso a la justicia por parte de los niños y familias de las comunidades étnicas que tienen necesidades jurídicas. Para la identificación y atención integral de niños y adolescentes en situación de mendicidad, se fortalecerá los equipos móviles del ICBF y se vinculará su atención integral a la estrategia coordinada de superación de la pobreza de este PND.
 - Realizarán los ajustes pertinentes para el desarrollo de las acciones intersectoriales en las entidades territoriales en dialogo con las comunidades y autoridades étnicas para la implementación del programa Semillas de Vida y el diseño e implementación de las rutas integrales de atenciones para la primera infancia, infancia y adolescencia en el marco de lo que está definido para esta en los marcos normativos y políticos vigentes y de lo dispuesto en los planes de vida de los pueblos y comunidades étnicas sobre cuidado y desarrollo infantil.
4. Las instituciones e instancias competentes del SNBF y de la CIPI, en el marco del Modelo de gestión territorial planteado en los capítulos correspondientes de este PND, acompañarán a partir de procesos de asistencia y cooperación técnica a las entidades territoriales y a las comunidades y autoridades étnicas, en los procesos de construcción de Rutas integrales de

⁷¹⁹ Las atenciones priorizadas para la atención integral de la infancia y la adolescencia pueden consultarse en el apartado correspondiente de la línea “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia” de este PND.

atención a la primera infancia, infancia y adolescencia con enfoque diferencial étnico de acuerdo a los lineamientos metodológicos que establezcan para ese fin.

5. El ICBF como rector del SNBF fortalecerá la implementación de los planes de acción de las acciones de la Mesa de seguimiento a la implementación de la Política pública de niñez y adolescencia afrocolombiana, negra, palenquera y raizal, y de la Mesa técnica de seguimiento a la situación de la niñez y el fortalecimiento familiar indígena en Colombia del SNBF y su capacidad para la gestión de la atención integral a niñas y niños indígenas, NARP y Rrom.
6. La Consejería Presidencial de la Primera Infancia como Secretaría técnica de la CIPI fortalecerá a las entidades miembros de la Comisión, a sus mesas técnicas y la gestión interinstitucional que se realiza en estas instancias para el dialogo con los grupos étnicos en los procesos de diseño e implementación de las rutas integrales de atención de la primera infancia propias concertadas.

d. Seguridad alimentaria y nutricional⁷²⁰

- Adecuación de la oferta de programas nutricionales del ICBF con enfoque diferencial étnico
- Implementación de rutas de atención en salud diferenciadas con enfoque diferencial étnico
- Incorporación de los servicios de salud en el piloto de articulación de oferta social en la alta Guajira en el marco del Documento CONPES 3944 de 2018, que incorpore acceso a agua, servicios de salud y proyectos de seguridad alimentaria, entre otros servicios sociales.
- Implementar un sistema de vigilancia nutricional para grupos étnicos, así como la continuidad de proceso como la Encuesta Nacional de la Situación Alimentaria y Nutricional del desarrollo de los pueblos indígenas.
- Diseño de minutas de programas alimentarios y nutricionales para pueblos indígenas que reconozcan sus costumbres y tradiciones alimentarias (DPS y FAO , 2015).
- Aumentar la cobertura de los programas para el fomento de prácticas de autoconsumo y para el afrontamiento de la inseguridad alimentaria para grupos étnicos.

e. Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento

- Proyectos productivos con enfoque diferencial étnico:

⁷²⁰ Como se mencionó anteriormente, los aspectos relacionados con el acceso a alimentos del componente de Seguridad Alimentaria y Nutricional se contemplan en el componente de Inclusión Productiva de la presente línea.

El MADR, en coordinación con DPS fortalecerán los programas diseñados para la generación de ingresos a través de proyectos productivos, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la gestión ambiental y el uso sostenible de la biodiversidad y la sostenibilidad económica. Los proyectos productivos deberán estar acordes con la función social y ecológica de los territorios y enmarcarse en los planes de vida y etnoderrollo de las comunidades, obedeciendo así a los principios de libre determinación, socialización, concertación, y acompañamiento comunitario. Dentro de estos programas se encuentra la financiación de iniciativas comunitarias en territorios legalmente constituidos de la ANT y el Programa Iraca de Prosperidad Social. Esto de conformidad con lo descrito en la línea del presente capítulo “Producir conservando y conservar produciendo”.

- Acceso a activos productivos y adecuación de tierras:

En lo relacionado con la adecuación de tierras, y de acuerdo con lo dispuesto en la línea 2.5. - Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad del campo-, se fomentará el desarrollo de distritos de riego y de sistemas alternativos para promover el uso del agua para fines agropecuarios. Para tal efecto, la ADR facilitará acercamientos y diálogos con las poblaciones étnicas en las áreas de influencia que aún no han accedido a los proyectos y servicios de adecuación de tierras, de tal manera que permita involucrarlas de manera efectiva y se garantice la sostenibilidad del servicio público de adecuación de tierras

De otro lado, y en sintonía con las estrategias propuestas en la línea 6 - Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva -, en el marco del fortalecimiento de la oferta de proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, la ADR prestará acompañamiento técnico a los grupos étnicos para que accedan de manera efectiva a activos productivos, asistencia técnica, apoyo a la comercialización y fortalecimiento de esquemas asociativos. Esta asesoría deberá considerar los saberes ancestrales, métodos de producción propios, y demás particularidades del grupo étnico.

De manera concertada con las comunidades étnicas, la ADR diseñará o adaptará a las particularidades de estos grupos, mecanismos para la inserción productiva y comercial de la agricultura desarrollada en los territorios colectivos, dentro de cadenas de valor agroalimentarias y agroindustriales. Dentro de los mecanismos se podrán contemplar esquemas de agricultura por contrato, pactada con las autoridades y representantes de las poblaciones étnicas.

Adicionalmente, la ADR promoverá los encadenamientos comerciales dirigidos a reducir la intermediación (tales como circuitos cortos), estrategias de turismo verde o etnoturismo, comercio de artesanías y demás actividades productivas establecidas por las comunidades de acuerdo con sus economías propias.

De igual manera, el MADR en coordinación con MinCIT, promoverán y declararán la implementación de denominaciones de origen con el fin de que se hagan extensivas a un mayor número de productos de los grupos étnicos del territorio nacional.

Finalmente, la ADR fortalecerá su estrategia de promoción y acompañamiento a esquemas asociativos, a través de capacitaciones en habilidades empresariales, partiendo del reconocimiento de las formas propias de producción, el concepto de bienestar de los grupos étnicos, los esquemas de autodeterminación y demás características diferenciales de esta población.

- Líneas de crédito para grupos étnicos rurales:

El MADR, profundizará los programas de educación económica y financiera dirigidos a la población rural con énfasis en las comunidades étnicas, teniendo en cuenta sus esquemas organizacionales y de gobierno propio.

Se diseñarán estrategias de socialización de los instrumentos de financiación a proyectos productivos agropecuarios para ampliar la cobertura principalmente hacia comunidades étnicas que habitan zonas rurales dispersas.

El MADR, en coordinación con MinCIT, fortalecerá los encadenamientos productivos no agropecuarios en las actividades locales rurales de las comunidades étnicas. Se buscará el apoyo de emprendimientos productivos por parte de las Comisiones Regionales de Competitividad tendientes a la generación de valor y articulación a mercados. La identificación y priorización de emprendimientos productivos contará la participación de las autoridades de las comunidades étnicas.

- Desarrollar el enfoque étnico del Modelo de Inclusión Laboral del Servicio Público de Empleo

Como parte de las estrategias de inclusión laboral, la implementación del enfoque étnico en la ruta de empleabilidad del SPE desarrollará los ajustes a los servicios básicos de atención para la mitigación de barreras que limiten la participación de personas con pertenencia étnica en el mercado laboral. Los servicios especializados deberán conciliar las necesidades y el perfil de las personas étnicas que acceden al SPE, con el objetivo de potenciar sus capacidades y proveer acceso a oportunidades reales de empleo en condiciones de igualdad.

Las fases de orientación e intermediación laboral de la prestación del servicio especializado buscarán evadir cualquier tipo de prácticas discriminatorias (por ejemplo, la selección de vacantes a partir de fotos).

- Acceso a mercados a través del fortalecimiento productivo y empresarial de los grupos étnicos

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo implementará estrategias de fortalecimiento productivo y empresarial de las economías propias de los grupos étnicos. Estas estrategias continuarán prestando asistencia técnica especializada y para el fomento del desarrollo empresarial, apoyo en la normalización y certificación de productos y servicios, y generará los encuentros comerciales locales, regionales y nacionales que promuevan el comercio justo y de oportunidad. Para la ampliación de estas estrategias a nivel urbano, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo evaluará las alternativas para apoyar iniciativas de emprendimiento y el

fortalecimiento empresarial de grupos étnicos, que contribuyan a su sostenibilidad y formalización⁷²¹.

f. Vivienda digna e incluyente, y servicios de agua y saneamiento sostenibles de alta calidad

- Incluir un enfoque diferencial en el diseño de un programa de Mejoramiento de Vivienda y Barrios (Casa Digna, Vida Digna):

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda) liderará de la mano con el DPS y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), la implementación de la estrategia integral de mejoramiento de vivienda y barrios de manera diferenciada. Para garantizar el acceso de las poblaciones étnicas, este programa contemplará las características de las viviendas y sociales de esta población. Adicionalmente, se definirán acciones afirmativas con el fin de focalizar parte de los cupos del programa hacia esta población.

- Profundizar el acceso a soluciones de vivienda digna y facilitar el financiamiento formal a los hogares de menores ingresos, a través de la focalización de grupos étnicos en el programa de arrendamiento social y de ahorro (Semillero de Propietarios).

A través de la implementación del programa Semillero de Propietarios, MinVivienda asignará subsidios de arrendamiento de vivienda nueva o usada, con opción de compra, a los hogares de menores ingresos. A través de este programa se focalizará un total de 20.000 cupos con un enfoque diferencial, para las poblaciones étnicas.

- Generar herramientas técnicas que faciliten la implementación de soluciones alternativas de agua y saneamiento básico

MinVivienda definirá los requerimientos técnicos para la implementación de soluciones sostenibles alternativas de agua y saneamiento, que contemple las características locales y sociales de la población étnica que se ubiquen en la zona urbana.

- Promover la adopción de soluciones alternativas para el acceso a agua y saneamiento

MinVivienda promoverá el uso de soluciones alternativas para el acceso a agua y saneamiento de la población étnica a través de esquemas diferenciales en la zona rural⁷²² y urbana⁷²³.

⁷²¹ El ajuste de la oferta institucional para los grupos étnicos en materia de emprendimiento para contextos urbanos guardará coherencia con el diseño de las rutas integrales para la inclusión productiva de la población en situación de pobreza y vulnerabilidad de la que trata el componente de ‘Emprendimientos sostenibles con integración al sector moderno’ de la línea *Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva*.

⁷²² Decreto 1898 de 2018

⁷²³ Decreto 1272 de 2017

- Orientar la dotación de infraestructura básica de agua y saneamiento rural de los territorios de la población étnica

MinVivienda desarrollará un esquema de asistencia técnica a las organizaciones y prestadores rurales comunitarios, para fortalecer la implementación de soluciones alternativas que beneficien la población étnica. Para esto, MinVivienda apoyará a las entidades territoriales en la adopción del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR).

- Creación de un Programa Estratégico para comunidades étnicas:

En razón a que la Política de Vivienda de Interés Social Rural permite la creación de programas estratégicos⁷²⁴, se propone que una Entidad Promotora origine un Programa Estratégico, mediante el cual entidades públicas del orden nacional puedan gestionar proyectos de vivienda focalizados a atender a las necesidades de habitabilidad de las comunidades étnicas rurales.

- Apoyar la postulación como Entidades Oferentes del SFVISR a organizaciones de comunidades étnicas:

De acuerdo con la Política de Vivienda de Interés Social Rural, los Resguardos indígenas legalmente constituidos y los Consejos Comunitarios de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras legalmente reconocidos pueden ser Entidades Oferentes, en ese sentido el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural apoyarán la postulación de estos para que puedan organizar la demanda de los hogares a la postulación del Subsidio Familiar Vivienda Interés Social Rural, en los términos que señala el Decreto 1934 de 2015.

- Fomentar el acceso adecuado a vivienda rural:

Fortalecer el Programa de Subsidio de VIS rural mediante soluciones de vivienda adecuadas al entorno rural, regional y cultural⁷²⁵ que cuenten con soluciones alternativas de agua potable y saneamiento básico⁷²⁶.

4. Metas e indicadores

⁷²⁴ Los Programas Estratégicos son mecanismos para la atención prioritaria a grupos poblacionales previamente identificados y focalizados por las Entidades Promotoras.

⁷²⁵ En los términos que se señalan en el Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural.

⁷²⁶ Vinculada con la estrategia de Esquemas diferenciales en zonas rurales y apartadas, del capítulo IX Bienes y Servicios públicos y recursos naturales: Agua potable y saneamiento básico y la estrategia de fomentar el acceso adecuado a vivienda rural, del capítulo I. Equidad: Política pública moderna para la inclusión social y productiva, Línea de Vivienda y Barrios Incluyentes.

a. Mejorar el acceso y los resultados en salud de los grupos étnicos

Indicador	Línea Base	Meta	Responsable
Comunidades indígenas con SISPI implementado	Pendiente	Pendiente	Ministerio de Salud
Departamentos con modelo de atención que incluya adecuaciones con enfoque diferencial étnico	Pendiente	Pendiente	Ministerio de Salud
Ruta para la maternidad segura y parto en el hogar con enfoque diferencial étnico diseñada	Pendiente	Pendiente	Ministerio de Salud
Ruta de maternidad materna en zona rural	Pendiente	Pendiente	Ministerio de Salud

g. Primera infancia, infancia y adolescencia

Indicador	Línea de base (2018)	Meta a 2022
Niños y niñas en primera infancia con pertenencia étnica con atención integral	190.182	214.000 ⁷²⁷
Niños en infancia y adolescencia con pertenencia étnica con atención integral	0	215.000 ⁷²⁸
Comunidades étnicas con rutas integrales con enfoque diferencial étnico para la atención integral de niños desde la primera infancia hasta la adolescencia	14 rutas integrales de atenciones con enfoque diferencial étnico para primera infancia ⁷²⁹ Rutas integrales de atenciones con enfoque diferencial étnico para niñas y niños desde la primera infancia hasta la adolescencia N.A.	28 rutas integrales de atenciones con enfoque diferencial étnico para primera infancia 14 rutas integrales de atenciones con enfoque diferencial étnico para niñas y niños desde la primera infancia hasta la adolescencia

⁷²⁷ La meta de primera infancia se calcula sobre la base de subir de 26% a 30% de cobertura para atención integral en primera infancia con pertenencia étnica con denominador ECV (2016).

⁷²⁸ La ECV (2016) estima que existen aproximadamente 1.529.000 niñas, niños y adolescentes entre 6 y 18 años con pertenencia étnica. La meta se fija con una base de 14% que fue lo logrado inicialmente por la Política de primera infancia y por esa evidencia se considera viable de alcanzar.

⁷²⁹ Reporte de Coordinación de la CIPI (2018).

h. Seguridad alimentaria y nutricional

Meta	Línea base 2018	Meta 2022
Porcentaje de hogares indígenas con inseguridad alimentaria	Pendiente	Pendiente
Porcentaje de hogares afrodescendientes con inseguridad alimentaria	Pendiente	Pendiente
Desnutrición crónica en menores de 5 años indígenas (talla/edad)	Pendiente	Pendiente
Desnutrición global en menores de 5 años indígenas (peso/edad)	Pendiente	Pendiente
Exceso de peso en menores de 5 años afrodescendientes	Pendiente	Pendiente
Prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses indígenas	Pendiente	Pendiente
Prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 59 meses afrodescendientes	Pendiente	Pendiente
Desnutrición crónica en adolescentes indígenas (talla/edad)	Pendiente	Pendiente
Prevalencia de anemia en mujeres indígenas en edad fértil (13 a 49 años)	Pendiente	Pendiente
Prevalencia de anemia en mujeres afrodescendientes gestantes (13 a 49 años)	Pendiente	Pendiente
Porcentaje de hogares indígenas con experiencias en autoconsumo	Pendiente	Pendiente
Porcentaje de hogares afrodescendientes con experiencias en autoconsumo	Pendiente	Pendiente
Porcentaje de hogares indígenas que cuentan con estrategias de afrontamiento a la inseguridad alimentaria	Pendiente	Pendiente
Porcentaje de hogares afrodescendientes que cuentan con estrategias de afrontamiento a la inseguridad alimentaria	Pendiente	Pendiente

B. Apoyo al desarrollo cultural étnico: tradiciones, valores y cultura propia

La identidad cultural de cualquier sociedad encuentra arraigo en su pasado; reconocer y valorar de dónde se proviene reafirma nuestra identidad y valores. De tal forma, en el escenario de diversidad étnica y cultural, reconocido por la Constitución de 1991, se deben fortalecer y crear mecanismos para asegurar y garantizar la protección de la diversidad cultural de los diferentes grupos étnicos que habitan en el territorio colombiano.

Es así como de la identidad y las tradiciones de los grupos étnicos, considerando sus características y la necesidad de preservar los saberes y conocimientos tradicionales de los mismos, surge la necesidad de generar iniciativas y promover aquellas existentes en el fortalecimiento de la identidad cultural

1. Diagnóstico

La situación sociolingüística de las lenguas nativas del país se encuentra en riesgo y su vitalidad etnolingüística amenazada por diversas problemáticas sociales de los territorios. Del total de lenguas nativas de Colombia se ha identificado el grado de vitalidad respecto del riesgo que presentan: el 26% de estas lenguas se encuentran claramente en peligro; 17.8% se clasifican como seriamente en peligro; 15.8% en situación crítica y el 11% han sido declaradas como extintas. El 6% se encuentran estables, pero en peligro y solamente el 1% no corre peligro. Del 16% de estas lenguas no se tiene información sobre su estado de vulnerabilidad.

Por otra parte, aunque el Sistema Nacional de Cultura (SNCu) prevé espacios de participación de representantes de comunidades indígenas y comunidades negras en los consejos municipales, distritales y departamentales de cultura, un 47% de las instancias municipales presentan dificultades en su operatividad;

Por ello, en el marco del SNCu, teniendo como referencia el Decreto 1953 de 2014 sobre la autonomía y el régimen especial de territorios indígenas, junto con la Ley 1381 de 2010 (también denominada Ley de lenguas nativas) y considerando la conexidad entre los entes territoriales, las instituciones del Estado y las comunidades étnicas, es importante continuar trabajando en la pervivencia de prácticas culturales relacionadas con el lenguaje, la música, las artesanías y los espacios brindados por los entes territoriales y las instituciones del Estado a los grupos étnicos, con el objetivo de fortalecer y preservar la identidad cultural de los grupos étnicos del país.

Para ello, el fortalecimiento de capacidades locales con el objetivo de acentuar la participación en los consejos departamentales y municipales de cultura es una iniciativa liderada por el Ministerio de Cultura que debe prevalecer, dándole importancia significativa a la territorialidad y la forma como se concibe la autonomía desde este espectro por los habitantes del municipio o departamento. Lo anterior, tiene una relación directa con la población indígena y la protección de malocas y sitios sagrados y/o tradicionales, y el apoyo, dotación y construcción de estos espacios junto con la revitalización y fortalecimiento de las lenguas propias.

2. Objetivos

- Favorecer la pervivencia cultural de las poblaciones étnicas en Colombia en su conexión con el territorio e implementar en todas las comunidades hablantes de lenguas nativas, las acciones y mecanismos orientadas al fortalecimiento y al mantenimiento lingüístico, y que se hayan consignadas en el Plan Decenal de Lenguas Nativas construido con la asesoría técnica del Consejo Nacional Asesor del Lenguas Nativas.

3. Estrategias

- Se implementará el Plan Decenal de Lenguas Nativas de Colombia en la perspectiva de reconocimiento, fomento, protección, uso, preservación y fortalecimiento de las lenguas de grupos étnicos y Lengua de Señas de Colombia para la garantía de sus derechos lingüísticos y el

de sus hablantes. Adicionalmente, se implementarán estrategias de formación de intérpretes y traductores según requerimientos técnicos y necesidades de las comunidades, y en atención a lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 1381 (Ley de lenguas nativas).

- De igual forma, se establecerán los mecanismos necesarios para la certificación de idoneidad de los hablantes de lenguas nativas, que han recibido formación como intérpretes y traductores.
- A partir de la oferta del Ministerio de Cultura en coordinación con los espacios e instancias tanto de las entidades territoriales como de las comunidades promover la participación de los pueblos indígenas y las comunidades NARP en los consejos municipales de cultura. Esto con el propósito de que sean partícipes de los procesos de elaboración e implementación de políticas y programas generados desde el territorio
- En coordinación con el Ministerio de Cultura fortalecer, mediante talleres y acompañamiento a la comunidades étnicas, los espacios de participación que incluirán muestras culturales, intercambio de saberes y eventos centrados en la música, el lenguaje, junto con la elaboración y venta de artesanías para el empoderamiento cultural de las comunidades étnicas y el diálogo con los habitantes en el territorio; esto con el fin de que el carácter pluriétnico y multicultural sea un principio rector en el momento de pensar estrategias, eventos o espacios culturales que sean incluyentes y lleguen a todos los habitantes del territorio, ya sea un municipio o un departamento.

4. Metas e indicadores

Indicador	Línea Base	Meta	Responsable
Talleres de socialización de los espacios de participación realizados	Por definir	Por definir	Ministerio de Cultura
Número de representantes de las comunidades étnicas que asisten a los consejos municipales y departamentales de cultura	Por definir	Por definir	Ministerio de Cultura
Comunidades étnicas involucradas en los procesos de gestión cultural de sus territorios	Por definir	Por definir	Ministerio de Cultura

C. Instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización de la población étnica para diseñar políticas de equidad de oportunidades

La presente línea resume las principales iniciativas que, en términos de gestión de información, de fortalecimiento de instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización para grupos

étnicos, se llevarán a cabo. Lo anterior con el propósito de contar con información cierta y oportuna, que permita tomar decisiones basadas en evidencia para el diseño, la planeación, el seguimiento y la evaluación de políticas públicas con carácter étnico.

La gestión de información es fundamental para el diseño, planeación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Así, se requiere una gestión de información eficiente que permita caracterizar y focalizar la población étnica, que facilite la toma de decisiones, y permita observar y ajustar las políticas de acuerdo con los resultados observados. Lo anterior implica contar con instrumentos y mecanismos para la gestión de información que funcionen de forma eficiente y articulada a lo largo del ciclo de gestión de información.

Con este propósito, la línea se centra en la optimización de los instrumentos y mecanismos de caracterización y focalización de población étnica. Para esto se plantean estrategias dirigidas a fortalecer i) la información estadística, censal y socioeconómica, ii) la información para la toma de decisiones en materia de inversión pública y iii) la información georreferenciada y de gestión predial y catastral.

1. Diagnóstico

a. Información estadística, censal y socioeconómica

La mejora continua de las encuestas a hogares, que ha permitido la elaboración de diagnósticos y la toma de decisiones con base en información actualizada continuamente. Sin embargo, persisten vacíos de información para contar con diagnósticos más desagregados a nivel geográfico y poblacional y, en este último punto, en particular, no existe información que cumpla unos criterios mínimos para contar con diagnósticos socioeconómicos para grupos étnicos y para el diseño de políticas públicas integrales para ellos.

De acuerdo con la Misión para la Movilidad Social y la Equidad⁷³⁰, para lograr una caracterización de calidad de los individuos se requiere de un conjunto de propiedades mínimas en los instrumentos de medición estadística, ausentes en las mediciones hoy: i) Identificación: es necesario que los instrumentos de recolección identifiquen el género, la pertenencia étnica y la orientación sexual de los individuos; ii) Representatividad: los individuos encuestados deben ser representativos del grupo de interés, preferiblemente a diferentes niveles de desagregación regional y etaria; iii) Continuidad en las mediciones: es necesaria una continuidad en las mediciones para un apropiado seguimiento de las poblaciones y la evaluación de las dinámicas de sus condiciones en el tiempo; y iv) Caracterización socioeconómica: es necesario analizar la información relevante para la adecuada caracterización socioeconómica de las poblaciones de interés.

⁷³⁰ Equidad y movilidad social. Diagnósticos y propuestas para la transformación de la sociedad colombiana / Armando Montenegro, Marcela Meléndez (compiladores). -- Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes: Departamento Nacional de Planeación DNP, 2014.

Frente al primer criterio, la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), con la cual se calcula la pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema no incluye una pregunta de autorreconocimiento. Frente al segundo, la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), con que se calcula el Índice de Pobreza Multidimensional, que sí incluye la pregunta de autorreconocimiento, tiene la limitación de no poder desagregar los indicadores geográficamente la población étnica; es decir, no tiene la representatividad suficiente para extraer conclusiones acerca de estos grupos poblacionales. Y aunque el censo poblacional sí contiene información socioeconómica para estas comunidades, no constituye una fuente para hacer actualizaciones y seguimiento continuo de la situación socioeconómica de estos grupos.

Adicionalmente, como se observa en la Tabla 35, el número total de la población étnica en las fuentes disponibles varía y carece de representatividad estadística que permita la realización de análisis con diferentes desagregaciones (segundo punto planteado por la misión). Esto evidencia los retos frente a la disposición de información diferencial para los grupos étnicos que permita avanzar no solo en el ajuste de los instrumentos actuales, sino en la definición de caracterizaciones particulares para cada grupo étnico y su medición recurrente.

Tabla 35. Población étnica en Colombia según Censo 2005 y Encuesta de Calidad de Vida 2016

Etnia	Población Censo 2005	Población ECV 2016*
Indígena	1.265.376	2.085.894
Afrocolombianos	4.016.922	4.093.048
Rrom	4.589	8.982

Fuente: Cálculos de la Subdirección de Promoción Social y Calidad de Vida del DNP con base en el Censo de Población y Vivienda 2005 y la Encuesta de Calidad de Vida 2016 del DANE.

*La muestra sólo es representativa para la población indígena a nivel nacional.

Frente al cuarto criterio, el caso particular de las comunidades indígenas no existe una definición única aceptada de lo que significa pobreza y calidad de vida lo cual indica que primero es necesario acotar cuál es la información relevante para caracterizar a esta población. Otro aspecto a tener en cuenta es que, dado que la población indígena habita principalmente en zonas rurales en donde se suele presentar un componente significativo de autoconsumo, la estimación de los ingresos y líneas de pobreza para las áreas rurales debe diferenciarse metodológicamente de la de áreas urbanas, lo cual no sucede actualmente.

Finalmente, los sistemas de información de las instituciones del Estado que interactúan o tienen oferta con comunidades étnicas no suelen contar con las mismas variables y no son interoperables, como ese el caso de los registros de autoridad o representación administrados por el Ministerio del Interior⁷³¹. En relación con lo anterior, las herramientas de focalización para la población indígena se basan en listados censales que no están centralizados y no incluyen una caracterización

⁷³¹ Es el registro que se hace de la autoridad o cabildo de las comunidades y/o resguardos indígenas ante el Ministerio del Interior por solicitud de las Comunidades.

socioeconómica por lo cual la posibilidad de diseñar criterios de focalización para programas que respondan a las características y carencias específicas de esta población es limitada.

b. Información para la toma de decisiones en materia de inversión pública focalizada para grupos étnicos

Al cierre de la vigencia 2017 la inversión de recursos públicos de fuentes tanto del nivel nacional como territorial para mejorar las oportunidades de desarrollo para los grupos étnicos fue de 2,3 billones de pesos (2,2 billones de pesos para Pueblos Indígenas, 111.006 millones de pesos para Comunidades NARP y 6.863 millones de pesos para el Pueblo Rrom).

Dentro de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), hasta el año 2015, los recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas (AESGPRI) eran ejecutados a través de la suscripción de contratos de administración entre las entidades territoriales y las autoridades de los Resguardos. Sin embargo, con la expedición de los Decretos 1953 de 2014 y recientemente el 623 de 2018, previo cumplimiento de requisitos, estos recursos pueden ser administrados por los Resguardos Indígenas, recursos que en la vigencia 2017, ascienden a 157.000 millones de pesos⁷³². Estas inversiones calculadas a partir del autorreporte que realizan tanto las entidades del orden nacional, como departamentos y municipios presentan dificultades de consistencia y extemporaneidad respecto a las necesidades de disponibilidad de datos para la toma de decisiones en materia de inversión.

Adicionalmente, para el caso de los Resguardos y Asociaciones de Resguardos como nuevos actores que administran y ejecutan recursos públicos aún se presentan desafíos para homogenizar los registros administrativos y hacerlos interoperables, registrando fuentes únicas de información por proceso institucional y de disponibilidad inmediata. En el mismo sentido, para estos nuevos actores, hace falta identificar la articulación entre las inversiones que ellos ejecutan con las visiones de desarrollo territorial desde la perspectiva incluyente, dado que dichas inversiones no se registran en sistemas de información de inversión pública.

Por tal motivo, la trazabilidad de la inversión y su correlación con los impactos y la producción de bienes o servicios para la transformación de los entornos de desarrollo en los que habitan las comunidades y pueblos de grupos étnicos es difícilmente identifiable.

⁷³² Cálculos Equipo de Asuntos Étnicos – DDDR, DNP 2018 basados en la inversión registrada en SUIFP – SPI, SISFUT y reportes sectoriales. Incluye cálculos de fuentes de PGN, SGP (Incluyendo asignaciones sectoriales de Educación, Salud, Saneamiento Básico y Agua Potable, así como recursos de la Asignación Especial del SGP para Resguardos Indígenas; SGR y Recursos Propios para Pueblos Indígenas. En el caso del Pueblo Rrom, los cálculos incluyeron inversiones financiadas con recursos de PGN y SGR. Por su parte para el cálculo de recursos de inversión para Comunidades NARP se tomaron datos de PGN y SGR.

c. Información georreferenciada y catastral

En 2016, la Dirección de Asuntos Étnicos, y en general la Agencia Nacional de Tierras, recibió una cantidad considerable de documentos y peticiones por parte del INCODER, los cuales estaban pendientes de gestión y respuesta a los ciudadanos. En la fase inicial de operación de la agencia, el volumen de documentos para gestión y archivo superó la capacidad técnica institucional instalada de la entidad, por lo que se presentaron situaciones inconvenientes como expedientes no encontrados o incompletos, y dificultades en la digitalización y georreferenciación de la información recibida (ANT, 2017).

Así mismo, la distribución territorial de la población étnica coincide con la dinámica de titulación de tierras de propiedad colectiva para grupos étnicos (TCGE) que para el año 2018 es de cerca de 38.415.518 ha lo que representa cerca del 33% del territorio nacional. Sin embargo, solo el 12,78 % de las áreas con presencia de grupos étnicos tienen información catastral actualizada; el 46,02 % de esos territorios tienen información desactualizada y 41,20% no tiene información catastral (Cálculos DNP con datos IGAC del 1ro de enero de 2018).

2. Objetivo

- Desarrollar un modelo de innovación en la gestión pública basado en la aplicación de tecnologías de información y comunicación para la disponibilidad de datos oficiales, con calidad, oportunos, interoperables y públicos, útiles a las necesidades en materia censal, estadístico y para la focalización sobre territorios y grupos étnicos.

3. Estrategias

- Construcción de una base de datos única de los territorios adjudicados a comunidades étnicas. Es necesario concluir el proceso de construcción de la base de datos única de los territorios adjudicados a las comunidades étnicas, consolidando la información del extinto INCODER y las titulaciones y solicitudes tramitadas y recibidas por la ANT y con la información predio a precio completo (extensión, densidad y jurisdicción). Lo anterior, para garantizar que la información consignada en dicha base coincida de manera exacta con los expedientes físicos, ello acompañado de un fortalecimiento de los procesos de gestión documental de la agencia. La información deberá hacer parte del Sistema de Información de Tierras que administra la ANT y articularse con iniciativas como el Sistema de Información Geográfico de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas.
- En cuanto a la estrategia de seguimiento a la evolución de calidad de vida y pobreza y medidas para su superación, se buscará:
 - El DNP, el DANE y el Ministerio del Interior, convocarán una misión de expertos que analice la viabilidad de diseñar una propuesta alternativa para la medición de la pobreza tanto

monetaria como multidimensional para cada uno de los grupos étnicos: Indígenas, NARP y Rrom.

- A partir del Censo de Población 2018, el DNP deberá realizar un diagnóstico socioeconómico para cada grupo de población étnica buscando articulación con los sistemas de información del Ministerio del Interior en esta materia.
- El DANE analizará la viabilidad y realizará las pruebas necesarias para incluir la pregunta sobre autorreconocimiento étnico en la Gran Encuesta Integrada de Hogares y garantizar la representatividad de la encuesta para las categorías indígena y NARP.
- Por otra parte, en relación con los sistemas de información (interoperabilidad) para la toma decisiones en todos los niveles de gobierno, el Ministerio del Interior, con apoyo del DNP, deberá construir un registro individual censal de población étnica que permita identificar y certificar la población perteneciente a cada etnia, junto con las características que permitan su caracterización para la focalización diferencial.
- Adoptar las metodologías estándar para la formulación, registro, programación y seguimiento de los proyectos de inversión con enfoque diferencial que se financian con recursos de la AESGPRI y enfoque diferencial del SGR y otras fuentes de inversión, así como su registro en el portal del banco único territorial de inversión.
- Establecer procedimiento estándar dentro de la verificación y monitoreo del cumplimiento de las asignaciones con enfoque diferencial de los recursos del SGR y su ejecución adecuada ejecución.
- Implementar el sistema de identificación de pertenencia étnica en las ciudades receptoras de flujos migratorios para la focalización de oferta estatal a la población perteneciente a grupos étnicos en mayor condición de vulnerabilidad.
- Fortalecer los mecanismos de identificación de Población raizal para los controles de ingreso permanencia y residencia en la isla.

4. Metas e indicadores

Indicador	Línea Base	Meta	Responsable
Diseño de la nueva estrategia para la transformación de la estrategia de asistencia técnica en materia de grupos étnicos incorporando innovaciones tecnológicas	0	1	DNP
Número de Resguardos Indígenas y Asociaciones de Resguardos Indígenas autorizados para la administración directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones que usan herramientas tecnológicas mediante el sistema de información relacionado con el ciclo de la inversión	0	7 resguardos y 1 Asociación de Resguardos.	DNP y Ministerio del Interior

Indicador	Línea Base	Meta	Responsable
pública de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones			
Sistema de Información y reporte sobre las acciones en el ciclo de la inversión pública de los recursos de la AESGPRI administrados por los Resguardos y Asociaciones de Resguardos autorizados para tal fin	0	7 resguardos 1 asociación de Resguardos	DNP
Número de entidades territoriales apoyadas con acompañamiento técnico para el mejoramiento de las condiciones de capacidad inicial de los 47 Municipios más afectados por el conflicto armado en Colombia y baja capacidad inicial -MDM- por Región del PND con mayor población étnica.	0	47	Planeación
Número de Resguardos Indígenas y Asociaciones de Resguardos Indígenas autorizados para la administración directa de los recursos de la Asignación Especial del Sistema General de Participaciones apoyados con acompañamiento técnico para el mejoramiento de la capacidad administrativa de los recursos	0	7 resguardos y 1 Asociación de Resguardos	Planeación e Interior

5. Referencias

ANT. (2017). *Informe de Gestión*. Bogotá.

DNP. (2018). *Informes de seguimiento a la gestión de recursos públicos. Pueblos Indígenas y Pueblo Rrom*.

D. Territorialidad colectiva

El desarrollo económico y social de los grupos étnicos del país, parte de reconocer el papel central de la seguridad en la tenencia jurídica y material de los territorios colectivos, sobre la pervivencia física de estas comunidades. De esta manera, el otorgar el carácter de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable al territorio, se convierte en una herramienta para la prevención de la pérdida de autonomía y autogobierno, el desplazamiento de las comunidades fuera de sus territorios, la pérdida de sus usos y costumbres, el desarraigo social, cultural y ambiental, y en general, el deterioro de su calidad de vida.

De igual manera, la constitución de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras facilita el acceso a la oferta institucional relacionada con la provisión de servicios de salud, educación, y en general, el reconocimiento de derechos. De igual manera, habilita el acceso a fuentes de financiación específicas para estos grupos poblacionales.

Asimismo, el derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra habitada por la comunidad toma en consideración dos concepciones principales: i) el reconocimiento como sujetos colectivos y no como una simple sumatoria de sujetos individuales que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos; y ii) la concepción del territorio diferenciada de la que tienen el resto de los grupos poblacionales del país. (UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2003).

Para el caso de los pueblos indígenas, el territorio constituye una base espiritual y una base material complementarias. Además de constituir el espacio que liga a numerosas generaciones con los antepasados, donde se origina su propia historia ligada a la identidad, la tierra es considerada como pariente o espacio madre a quien, por ende, se debe cuidar y proteger. (UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2003)

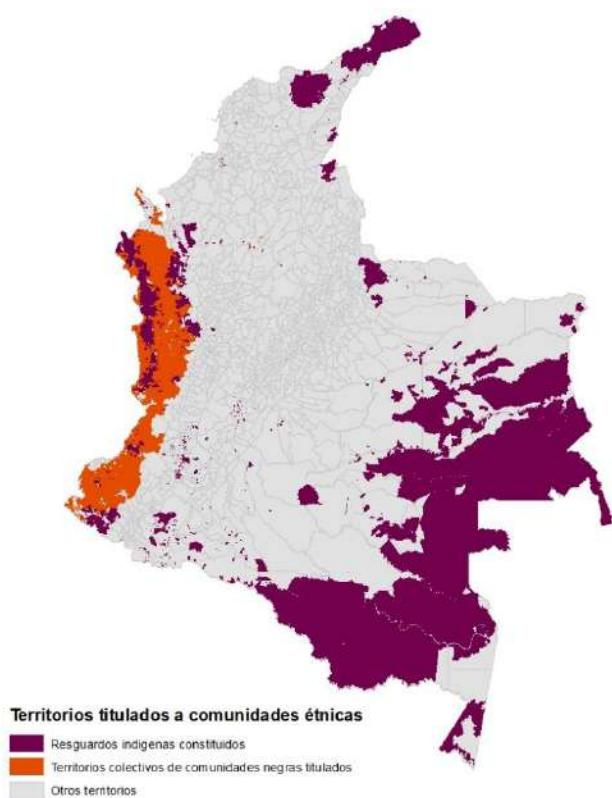
1. Diagnóstico

a. Alto número de solicitudes de titulación de comunidades étnicas desatendidas

Según la Agencia Nacional de Tierras, máxima autoridad de las tierras de la nación, a julio de 2018 se habían legalizado 772 resguardos indígenas, con una extensión aproximada de 32.653.436,78 ha. Asimismo, los territorios colectivos de las comunidades negras tienen una extensión aproximada de 5.762.081,38 ha, titulados a 207 consejos comunitarios. De esta manera, más de 38 millones de hectáreas han sido adjudicadas a las comunidades étnicas, lo que representa cerca de un 33% de la superficie continental del país⁷³³.

⁷³³ Las cifras son aproximadas dado que la Agencia Nacional de Tierra continúa en la construcción de la base de datos unificada de titulaciones a comunidades étnicas.

Gráfica 109. Territorios titulados a comunidades étnicas



Fuente: Construcción DNP a partir de las cifras de la ANT (2018)

Por otra parte, la ANT ha recibido cerca de 889 solicitudes de constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas, y más de 286 solicitudes de titulación colectiva por parte de las comunidades negras. Algunas de éstas datan de más de una década y existen múltiples fallos judiciales que buscan proteger los derechos territoriales y mejorar la supervivencia de las comunidades étnicas del país.

2. Objetivos

- Asegurar el goce efectivo de los derechos territoriales para el aprovechamiento sostenible y sustentable orientados a la cohesión comunitaria por parte de las comunidades étnicas.

3. Estrategias por componente

b. Territorialidad colectiva: atención al rezago y delimitación del territorio

Atención al rezago de solicitudes pendientes a través de un esquema de priorización e Información sobre titulación a comunidades étnicas unificada.

El MADR, a través de la ANT, definirá un esquema de priorización que permita la descongestión de las solicitudes represadas de constitución y ampliación de resguardos indígenas, así como las solicitudes de titulación colectiva por parte de las comunidades negras. Esta priorización deberá contemplar, entre otros, criterios como:

1. Cumplimiento de órdenes judiciales.
2. Nivel de riesgo o afectación de la pervivencia de la comunidad étnica solicitante.
3. Comunidades que ocupen o posean tierra para legalizar como propiedad colectiva.
4. Comunidades en condición de víctimas (pueblos cobijados bajo la sentencia T-025 de 2004 y los autos de seguimiento 004 y 005 de 2009).
5. Comunidades beneficiadas con compra de predios por parte de la ANT
6. Procedimientos avanzados (que ya hayan culminado la etapa de visita y elaboración de estudio socioeconómico).
7. Procedimientos enmarcados en los compromisos del Gobierno Nacional en espacios de concertación con comunidades étnicas.

Asimismo, este esquema podrá ser utilizado y adaptado, en caso de requerirse, para las solicitudes de saneamiento y la programación de adquisición de predios. Los lineamientos derivados de este modelo de priorización deberán ser concertados con los espacios de interlocución con los pueblos y organizaciones indígenas y las comunidades negras.

De esta manera, la titulación colectiva a comunidades étnicas debe partir del inventario de solicitudes represadas, identificando claramente la pretensión territorial, así como la identificación de órdenes judiciales y compromisos previamente adquiridos por el Gobierno Nacional. Adicionalmente, se deben tener en cuenta los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) y la disponibilidad de tierras, con el fin de no generar conflictos con otras comunidades que también habiten dichas zonas. Adicionalmente, se debe definir un tratamiento diferenciado que permita dar solución al trámite de las solicitudes incompletas.

Delimitación del territorio para comunidades étnicas

En materia de protección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas en aislamiento, el Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), implementará el Decreto 1232 de 2018, el cual dispone que los territorios ancestrales de estos pueblos tendrán la condición de intangibilidad. La implementación del Decreto permitirá que los Pueblos Indígenas en aislamiento en ningún caso sean intervenidos o despojados de sus territorios, ni sean objeto de políticas, programas, acciones, proyectos, obras o actividades privadas, públicas, académicas o investigativas que promuevan el contacto o realicen intervenciones en sus territorios.

Por otra parte, la ANT debe continuar la socialización e implementación del Decreto 2333 de 2014 mediante al cual se establecen mecanismos para la efectiva protección y seguridad jurídica de territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Para ello se requiere fortalecer la capacidad de gestión de la entidad (especialmente en materia de verificación en campo) para realizar la correcta ejecución de los procedimientos para la emisión de medidas de protección provisional.

En cuanto a la clarificación de la vigencia legal de los títulos de resguardos de origen colonial y su respectiva reestructuración cuando haya lugar, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán finalizar el proceso de reglamentación. Esta reglamentación deberá establecer el trámite para la clarificación en las etapas de solicitud, comunicación a terceros, medios de prueba, visita en terreno, informe jurídico, histórico, cultural y topográfico, y oposición, entre otros.

El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio del Interior, concluirá el proceso de consulta previa del Estatuto Raizal, con el fin de reglamentar los mecanismos para el acceso y formalización de la propiedad inmobiliaria, así como la efectiva protección, saneamiento y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados y/o poseídos tradicionalmente por el pueblo raizal.

Finalmente, los servicios de delimitación (visitas técnicas de levantamiento de información, estudio jurídico y geográfico, socialización del estudio e instalación de mojones y vallas, entre otros) serán priorizados de acuerdo con la identificación de posibles tensiones sobre el territorio y según lo acordado en los espacios de concertación con las comunidades étnicas. Esta labor estará a cargo de la ANT con el apoyo del IGAC.

4. Metas e indicadores

Por definir

5. Referencias

ANT. (2018). *Informe de Gestión ANT - 2017*.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Informe Anual 2017*.

DANE. (2014). *Censo Nacional Agropecuario 2014*. Obtenido de Actividad agropecuaria y población en Territorios de Grupos Étnicos: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-5-Etnicos/5-Presentacion.pdf>

DPS. (2017). *Enfoque Diferencial*. Obtenido de <http://www.dps.gov.co/pro/ips/Paginas/IRACA---Enfoque-Diferencial.aspx>

UAEGRTD. (2018). Proyecto de Inversión 2019. Colombia.

UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela. (2003). *Los pueblos Indígenas en Colombia - Derechos, Políticas y Desafíos*. Obtenido de <https://www.unicef.org/colombia/pdf/pueblos-indigenas.pdf>

E. Conectar territorios, gobiernos y poblaciones

Los niveles de concentración de la población étnica a nivel territorial en Colombia, así como las particularidades de los territorios y las capacidades de los gobiernos locales, presentan un reto para promover acciones de política pública orientadas a profundizar un desarrollo territorial inclusivo y sustentable. Desde esta perspectiva el diseño de estas políticas debe fijar varios focos de atención y su interrelación, para lo que se proponen las siguientes categorías: i) áreas de la geografía nacional en las que se concentra mayor población de grupos étnicos – caso Amazonas, Putumayo, Nariño, Cauca, Chocó Guajira, Amazonas y San Andrés Providencia y Santa Catalina -; ii) áreas en las que coinciden diferentes categorías de ordenamiento y uso del suelo, entre ellas los territorios colectivos de grupos étnicos (Banco Mundial, 2018), iii) una aproximación a las dinámicas de aglomeraciones urbano rurales y a los territorios funcionales (RIMISP - DNP, 2018) y su revisión para el caso de la densidad poblacional étnica y finalmente iv) las zonas más afectadas por el conflicto armado. Estas categorías favorecen la identificación de focos de intervención de las acciones en concordancia con las nociones de bienestar de todos los actores que confluyen en el territorio (Angulo, Solano y Tamayo, 2018), buscando así maximizar los beneficios.

1. Diagnóstico

La población étnica en Colombia tiene presencia a lo largo y ancho de todo el territorio nacional, con dinámicas de localización y movilidad que hoy presentan concentraciones tanto en zonas rurales como urbanas. Así, el 78,6% de la población indígena es rural mientras que el 72,7% de la población

negra, afrodescendiente, raizal y palenquera, así como el 94,15% de la Rrom es urbana (DANE, 2007).

Si se revisa el análisis de tipologías propuesto por la OCDE⁷³⁴, abordado en la línea “Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo” del capítulo “Conectando territorios, gobiernos y poblaciones”, basadas en la clasificación de subregiones funcionales (RIMISP - DNP, 2018)⁷³⁵ para el caso de la población perteneciente a los grupos étnicos se observa el siguiente comportamiento:

Tabla 36. Tipologías de subregiones funcionales para el caso de grupos étnicos

Tipología	Población Étnica (%)	Afro (%)	Indígenas (%)	Rrom (%)
Intermedio	17,53%	12,57%	4,95%	0,00%
Predominantemente rural cercano a ciudad	17,05%	9,46%	7,58%	0,00%
Predominantemente rural	22,30%	14,72%	7,58%	0,00%
Predominantemente urbano	9,67%	8,90%	0,75%	0,02%
Total general	13,75%	10,38%	3,36%	0,01%

Fuente: Elaboración propia GET – EAE DDDR. DNP, 2018

Como se analizó en el capítulo de Conectando, Territorios, Gobiernos y Poblaciones del Plan, estas tipologías, son útiles para: i) el diseño de las intervenciones en los territorios a través de políticas, planes, programas o proyectos; ii) para la planificación y el ordenamiento del territorio y iii) para la focalización de ofertas y recursos, y de las agendas de desarrollo local, todo lo anterior en un ejercicio de corresponsabilidad con los grupos étnicos, de tal manera que se satisfagan las necesidades de bienestar de manera adecuada.

En este sentido para el caso de los grupos étnicos cuya densidad poblacional se concentra en las tipologías “intermedias y rurales” más cercanas a ciudades, las acciones deberán dirigirse a generar mayor conectividad y acceso a bienes y servicios tanto públicos como privados. Por su parte, los grupos étnicos cuya concentración es mayor en áreas “intermedias y rurales” con menos facilidades de acceso a los centros urbanos, el conjunto de acciones o intervenciones deberán dirigirse a mejorar la productividad y el bienestar, crear mejores conexiones físicas hacia los nodos de desarrollo más cercanos en aquellos lugares donde sea posible y promover actividades

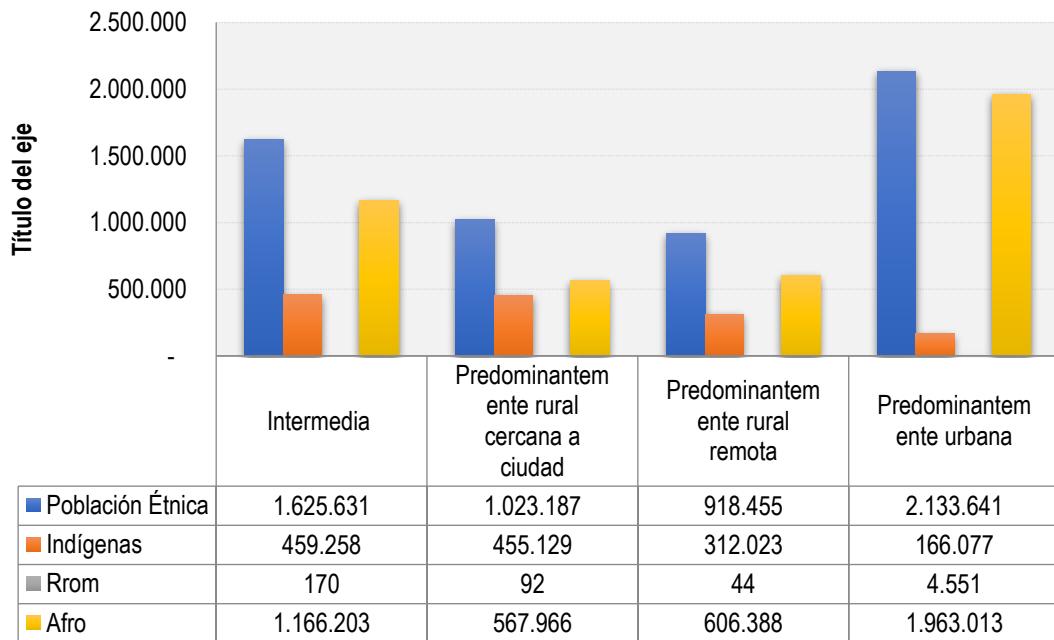
⁷³⁴ El presente PND adopta el paradigma de desarrollo regional de la OCDE que tiene como objetivo promover la competitividad regional.

⁷³⁵ La metodología de tipologías aquí abordada para la población étnica puede revisarse en función de la invisibilidad o la distorsión estadística de los grupos étnicos que incide en las posibilidades de análisis de todas las variables, así como en las dificultades de muestreo para el levantamiento de información en campo, como se analiza en la línea de innovación y aplicación de tecnologías para una mejor gestión pública, es útil para identificar posibles

agropecuarias y actividades productivas no agropecuarias relacionadas con servicios ambientales sostenibles y turísticos.

Los resultados de cada tipología de acuerdo con la concentración de grupos étnicos se presentan a continuación:

Gráfica 110. Concentración de población por grupo étnico y por tipología de Subregiones Funcionales



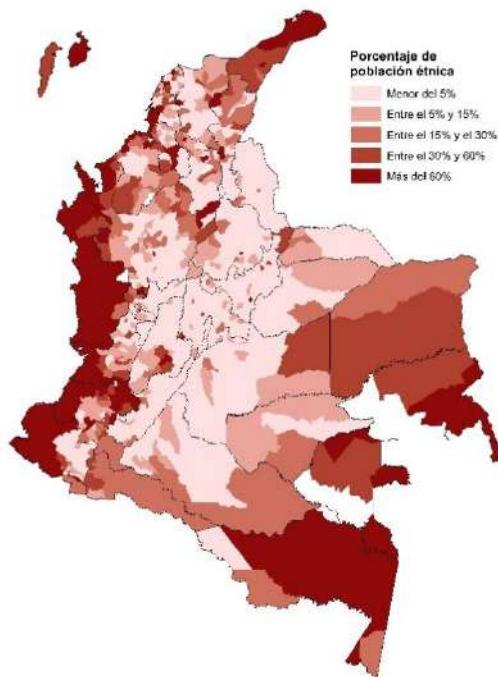
Fuente: Elaboración propia GET-EAE DDDR. DNP, 2018.

** La población correspondiente al Pueblo Rrom no se aprecia en la tabla, porque representa menos del 0.01% de la población en Colombia. Sin embargo, esta se localiza en la tipología “Predominantemente urbana”

De manera agregada la densidad poblacional por entidad territorial es la que se aprecia a continuación:

Gráfica 111. Mapa de entidades territoriales con mayor concentración de población étnica

Fuente: Elaboración propia DDDR-DNP, 2018.



Otra perspectiva de análisis probable se basa en la concentración de **Tierras con Títulos Colectivos Para Grupos Étnicos -TCGE-**⁷³⁶. Tal como se mencionó en la línea Territorialidad colectiva, a 2014, del total del área rural dispersa que corresponden a 111,5 millones de hectáreas, 39,9 son TCGE⁷³⁷; por su parte, de esta área 1.998 hectáreas corresponden al territorio ancestral del Pueblo Raizal. Adicionalmente, del total de TCGE equivalentes al 35.8 % del total del área rural dispersa, 90.8% de esta área tiene cobertura en bosques naturales, 6.9% uso agropecuario, y el 2.3% restante, está en uso de suelo no agropecuario y otros usos y cobertura de tierra. (DANE, 2016).

La mayor densidad poblacional étnica, coincide con la mayor distribución de títulos de propiedad colectiva con algunas excepciones en los departamentos de San Andrés, Providencia y Santa Catalina dadas las particularidades territoriales del Pueblo Raizal (títulos individuales de propiedad por heredad y transacción en el mercado local inmobiliario) y los Departamentos de Guajira, Amazonas, Guainía, Vaupés y Vichada, que presentan altas concentraciones de población indígena por departamento en un número menor de Resguardos cuya extensión es considerable, presentan

⁷³⁶ Estas formas colectivas de propiedad corresponden a las Tierras Colectivas de Consejos Comunitarios para las Comunidades Negras y Resguardos para Pueblos Indígenas. Los raizales no cuentan con figuras colectivas de propiedad porque su vínculo de identidad con el territorio se construye a partir de títulos de propiedad privada por herencia. Para el caso del Pueblos Rrom si bien existe la forma organizativa de Kumpañy, esta no constituye

⁷³⁷ Estas formas colectivas de propiedad corresponden a las Tierras Colectivas de Consejos Comunitarios para las Comunidades Negras y Resguardos para Pueblos Indígenas. Los raizales no cuentan con figuras colectivas de propiedad porque su vínculo de identidad con el territorio se construye a partir de títulos de propiedad privada por herencia. Para el caso del Pueblos Rrom si bien existe la forma organizativa de Kumpañy, esta no constituye

características comunes de dispersión geográfica, baja densidad poblacional (número de personas por kilómetro cuadrado); distinto a lo que sucede en departamentos como Cauca y Tolima.

Realizando el análisis de la distribución de TCGE de acuerdo con la regionalización propuesta en este Plan Nacional de Desarrollo se concluyen los siguientes resultados:

Tabla 37. Participación porcentual por región del PND 2018-2022 de Ha de títulos colectivos de grupos étnicos del total del área regional y departamental⁷³⁸

Región PND	Departamentos	Hectáreas-Ha-Figura de OSPR								
		Has de Resguardos Indígenas	%	Has de Consejos comunitarios con títulos colectivos de Comunidades Negras	%	Total Has de tierras colectivas de grupos étnicos por departamento	Total Has de tierras colectivas de grupos étnicos por región	Superficie total en Has por departamento	Superficie total en Has por región	% total de territorio étnico en región
RAP Eje y Antioquia	Antioquia	327.288	5,15%	269.485	4,24%	596.773	637.887	6.361.200	7.748.500	8,23%
	Caldas	678	0,09%	0,00	0,00%	678		788.800		
	Quindío	141	0,08%	0,00	0,00%	141		184.500		
	Risaralda	29.381	7,10%	10.914,00	2,64%	40.295		414.000		
	Subtotal Regional	357.488	4,61%	280.399	3,62%	637.887		7.748.500		
RAP Pacífico	Cauca	183.047	6,25%	578.079,00	19,72%	761.126	4.359.900	2.930.800	13.124.600	33,22%
	Chocó	1.290.024	27,72%	352.985,00	7,59%	1.643.009		4.653.000		
	Nariño	324.249	9,75%	1.210.396	36,38%	1.524.645		3.326.800		
	Valle del Cauca	29.752	1,34%	391.368,00	17,68%	421.120		2.214.000		
	Subtotal Regional	1.827.072	13,92%	2.532.828	19,30%	4.359.900		13.124.600		
Región Central	Bogotá	0	0,00%	0,00	0,00%	0	190.930	160.500	9.245.600	2,07%
	Boyacá	173.619	7,49%	0,00	0,00%	173.619		2.318.900		
	Cundinamarca	200	0,01%	0,00	0,00%	200		2.421.000		
	Huila	14.214	0,71%	0,00	0,00%	14.214		1.989.000		
	Tolima	2.897	0,12%	0,00	0,00%	2.897		2.356.200		
Región Santanderes	Subtotal Regional	190.930	2,07%	0	0,00%	190.930	190.930	9.245.600	9.245.600	2,07%
	Norte de Santander	16.427	0,76%	0,00	0,00%	16.427	16.427	2.165.800	5.219.500	0,31%
	Santander	0	0,00%	0,00	0,00%	0		3.053.700		
Orinoquia	Subtotal Regional	16.427	0,31%	0	0,00%	16.427	16.427	5.219.500	5.219.500	0,31%
	Arauca	133.254	5,59%	0,00	0,00%	133.254	4.199.399	2.381.800	25.433.500	16,51%
	Meta	475.531	5,55%	0,00	0,00%	475.531		8.563.500		
	Casanare	14.811	0,33%	0,00	0,00%	14.811		4.464.000		
	Vichada	3.575.803	35,67%	0,00	0,00%	3.575.803		10.024.200		
RAP Caribe	Subtotal Regional	4.199.399	16,51%	0	0,00%	4.199.399	4.199.399	25.433.500	25.433.500	16,51%
	Atlántico	0	0,00%	0,00	0,00%	0	1.800.202	338.800	13.228.810	13,61%
	Bolívar	0	0,00%	3.447	0,13%	3.447		2.597.800		
	Cesar	180.653	7,89%	0,00	0,00%	180.653		2.290.510		
	Córdoba	12.317	0,49%	0,00	0,00%	12.317		2.502.000		
	La Guajira	1.302.960	62,50%	0,00	0,00%	1.302.960		2.084.800		
	Magdalena	300.524	12,96%	0,00	0,00%	300.524		2.318.800		
	Sucre	301	0,03%	0,00	0,00%	301		1.091.700		
Kriol & Sea Flower Region	Subtotal Regional	1.796.755	13,58%	3.447	0,03%	1.800.202	1.800.202	13.228.810	13.228.810	13,61%
	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	-	0,00%	-	0,00%	0	0	4.400	0	0,00%
	Subtotal Regional	0	0,00%	0	0,00%	0		4.400		
Amazonia	Amazonas	8.818.163	80,41%	0,00	0,00%	8.818.163	22.790.331	10.966.500	40.334.800	56,50%
	Putumayo	50.699	2,04%	0,00	0,00%	50.699		2.488.500		
	Guanía	6.517.585	90,22%	0,00	0,00%	6.517.585		7.223.800		
	Caquetá	632.353	7,11%	0,00	0,00%	632.353		8.896.500		
	Guaviare	2.036.639	38,10%	0,00	0,00%	2.036.639		5.346.000		
	Vaupés	4.734.892	87,46%	0,00	0,00%	4.734.892		5.413.500		
	Subtotal Regional	22.790.331	56,50%	0	0,00%	22.790.331	22.790.331	40.334.800	40.334.800	56,50%
Océanos**	Océano Pacífico y Océano Atlántico	0	0,00	0,00	0%	0	0	0	0	0,00%
	Océano Atlántico	0	0	0	0	0		0		
	Total Nacional	31.178.402	27,27%	2.816.674	2,46%	33.995.076	33.995.076	114.339.710	114.335.310	29,73%

⁷³⁸ ** En esta gráfica no se incluyen resultados para la Región Océanos dado que sobre estos no se adjudican títulos de propiedad colectiva para grupos étnicos. Tampoco se incluyen datos de titulación colectiva para la Kriol & Sea Flower Region porque no existe las figuras de tierras con título colectivo, sin embargo, tanto sobre la jurisdicción de la plataforma continental y marítima de Colombia se reconoce el territorio ancestral del Pueblo Raizal y que, a lo largo de la costa pacífica y caribe, existen losas estrechos entre las comunidades y su desarrollo a través del mar.

Fuente: Elaboración propia DDDR partir de datos de Ordenamiento Social de la Propiedad – ANT-, en Terridata. DNP, 2017.

Esta dinámica de titulación de la tierra supone un doble efecto sobre los niveles territoriales: i) constituyen el hecho generador de recursos de compensación predial como fuente de recursos propios para los municipios en cuya jurisdicción se encuentran estos títulos colectivos⁷³⁹; ii) las condiciones de aprovechamiento y por tanto las categorías del uso de suelo en estos territorios están directamente influenciadas por los vínculos de los grupos étnicos con sus territorios y su visión de ordenamiento frente el mismo. En este sentido, los retos en materia de ordenamiento y fortalecimiento institucional y fiscal para las regiones, también debe considerar el fortalecimiento y la articulación de los grupos étnicos y sus territorios, en la planificación local y en generar capacidad instalada para la gestión del desarrollo de las propias comunidades pues de esta forma se aporta un mejor uso de los recursos disponibles.

Por otra parte, para los resguardos y comunidades indígenas, negras, raizales y palenqueras supone, la participación en los ingresos corrientes de la nación a partir de la asignación especial del Sistema General de Participaciones, y, de otra parte, asignaciones con enfoque diferencial en el Sistema General de Regalías. Por otra parte, es relevante mencionar que este análisis regional también permite identificar las dinámicas de concentración de población y TCGE en zona de frontera así: 53 pueblos indígenas, la población Raizal de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las comunidades negras o población afrocolombiana, principalmente, en la frontera con Panamá y Ecuador, y la gran mayoría del pueblo Rom o Gitano en el área metropolitana de Cúcuta. Los resguardos indígenas constituyen el 27% del área territorial nacional y se ubican principalmente en 5 departamentos fronterizos (La Guajira, Vichada, Vaupés, Guainía y Amazonas).

Esto implica que, en los departamentos de frontera, el 21,7 % del total de la población pertenece a grupos étnicos (854 mil habitantes), de los cuales, 765.156 (89,5%) habitan en la frontera con Venezuela y Ecuador. Así mismo, los departamentos de frontera albergan el 49 % del total de la población indígena del país y el 22% de la población afrocolombiana, así como el 8,54% de la población Rrom. Casi el 70 % de los resguardos indígenas y el 71 % de las titulaciones colectivas de comunidades negras se encuentran en departamentos de frontera.

No obstante, las potencialidades, la diversidad cultural y étnica, y su favorable localización para el desarrollo económico, los departamentos y municipios fronterizos del país muestran índices de considerable rezago socioeconómico respecto al resto de la nación⁷⁴⁰.

⁷³⁹ Actualmente existen mecanismos de compensación predial a través de trasferencias directas que hace la Nación a los Municipios en cuya jurisdicción se encuentran títulos colectivos de Pueblos Indígenas (Resguardos) y de Comunidades Negras (Consejos Comunitarios con títulos colectivos). Para el caso de Departamentos en cuya jurisdicción se encuentran los antiguos corregimientos departamentales no existe una compensación predial por territorios colectivos indígenas, es decir por los Resguardos.

⁷⁴⁰ Aunque un análisis de la pobreza multidimensional se presenta en la línea de equidad para la inclusión social algunos datos relevantes para las fronteras son: El PIB de los departamentos de frontera en la estructura del PIB nacional para 2010 era de \$ 46,8 billones de pesos a precios constantes de 2005 que equivalen al 11,04 % del producto interno bruto nacional. Para 2011 este valor era de \$ 49,6 billones de pesos a precios constantes de 2005 (10,96 %); en 2016 este valor fue de \$ 55,4 billones de pesos equivalente al 10,2 %. Por otra parte, el PIB per cápita a precios corrientes de los

Pasando de la perspectiva del análisis de zonificación -urbana o rural- y de regionalización que ofrece una perspectiva de intervención subregional, a continuación se añaden más elementos de análisis, esta vez para pensar las intervenciones a nivel de entidades territoriales teniendo en cuenta que todo diseño de política pública construida en el nivel nacional, pasa por la capacidad de oferta de bienes y servicios que los gobiernos locales brindan directamente a la población y la autogestión del desarrollo de los grupos étnicos ⁷⁴¹.

Teniendo en cuenta la dinámica de concentración poblacional y tomando como parámetro de análisis la *Medición del Desempeño Municipal (MDM)* se evidencia que las situaciones de inequidad que presenta la población étnica tienen alta correlación con las regiones donde se encuentran ubicadas (Cárdenas, Ñopo, & Castañeda, 2012).

A 2018, el análisis de los componentes de gestión y resultados para establecer el nivel de capacidad inicial con que cuentan las entidades territoriales⁷⁴² metodología abordada en el capítulo de Conectando gobierno, territorios y poblaciones, la mayor concentración de población étnica está en el grupo 5, que equivale al nivel de capacidad inicial más bajo.

De acuerdo con los análisis propios de información, departamentos como Amazonas, Guainía y Vaupés (con la particularidad de los antiguos corregimientos departamentales) y Atlántico, Bolívar, Cauca, Choco, Córdoba, Guajira, Nariño, Sucre y San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cuentan con población étnica por encima del 70% de la población total departamental, lo que supone además una alta titulación a tierras de grupos étnicos. Sin embargo, los resultados en la capacidad de generación de recursos propios y las posibilidades de inversión de estos recursos en atención de servicios como salud y educación por citar algunos ejemplos, aun presentan rezagos. Por su parte, departamentos como Cauca con dos de sus municipios, Puerto Tejada y Villarrica, así como Quibdó en el Chocó si bien concentran población perteneciente a grupos étnicos, cuentan actualmente con mejores dotaciones iniciales que el promedio de municipios que concentran población de grupos étnicos para la gestión y los resultados en sus territorios.

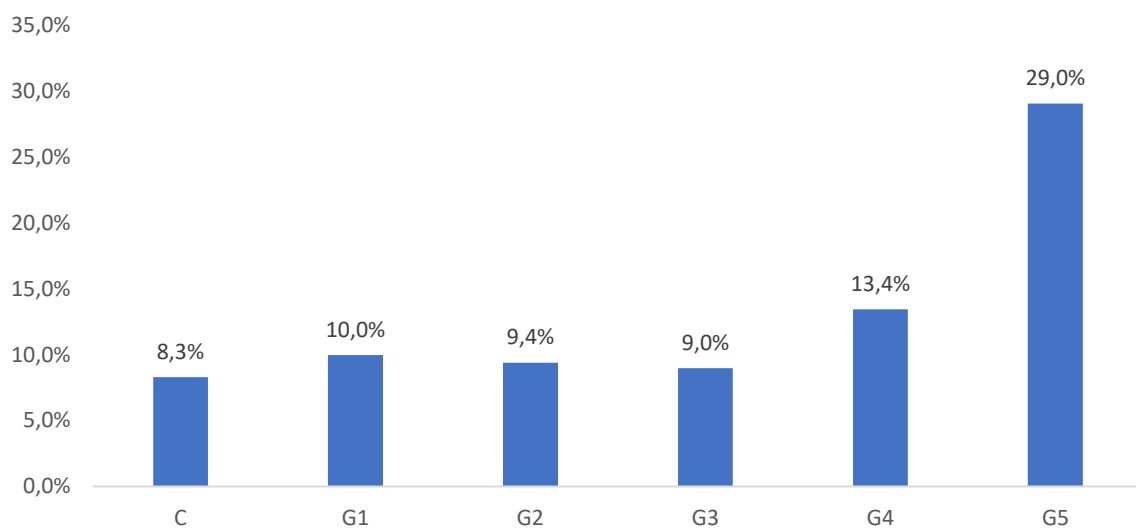
departamentos fronterizos, según cifras de 2016, alcanzaba los \$ 11. millones de pesos, siendo inferior al PIB per cápita nacional de \$ 17 millones de pesos.

⁷⁴¹ Esto es, la capacidad de las entidades territoriales departamentales y municipales para implementar los lineamientos de política a través de la focalización de la oferta.

⁷⁴² La nueva metodología de Medición del Desempeño Municipal -MDM-, establece dos componentes para la medición de las capacidades iniciales con que cuentan las entidades territoriales para movilizar la gestión de su desarrollo y los resultados a partir de esa capacidad de gestión. El componente de gestión está compuesto por 4 dimensiones i. Movilización de recursos propios, ii. Ejecución de recursos, iii. Gobierno Abierto y Transparente y iv. Uso y recaudo adecuado por instrumentos de Ordenamiento Territorial -OT-; estas 4 dimensiones incluyen la medición de 12 variables. Por su parte el componente de resultados está compuesto por 4 dimensiones que se calculan a partir del análisis de 12 variables adicionales. Las dimensiones de este segundo componente son i. Resultados en Educación, ii. Resultados en Salud, iii. Resultados en coberturas de Servicios Públicos y iv. Resultados en seguridad y convivencia. Para conocer en detalle la nueva metodología de MDM, consulte <https://portalterritorial.dnp.gov.co/AdminInfoTerritorial/MenuInfoTerrEstMDM>.

Por otra parte, la conflictividad social por las condiciones de inequidad en las oportunidades de desarrollo en estas zonas ha sido alta por y como consecuencia, el Gobierno Nacional ha tenido que acompañar la gestión de los gobiernos locales para concertar medidas que permitan mejorar estas dotaciones iniciales; tal es el caso de escenarios de encuentro para la participación de actores locales para el diseño de planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial y la constitución de fondos de inversión (Fondo del Plan Pazcífico y el Fondo para el desarrollo de Buenaventura). Estas iniciativas que, si bien son la respuesta institucional a las demandas locales, todavía no resultan ser del todo óptimas y por ello este Plan de Desarrollo propone ordenar de manera estratégica las inversiones con las fuentes de recursos que han estado siempre disponibles en la región, de tal forma que tengan mayor impacto en población de grupos étnicos.

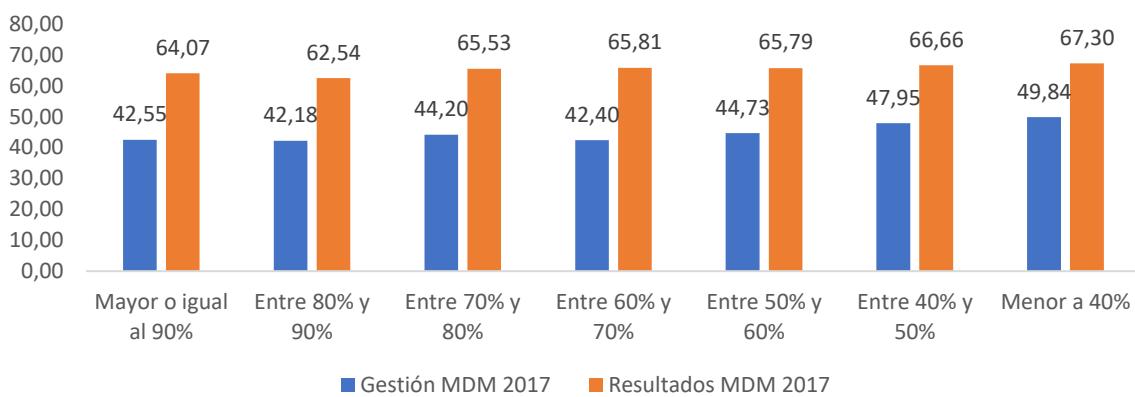
Gráfica 112. Población étnica total por grupo de capacidades iniciales MDM



Fuente: Elaboración propia. DDDR- DNP, 2018.

El nivel más alto del promedio de población de grupos étnicos se encuentra en entidades territoriales con capacidades iniciales en gestión y capacidades iniciales en resultados igual o menos al 40 %.

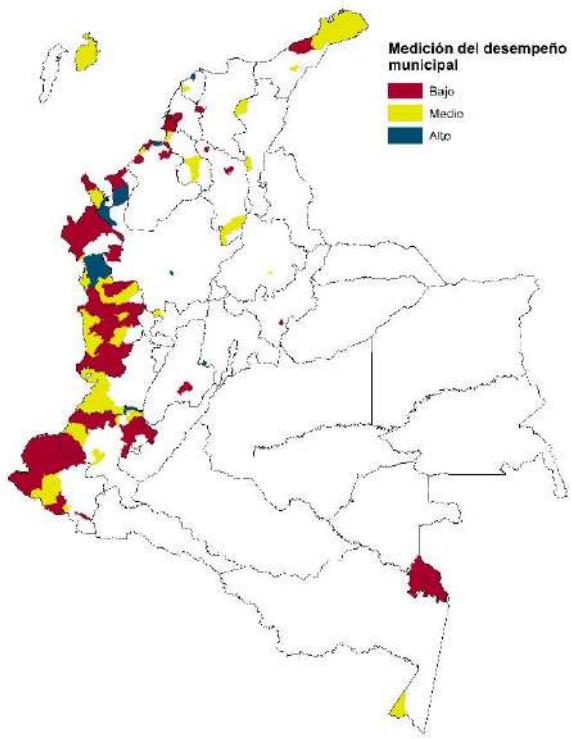
Gráfica 113. Población étnica total por grupo de capacidades iniciales MDM



Fuente: Elaboración propia. DDDR-DNP, 2018

En el siguiente mapa se pueden identificar las regiones que requieren concentrar los mayores esfuerzos para la generación de capacidades iniciales.

Gráfica 114. Mapa de niveles de capacidad inicial de las entidades territoriales con porcentajes de población étnica total $\geq 60\%$ de su Población total⁷⁴³



Fuente: DDDR-DNP, 2018.

⁷⁴³ Para el caso de las áreas no municipalizadas, las variables evaluadas para el análisis de los componentes de gestión y resultados no se encuentran disponibles. En el caso de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, únicamente se cuenta

La distribución territorial, la posición estratégica y la dinámica poblacional descritas implican retos en dos sentidos. De una parte, mejorar las capacidades iniciales, la gestión y los resultados de las entidades territoriales en donde existen grupos étnicos, es decir en los 32 Departamentos y 1077 de los 1101 Municipios (DANE, 2005). Adicionalmente, fortalecer la capacidad de gestión del desarrollo propio de los territorios colectivos, ya que el 33,65 % del territorio nacional se encuentra titulado a grupos étnicos (ANT, 2018) y cuenta con alto capital en servicios ambientales y de recursos no renovables

Cobra particular relevancia el fortalecimiento de los resguardos, asociaciones de resguardos indígenas y territorios indígenas que se pongan transitoriamente en funcionamiento a partir del desarrollo del Decreto 1953 de 2014, en tanto 7 Resguardos y una Asociación de Resguardos que agrupa a 9 Resguardos⁷⁴⁴, actualmente administran \$ 19.281 millones de pesos, equivalentes al 10,7 % del total de las once doceavas de la asignación especial del Sistema General de Participaciones para resguardos indígenas -AESGPRI- en 2018 y en perspectiva se encuentra en proceso de reglamentación para la administración directa de los recursos del sistema general de participaciones de salud, agua potable y saneamiento básico, a partir de los sistemas propios de salud y educación y la realización de inversiones para garantizar la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico por parte de los territorios indígenas.

2. Objetivos

8. Fortalecer las capacidades y habilidades de los territorios étnicos y de entidades territoriales para articularse a los procesos regionales de ordenamiento y planeación.
9. Implantar un modelo de desarrollo inclusivo sustentado sobre el principio de corresponsabilidad entre los diferentes niveles de gobierno, grupos étnicos y otros actores para hacer funcional y sostenible el modelo de descentralización administrativa y fiscal.

Los objetivos planteados se proponen en articulación con el Objetivo de Desarrollo Sostenibles en materia de Reducción de sostenible las desigualdades y Promover la inclusión social económica y política”

con datos del Municipio de Providencia dado que San Andrés está considerado como Departamento y el análisis de las 24 variables de la MDM se sustentan sobre la base de información municipal y las competencias de ese nivel de gobierno. Esto refuerza la importancia de la estrategia prevista dentro de la línea de Equidad política pública moderna para la inclusión social y productividad.

⁷⁴⁴ Los Resguardos Autorizados -RA- son: Arahauco, San Andrés de Sotavento, Iroka, Páez de Corinto, Cristianía, Totoró y Kankuamo. La Asociación de Resguardos Indígenas autorizada es la Asociación de Resguardos de Pacand

3. Estrategias por componente

a. Componente. Ordenar el territorio de manera sustentable

- Elaborar insumos sobre aspectos político-administrativos, fiscales, jurídicos y de ordenamiento territorial para el diseño de una política pública para el fortalecimiento de los territorios indígenas⁷⁴⁵. Para esto se considerará los asuntos relacionados con los territorios indígenas y los corregimientos departamentales dentro de la “**Misión de Descentralización**”, impulsada el DNP y el MHCP que tendrá por objetivo revisar el esquema de descentralización del país
- Dentro del marco de reglamentación de la Política General de Ordenamiento Territorial –PGOT– se incluirá el enfoque diferencial a través de la definición de lineamientos para que el ordenamiento considere las particularidades de los territorios étnicos.
- Diseñar instrumentos orientadores de la planeación de los territorios étnicos y los mecanismos de articulación con los instrumentos de ordenamiento y planeación de los gobiernos subnacionales. Esto se hará en articulación con los pilotos de articulación para la gobernanza multinivel a través de los esquemas asociativos incluyendo a Consejos Comunitarios con énfasis en las RAP de pacífico.

b. Componente. Generar condiciones de desarrollo fronterizo inclusivo.

- Formulación e implementación de proyectos para entrega de bienes y servicios a la población étnica ubicada en zonas de frontera dirigidos a la estrategia de conectar territorios, bajo la consideración de la equidad de oportunidades, a través del cierre de brechas, articulando las visiones de desarrollo de los grupos étnicos y de las entidades territoriales a partir de sus herramientas de planificación del desarrollo.
- Diseñar la propuesta de focalización categórica para compartir la oferta de bienes y servicios para población étnica en zonas de frontera, en perspectiva para el diseño de una política para la doble nacionalidad para grupos étnicos en las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF).

⁷⁴⁵ En la vía de la visión futura propuesta en el MOTRA para la Amazonía Colombiana. Objetivo 4. Contribuir al mejoramiento de la capacidad institucional, la coordinación de instrumentos y políticas públicas, del desarrollo fronterizo y de los espacios de toma de decisión como la Mesa Regional Amazónica y la Región de Administración y Planificación (RAP). Tema. Gobernanza territorial. Lineamiento: Contribuir al fortalecimiento de los procesos de participación y gobernanza territorial para mejorar la capacidad de gestión multiescalar

- Sofisticar la cadena productiva de pesca y maricultura fortaleciendo las prácticas artesanales y sostenibles de los pescadores del Pueblo Raizal, a través de la inclusión de ciencia, tecnología e innovación para generar oportunidades de nuevos ingresos.
- Diseñar el modelo de transferencia de beneficios de las actividades turísticas de la isla en beneficio de proyectos sociales cuya población beneficiaria directa sea el Pueblo Raizal.
- Reglamentar el estatuto raizal y fortalecer el Raizal Council para su operatividad en consonancia con la visión político-estratégica y el potencial cultural y ambiental del Archipiélago.

c. Componente. Fortalecer y potenciar el uso de los recursos públicos a través de inversiones estratégicas.

- Diseñar la estrategia de incentivos a la inversión en el desarrollo territorial y regional inclusivo a partir de la confluencia de fuentes de inversión para proyectos cuya población beneficiaria sean los grupos étnicos.
- Identificación de esquemas y mecanismos de financiación del funcionamiento de los Resguardos y Asociaciones de Resguardos Indígenas administradores directos de los recursos de la asignación especial del sistema general de participaciones para resguardos indígenas-AESGPRI.
- Diseñar el índice de capacidad para la administración directa de recursos públicos y el tránsito hacia territorios indígenas.
- Elaborar el diseño curricular del proceso de formación para formulación de proyectos y ciclo de la inversión pública dentro del diseño curricular de la Escuela Superior de Administración Pública, -ESAP-

4. Indicadores y metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Planeación	Número de diseños de índice de capacidad para Resguardos Indígenas y Asociaciones de Resguardos para la transición hacia territorios indígenas	0	1
Planeación	Desarrollar lineamientos para el ordenamiento territorial de los territorios de grupos étnicos con énfasis en los antiguos corregimientos departamentales	Por definir	Por definir

Planeación	Construcción de estrategia para la conexión de territorios a través del cierre de brechas para las regiones con alta densidad de población y TCGE, con énfasis en las zonas de frontera vinculando la gestión de agendas de desarrollo local	0	1
Empleo público	Número de estrategia de innovación y mejoramiento de la calidad educativa para la gestión pública vinculando nuevos actores locales de gestión administrativa y financiera.	0	1

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial y sectorial	Número de proyectos piloto formulados con criterios de focalización e identificación de inversión estratégica por Región del PND, zonas de frontera, con capacidades iniciales más bajas, por tipología de subregión funcional en entidades territoriales más afectadas por el conflicto armado que promuevan el mejoramiento de las capacidades de gestión territorial y aplicabilidad del ciclo de la inversión pública orientada a resultados promoviendo la convergencia de fuentes de inversión con la corresponsabilidad de actores locales	0	85
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial y sectorial	Documentos de lineamientos técnicos sobre ordenamiento territorial para los antiguos corregimientos departamentales incluidos en la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT-	0	1
Empleo público	Mejoramiento de la calidad educativa de la gestión pública	Diseño de contenidos curriculares para programas de capacitación virtual en la modalidad de diplomado en el ciclo de la inversión pública	0	1

5. Referencias

Freire G., Díaz Bonilla C., Schwartz S., Soler J. y Carbonari F. *Afrodescendientes en América Latina. Hacia un marco de inclusión.* Banco Mundial, 2018

DANE, 2016. *3er Censo Nacional Agropecuario.*

Martin T, Penagos A., Ramírez J., Bateman A., Díaz Y., Satizábal S y Espinoza A. *Tipología de Subregiones funcionales para Colombia a partir de la OCDE. Metodología y Resultados.* RIMISP. Centro Latinoamericano para el desarrollo rural – Departamento Nacional de Planeación, 2018.

Angulo R., Solano A y Tamayo A. La pobreza rural en América Latina: que dicen los indicadores sobre la población indígena afrodescendiente de la región. IEP; Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, m 2018. (Documento de Trabajo 246. Estudios sobre Desarrollo, 24

Del Popolo F., editora. *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala) Desafíos para la igualdad en la diversidad.* CEPAL, 2017.

F. Conservar produciendo y producir conservando

Esta línea contribuye al capítulo étnico a partir del reconocimiento del papel clave que ejercen las comunidades étnicas en la conservación del capital natural y, por lo tanto, la necesidad de plantear acciones concretas que permitan reducir la transformación y degradación de los ecosistemas en sus territorios. Es así como se plantean acciones para generar alternativas económicas e incentivos que mejoren sus condiciones de vida y mantenga sus costumbres ancestrales alineadas con la conservación del capital natural.

Teniendo en cuenta que más del 50% de los bosques del país se encuentra en estos territorios, que más del 30% de las áreas protegidas presentan traslapes con estas áreas y que el Distrito de Manejo Integrado más grande del país se ubica en territorio raizal, se han identificado tres problemáticas centrales que afectan la biodiversidad y los ecosistemas en los territorios étnicos. En primer lugar, la deforestación en los territorios colectivos se ha venido incrementado, para 2017 más del 15% de la deforestación nacional se dio en estos territorios. También se identifica que entre los departamentos que presentan mayores riesgos ante el cambio climático y los desastres se encuentran aquellos con mayor presencia de comunidades étnicas.

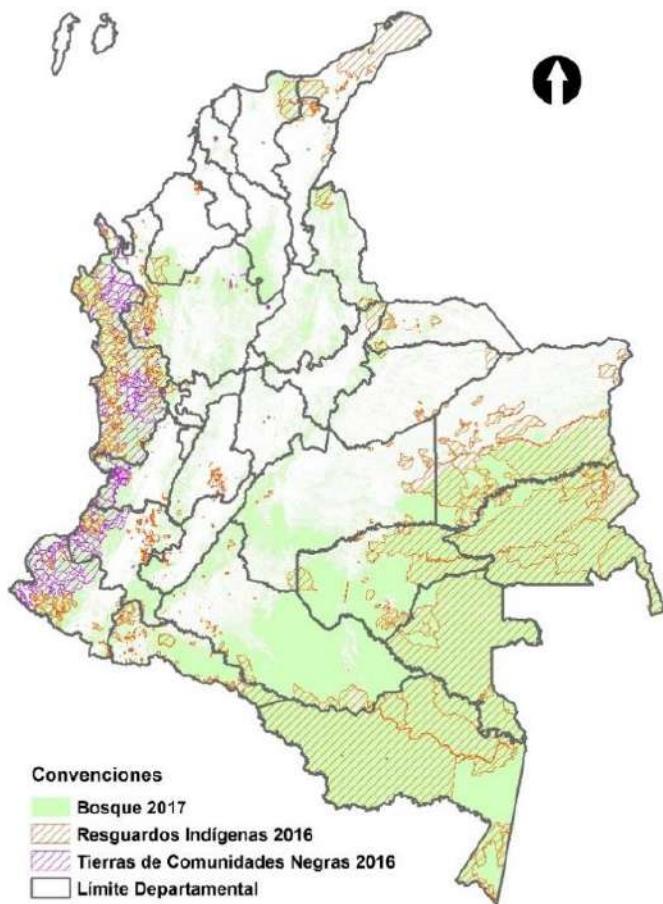
En este sentido, se busca mediante esta propuesta el fortalecimiento de capacidades de las comunidades y los territorios para la gobernanza territorial que les permita la reducción de la deforestación y degradación ambiental, así como la gestión del cambio climático y de los riesgos de desastres. Finalmente, en esta línea se resalta la importancia de la educación ambiental y la gestión del conocimiento con un enfoque étnico diferencial para lograr la transformación y prevención de los conflictos socioambientales.

1. Diagnóstico

a. Ecosistemas estratégicos, áreas protegidas y deforestación en territorios étnicos

El 53,4% de los bosques naturales del país se encuentran en territorios étnicos, de los cuales, el 46% se encuentran en resguardos indígenas y el 7,3% en territorios colectivos de comunidades afrocolombianas (MADS - IDEAM, 2017, pág. 50). Tal como se mencionó en la línea de Territorialidad Colectiva e Inclusión Productiva con enfoque étnico Se identifica que el uso y cobertura de los territorios étnicos está dominado en un 90,8% (36,2 millones ha.) por bosques naturales, seguido por el uso agropecuario en un 6,9% (2,8 millones de ha.), en tercer lugar se presentan otros tipos de uso⁷⁴⁶ con el 2,2% (0,9 millones de ha.), y finalmente un 0,1% (0,03 millones ha.) presenta usos no agropecuarios (DANE, 2016) (Gráfica 115).

Gráfica 115. Distribución de la cobertura de bosques en territorios colectivos



Fuente: DADS, 2018, a partir de información de IDEAM e IGAC

⁷⁴⁶ La categoría de uso y cobertura en otros usos se refiere a infraestructura de vivienda, cuerpos de agua, áreas de páramo, sistemas rocosos, etc.

Para 2010, de las 55 áreas protegidas nacionales de Colombia que existían, el 32 % presentaban traslapes con territorios indígenas (Cisneros, 2010), y con especial atención, el Distrito de Manejo Integrado "Área Marina Protegida de la Reserva de Biosfera Seaflower" que se encuentra en San Andrés y Providencia, el cual alberga importantes ecosistemas de manglares, lagunas costeras, pastos marinos y arrecifes de coral, que resultan ser claves para la subsistencia de las comunidades raizales (Prato J, 2016).

En 2017 más del 15% de la deforestación nacional se dio en territorios étnicos. En los resguardos indígenas desde el año 2013 se ha venido presentando un incremento de la deforestación, que para 2017 fue de 20.713 hectáreas (10% del total nacional), ocurrida en más del 97% en el bioma Amazónico⁷⁴⁷ (SMByC, 2018). Por su parte, en los territorios colectivos de comunidades negras desde el 2014 se ha incrementado la deforestación, siendo crítico el 2016 con 29.009 hectáreas deforestadas. Para 2017, ésta cifra se redujo a 11.852 hectáreas (5,4% de la deforestación nacional). Las principales causas de la deforestación para estos territorios se relacionan con la extracción ilícita de minerales, extracción ilegal de madera, colonización y expansión de la frontera agropecuaria, siendo la producción agrícola industrial el principal detonante en los consejos comunitarios y los cultivos ilícitos en los resguardos indígenas (ONU – REDD, 2017).

d. Riesgo al cambio climático y a los desastres en departamentos con mayor representatividad étnica

Además de los problemas relacionados con deforestación, cinco de los departamentos con comunidades étnicas⁷⁴⁸ fueron identificados con mayor riesgo y vulnerabilidad ante el cambio climático: San Andrés, Vaupés, Amazonas, Guainía y Choco⁷⁴⁹ (IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA, 2017a). Estos territorios tienen predominancia de poblaciones de comunidades étnicas y presentan alto riesgo en las dimensiones de seguridad alimentaria, infraestructura y algunas en hábitat humano y recurso hídrico. Adicionalmente, estos departamentos se encuentran en categoría alta de sensibilidad y muy baja en capacidad adaptativa, lo cual configura la presencia de una alta y muy alta vulnerabilidad al cambio climático. Así mismo, al revisar el estado de los planes integrales de gestión de cambio climático para estos departamentos, se encontró que Vaupés y Amazonas se encuentran en gestión de recursos para su formulación, a pesar de su situación de vulnerabilidad.

Adicionalmente, según el índice municipal de riesgos de desastres⁷⁵⁰, los departamentos de Vichada, Guainía, Vaupés, Amazonas, Guajira, Chocó, Cauca y Nariño presentan alta vulnerabilidad al riesgo

⁷⁴⁷ El Bioma Amazónico incluye a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Amazonas, Guaviare, Guainía y Vaupés y algunos sectores de los departamentos de Meta, Vichada, Cauca y Nariño.

⁷⁴⁸ El análisis de la información de cambio climático se realiza por departamento, partiendo del análisis de aquellos municipios con mayor incidencia de territorios étnicos en el país.

⁷⁴⁹ Estos cinco departamentos, en su orden, ocupan los cinco primeros lugares en el ranking de vulnerabilidad y riesgo ante el cambio climático.

⁷⁵⁰ Herramienta que mide el riesgo a nivel municipal ante eventos hidrometeorológicos y las capacidades de las entidades

de desastres, siendo Guainía, Amazonas y Cauca los que tienen menores capacidades para la gestión de estos riesgos⁷⁵¹ (DNP, 2017).

e. Prevenir la pérdida de conocimientos tradicionales y fortalecer las prácticas tradicionales

Las actuales dinámicas poblacionales y de migración que se han venido dando en los territorios étnicos han incidido en la pérdida de conocimientos tradicionales y en la disminución de las prácticas tradicionales asociadas a la conservación de la biodiversidad.

Es importante resaltar el papel que cumplen los territorios étnicos en Colombia con respecto a la conservación de los bosques y otros ecosistemas estratégicos, ya que su modo de vida se ha relacionado directamente con el uso y preservación de los ecosistemas naturales. En este sentido, (Riascos de la Peña, 2018, pág. 30) sostiene que: *el estado de los recursos naturales y la permanencia de los bosques habitados por grupos étnicos, dependen del estado y la transmisión de la cultura, y viceversa*. Sin embargo, la degradación actual de algunos ecosistemas al interior de territorios étnicos muestra la necesidad de fortalecer estos sistemas tradicionales que han incidido en la protección y conservación de los bienes y servicios ambientales de estos territorios.

2. Objetivos

- Fortalecer la gobernanza de las comunidades étnicas para la protección y usos sostenible de los ecosistemas y la biodiversidad.
- Prevenir y reducir el riesgo de desastres y aumentar la capacidad adaptativa de las comunidades y la resiliencia de estos territorios étnicos.
- Implementar una estrategia para el diálogo socioambiental en los territorios étnicos, basada en la educación, participación y la cultura ambiental.

3. Estrategias por componente

b. Componente: Biodiversidad, conservación y fortalecimiento de la gobernanza

Este componente desarrolla acciones para controlar la deforestación y la degradación de ecosistemas, así como promover la restauración ecológica en territorios étnicos. Así mismo, busca desarrollar intervenciones integrales y coordinadas en las áreas ambientalmente estratégicas donde

territoriales para gestionarlo (DNP, 2017)

⁷⁵¹ Condiciones de los municipios que delimitan su alcance frente a la gestión del riesgo de desastres (DNP, 2017)

habitan las comunidades étnicas, que complementadas con incentivos para la conservación y desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad. En este sentido, se avanzará en:

- Implementar bajo el liderazgo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Interior un programa de fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y financieras de las organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas y comunidades negras y raizales para la conservación y gestión sostenible de los bosques y de otros ecosistemas estratégicos.
- Incluir en la Estrategia de cierre y consolidación de la frontera agrícola, acciones diferenciadas en territorios étnicos, por parte de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Desarrollar por parte de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y las autoridades ambientales la Estrategia Nacional de Restauración, para que en la implementación de los portafolios regionales de restauración se articulen con los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), negocios verdes, inversiones obligatorias y se promueva la restauración productiva en el marco de procesos de formalización, titulación y ordenamiento social de la propiedad

f. Componente: Conocimiento y prevención, principios orientadores para la adaptación al cambio climático

Este componente busca incorporar el conocimiento ancestral en la gestión del cambio climático como insumo para la planificación territorial y la toma de decisiones. Adicionalmente, se considera necesario fortalecer las capacidades de las comunidades étnicas para gestión del riesgo y la adaptación a la variabilidad y al cambio climático. Para esto será prioritario:

- Incorporar en los criterios de focalización y complementariedad en el diseño del Programa Nacional de Asistencia Técnica dirigido a entidades territoriales en gestión del riesgo de desastres y cambio climático, el enfoque étnico, bajo las directrices de UNGRD con apoyo de Min Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio del Interior
- Incorporar el enfoque étnico en el diseño de la estrategia nacional de fortalecimiento de comunidades en gestión del riesgo de desastres y adaptación al cambio climático, bajo la coordinación de la UNGRD, con apoyo de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y según los lineamientos del Ministerio del Interior.
- Identificar oportunidades y necesidades de gestión del cambio climático en territorios étnicos dando prioridad a aquellos más vulnerables y armonizando en dichos territorios los

instrumentos de gestión del cambio climático y ordenamiento territorial con las prioridades reflejadas por las comunidades en sus planes de vida y de etnoderrollo, bajo el liderazgo de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y con el concurso de los departamentos y autoridades ambientales

g. Componente: Diálogo social: educación, participación y cultura ambiental

En esta línea se incorpora la educación y participación ambiental como la base del dialogo social. Para el caso de las comunidades étnicas se toma como un punto esencial el respeto por el conocimiento tradicional, los planes de vida y de etnoderrollo y su incidencia en la prevención de conflictos ambientales. En este marco será necesario:

- Diseñar e implementar bajo el liderazgo de Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible una estrategia de fortalecimiento de capacidades, para la promoción de acciones de participación y educación ambiental en comunidades étnicas que impulsen el fortalecimiento de los sistemas de conocimiento tradicional y uso sostenible de la biodiversidad.
- Implementar acciones de divulgación y comunicación de las actividades realizadas por el SINA y el Ministerio de Ambiente en materia de educación, Participación y cultura ambiental en conjunto con comunidades étnicas.
- Formular e Implementar estrategias de protección de los sistemas de conocimientos tradicionales asociados a la biodiversidad a través de la promoción de la participación de grupos étnicos y comunidades locales con enfoque de género.
- Fortalecer, por parte de Ministerio del Interior en coordinación con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las instancias de diálogo y el trabajo conjunto con las autoridades indígenas, las comunidades negras y la población campesina para la transformación de conflictos y valoración como aliados estratégicos para la conservación y la gestión ambiental en los territorios.

4. Metas e indicadores

Pendientes por definir

5. Referencias

CGR. (2017). *Informe sobre los recursos naturales y del ambiente 2016-2017.*

CGR. (2018). *Informe sobre el estado de los 2017-2018 Recursos Naturales y del Ambiente.* Bogota.

Cisneros, M. (2010). *Superposición de territorios indígenas y áreas protegidas en América del Sur*. IUCN.

Colombia, Programa ONU - REDD. (2016). *MAPEO, CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, AFRODESCENDIENTES Y CAMPESINOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+ EN COLOMBIA*. Bogotá.

DANE. (2016). *Resultados Tercer Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

DANE. (07 de 09 de 2018). *Depatamento Administrativo Nacional de Estadística*. Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-portema/>

DNP. (2015). *Evaluación de operaciones de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible*.

DNP. (2016). *Documento CONPES 3874 Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos Sólidos*.

DNP. (2017). *Índice Municipal de Riesgo de Desastres*.

DNP. (2018). *Documento CONPES 3934 Política de Crecimiento Verde*.

Econometria . (2016). *Evaluación de medio termino del proceso de construccion y reconstrucción emprendido por el Fondo Adaptacion*.

García, E. C. (2018). *Perspectiva del pueblo negro frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida (EICDGB)*. Bogotá: Programa ONU-REDD Colombia.

García, E. S. (2018). *Perspectiva de los pueblos indígenas frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida (EICDGB)*. Bogotá: Programa ONU-REDD.

García, E. S. (2018). *Perspectiva de los pueblos indígenas frente a la deforestación y degradación del territorio: un insumo para la construcción e implementación de Bosques Territorios de Vida (EICDGB)*. Bogotá: Programa ONU-REDD.

IDEAM. (2018). *Informe de gestión 2013-2018*. Bogota.

IDEAM. (2018). *Resultados monitoreo de la deforestación 2017*. Bogotá.

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA. (2017a). *Ánálisis de vulnerabilidad y riesgo por cambio por cambio climático en Colombia. Tercera comunicación de cambio climático*. Bogotá: IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA.

MADS - IDEAM. (2017). *Estrategia integral de control a la deforestación y gestión de los bosques*. Obtenido de https://redd.unfccc.int/files/eicdgb_bosques_terриторios_de_vida_web.pdf

MADS. (2017). *Informe de gestión 2017*.

OECD/ECLAC. (2014). *OECD Environmental Performance Reviews: Colombia 2014*. OECD Publishing.

Pérez, A. (28 de enero de 2015). *Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria*. Obtenido de Ecología política: <http://www.ecologiapolitica.info/?p=1980>

Perez-Rincon, M. A. (2016). *Caracterizando la injusticias ambientales en Colombia. estudio de caso para 115 conflictos socioambientales*. Cali.

Prato J, N. R. (2016). *Aproximación a la valoración económica ambiental del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: Reserva de biósfera de Seaflower*. Bogotá: Comisión Colombiana del Océano - CCO.

Riascos de la Peña, J. (2018). *INSUMOS PARA LA POLÍTICA DE LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN Artículo 171 Ley 1753, Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018*. Bogotá: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Programa ONU-REDD.

Victorino, A. e. (2012). *Bosques para las personas: Memorias del Año Internacional de los Bosques, 2011*. Bogotá: Ediprint Ltda.

G. Participación y construcción de convivencia

La construcción de convivencia se fundamenta en la identificación de las diferencias existentes entre las personas y grupos que se encuentran en un mismo tiempo o espacio. Esas diferencias parten del reconocimiento del otro y del establecimiento de una relación basada en ese reconocimiento. En un ámbito de interculturalidad, el ejercicio de construcción de convivencia implica “igualdad de trato y no discriminación, por un lado, y por el otro la valoración positiva, respeto y derecho a la diferencia” (Giménez Romero, 2011).

La persistencia de condiciones de vulnerabilidad⁷⁵² en Colombia, ha sido constante en diversos territorios, dentro de los que se incluyen los habitados por grupos étnicos, lo cual ha resultado en un alto riesgo de extinción física y cultural de estos grupos. Lo anterior, se evidencia especialmente en “el desplazamiento forzado y la expropiación de sus territorios ancestrales” (Gómez Isa, 2014). Esta situación, pone de manifiesto la necesidad de fortalecer las medidas del Gobierno nacional en

⁷⁵² “la vulnerabilidad territorial será entendida como la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, familias e individuos en sus condiciones de vida como consecuencia del impacto provocado por el conflicto armado interno y la criminalidad común y organizada.” (DNP, 2015).

relación con la promoción, prevención y protección de los derechos de esta población, y específicamente de ajustar el diseño e implementación de las estas al enfoque diferencial étnico.

Lo anterior, requiere de la conjugación de dos aspectos principalmente: i) el reconocimiento de las necesidades particulares de los grupos étnicos, y ii) la identificación de las capacidades sociales⁷⁵³ para el afrontamiento de condiciones de vulnerabilidad. Así, las estrategias a implementar no estarán basadas únicamente en respuestas institucionales, si no en las capacidades desarrolladas por las comunidades. De esta manera, se promoverá la construcción de convivencia, entendida como la “creación de un ambiente transformador que permita la resolución pacífica de los conflictos y la construcción de la más amplia cultura de respeto y tolerancia en democracia” (Ministerio del Interior, 2018) y el fortalecimiento del tejido social.

Las medidas de prevención y protección con enfoque étnico, incluyendo el fortalecimiento de los sistemas propios de protección, la resolución de conflictos y el fortalecimiento de la participación política y ciudadana, permiten mitigar las amenazas contra la supervivencia física y cultural de los grupos étnicos.

1. Diagnóstico

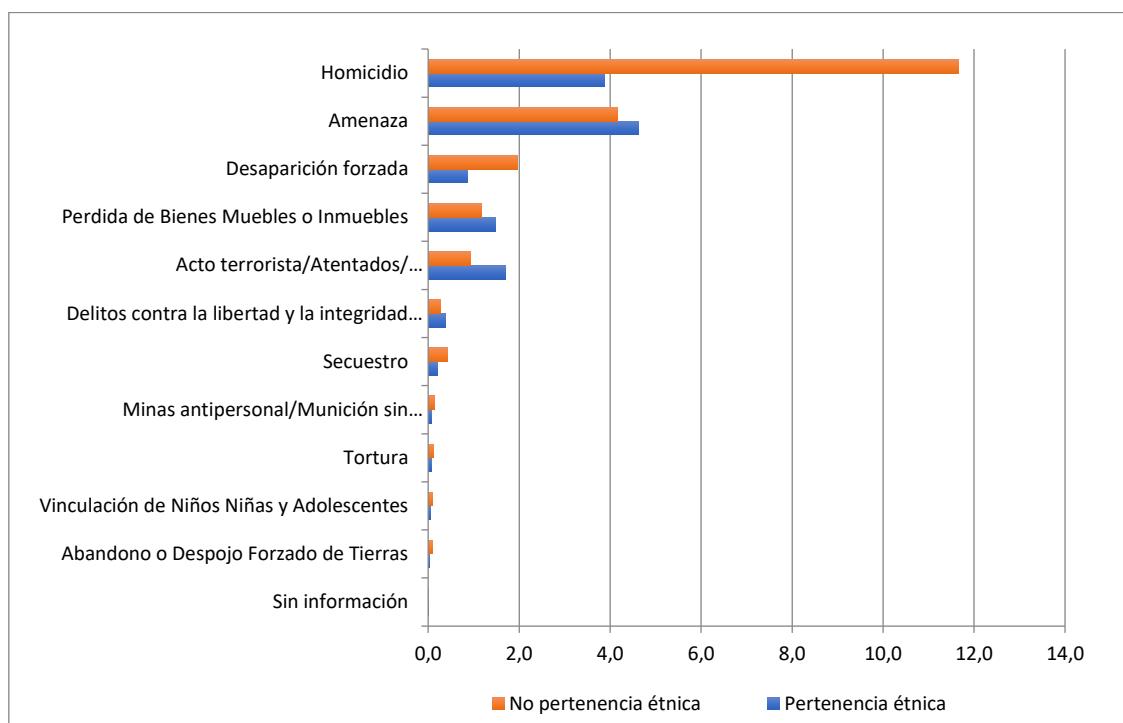
Del total de víctimas por el conflicto armado reportadas (8.400.856) en el Registro Único de Víctimas⁷⁵⁴ (RUV), el 12% (1.016.617) se auto reconoce como perteneciente a algún grupo étnico. De estas, el 9% se auto reconoce afrocolombiano, negro, palenquero o raizal, el 2% como indígena y el 1% como Gitano(a) Rrom. Según el hecho victimizante sufrido, esta población ha sido afectada en mayor proporción por desplazamiento, homicidio y amenaza, al igual que la población víctima que no se reconoce étnica⁷⁵⁵.

⁷⁵³ Se entenderán las capacidades sociales como se ha definido en el Decreto 660 de 2018: “Capacidades sociales para la prevención: Conjunto de elementos con los que cuentan las organizaciones y comunidades en los territorios, como conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos necesarios para gestionar y afrontar eventuales violaciones a los derechos humanos” (Ministerio del Interior, 2018).

⁷⁵⁴ Unidad para la Víctimas, Registro Único de Víctimas, 1 de octubre de 2018.

⁷⁵⁵ La proporción de desplazamiento forzado corresponde a 85,6% para víctimas étnicas y 78,8% para no étnicas.

Gráfica 116. Proporción de víctimas por hecho victimizante⁷⁵⁶



Fuente: Unidad para la Víctimas, RUV (oct.1/2018).

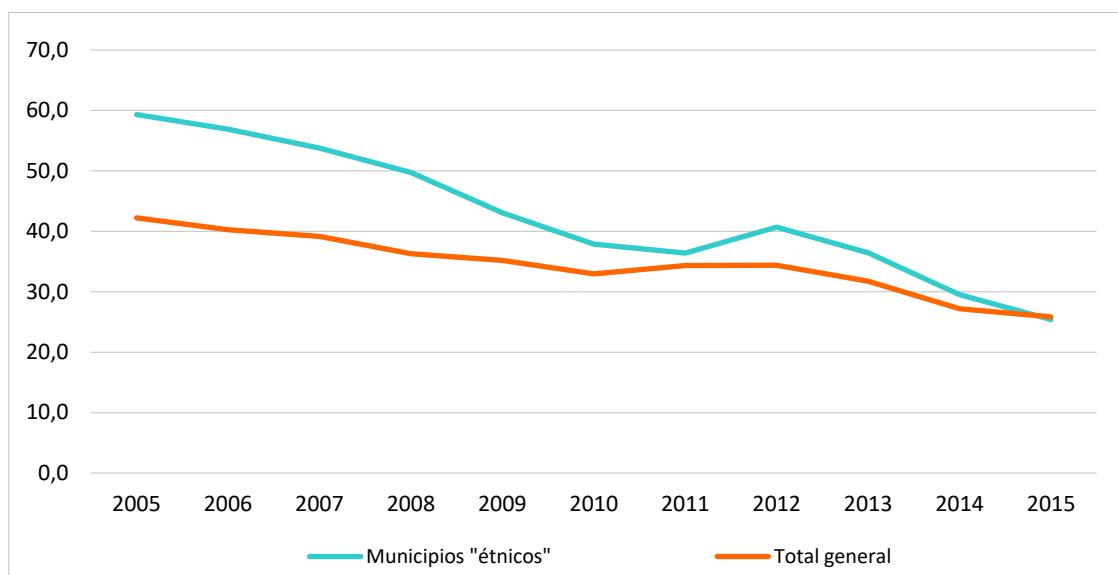
Los hechos victimizantes reflejan la alta vulnerabilidad de las víctimas étnicas y la necesidad de medidas de mitigación de los riesgos de vulneración de sus derechos. A pesar de los esfuerzos realizados para atender eficientemente las demandas de estas poblaciones sujeto de protección, se evidencia un alto riesgo de extinción física y cultural de las comunidades étnicas, por la débil articulación entre la nación y el territorio en la implementación de la política pública de prevención y protección⁷⁵⁷. Así, en los municipios habitados en su mayor parte por grupos étnicos⁷⁵⁸ se evidencia una tasa de homicidio más elevada que en el resto de los municipios, de acuerdo al análisis realizado por el DNP en el Plan Marco de Implementación (2018).

⁷⁵⁶ No se incluye desplazamiento forzado en el gráfico para facilitar la lectura, su alta representatividad cambia considerablemente la escala.

⁷⁵⁷ Ministerio del Interior, comunicación oficial, 18 de septiembre de 2018.

⁷⁵⁸ Se consideran municipios étnicos aquellos municipios en los que los territorios étnicos representan más del 50% de su área rural dispersa.

Gráfica 117. Tasa de homicidio según territorios de grupos étnicos 2005-2015



Fuente: Elaboración Departamento Nacional de Planeación (2018).

Frente a estos hechos y en relación con los mecanismos existentes para la mitigación de los riesgos de vulneración de los derechos a la vida, la libertad, la seguridad y la integridad, surge la ruta de protección colectiva en 2015 con la expedición de la Resolución 1085, la cual atendía la protección de colectivos a partir de criterios de priorización: órdenes judiciales y autos de seguimiento a sentencias de la Corte Constitucional. Es así como en 2015 se evaluaron dos (2) casos, en 2016 nueve (9) casos y en 2017 siete (7) estudios de riesgo colectivo a grupos étnicos. Asimismo, en 2017 se realizó la evaluación de tres (3) estudios de riesgo a colectivos de mujeres. Estos casos se encuentran en la fase de implementación de medidas por parte de cada entidad y de la Unidad Nacional de Protección (2018) de acuerdo al marco de sus competencias.

En cuanto a la articulación interinstitucional, se ha logrado que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) Colectivo, conformado por nueve entidades estatales y un delegado representante del colectivo, sesione en quince (15) oportunidades, con el fin de analizar y validar la determinación del nivel de riesgo y recomendar las medidas de protección colectivas. Así mismo, se han desarrollado alrededor de doscientas diecinueve (219) reuniones bilaterales documentadas entre la Unidad Nacional de Protección (UNP) y las entidades del nivel territorial y nacional para verificar y concertar las medidas de protección colectivas a presentar en el CERREM, coadyuvando al fortalecimiento y empoderamiento de las entidades territoriales (Unidad Nacional de Protección, 2018).

Por otra parte, el Gobierno nacional, a través de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), ha adelantado la atención a los diferentes requerimientos de los grupos étnicos en materia de restitución de derechos territoriales. A 31 de diciembre de 2017, recibió 233 solicitudes de grupos étnicos (75% por los pueblos indígenas y 25% por NARP), las cuales buscan realizar la restitución de todos los predios despojados por causa del conflicto. Durante este año, la URT elaboró 133 estudios

preliminares, 72 informes de caracterización de afectaciones territoriales, 17 inscripciones en el Componente Étnico del Registro de Tierras Despojadas y Forzosamente Abandonadas y se radicaron 14 demandas. Como fruto de esta gestión, los jueces de restitución de tierras ordenaron la protección de territorios étnicos correspondientes a 2.000.180 ha y se produjeron 4 sentencias de restitución de derechos territoriales étnicos (Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas , 2017).

Adicionalmente, el Ministerio del Interior⁷⁵⁹ reporta un total de 191 conflictos que involucran a estos grupos étnicos en 59 municipios de 22 departamentos del país. De estos 191 conflictos, 98 son intraétnicos, 39 son interétnicos y 54 son interculturales. Algunas causas de origen son temas de gobernabilidad, representatividad, Consulta Previa y movilización social contra el Gobierno nacional. Respecto a los conflictos interétnicos e intraétnicos por la titularidad de la tierra, persisten principalmente en departamentos de difícil acceso y con una amplia diversidad étnica, tales como Cauca, Nariño, Putumayo, Bolívar, Chocó y Magdalena. Estas tensiones en algunos casos desencadenan en hechos de violencia que conllevan al abandono y el despojo de los territorios habitados ancestralmente (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017).

Asimismo, los territorios étnicos presentan una alta incidencia de conflictos ambientales debidos a la baja presencia institucional, la falta de presencia del Estado y a la presencia de economías ilegales. Los principales conflictos se han dado por los sectores mineros y de hidrocarburos y por el cambio de uso del suelo y ampliación de la frontera agropecuaria (Pérez, 2015), asuntos que se han visto reflejados en la promulgación de sentencias de protección de derechos de los recursos naturales, como la Sentencia T-622 de 2016 sobre el Río Atrato como sujeto de derechos y la Sentencia 4360 de 2018 por la que se ordena la protección inmediata de la Amazonía ante la deforestación, las cuales inciden directamente en las poblaciones étnicas.

Por otra parte, en relación con la organización de los grupos étnicos para ejercer en forma idónea la participación ciudadana y política, se identifican debilidades en sus procesos organizativos y persiste una débil comunicación intercultural con dichas comunidades, lo que conlleva a su limitada participación y representatividad en los espacios políticos⁷⁶⁰.

Respecto a la representación política, y de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, existen circunscripciones especiales afrodescendientes (2 curules para la Cámara de Representantes), indígena (2 curules para Senado, 1 para Cámara de representantes) y raizal (1 por circunscripción territorial). Según los registros de la participación electoral en las últimas elecciones al Congreso de la República, respecto a la votación por la circunscripción de afrodescendientes, se registraron 426.298 votos válidos, de los cuales el 47% corresponde al voto en blanco. Por su parte, se contabilizaron 499.713 votos válidos por las curules de las circunscripciones especiales indígenas para Senado, de los cuales el 68% corresponde al voto en blanco (Misión de Observación Electoral, 2018). Estos resultados, según la Misión de Observación Electoral (MOE) (2018), pueden “obedecer

⁷⁵⁹ Ministerio del Interior, comunicación oficial, 19 de octubre de 2018.

⁷⁶⁰ Ibid.

al diseño de las tarjetas electorales que han venido induciendo al error desde al menos el año 2006, o al desconocimiento de los liderazgos de las poblaciones indígenas”.

2. Objetivos

- Implementar medidas de protección con enfoque étnico.
- Promover la resolución de conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales.
- Promover la participación ciudadana y política de los grupos étnicos.

3. Estrategias por componente

De acuerdo con lo establecido en la línea “Seguridad y orden para la libertad: fuerza pública, compromiso ciudadano y tecnología para proteger la vida, honra y bienes de todos los colombianos”, el Gobierno nacional determinará las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII), entendidas como las áreas de mayor afectación por la ilegalidad y la violencia. A su vez, establecerá los planes de intervención de estas a fin de cerrar los espacios geográficos al crimen organizado y crear las condiciones para el control institucional del territorio. Teniendo en cuenta lo anterior, la implementación de las estrategias definidas en la presente línea se ajustará a los planes de intervención de las ZEII diseñados, en los casos en los que los grupos étnicos de los que trata este capítulo se encuentren ubicados en estas Zonas.

a. Componente: Prevención y protección a grupos étnicos

La Unidad Nacional de Protección liderará la actualización y adecuación de las medidas de prevención y protección con enfoque étnico y territorial, en coordinación con los organismos e instancias responsables. Lo anterior, con énfasis en la protección colectiva, los derechos ancestrales y el reconocimiento de los mecanismos de autoprotección.

h. Componente: Resolución de conflictos interétnicos, intraétnicos e interculturales

El Ministerio del Interior construirá una propuesta para el abordaje y solución de los conflictos interétnicos e interculturales que existen entre campesinos, afrodescendientes e indígenas. Asimismo, y en armonía con dicho abordaje, diseñará una metodología interinstitucional para la resolución de conflictos, de manera integral, con enfoque étnico, territorial. Estos diseños, tendrán como premisa las intervenciones preventivas respecto al surgimiento de los conflictos y su escalamiento a situaciones de violencia. En particular, se fortalecerá la coordinación

interinstitucional con la Agencia Nacional de Tierras para definir un protocolo de resolución de conflictos territoriales, en el marco de la normativa aplicable.

Con enfoque preventivo, el Ministerio del Interior, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, establecerán protocolos de acción entre la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas, con el objeto de agilizar los procesos de atención a las solicitudes de comunidades étnicas víctimas en temas relacionados con protección de territorios étnicos constituidos, retornos y reubicaciones.

Por su parte, el Sistema Nacional Ambiental (SINA), en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñará e incorporará un mecanismo para la identificación, seguimiento y resolución de conflictos ambientales en territorios étnicos y dentro de los centros regionales para el manejo de conflictos socioambientales, incorporando el enfoque intercultural.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con apoyo del Ministerio del Interior, fortalecerá las capacidades de comunidades locales en temas relacionados con la gestión ambiental y desarrollo sostenible como insumo para generar diálogos propositivos en los procesos de prevención y transformación de los conflictos socioambientales para la gobernanza ambiental de los territorios.

i. Componente: Participación ciudadana y política

Como parte de la política pública de fortalecimiento a la participación ciudadana y política de los grupos étnicos, que lidera el Ministerio del Interior, se definirán estrategias para la formación política y ciudadana y organización política de esta población. Entre los principales elementos que esta estrategia debe contener, se encuentran: mecanismos de comunicación intercultural, fortalecimiento organizativo, mecanismos e instancias de participación ciudadana y empoderamiento los grupos étnicos para su incidencia política.

Por otro lado, la Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con el Ministerio del Interior, promoverán el funcionamiento y darán a conocer los logros de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, la Mesa Permanente de Concertación, y el Espacio Nacional de Consulta Previa de las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (especialmente las instancias de decisión y discusión sobre acceso a tierra), así como los demás espacios de interlocución con los grupos étnicos.

4. Metas e indicadores preliminares sujetos a cambios

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Interior	Porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas	Por definir	Por definir

	de protección implementadas (con enfoque diferencial)		
Interior	Porcentaje de comunidades identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas (con enfoque diferencial)	Por definir	Por definir
Interior	Metodología interinstitucional para la resolución de conflictos intraétnicos, interétnicos e interculturales, diseñada. (medición por hitos)	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Interior	Participación Ciudadana, Política y diversidad de creencias	Política pública de participación ciudadana y política para los grupos étnicos, implementada. (medición por hitos)	0	100 %

5. Referencias

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Informe Anual. Washington D.C: OEA.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). CONPES 3932 Lineamientos para la articulación del Plan Marco De Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial.
- Giménez Romero, C. (2011). Convivencia: Conceptualización y sugerencias para la praxis. *Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, 7-31.
- Gómez Isa, F. (2014). El desplazamiento forzado de los pueblos indígenas en Colombia. *Anuario Español de Derecho Internacional*, 431-455.
- Ministerio del Interior. (17 de Abril de 2018). Decreto 660 de 2018. Bogotá.
- Misión de Observación Electoral. (12 de Marzo de 2018). *Gana el voto en blanco con mayoría absoluta*. Obtenido de Comunicados de prensa MOE: <https://moe.org.co/gana-el-voto-en-blanco-con-mayoria-absoluta-moe/>
- Organización Nacional Indígena de Colombia. (8 de Agosto de 2018). *Primer Informe entregado a la Jurisdicción Especial para la Paz*. Obtenido de Afectaciones individuales y colectivas que han sufrido los pueblos indígenas de Colombia en el marco del conflicto armado interno:

<http://www.onic.org.co/comunicados-onic/2494-onic-entrega-primer-informe-a-la-jurisdicción-especial-para-la-paz-jep>

Pérez, A. (28 de enero de 2015). *Conflictos ambientales en Colombia: actores generadores y mecanismos de resistencia comunitaria.* Obtenido de Ecología Política: <http://www.ecologiapolitica.info/?p=1980>

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas . (2017). *Informe Preliminar a la Audiencia Pública de Reindición de Cuentas.* Bogotá.

Unidad Nacional de Protección. (2018). *Implementación de la ruta de protección colectiva de la UNP a nivel nacional.* Bogotá.

H. Construyendo paz: víctimas, reintegración, reincorporación y estabilización

Como se mencionó en el eje *Construcción de Paz*, hasta el momento, las acciones necesarias para la estabilización de los territorios han estado desarticuladas y atomizadas. Lo mismo se ha observado con las disposiciones étnicas. Así, en la presente línea se identifican las acciones que a lo largo del Plan permiten implementar lo previsto para la estabilización de territorios y reparación a población étnica afectada por el conflicto para potenciar su desarrollo.

Para cumplir este objetivo se requiere de una serie de medidas que potencien el desarrollo de los territorios y la población étnica afectada por el conflicto de acuerdo a sus necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales. Así, en la presente línea se identifican las acciones que a lo largo de las demás líneas del Capítulo permiten implementar los compromisos étnicos en lo previsto en la Reforma Rural Integral (RRI) de forma coherente con el PMI. Asimismo, en el marco de un proceso transicional, se identifican las acciones que en materia de reparación promueven superar la mirada asistencial para que las víctimas étnicas se potencien como agentes de su propio desarrollo y como constructores del desarrollo territorial.

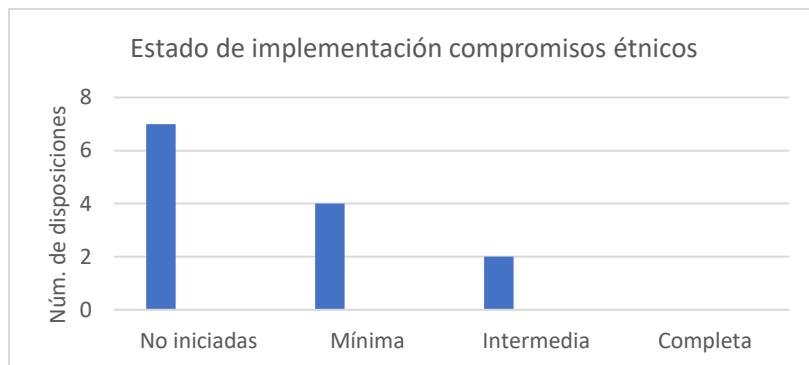
Además, dentro de las condiciones necesarias para alcanzar la estabilidad de territorios de grupos étnicos y su población, se identifica la importancia de las iniciativas en materia de Acción Integral contra MAP, MUSE y AEI, así como los procesos de reintegración y reincorporación a la vida civil para garantizar entornos seguros que hagan viable la implementación de las estrategias y la concurrencia de inversión pública y privada.

1. Diagnóstico

Si bien la construcción conjunta entre el Gobierno y la Instancia Especial de Alto Nivel de Pueblos Étnicos de 97 indicadores con enfoque étnico para el PMI, se constituye en un hito histórico

sumamente importante (Kroc Institute, 2018), los compromisos con enfoque étnico han tenido una baja tasa de implementación (Kroc Institute, 2018). Según datos del instituto Kroc, de las 13 disposiciones con enfoque étnico, el 7 no se han iniciado (Gráfica 118).

Gráfica 118. Porcentajes de implementación disposiciones con enfoque étnico



Fuente: Instituto Kroc (2018). Segundo informe sobre el AF en Colombia

La Reforma Rural Integral (RRI), incluida en el punto 1 del AF representan una oportunidad para impulsar y fortalecer la política pública de atención a los pueblos étnicos, así como su acceso a bienes y servicios públicos. No obstante, los retos para la transformación y estabilización de los territorios de grupos étnicos son importantes, pues persisten amplias brechas frente al país en distintas condiciones socioeconómicas. El índice de Condiciones de Vida, calculado a partir del CNA (2017) muestra una mayor afectación en la población que habita en territorios de grupos étnicos. En efecto, mientras que el índice es de 59,4% en el país rural disperso, en territorios étnicos es de 68,8%. Al observar cada tipo de privación, se encuentra que en los territorios de grupos étnicos el rezago es significativo en casi todas; especialmente, la brecha en material de paredes, cuidado a primera infancia y rezago escolar.

En temas productivos, la baja asistencia técnica en el área rural dispersa es una problemática importante, que se acentúa en los territorios de grupos étnicos. Según el CNA (2017) el 17% de las UPAs habían recibido asistencia en el último año, mientras que en territorios de grupos étnicos la cobertura es del 16%.

Además, a pesar de que se ha iniciado el proceso de negociación de rutas étnicas con las autoridades y organizaciones étnicas territoriales para definir cómo los PDET incluyen y apoyan los planes de desarrollo propios, falta articular los Planes de Vida y Etno-desarrollo de comunidades étnicas no sólo con PDET sino con otros programas y planes territoriales que contempla el Acuerdo Final (PNIS, Planes de Reparación Colectiva y Planes de Retorno). Y es que, 74% de los municipios donde se implementarán los PDET tienen titulación de territorios étnicos, mientras que para los demás municipios este porcentaje es 19%.

De otra parte, en los procesos de reparación colectiva étnicos hay un retraso significativo: de los 382 sujetos étnicos de reparación colectiva incluidos en el RUV, 64 se encuentran con Plan de Reparación colectiva (PIRC) en formulación con consulta previa instalada, 18 formulado en fase de

implementación y 300 en etapa de identificación o alistamiento. Se reporta, además, en el informe del Instituto Kroc, que los procesos que se encuentran en fase de implementación presentan dificultades en la articulación para la implementación de algunas medidas de satisfacción. (Kroc Institute, 2018). En cuanto a los planes de retorno y reubicación, para los sujetos étnicos, la UARIV reporta que hay 13 formulados, 30 aprobados, y 8 en implementación.

Según el reporte brindado por el censo socioeconómico realizado por la Universidad Nacional de Colombia a 10.015 exintegrantes de las FARC-EP en el 2017, el 30% de los mismos se auto reconocen dentro de algún grupo étnico: el 18% se autodeterminaron como indígenas; el 12% como afrocolombianos; el 0,09% como palenqueros; el 0,03% como raizales, y el 0,04% como ROM. En total, 3.003 personas indicaron autorreconocimiento con uno de los grupos étnicos. En este contexto, y como resultado de la definición del Plan Marco de Implementación, se acordó con estas comunidades la concertación, diseño e implementación del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”, el cual contempla como beneficiarios a los excombatientes y desvinculados que han manifestado este autorreconocimiento, así como a su grupo familiar y las comunidades étnicas a las cuales pertenecen o a las cuales decidan retornar.

De acuerdo con la Dirección Descontamina Colombia, a la fecha se registran 203 territorios étnicos afectados por la presencia de Minas Antipersonal (MAP) y Municiones sin Explosión (MUSE), de los cuales, 140 territorios corresponden a resguardos indígenas y 63 a consejos comunitarios. Los municipios con titulación de territorios de grupos étnicos presentan un mayor número de víctimas por MAP y MUSE, el 61% de las víctimas registradas por La Dirección Descontamina Colombia a 2017 se afectaron en estos municipios. Para dar respuesta a esta afectación, se plantea en el PMI, la concertación e implementación del Programa de desminado y limpieza de MAP y MUSE para territorios de pueblos y comunidades étnicas, señalando algunos pueblos con carácter prioritario. De los 203 territorios étnicos afectados, se cuenta con 69 concertaciones (66 con resguardos indígenas y 3 con consejos comunitarios), equivalente al 33,99% de las concertaciones requeridas. De los territorios con concertaciones, a la fecha se cuenta con 1 territorio libre de sospecha de MAP y MUSE.

2. Objetivos

1. Estabilizar los territorios y población étnica, en particular los más afectados por el conflicto, sentando las bases que potencien su desarrollo.
2. Implementar el “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género” concertado.
3. Disminuir el riesgo por la presencia o sospecha de MAP y MUSE en territorios étnicos.

3. Estrategias por componente

a. Componente: Estabilización de territorios y población étnica afectada por el conflicto para potenciar su desarrollo.

Con el fin de resaltar los esfuerzos coordinados, las apuestas étnicas de la RRI se recogen a lo largo del presente capítulo. La Tabla 38 presenta las líneas y componentes donde se desarrollan las estrategias que contienen disposiciones étnicas del PMI.

Tabla 38. Vínculos PND Capítulo étnico y PMI étnico

Línea	Componente	Pilar PMI
Conectar territorios, gobiernos y poblaciones	Ordenar el territorio de manera sustentable	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Producir conservando y conservar produciendo	Fortalecimiento y especialización de la inversión en los niveles territoriales orientados a resultados inclusivos	1.2. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Política Social Moderna para la Equidad.	Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento.	1.3. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Territorialidad colectiva	Territorialidad colectiva	1.4. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo

En la política de víctimas se implementarán las medidas establecidas en los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 para los indígenas, afros, raizales, negros y palenqueros, y Rrom víctimas del conflicto armado, con énfasis en los ajustes planteados para los programas de retornos y reubicaciones y de reparación colectiva, conforme a lo establecido en la línea “cumpliéndole a las víctimas” del capítulo “Construyendo paz: víctimas, reincorporación, reintegración y estabilización”.

j. Reintegración y reincorporación

La ARN adelantará procesos de concertación con las autoridades y organizaciones de los grupos étnicos para la consulta, concertación y formulación del “Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género”, procesos en los que se apoyará técnicamente a las entidades, autoridades propias y organizaciones étnicas para su participación efectiva, se estructurará de manera conjunta y participativa la propuesta inicial de documento normativo de adopción y reglamentación del programa, y se protocolizará el documento conforme los procedimientos de las instancias de concertación y consulta de los grupos étnicos. Así mismo, la ARN liderará la implementación del Programa, a partir de estrategias de difusión, seguimiento y actualización, y formación intercultural de servidores de entidades del sector, autoridades de los grupos étnicos y beneficiarios del programa.

k. Componente: Acción Integral contra Minas Antipersonal (AICMA)

La Dirección Descontamina Colombia o quien haga sus veces, liderará la implementación de intervenciones AICMA orientadas a dar cumplimiento a lo establecido en el PMI, a través de la coordinación de estrategias de asistencia técnica en AICMA para llevar a cabo concertaciones con pueblos indígenas o consejos comunitarios, así como de gestión de recursos para el desarrollo de operaciones de Desminado Humanitario.

Como se establece en la línea “Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización” del capítulo Construyendo la paz, en el nuevo esquema integrado de seguimiento para la estabilización las entidades entregarán reporte desagregado por pertenencia étnica para aquellos indicadores del PMI en los que esta información esté disponible.

4. Indicadores y metas

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2018)	Meta cuatrienio (2022)
Presidencia	Porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas afectados por MAP/MUSE con concertaciones	33.99%	100%
Presidencia	Porcentaje de territorios de pueblos y comunidades étnicas liberados de sospecha de MAP-MUSE	1.45%	100%

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Presidencia	Programa especial de armonización para la reintegración y reincorporación social y económica con enfoque diferencial étnico y de género concertado, diseñado e implementado. (medición por hitos)	0	100%
Presidencia	Mujeres excombatientes pertenecientes a pueblos étnicos beneficiarias del programa especial de armonización para la reintegración y la reincorporación.	Por definir con el sector	Por definir con el sector

XIII. Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad

La reducción de la pobreza monetaria y multidimensional refleja mejoras en programas sociales; no obstante, es necesario reducir la desigualdad y profundizar la inclusión social y productiva de los grupos poblacionales más vulnerables como es el caso de las personas con discapacidad (PcD). Para el efecto se propone propiciar las condiciones para lograr mayores impactos de las políticas enfocadas a esta población, mediante la adecuación y mejora en la calidad de la oferta social y productiva, implementación de la educación inclusiva, la garantía de los derechos y de la capacidad jurídica, la accesibilidad de la infraestructura física, transporte y a las TIC, la puesta en funcionamiento del Observatorio Nacional de inclusión social y productiva para personas con Discapacidad y la vinculación activa del sector privado.

El Estado colombiano ha avanzado en la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional en un proceso en el que subsisten marcadas inequidades que afectan en particular a las personas con discapacidad (PcD), sus familias y cuidadores, la mayor parte de los cuales son mujeres. Como respuesta institucional, se ha construido una política con enfoque de derechos humanos, orientada a garantizar el ejercicio de los derechos de las PcD en condiciones de igualdad, contenida en la Ley Estatutaria 1618 de 2013 y el documento CONPES 166 de 2013, que definen un marco legal y una política pública en pro del ejercicio de los derechos de esta población.

Si bien el país viene implementando la Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social (PPNDIS), la atención integral a las PcD presenta retos acumulados en calidad, oportunidad, pertinencia y en la incorporación de estrategias de promoción de la inclusión social, educativa, laboral y emprendimiento para la generación de ingresos de las PcD, y el fortalecimiento de la institucionalidad responsable de la articulación y seguimiento de las políticas públicas para la PcD.

Teniendo en cuenta que la educación, el empleo y el emprendimiento son vehículos para reducir la desigualdad y superar la pobreza de la PcD, sus familias y cuidadores, se requiere avanzar en la implementación de las políticas de empleabilidad en el sector público y privado, a nivel nacional y territorial, mediante la vinculación laboral en las entidades estatales, la divulgación de los incentivos existentes en materia tributaria y de la contratación pública para las empresas que vinculen a PcD.

De manera complementaria, es importante el fomento al emprendimiento de las PcD, sus familias y cuidadores, mediante la implementación de programas de capacitación, asesoría y asistencia técnica, y líneas de financiamiento flexibles.

Para impulsar de manera efectiva la inclusión de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones se requiere avanzar en la

adecuación de las condiciones de accesibilidad, teniendo en cuenta las especificidades de cada tipo de discapacidad.

Por otra parte, la implementación de las políticas y programas para la reducción de la desigualdad y la superación de la pobreza de las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, demanda una capacidad de coordinación y articulación entre las diferentes entidades del Estado y sus sistemas, el sector privado y la sociedad civil, para lo cual se requiere fortalecer el diseño institucional para el desarrollo, ejecución y seguimiento de las políticas públicas adoptadas por el país para dichos propósitos.

Adicionalmente, para avanzar en el goce de los derechos de las PCD es importante avanzar en la garantía al acceso a la justicia, la supresión de las restricciones normativas que limitan la participación y el reconocimiento de la capacidad jurídica. Finalmente, considerando la importancia de los cuidadores, en particular aquellas personas con dependencia funcional, se fortalecerán las condiciones de oferta para el cuidado.

Por último, se destaca que este pacto por la inclusión y dignidad de todas las personas con discapacidad va en línea con la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En particular este pacto aportará al cumplimiento de los ODS 1: *Fin de la pobreza*, ODS 3: *Salud y bienestar*, ODS 4: *Educación de calidad*, ODS 8: *Trabajo decente y desarrollo económico*, ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura*, ODS 10: *Reducción de las desigualdades*, ODS 11: *Ciudades y comunidades sostenibles*, ODS 16: *Paz, justicia e instituciones sólidas* y ODS 17: *Alianzas para lograr los objetivos*.



1. Diagnóstico

La exclusión social y productiva de las PCD, constituye un reto de política social en tanto existen limitaciones acumuladas y emergentes asociadas a debilidades institucionales y condiciones particulares de la población, que pueden agruparse así: i) problemas asociados a la institucionalidad y la política pública, ii) necesidad de fortalecer la inclusión social, en particular lo referido a educación inclusiva, iii) barreras que restringen la inclusión productiva, iv) dificultades relacionadas con la accesibilidad, v) el apoyo y cuidado para la promoción de la vida independiente.

a. Dificultades desde lo institucional

Si bien el país cuenta con una institucionalidad y política para asumir los retos de la PcD; al existir un conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones para poner en marcha los principios generales de la discapacidad, conocido como Sistema Nacional de Discapacidad (SND) y documentos de política social (Conpes 80 de 2004 y 166 de 2013), persisten barreras para la implementación efectiva de la política y para la gestión intersectorial y la toma de decisiones, que van desde la ausente o deficiente información sobre la situación de la PcD, la falta de comprensión de las condiciones y situaciones que determinan su vida, hasta la débil adecuación y articulación de la oferta institucional para su atención.

En cuanto a las debilidades de información, en primer lugar, se presentan las limitaciones en la identificación de las PcD. De acuerdo con el Censo del DANE (2005) se estima que existen 2.624.898 PcD, equivalente al 6,3% del total de la población, mientras que el Registro de Localización y Caracterización (RLCPD) del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) cuenta solo con 1.418.065 personas con corte a septiembre de 2018. Esta asimetría en las estadísticas de personas con discapacidad que tiene origen en las diferencias de definición e identificación de la discapacidad, así como en la calidad de los registros administrativos ha derivado dificultades en la pertinencia y respuesta oportuna del Estado a las necesidades de la PcD, dada la falta de información actualizada, consistente y confiable. En segundo lugar, la ausencia de información y seguimiento ha llevado al desconocimiento de los resultados o impactos de las acciones de política dirigidas a la PcD en los últimos cinco años. Si bien RLCPD es la herramienta más detallada sobre las personas con discapacidad, su cobertura aun es limitada y al ser un registro estático no permite realizar seguimiento a las PcD en el tiempo (Ángel, 2018)

Teniendo en cuenta que en los próximos días el DANE presentará los resultados del Censo de Población, realizado durante 2018, es necesario revisar la actual PPNDIS con base en los nuevos datos sobre las PcD y realizar los ajustes que se estimen pertinentes para su articulación con los objetivos planteados en el PND y en los distintos planes sectoriales.

La oferta institucional se caracteriza por la dispersión y variabilidad en la cobertura, alcance y organización de los programas para esta población, brindados en el marco de otros Sistemas e instancias intersectoriales, como por ejemplo el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas (SNRV), el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF) y la Comisión Intersectorial para la atención integral a la primera infancia (CIPI), en donde se combinan diferentes estrategias para la inclusión social y productiva de las PcD, sus familias y personas cuidadoras, de manera desarticulada del SND, generando posibles inequidades, ineficiencias en la asignación de los recursos y duplicidad de esfuerzos.

En el mismo sentido, desde lo institucional persisten retos relacionados con el acceso a la justicia y el reconocimiento de la capacidad jurídica de las PcD. Esto se evidencia en el desconocimiento de sus necesidades jurídicas; la existencia de normatividad y jurisprudencia que usa lenguaje

peyorativo en contra de sus derechos, la falta de conocimiento por parte de los funcionarios judiciales de los abordajes para esta población y la necesidad de fortalecer la promoción y asistencia a las PCD para el pleno ejercicio de su derecho a la justicia.

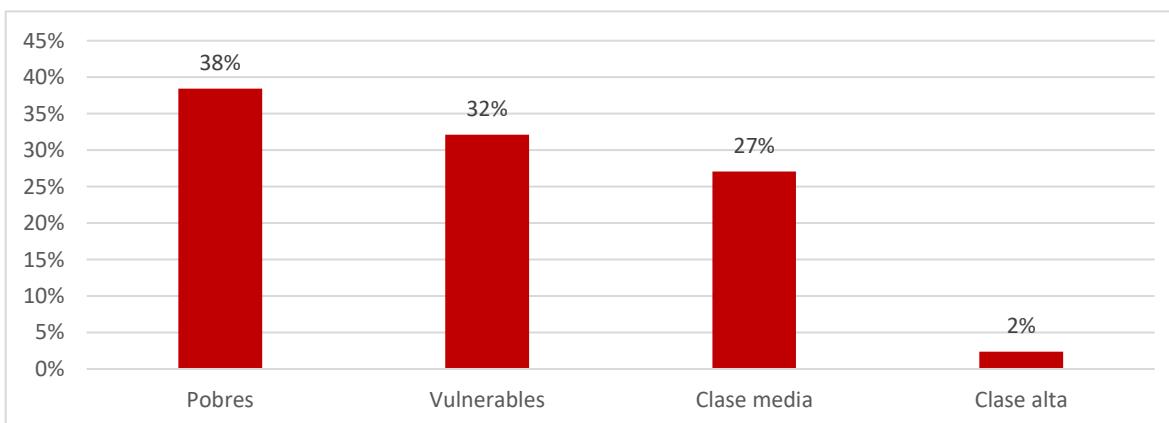
Lo anterior se evidencia en el desconocimiento de sus necesidades jurídicas, la existencia de normatividad y jurisprudencia que usa lenguaje peyorativo en contra de sus derechos, la falta de conocimiento por parte de los funcionarios judiciales de los abordajes para esta población y la necesidad de fortalecer la promoción y asistencia a las PCD para el pleno ejercicio de su derecho a la justicia.

Según (La Rota, Lalinde, Santa, & Uprimmy, 2014) basados en la encuesta de necesidades jurídicas, la PCD tiene mayor número relativo de conflictos que la población general, los tipos de conflictos con mayor presencia relativa en esta población son la discriminación y el hábitat urbano; identifican como las dimensiones donde tienen mayores necesidades jurídicas las de acceso a la salud, familia, laboral, acceso a la educación, accesibilidad y victimización criminal.

b. Necesidad de fortalecer la inclusión social

Los esfuerzos encaminados a reconocer los derechos de la PCD, específicamente la Ley 1618 de 2013, han dado importantes pasos hacia su inclusión social; sin embargo, a partir del análisis de clases sociales realizado con información de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV2016), en el Gráfico 119 se observa que el 70% de las personas que manifiestan tener una o más limitaciones de carácter permanente estarían ubicados en las clases pobre y vulnerable⁷⁶¹.

Gráfica 119. Distribución de las PCD por Clases sociales



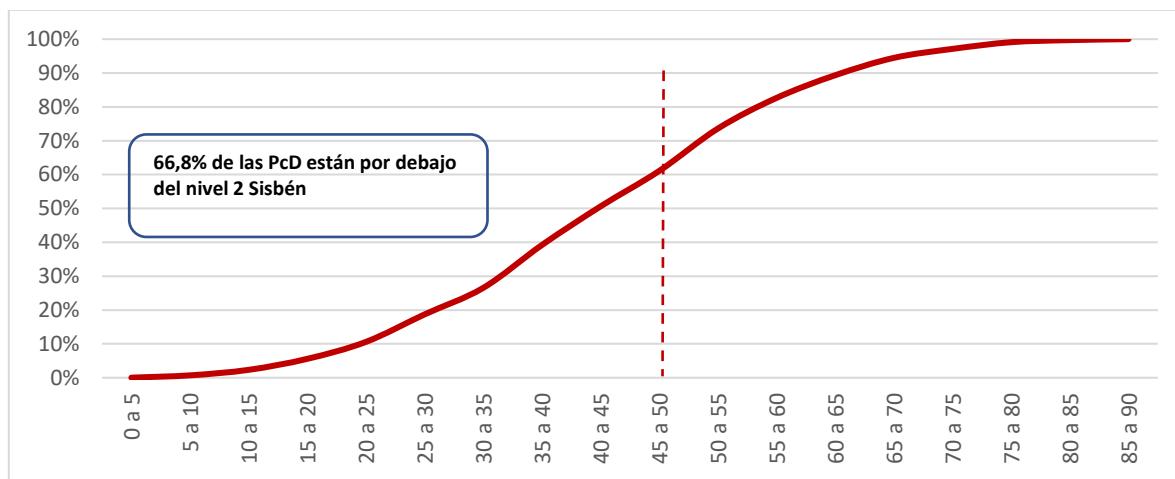
Fuente: DNP DDS-SS Con base en ECV 2016.

De forma consistente, al observar la clasificación de la Pcd de acuerdo con el puntaje Sisbén estimado por ECV2016, se encuentra que el 66,8% de las PCD están por debajo de un puntaje de 50;

⁷⁶¹ Se entiende como pobres a los hogares con ingreso per cápita por debajo de la línea de pobreza nacional; como vulnerables a los hogares con ingreso per cápita entre de la línea de pobreza (LP) y US\$10 PPA; como clase media a los hogares con ingreso per cápita entre US\$10 y US\$50 PPA; y como clase alta a los hogares con ingreso per cápita mayor a US\$50 PPA.

lo cual indica que la mayoría de esta población cuenta con las condiciones socioeconómicas de mayor vulnerabilidad (Gráfica 120).

Gráfica 120. Puntaje Sisbén III estimado para personas con discapacidad según ECV2016



Fuente: DNP DDS-SS Con base en ECV 2016.

Según el RLCPD (2018), en relación con el acceso a los servicios educativos, de cada 100 PCD mayores de 24 años, 42 tenían como último nivel aprobado la primaria, 20 la secundaria y 31 no habían alcanzado ningún nivel educativo; mientras que el 32 refirió no saber leer ni escribir. Del grupo de PCD entre los 5 y 24 años, el 56% señaló que asistía a alguna institución educativa al momento del registro, mientras que el 41% refirió estar desescolarizado. De las personas desescolarizadas, el 65% planteó que la razón principal por la que no estudian es su discapacidad.

Respecto al acceso de las personas con discapacidad a los servicios educativos estatales, según datos del Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT), que administra el Ministerio de Educación Nacional (MEN) para julio de 2018, se tienen registrados 185.529 estudiantes con discapacidad en todo el país.

Con la expedición del Decreto 1421 de 2017 se busca la implementación de un modelo de educación inclusiva para garantizar el acceso de las PCD a los servicios educativos, en los establecimientos educativos de preescolar, básica y media e instituciones que ofrezcan educación de adultos, ya sean de carácter público o privado. Sin embargo, entre las dificultades encontradas por el MEN que restringen el acceso y permanencia se destacan las que tienen que ver con la falta de formación de maestros y personal de apoyo para el adecuado acompañamiento de las PCD, la carencia de herramientas tecnológicas para PCD, prioridad en los aspectos médicos y no en los educativos y pedagógicos, uso de aulas segregadas y especializadas, déficit de personal docente y de apoyo. Esta situación presenta como consecuencias: el rechazo de la matrícula de los niños con discapacidad, el ingreso tardío al sistema educativo-extraedad, alta repitencia y la rápida deserción.

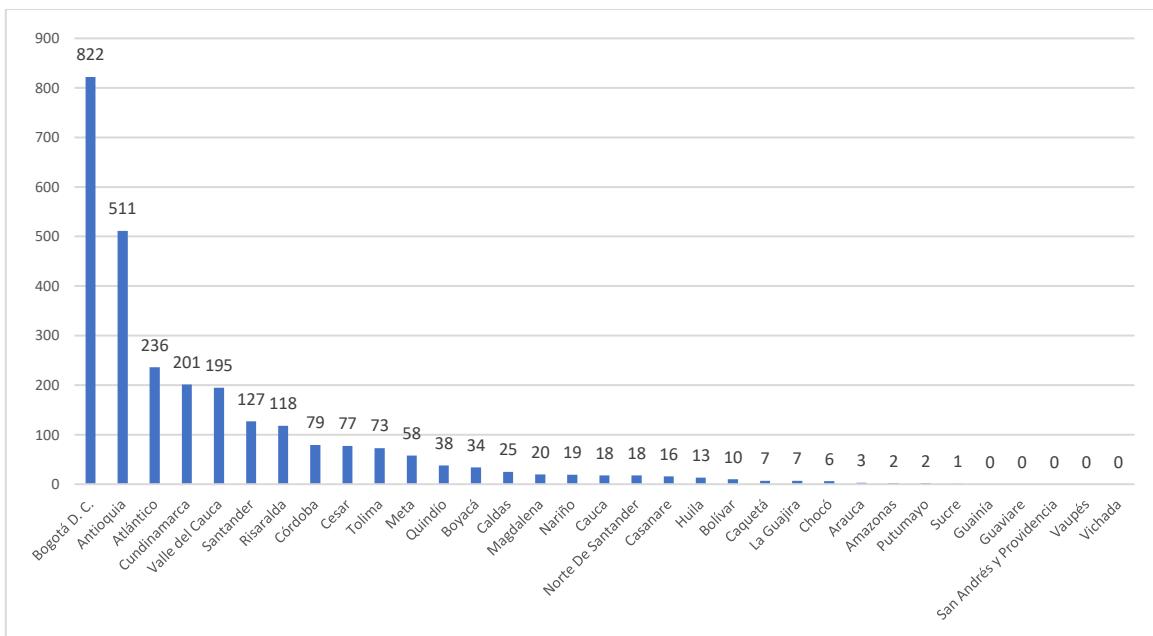
No obstante, las dificultades evidenciadas en la implementación de las normas que regulan la educación inclusiva, en los niveles de prescolar, básica y media, se considera la necesidad de hacer extensivo el modelo de educación inclusiva a la educación técnica, tecnológica y profesional, de manera tal que las PCD puedan acceder a la educación superior y así posibilitar su inserción productiva.

c. Barreras que restringen la inclusión productiva

En cuanto a la empleabilidad, 167.729 personas inscritas en el RLCPCD (2018) refieren estar trabajando, de las cuales el 80% indica no tener ningún tipo de contrato, mientras que un 11% señala tener un contrato a término indefinido y un 7% referencia contar con un contrato a término fijo. De otro lado, 57.639 expresan que se encuentran buscando un trabajo. Lo anterior, hace evidente el bajo nivel de formalidad y la precariedad de la vinculación laboral de las personas con discapacidad.

Según la información estadística de la población con discapacidad registrada en el Sistema de Información del Servicio Público de Empleo- SPE, a septiembre de 2018, están registrados 2.748 oferentes, de los cuales 1.748 (63,6%) son hombres y 1.000 (36,4%) son mujeres. Los datos del mismo sistema de información revelan que la mayoría de los oferentes (1.138) personas, son menores de 28 años (42%), mientras que los mayores de 45 años llegan a 577 (21,3%). Según el citado registro, el mayor número de PCD que se encuentran como oferentes están ubicadas en el Distrito Capital y en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Cundinamarca y Valle del Cauca. (Gráfica 121).

Gráfica 121. Personas con discapacidad por departamento registradas en el SPE



Fuente: Sistema de Información del Servicio Público de Empleo – SISE. Septiembre 2018

Al comparar con las cifras del RLCPD, según las cuales 57.639 personas con discapacidad se encuentran buscando trabajo, se identifica un nivel relativamente bajo de inscritos como oferentes en el SEP, que reporta 2.748 personas. Esta situación demanda especial atención en el sentido de identificar las razones por las cuales se presenta el bajo número de oferentes y la adopción de una estrategia para lograr una mayor cobertura de este sistema.

Es importante señalar que en el proceso de reglamentación de la Ley 1618 de 2013 se ha expedido un marco normativo que promueve la vinculación de la PcD al empleo público, estableciendo un mecanismo de cuotas. Adicionalmente se han adoptado incentivos en los procesos contractuales con las entidades estatales para las empresas que certifiquen la vinculación de PcD. No obstante, se requiere adelantar acciones para fortalecer la implementación de estas medidas para que se reflejen en la vinculación real de la PcD a nuevos puestos de trabajo, a nivel nacional y territorial.

De acuerdo con el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP), que administra el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), en la actualidad existen 1.913 servidores públicos con algún tipo de discapacidad, lo que equivale a un 0,16% del total de trabajadores estatales. Sin embargo, se estima que con la implementación de las cuotas previstas por el Decreto 2011 de 2007 se podrían estar vinculando al sector público aproximadamente 12.000 PcD al año 2022.

Si bien el Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) expidieron una circular orientada a la implementación del Decreto 2011 de 2017, con la finalidad de promover la vinculación de personas con discapacidad al servicio público, se requiere la adopción de medidas de acompañamiento y seguimiento a las entidades públicas para el cumplimiento de las cuotas de empleo que establece el mencionado decreto.

Los bajos niveles de empleabilidad de la PcD obecen a barreras que restringen la inclusión laboral de la PcD. Estas barreras están relacionadas principalmente con insuficiencia en la educación básica y media, oferta no pertinente sobre la educación orientada al trabajo, deficiencia en la intermediación laboral, carencia de información y acompañamiento para el contacto con las empresas y la inserción al mercado laboral (Fundación Corona, 2016). Además, la no vinculación de la PcD al mercado laboral le estaría generando perdidas al país que van entre el 5,3 y el 6,9% de su PIB (Correat, et al. 2016)

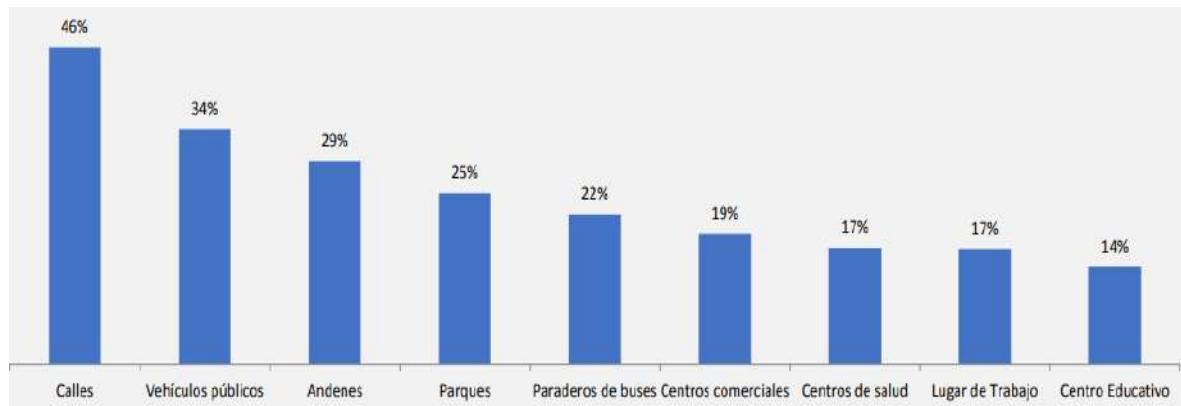
En cuanto a la información del emprendimiento de las personas con discapacidad se aprecia la carencia de información al respecto, razón por la cual se considera necesario adoptar un instrumento que permita la recolección de los registros sobre esta población, con fines de inclusión productiva.

d. Barreras relacionadas con la accesibilidad

Las personas con discapacidad, sus familias y cuidadores, encuentran a diario barreras actitudinales, físicas y tecnológicas, que restringen su acceso al entorno físico, al transporte, a la

información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones, que restringen su inclusión social y productiva. De acuerdo con la sala situacional de las PCD, en 2018, las mayores barreras para la movilidad se encontraban en las calles (46%) y en los vehículos públicos (34%). También se encuentran barreras en los andenes (29%), parques (25%), centros de salud (17%), lugar de trabajo (17%) y centros educativos (14%) (Gráfica 122).

Gráfica 122. Lugares donde las PCD encuentran barreras para su movilidad y actividades diarias



Fuente: Sala situacional de las Personas con Discapacidad. MSPS: SISPRO. RLPDCD: septiembre de 2018.

Es importante fortalecer las acciones del Estado para que las instalaciones físicas y la oferta de servicios de las entidades públicas y espacios públicos sean accesibles, tanto en infraestructura, equipos y herramientas, como en contenidos, y en la atención al ciudadano, considerando los diferentes tipos de discapacidad.

e. Apoyo y cuidado para la vida independiente

En Colombia el 19,8 % de las personas con discapacidad reporta cuatro o más deficiencias, lo que se asocia a mayor necesidad de apoyo de un tercero para realizar las tareas diarias. Como efecto las cifras indican que el 37,7 % de la población registrada con discapacidad depende permanentemente de un cuidador; éste generalmente es mujer (75,1 %), del mismo hogar (83,7%) y sin remuneración, cifras que coinciden con análisis internacionales relacionados también con la economía del cuidado (Universidad Nacional de Colombia, 2015).

2. Objetivos orientadores

1. Actualizar e implementar las acciones de la “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión social 2013-2022 (PPNDIS)” para asegurar la inclusión social y productiva de las PCD a partir de acciones afirmativas y de ajustes razonables, y eliminando toda forma de discriminación.
2. Implementar programas de educación inclusiva orientados a una efectiva inclusión social y productiva de las PCD.

3. Implementar mecanismos de inclusión productiva para la generación de ingresos y la seguridad económica de las PcD, sus familias y personas cuidadoras.
4. Crear e implementar un Plan Nacional de accesibilidad asegurando la participación de las PcD en igualdad de condiciones, en el entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidas las TIC, tanto en zonas urbanas como rurales.
5. Adoptar las medidas para la garantía del pleno reconocimiento de los derechos y la capacidad jurídica de las PcD.
6. Fortalecer la oferta existente para el cuidado de las PcD en el marco del Sistema de Cuidado definido en el actual PND.

3. Estrategias y programas

a. “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión social-PNDIS” en el “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”

1) Objetivos

1. Evaluar y actualizar la PPNDIS y el Conpes 166 de 2013.
2. Fortalecer la institucionalidad del SND para la articulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas, para asegurar la inclusión social y productiva de las PcD.
3. Disminuir los obstáculos para el ejercicio de la capacidad jurídica y para el acceso a la justicia de las PcD, y asegurar que reciban asistencia jurídica con enfoque de género cuando encuentren necesidades de este tipo.
4. Desarrollar las capacidades para la articulación interinstitucional e intersectorial del SND con otros Sistemas Nacionales en particular con el Sistema de cuidado del que habla este PND, de manera que se asegure una acción coordinada a favor de las PcD, sus familias y personas cuidadoras.
5. Consolidar los sistemas de información sobre las PcD y puesta en funcionamiento del Observatorio Nacional de inclusión social y productiva para personas con Discapacidad.

2) Estrategias

El Ministerio del Interior, como organismo rector del SND en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, el DNP y el Consejo Nacional de Discapacidad adelantará la evaluación de la PPNDIS y el Documento CONPES 166 de 2013, y propondrá los ajustes para su actualización. Para el efecto se evaluará el estado de la implementación de cada una de las estrategias contempladas en el Documento CONPES 166 de 2013 y se definirá su continuidad o reorientación, conjuntamente con las acciones a implementar y su financiación.

El Ministerio del Interior, como organismo rector del SND, en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP, adoptará un plan para el fortalecimiento institucional, administrativo y financiero de dicho ministerio para el cumplimiento misional de la rectoría del SND, para lo cual se propone la creación de una Dirección encargada de impulsar las estrategias de inclusión social, económica y de participación de las personas con discapacidad, y de la promoción y garantía de los derechos de las PCD⁷⁶².

El Ministerio del Interior, en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el DNP y el CND, desarrollará e implementará un plan que asegure condiciones en las entidades nacionales y territoriales para la articulación y coordinación interinstitucional y con los otros sistemas nacionales, en particular con el sistema de cuidado y con un enfoque de interseccionalidad y de derechos humanos, en la realización efectiva de acciones afirmativas para la inclusión social y productiva de las PCD, sus familias y personas cuidadoras en un marco de garantía de no discriminación. La Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad realizará de manera específica, acciones para el impulso de las metas estratégicas del SND, su cumplimiento y seguimiento⁷⁶³.

El Ministerio del Interior, con el acompañamiento del Consejo Nacional de Discapacidad, del DNP y DPS, implementarán una estrategia nacional para brindar asistencia técnica integral a los municipios y departamentos, con el fin de que éstos respondan a las necesidades de la población con discapacidad, y fortalezcan sus procesos de inclusión social en los territorios⁷⁶⁴.

El Ministerio del Interior en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, el MSPS, el DNP, el DANE y el DPS, adoptará las medidas pertinentes para la consolidación de los sistemas de información sobre PCD. El DNP creará un Observatorio Nacional de inclusión social y productiva para personas con Discapacidad con el fin de hacer seguimiento a los objetivos de inclusión social y productiva de la Política y a la focalización de las acciones dirigidas a las PCD, sus familias y personas cuidadoras, así como para hacer análisis sobre su situación. El observatorio que actualmente existe en el MSPS se especializará en realizar seguimiento a la situación de salud de las PCD y conjuntamente con las otras instancias y entidades que conforman el SND aportarán al nuevo Observatorio. En particular, se estructurará una plataforma interoperable entre registros administrativos para diseñar el componente de caracterización y focalización del Observatorio, inicialmente con los siguientes registros: Sisbén, Registro de Localización y Caracterización de las Personas con Discapacidad (RLCPD), bases de beneficiarios del programa Familias en Acción y de Jóvenes en Acción, el Sistema de Matrícula (SIMAT), y los registros públicos del Servicio Público de Empleo del SENA. Posteriormente, el Observatorio se irá nutriendo con los

⁷⁶² Ver capítulo *Una administración pública eficiente y de servicio al ciudadano*.

⁷⁶³ Ver Línea *Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable*.

⁷⁶⁴ Ver línea *Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable*.

nuevos registros administrativos generados por las demás entidades públicas y privadas que desarrollen planes y programas orientados a la inclusión social y productiva de la PcD⁷⁶⁵.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con el Ministerio del Interior identificará las necesidades jurídicas insatisfechas de las PcD y adoptará los correctivos para remover las barreras que limitan el derecho de éstas al acceso a la justicia. Para tal efecto, adelantará la revisión y ajustes al marco normativo interno con la finalidad de garantizar el pleno reconocimiento de los derechos y la capacidad jurídica de las PcD. Para el cumplimiento de dicho propósito, se adoptará un plan para la revisión y modificación de toda la legislación, que incluya la derogación inmediata de disposiciones que restrinjan el pleno reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Dicho plan contemplará las acciones orientadas a eliminar toda terminología peyorativa en contra de los derechos de las personas con discapacidad para referirse a personas con discapacidad, principalmente discapacidad psicosocial o intelectual existente en la legislación, jurisprudencia, regulaciones y documentos oficiales. Adicionalmente promoverá programas permanentes de toma de conciencia y capacitación acerca de los derechos de las personas con discapacidad dirigidos a funcionarios públicos en todos los niveles, operadores de justicia, personal policial y defensa civil, medios de comunicación y sociedad colombiana en general, en consulta estrecha con organizaciones de personas con discapacidad⁷⁶⁶.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Alta Consejería para la Discapacidad y el Ministerio del Interior y con la asesoría de la Consejería Presidencial para la equidad de la mujer, diseñarán e implementarán una estrategia que considere ajustes razonables y de diseño universal para disminuir los obstáculos en el acceso a la justicia y que además asegure asistencia jurídica con enfoque de género a las PcD cuando se encuentren en conflictos que deriven en necesidades jurídicas⁷⁶⁷.

El Ministerio de Justicia y del Derecho en coordinación con la Alta Consejería para la Discapacidad y el Ministerio del Interior, adelantarán las acciones necesarias para la articulación y coordinación interinstitucional con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar(SNBF) con un enfoque de interseccionalidad y de derechos humanos para transversalización del enfoque de discapacidad y la inclusión de acciones efectivas dirigidas a niñas, niños y adolescentes con discapacidad en el CONPES para la transición de la infancia a la juventud que se establece en el *Pacto por la Equidad* de este PND.

La Alta Consejería para la Discapacidad, tendrá a su cargo el observatorio para la inclusión social y productiva para las PcD, para el efecto recibirá información del MSPS en lo relacionado con el RLCPD, del DNP lo relacionado con la información de focalización (ver línea Acciones coordinadas para la superación de la pobreza del Capítulo de Equidad) y demás información de registros administrativos

⁷⁶⁵ Ver línea *Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados*.

⁷⁶⁶ Ver línea *Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos*.

⁷⁶⁷ Ver línea *Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos*.

e información estadística de la PcD que sea de utilidad para la construcción de evidencia nacional y territorial sobre las PcD.

f. Educación inclusiva para una efectiva inclusión social y productiva de las PcD

1) Objetivos

6. Promover e implementar la oferta de programas de educación inclusiva en los ámbitos de la educación para el trabajo y la educación formal, en todos sus niveles, acordes a los diferentes tipos de discapacidad, intereses y expectativas de la PcD y a los requerimientos del mercado laboral.
7. Diseñar e implementar programas de formación de docentes en educación inclusiva, para que logren a través de prácticas pedagógicas innovadoras atender a la diversidad de estudiantes, realizando valoraciones pedagógicas, flexibilización curricular y ajustes razonables.
8. Promover el desarrollo, aprendizaje y participación de las PcD en condiciones de equidad con los demás estudiantes.

2) Estrategias

- El MEN promoverá programas de formación y capacitación de docentes en educación inclusiva, para que logren a través de prácticas pedagógicas innovadoras atender a la diversidad de estudiantes, realizando valoraciones pedagógicas, flexibilización curricular y ajustes razonables⁷⁶⁸.
- El MEN diseñará e implementará programas de formación de docentes en educación inclusiva, para que logren a través de prácticas pedagógicas innovadoras atender a la diversidad de estudiantes, realizando valoraciones pedagógicas, flexibilización curricular y ajustes razonables⁷⁶⁹.
- El MEN, en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), definirá e implementará la estrategia de atención educativa inclusiva para estudiantes con discapacidad y su plan progresivo de implementación administrativo, técnico y pedagógico, así como la distribución de los recursos asignados por matrícula de estudiantes con discapacidad, y la concurrencia de otros recursos. Para ello, brindará la asistencia técnica requerida para la construcción de los planes de apoyo y ajustes razonables, planes de mejoramiento institucional y la vinculación de personal de apoyo calificado⁷⁷⁰.

⁷⁶⁸ Ver línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

⁷⁶⁹ Ver línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

⁷⁷⁰ Ver línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

- El MEN conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el DNP definirán el uso de los recursos adicionales de la participación para educación que se asignan a la educación de las PCD y fortalecerán la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con dichos recursos⁷⁷¹.
- El MEN apoyará a las entidades territoriales con lineamientos técnicos para la formulación de proyectos de inversión para la construcción y adecuación de instalaciones educativas que tengan en cuenta las necesidades de los niños y las personas con discapacidad y las diferencias de género, y que ofrezcan entornos de aprendizaje seguros, no violentos, inclusivos y eficaces para todos⁷⁷².
- El MEN, en coordinación con las Entidades Territoriales Certificadas en Educación (ETC), promoverá campañas de sensibilización a las familias de personas con discapacidad, y estimulará actividades para que acompañen el fortalecimiento del sistema de educación inclusiva⁷⁷³.

g. Inclusión productiva para las PCD, sus familias y personas cuidadoras

1) Objetivo

Lograr la inclusión efectiva de las PCD al mercado laboral y al emprendimiento, como vía para su inserción en la actividad económica y el fortalecimiento del ingreso de sus familias.

2) Estrategias

- El Ministerio del Trabajo, en coordinación con la Unidad del Servicio Público de Empleo (USEP), el SENA y el Consejo para la Inclusión de la Discapacidad, adoptará las acciones encaminadas a la divulgación de los incentivos contemplados en la legislación vigente, relacionados con la vinculación laboral de PCD, y promoverá la vinculación de las familias y personas cuidadoras de personas con discapacidad en los procesos de inclusión social y productiva⁷⁷⁴.
- El Departamento Administrativo de la Función Pública adoptará e implementará un programa de inclusión laboral de las PCD en las entidades públicas del orden nacional y territorial en el marco de la implementación del Decreto 2011 de 2017. Para el efecto, el Departamento Administrativo de la Función Pública, en coordinación con la Comisión Nacional del Servicio Civil

⁷⁷¹ Ver línea *Gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable*.

⁷⁷² Ver línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

⁷⁷³ Ver línea *Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos*.

⁷⁷⁴ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

y la Unidad del Servicio Público de Empleo, definirán los procedimientos para la convocatoria y cobertura, así como el número de plazas disponibles que serán publicados cada año al comienzo del año fiscal⁷⁷⁵.

- El Consejo de Inclusión de la discapacidad formulará un plan para promover, difundir y visibilizar el ejercicio efectivo de los derechos a la inclusión social, laboral y productiva de las personas con discapacidad, cuidadores y familiares, a través del diseño e implementación de estrategias, campañas y mecanismos de participación y producción con las cadenas productivas y/o clúster⁷⁷⁶.
- El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y el SENA, diseñará programas de capacitación, asesoría, asistencia técnica para emprendedores y pequeños productores agropecuarios y establecerá líneas de financiamiento flexibles para las PCD, sus familias y personas cuidadoras⁷⁷⁷.
- El Ministerio de Trabajo, en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) y la Unidad del Servicio Público de Empleo adoptará un programa para fortalecer el mecanismo de teletrabajo y los horarios flexibles como política de inclusión laboral para las PCD, sus familias y personas cuidadoras⁷⁷⁸.
- El Ministerio de Trabajo y la Unidad del Servicio Público de Empleo (SPE) adoptarán e implementarán una estrategia de intermediación laboral que permita la difusión amplia de la información sobre requisitos de entrada al mercado laboral, tipos de vinculación formal y sus requisitos, funcionamiento de una empresa- requisitos y compromisos para ingresar al trabajo formal y la oferta de vacantes y el acompañamiento para la postulación por parte de las PCD, incluyendo los procesos para implementar ajustes razonables⁷⁷⁹.
- El Ministerio de Trabajo promoverá la modificación y remoción de barreras legales que desestimulan la contratación de personas con discapacidad, para asegurarse de establecer mecanismos para prevenir y sancionar prácticas las discriminatorias que se cometan contra ellas en el ámbito laboral⁷⁸⁰.

⁷⁷⁵ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

⁷⁷⁶ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

⁷⁷⁷ Ver línea *Transformación productiva de la Colombia rural*.

⁷⁷⁸ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

⁷⁷⁹ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

⁷⁸⁰ Ver Línea *Inclusión productiva: acceso a oportunidades de trabajo y de emprendimiento para aumentar el ingreso de las familias*.

- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, promoverá un programa de emprendimiento dirigido a personas con discapacidad y a sus cuidadores, que involucre formación para el emprendimiento, facilidades en el acceso a líneas de crédito ajustadas a la situación de las personas con discapacidad, y promoción de las TIC para el desarrollo productivo⁷⁸¹.
- El Ministerio de Trabajo en coordinación con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) diseñarán una estrategia de comunicación para difundir buenas prácticas de inclusión laboral de personas con discapacidad en las entidades públicas y el sector empresarial.

h. Plan Nacional de Accesibilidad

1) Objetivos

1. Adelantar acciones concretas para mejorar el acceso de las PCD, en igualdad de condiciones, al entorno físico, el transporte, la información y las comunicaciones, incluidos los sistemas y las tecnologías de la información y las comunicaciones.
2. Adoptar un instrumento de medición sobre la accesibilidad particularmente, de las entidades públicas del nivel nacional y territorial, que permita realizar seguimiento a la implementación del plan en estas instituciones.

2) Estrategias

- El Ministerio del Interior, en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el MSPS, el MEN, el MINTIC, el Departamento administrativo de la Función Pública y el DNP, formularán un Plan Nacional de Accesibilidad que asegure que el entorno físico de las instalaciones abiertas al público públicas o privadas, el transporte, la información y comunicación incluyendo las tecnologías de información y comunicación sigan los estándares reconocidos internacionalmente, y tengan cobertura en todo el territorio nacional. El Plan Nacional de Accesibilidad deberá ser adoptado e implementado por todas las entidades públicas del orden nacional y territorial⁷⁸².
- El DNP diseñará e implementará un Índice de Accesibilidad de las entidades públicas del orden nacional y territorial. Este índice será el referente para determinar los avances en materia de accesibilidad de las instalaciones de las entidades públicas y de los servicios e información que estas ofrecen, en modos, medios y formatos de comunicación accesibles para las personas con discapacidad⁷⁸³.

⁷⁸¹ Ver línea *Entorno para crecer: formalización del emprendimiento y dinamización empresarial*.

⁷⁸² Ver línea *Sistema de ciudades: ciudades verdes, inteligentes y creativas*.

⁷⁸³ Ve línea *Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados*.

- El MINTIC promoverá el acceso al uso de Tecnologías de la información y las comunicaciones - TICS accesibles, para lo cual formulará e implementará un plan para el efecto con cobertura nacional⁷⁸⁴.
- El DNP, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Ministerio de Transporte impulsarán una política de ciudades inclusivas, accesibles, sostenibles y resilientes que promuevan estándares de diseño universal y respondan a las necesidades de accesibilidad de todas las personas, incluyendo las de las personas con discapacidad⁷⁸⁵.

i. Cuidado para la inclusión social y productiva de las PCD y las personas cuidadoras

1) Objetivo

Realizar la articulación con el Sistema de Cuidado para la creación de oferta de cuidado y para el fortalecimiento de la existente, particularmente para el cuidado de PCD con dependencia funcional.

2) Estrategia

El Ministerio del Interior en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad, realizará las gestiones necesarias para la articulación del SND con el Sistema de Cuidado, de manera que se fortalezca la oferta de cuidado de las personas con discapacidad, en particular para aquellas las que tengan dependencia funcional (Ver Pacto por la Igualdad de las Mujeres). Asimismo, el Ministerio del Interior en coordinación con la Alta Consejería de la Presidencia de la República para la Discapacidad promoverán que las acciones dirigidas para la equidad de género y la inclusión social y productiva de las personas cuidadoras que desarrollarán el Sistema de Cuidado, sean efectivas para las personas que ejercen labores de cuidado de las PCD⁷⁸⁶.

Metas	Línea de base (2016)	Meta a 2022
Política Pública Nacional de Discapacidad actualizada	Documento CONPES 166 de 2013	Documento CONPES de discapacidad con PAS actualizado
% de comités territoriales de discapacidad operando		
Plan Nacional de Accesibilidad del entorno físico de las instalaciones abiertas al público, el transporte, la información y comunicación	N.A.	Plan Nacional de Accesibilidad con 80% de ejecución

⁷⁸⁴ Ver línea *Hacia una sociedad digital: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado*.

⁷⁸⁵ Ver línea *Sistema de ciudades: ciudades verdes, inteligentes y creativas*.

⁷⁸⁶ 9. Ver línea *Que nadie se quede atrás: acciones coordinadas para la reducción de la pobreza*.

Metas	Línea de base (2016)	Meta a 2022
incluyendo las tecnologías de información y comunicación.		
Índice de Accesibilidad de las entidades públicas del orden nacional y territorial.	N.A.	90% de entidades públicas nacionales con clasificación por índice de accesibilidad 40% de las entidades públicas del orden territorial con clasificación por índice de accesibilidad
Plan de atención a las necesidades jurídicas de las PCD	N.A.	Plan atención a las necesidades jurídicas de las PCD con 80% de ejecución
% de cobertura de seguridad social para los cuidadores de la PCD con DFP		
% de PCD empleadas		
% PCD que recibieron capacitación para el trabajo		
% de cobertura en el RLPCD		

4. Referencias

La Rota, M. E., Lalinde, S., Santa, S., & Uprimmy, R. (2014). *Ante la justicia. Necesidades jurídicas y acceso a la justicia en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Ley 1346. (2009). *Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006*. Colombia.

Ley 1618. (2013). *Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Colombia.

MSPS. (2014). Obtenido de Política Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad-2013-2022.pdf>

MSPS. (2018). *Sistema Nacional de Discapacidad*. Obtenido de Ministerio de Salud y Protección Social: <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/Sistema%20Nacional%20de%20Discapacidad.aspx>

Pardo, J. (s.f.). Obtenido de La esterilización forzosa de PCD a través de los procesos de interdicción: una doble vulneración de derechos humanos y fundamentales : <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/RUNDIS/ESTERILIZACION%20FORZOSA%20DE%20PCD%20TRAIVES%20DE%20LOS%20PROCESOS%20DE%20INTERDICCIÓN.pdf>

XIV. Pacto por la igualdad de la mujer

[Las mujeres..] somos la mitad de la población y las mamás de la otra mitad.

Alcaldesa de Villa Rica Cauca Jenny Gómez

Solo es posible la equidad de oportunidades si las características de origen de la población, es decir aquellas que no dependen del talento ni del esfuerzo, no son determinantes de las opciones que tiene la persona para elegir aquello que quiere ser o hacer con su vida. En Colombia hay evidencia que muestra que las mujeres están en desventaja en una buena parte de las oportunidades sociales y productivas; en otras palabras, nacer mujer en Colombia implica contar con menos oportunidades para el desarrollo individual. El derecho a la igualdad es un derecho humano y, por tanto, se debe garantizar que las mujeres, quienes conforman más de la mitad de la población colombiana, tengan una distribución justa de bienes, productos y servicios, acceso a los recursos, a las oportunidades y al poder.

Las mujeres representan más de la mitad de la población colombiana (51,4%), por tanto, más de la mitad del potencial del país. A pesar de que las mujeres son en promedio más educadas que los hombres, la tasa de participación de los hombres es de 74.8% y 53.6% para mujeres para el segundo trimestre de 2018 según el DANE. La tasa de ocupación fue de 69.3% para los hombres y 46.9% para las mujeres y la tasa de desempleo fue de 12.4 para las mujeres y 7.4% para los hombres. Se evidencia también una segregación de ocupaciones por géneros, donde las mujeres trabajan más en sectores de servicios. Todas estas cifras muestran la disparidad entre hombres y mujeres, siendo las mujeres el grupo en desventaja. El mercado no está corrigiendo por sí solo estas disparidades, por tanto, este pacto incluye medidas para cerrar estas brechas y lograr la igualdad.

Además, la pobreza está feminizada y los índices de violencia contra la mujer son más altos que el promedio latinoamericano. En Colombia, cada dos días una mujer es asesinada por su pareja o expareja (INML-CF 2018). Nuestra meta es reducir a su mínimo la desigualdad por medio de políticas orientadas a empoderar a las mujeres colombianas desde cuatro dimensiones: empoderamiento económico, político, físico y educativo. La literatura ha demostrado que el aumento en la participación laboral femenina conduce a una mayor asignación de recursos en educación, vivienda y nutrición para niños (Thomas, 1990, 1994; Thomas & Strauss, 1995; Duflo, 2003) y reduce la violencia intrafamiliar (Iregui, Ramirez y Tribin, 2018; Aizer 2010). Por tanto, muchas intervenciones de desarrollo en el mundo se han centrado en incentivar la generación de ingresos por parte de las mujeres como una forma de inducir empoderamiento y desarrollo (Adato, de la Briere, Mindek, y Quiumbing, 2000; Qian 2008).

Uno de los grandes obstáculos de las mujeres para gozar plenamente de sus oportunidades se encuentra en su propia casa. Según los cálculos de la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, en 2017 las mujeres aportaron el 78,4% del total de horas anuales dedicadas a trabajo de Cuidado No Remunerado mientras que los hombres aportaron el restante 21,6%. González y Méndez (2014), Pineda y Duque (2014) y Urdinola y Tovar (2018) muestran las mujeres emplean mucho tiempo en

el trabajo no remunerado, lo que contribuye a ampliar la brecha entre hombres y mujeres en los indicadores del mercado laboral. El presente gobierno plantea la necesidad de lograr la igualdad dentro del hogar donde las labores domésticas y de cuidados sean compartidas de tal manera que podamos erradicar de barreras para entrar a la fuerza laboral de la mujer.

Este Gobierno está comprometido con las mujeres. Hoy es un hecho histórico que el Presidente, Iván Duque, designará en el segundo cargo más importante del nivel ejecutivo, la vicepresidencia, a una mujer, Marta Lucía Ramírez. Sumado a lo anterior, refuerza su compromiso la conformación de un Gabinete Ministerial Paritario.

En consistencia con la apuesta del Gobierno por la igualdad de la mujer, este plan propone el presente Pacto por la igualdad de la mujer, que contiene ocho líneas de política. La primera, **fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia**, ordena la institucionalidad y los espacios de coordinación para el diseño, la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas con enfoque de género en Colombia. Para poder asegurar el goce igualitario de derechos es imperante fortalecer las instituciones y las políticas de igualdad de género para la promoción del respeto, la protección y la garantía de los derechos de todas las mujeres, prestando especial atención a las personas más vulnerables, incluidas las víctimas de conflictos y las mujeres que viven en zonas rurales. Le siguen las líneas empoderamiento educativo y económico para la eliminación de las brechas de género en el mercado laboral; el cuidado y otras acciones coordinadas; empoderamiento político para la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones; derechos sexuales y reproductivos: promover el bienestar y la salud de las mujeres; promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias; mujeres rurales como pilar del desarrollo del campo y equidad de género para la construcción de paz.

A. Fortalecimiento de la institucionalidad de género en Colombia

Los movimientos de mujeres históricamente han demandado la inclusión de los temas de género en la agenda de gobierno. Los temas relacionados con la equidad de género fueron cobrando importancia a lo largo del tiempo y poco a poco se lograron convertir en un tema relevante en el accionar del Gobierno hasta el punto de crear un mecanismo de adelanto para la mujer, la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer (CPEM), como ente rector de la política pública para las mujeres.

Sin embargo, el accionar de la CPEM aún está restringido debido a las pocas capacidades técnicas y administrativas que posee. Por ello, y con el fin de ir un paso más hacia adelante en el fortalecimiento de las condiciones que permitan una equidad de género y una reducción de desigualdades entre hombres y mujeres, es importante fortalecer esta entidad de manera que se permita mejorar la institucionalidad de las políticas de género tanto en el gobierno nacional como en el territorial.

En línea con lo anterior y con el fin de contribuir a la mejora de los arreglos institucionales, es necesario crear y/o fortalecer en las entidades del nivel nacional grupos de trabajo de género del nivel directivo. Frente al sistema de cuidado se plantean estrategias de coordinación con sectores como salud, educación, trabajo y protección social, entre otros y la articulación con los sistemas e instancias de coordinación interinstitucional que atienden poblaciones específicas, lo cual será central para asegurar un nivel de bienestar básico de los sujetos de cuidado y de las personas cuidadoras.

1. Diagnóstico

De acuerdo a los resultados la evaluación de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, el presupuesto de la CPEM es reducido y presenta una tendencia negativa. En efecto, el peso dentro del Presupuesto General de la Nación (PGN) es bajo al compararse con la situación de otros países de la región y además es decreciente. En valores absolutos pasa de 1.000 millones de pesos corrientes en el año 2013 a 374 millones de pesos corrientes en 2017⁷⁸⁷, cifra ostensiblemente inferior a los recursos que desde la política pública de género para las mujeres se definieron como necesarios para el cumplimiento de la política⁷⁸⁸.

En cuanto a la función de articulación nación-territorio, la evaluación de la política plantea que se requiere de mayor presencia de la CPEM en los entes territoriales para apoyar y hacer seguimiento permanente en la inclusión del enfoque de género en las políticas departamentales y municipales, así como la importancia de realizar mayores esfuerzos en cuanto a la gestión del conocimiento y el intercambio de aprendizajes.

Adicionalmente, la evaluación menciona debilidades en el modelo de gestión de conocimiento para fortalecer el Observatorio de Asuntos de Género –OAG-, que permita la generación de información cualitativa, cuantitativa y desagregada sobre la situación de las mujeres, como insumos de política pública, desde el nivel nacional y territorial que, a su vez permita, por una parte, divulgar el trabajo realizado y, por otra, impulsar líneas y estrategias de superación de roles y estereotipos que promuevan la desigualdad de género. Actualmente, el Observatorio no cuenta con el personal necesario, ni con las herramientas tecnológicas necesarias para cumplir con las funciones que le otorga la Ley 1009 de 2006⁷⁸⁹ en sus artículos 2 y 3.

Actualmente, el poco personal con el que cuenta la CPEM no está permitiendo responder a las necesidades de acompañamiento técnico que se presentan tanto a nivel nacional, territorial, como en el acompañamiento a las organizaciones solidarias, comunitarias y sociales de mujeres.

⁷⁸⁷ Para la vigencia 2018 los recursos se mantienen en el rango de los 370 millones de pesos.

⁷⁸⁸ DNP, 2017

⁷⁸⁹ Por medio de la cual se crea con carácter permanente el Observatorio de Asuntos de Género.

Dada esta situación, resulta relevante trabajar en el mejoramiento de la institucionalidad de las políticas de género. El reconocimiento de las necesidades diferenciadas entre hombres y mujeres ha permitido trabajar en líneas que favorezcan la transversalidad de género y la realización de acciones afirmativas que reduzcan brechas de desigualdad. Favorecer esta articulación institucional también se deriva por la necesidad de que las entidades, tanto del nivel nacional como territorial, tengan en cuenta la importancia de establecer, al interior de sus entidades, *grupos de género* que trabajen internamente la inclusión de la agenda de género en el sector desde las dimensiones económicas, sociales, políticas y culturales.

Adicionalmente, estos arreglos institucionales pasan por la necesidad de creación de mecanismos de coordinación que articulen las propuestas interinstitucionales que ayuden a reducir las brechas de género presentes en los diferentes sectores del Gobierno, en temas prioritarios como son el seguimiento a la política pública de equidad de género para la mujer, el cuidado y las violencias basadas en género.

2. Objetivo orientador

- Consolidar la institucionalidad de la CPEM a través de la mejora de capacidades técnicas, humanas, administrativas y financieras para orientar las políticas públicas de igualdad de género; coordinar y hacer seguimiento de los avances de los derechos de las mujeres en Colombia a nivel nacional y territorial.
- Crear una articulación que permita consolidar y fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial en temas de género.

3. Estrategias

a. Fortalecimiento del Mecanismo de Adelanto para la Mujer y Rediseño del Observatorio de Asuntos de Género

Con el fin de generar mayor fortaleza a la Consejería Presidencial de Equidad de la Mujer como entidad rectora de la política pública de género hacia las mujeres, resulta de vital importancia ampliar sus capacidades técnicas, administrativas y presupuestales, de manera que le permitan responder ante las crecientes demandas de transversalización del enfoque de género tanto a nivel nacional como territorial. Este fortalecimiento facilitará la inclusión de la perspectiva de género en la formulación, implementación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos. Por ello, todas las iniciativas que se realicen con transversalidad y enfoque de género desde cada sector han de contar con el acompañamiento y seguimiento de la CPEM.

Convertir el Observatorio de Asuntos de Género a cargo de la CPEM, no solo en el mecanismo encargado de hacer seguimiento a la evolución de las brechas de género, sino en el responsable de la consolidación de la información de la situación de las mujeres generada por las entidades oficiales, tanto a nivel nacional como territorial. El Observatorio de Asuntos de Género (OAG) deberá articularse con los observatorios de género territoriales a través de la generación de directrices y lineamientos que busquen la integración y sistematización de la información de la situación de las mujeres. El OAG deberá desarrollar, además, análisis, estudios e investigaciones que arrojen información precisa sobre el avance de la igualdad de género en el país con el fin de apoyar la formulación de políticas públicas con enfoque de género.

b. Formulación de la Fase II de la Política de Equidad de Género para las Mujeres

Con el propósito de garantizar el empoderamiento, la igualdad y no discriminación de las mujeres, así como su reconocimiento como agentes para el desarrollo sostenible del país y, partiendo tanto de las recomendaciones de la evaluación de la Política de equidad de género para las mujeres como de los lineamientos de la política pública nacional de equidad de género para las mujeres aún vigentes, la CPEM liderará el desarrollo de una política pública nacional que oriente y articule la oferta del gobierno nacional hacia el cierre de brechas entre los sexos y el empoderamiento de las mujeres en las dimensiones económicas, políticas, sociales y culturales.

Para la implementación de la política es necesario que todas las entidades territoriales incentiven la asignación de una persona encargada de los temas de mujer, quien será la interlocutora con la CPEM y quien impulsaría la política en el territorio.

c. Creación del Consejo Nacional de la Mujer con el fin de articular las entidades del nivel nacional con responsabilidades en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres

La CPEM promoverá la creación del Consejo Nacional de la Mujer como instancia de alto nivel con capacidad de tomar decisiones para incluir en la agenda de gobierno temas prioritarios en materia de avance y garantía de los derechos humanos de las mujeres e impulsar los procesos de transversalidad del enfoque de género en las instituciones nacionales.

Esta instancia estará presidida por la vicepresidencia de la República, y se conformará con los representantes del máximo nivel directivo de las entidades que formen parte de la misma. Esta instancia tendrá acompañamiento del DNP.

d. *Creación en las entidades del orden nacional de un grupo o dependencia transversal que centralice y transversalice los temas relacionados con la promoción y garantía de los derechos humanos de la mujer*

La CPEM promoverá la creación grupos de género al interior de las entidades del orden nacional que garanticen la transversalidad de género al interior de estas. El fortalecimiento de la institucionalidad de género corresponde a la necesidad de avanzar como Estado de manera más concreta y efectiva en la transversalización del enfoque de género y derechos humanos garantizando que los derechos humanos de las mujeres se contemplen en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Adicionalmente, estos grupos deberán promover presupuestos sensibles al género tanto en el presupuesto de funcionamiento como de inversión de cada una de sus entidades o sectores. Además de tomar decisiones con enfoque de género, por esta razón herramientas como los modelos macroeconómicos que usa DNP, Hacienda y Banco de la República deben ser sensibles al género al incluir individuos femeninos y masculinos que se diferencian en variables de mercado laboral y economía del cuidado.

e. *Consolidar y fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones dirigidas al cuidado*

Crear el Comité del Sistema de Cuidado con el fin articular y coordinar la oferta entre distintos actores responsables del cuidado en Colombia con equidad de género en todas las acciones y que beneficien a quien recibe cuidado y a quien lo provee. Este comité contará con la participación de diferentes entidades del orden nacional. Debido a que el cuidado es uno de los aspectos centrales para el fortalecimiento de los sistemas de protección social, es esencial que se constituya en un marco para las instancias y sistemas existentes que tienen dentro de sus competencias la atención a los distintos grupos poblacionales que requieren cuidado (primera infancia, infancia y adolescencia, personas con discapacidad y dependencia funcional, persona mayor). En este sentido se plantean como ejes centrales la articulación y definición de un mecanismo de coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones relacionadas con el cuidado con enfoque de género presidido por la CPEM y que integre los sistemas cuya oferta se destina a población sujeta que provee y recibe cuidado. En este sentido, la CPEM liderará la formulación de una política pública de cuidado, a través de la cual se fortalezca la equidad de género y se reduzca la carga de cuidado que recae sobre la mujer.

f. Creación del Mecanismo Intersectorial para el abordaje integral de las violencias de género

Con el fin de articular los espacios de coordinación intersectorial para la atención de las diferentes formas de violencia contra la mujer, con el liderazgo de la CPEM y el acompañamiento del Ministerio de Salud y Protección Social, se creará y fortalecerá un mecanismo nacional y un mecanismo territorial para el abordaje integral de las violencias basadas en género. Estos mecanismos interinstitucionales e intersectoriales garantizarán una atención integral a las víctimas impulsando procesos de prevención, atención, acceso a la justicia y el sistema de información.

4. Referencias

- Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogota.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisarios del Estado colombiano*. Bogota.
- DNP (2013) Documento CONPES 161 *Equidad de Género para las mujeres*. Bogotá
- DNP. (2017). *Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 161 de 2013*. Bogota.
- ENDS, M. d.-P. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogota.

B. Empoderamiento educativo y económico para la eliminación de brechas de género en el mercado laboral

Las brechas de género en el mercado laboral se hacen más evidentes en relación con las características sociales y demográficas de los individuos tales como edad, estado civil, tenencia de hijos menores y nivel educativo. A pesar de esto, en diversos estudios se ha encontrado que, en situaciones particulares de la fuerza de trabajo como el desempleo, las brechas de género existentes pueden obedecer a la forma como las familias y las empresas toman decisiones sobre la empleabilidad femenina con respecto a hombres que cuentan con condiciones similares, (Arango, Castellani, & Lora, 2016)⁷⁹⁰.

Las mujeres han ingresado de manera sostenida al mercado laboral. Sin embargo, su participación continúa siendo considerablemente menor que la de hombres, además de concentrarse en

⁷⁹⁰ Arango, L., Castellani, F., & Lora, E. (2016). Obtenido de Desempleo femenino en Colombia: [http://babel.banrepicultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/285](http://babel.banrepultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll18/id/285)

determinados sectores productivos y escalas ocupacionales y salariales. Pese a que su nivel educativo tiende a ser mayor que el de los hombres, sus remuneraciones tienen también a ser menores. Nada de esto es ajeno a la organización social del cuidado, sino que más bien, es la contracara de la división sexual del trabajo.⁷⁹¹

En este sentido, otro aspecto importante que incide en la vida laboral de las mujeres son las responsabilidades asociadas a las labores de cuidado dentro del hogar, el incremento de las barreras para que las mujeres puedan participar en igualdad de condiciones en el mercado laboral, lo cual evidencia el refuerzo de las desigualdades, segmentaciones de género y como se potencian las desigualdades de las prestaciones de cuidado debido a las contrastantes condiciones socioeconómicas⁷⁹².

La creciente carga del trabajo no remunerado sobre las mujeres conlleva una injusticia fundamental, que obstaculiza su desarrollo en otras actividades y que puede reducirse mediante políticas públicas efectivas. La reducción del tiempo invertido en trabajo doméstico y de cuidados no remunerados implica por un lado disminuir la carga de trabajo individual, y resulta central para disminuir las brechas de género en el uso del tiempo.⁷⁹³

De otro lado, se presenta una inequidad de género en dos vías: vertical, en la medida que las mujeres no acceden en la misma proporción que los hombres a cargos directivos y juntas directivas, y horizontal, que muestra que hay ocupaciones altamente feminizadas y otras, fuertemente masculinizadas, y que coinciden con niveles de ingreso menos favorable para aquellas en las que participan en mayor proporción las mujeres⁷⁹⁴.

Es así, que no solo se trata de incrementar la oportunidad de empleabilidad de las mujeres, sino que se pretende implementar estrategias que mejoren las condiciones laborales y que contribuyan a la equidad de género en los empleos generados por las grandes, medianas y pequeñas empresas y se plantea al Sello Equipares como un programa exitoso que contribuya a la reducción efectiva de las brechas salariales por razones de género, mayor presencia femenina en cargos directivos y de toma de decisiones, responsabilidades compartidas en el trabajo doméstico no remunerado entre hombres y mujeres, erradicación del acoso laboral y sexual, y cambios en actitudes, estereotipos y percepciones asociadas al género.

Al tener mayor disponibilidad de tiempo las mujeres podrán integrarse más al mercado laboral, participarán de la vida social, comunitaria y política y mejorarán sus ingresos, su calidad de vida y su participación en el ámbito público. Así mismo en la medida que las mujeres consigan reducir su carga de trabajo no remunerado, tendrán mayores oportunidades para ampliar sus niveles de autonomía, es decir la legítima posibilidad de tomar decisiones y asumir responsabilidades, que no

⁷⁹¹ Hacia la implementación del Sistema Nacional de Cuidado en Colombia (Faur, 2017)

⁷⁹² Avances de la construcción de las bases del Sistema Nacional de Cuidado (DNP, 2017)

⁷⁹³ Hacia la implementación del Sistema Nacional de Cuidado en Colombia (Faur, 2017)

⁷⁹⁴ Hacia la implementación del Sistema Nacional de Cuidado en Colombia (Faur, 2017)

limiten ni vulneren su derecho a la igualdad en términos económicos, sociales, políticos y culturales⁷⁹⁵.

1. Diagnóstico

El empoderamiento económico se determina principalmente a partir de los procesos de formación, lo cual determina la posterior posibilidad de generación de ingresos y la participación laboral de las mujeres, aspectos fundamentales para lograr la independencia económica como factor fundamental para la eliminación de las inequidades contra las mujeres, así como favorecer la ruptura de dinámicas de violencia y pobreza de las mujeres.

La educación debe permitir a las niñas y los niños obtener resultados que se traduzcan en la garantía de igualdad de oportunidades futuras en términos laborales, sociales y políticos para hombres y mujeres⁷⁹⁶ (Unicef, 2015). Aunque en Colombia las mujeres presentan mejores resultados en términos de años de escolaridad, y cuentan con indicadores similares a los de los hombres en cuanto a analfabetismo y tasas de cobertura educativa, existen todavía problemas derivados de la inequidad de género que afectan en mayor medida a las mujeres, tal como la deserción escolar y la calidad de la educación preescolar, básica y media. Por ejemplo, de acuerdo con los resultados globales de la Prueba Saber 11, existe una brecha de género ya que en promedio los hombres obtienen un puntaje global mayor al de las mujeres, 9 puntos por encima en el segundo semestre de 2017; de igual forma, en matemáticas las mujeres presentan una mayor proporción en los niveles bajos de desempeño en comparación de los hombres: 58% en las categorías 1 y 2 en comparación con un 45%, respectivamente⁷⁹⁷. En pruebas internacionales, el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes – PISA, permite evidenciar que las niñas presentan una ventaja en lectura y los hombres en matemática, sin embargo, la brecha en matemáticas se ha reducido, situándose en 11 puntos para 2015⁷⁹⁸ (ICFES, 2017).

Con respecto a la deserción escolar, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida de 2017 un 18,5% de las adolescentes de 15 a 19 años no asiste a un establecimiento educativo porque debe encargarse de los oficios del hogar y un 16,5% no lo hace por razones de embarazo.

En cuanto a educación superior, a pesar de que las mujeres acceden en mayores números, siendo el 52.8% de la matrícula en 2017, se observa que están especialmente concentradas en carreras del área de la salud como nutrición y dietética (83% de los matriculados son mujeres), enfermería (81%), sociología y trabajo social (81%) y psicología (80%), así como en áreas de las ciencias sociales como bibliotecología (70%), contaduría pública (66%), educación y economía (63% respectivamente).

⁷⁹⁵ Hacia la implementación del Sistema Nacional de Cuidado en Colombia (Faur, 2017).

⁷⁹⁶ UNICEF (2015). Promoviendo los derechos de las niñas. Panamá: UNICEF oficina Regional para América Latina y el Caribe.

⁷⁹⁷ ICFES (2018). Informe Nacional de Resultados Saber 11, 2014-II- 2017-II. Bogotá D.C: ICFES.

⁷⁹⁸ ICFES (2017). Informe Nacional de Resultados Colombia en PISA 2015. Bogotá D.C: ICFES.

Dentro de las carreras STEM⁷⁹⁹, las mujeres se matriculan mayormente en carreras como bacteriología (77%), biología, microbiología y afines (60%), mientras que representan un porcentaje minoritario en carreras como ingeniería electrónica y de telecomunicaciones (13%), ingeniería eléctrica (10%), e ingeniería mecánica (8%).

Dentro de las carreras STEM en ingenierías, se evidencia que las mujeres tienen menor tasa de vinculación en todas las carreras de ingeniería menos ingeniería ambiental, biológica y biomédica. Es importante rescatar las carreras con las tasas de vinculación más bajas para las mujeres que son: sistemas de información, sistemas y computación, ingenierías eléctrica, mecánica y mecatrónica.

Finalmente, dentro de las carreras STEM asociadas a matemáticas, se evidencia que las mujeres tienen menor tasa de vinculación, así: matemáticas con un 29% en relación al 71% de los hombres y en Estadística el 39% en relación al 61%.

Respecto al mercado laboral, a pesar de haber presentado mejoras en las últimas décadas, las condiciones para las mujeres colombianas dan cuenta de la persistencia de brechas de género. Por una parte, las mujeres cuentan con una tasa de desempleo mucho mayor a la de los hombres, 12,3% en 2017 en comparación con 7,2% de los hombres; a su vez la tasa de ocupación de las mujeres es más baja 47,8% frente a 69,4% de los hombres. Estas diferencias siguen siguiendo siendo una de las más altas entre los países de la OCDE.

En el Gráfica 123 se presenta la evolución de la tasa de desempleo desde el año 2010, en donde la brecha más alta se evidencia en las mujeres de la zona rural con 9,9%, versus 2,8% en los hombres, explicada por la menor dinámica de ocupación de las mujeres en el campo, en esencia porque la población femenina además de cumplir un papel relevante en la economía del cuidado, cuyas actividades se asocian a la reproducción familiar y a las relacionadas con la mano de obra no remunerada.

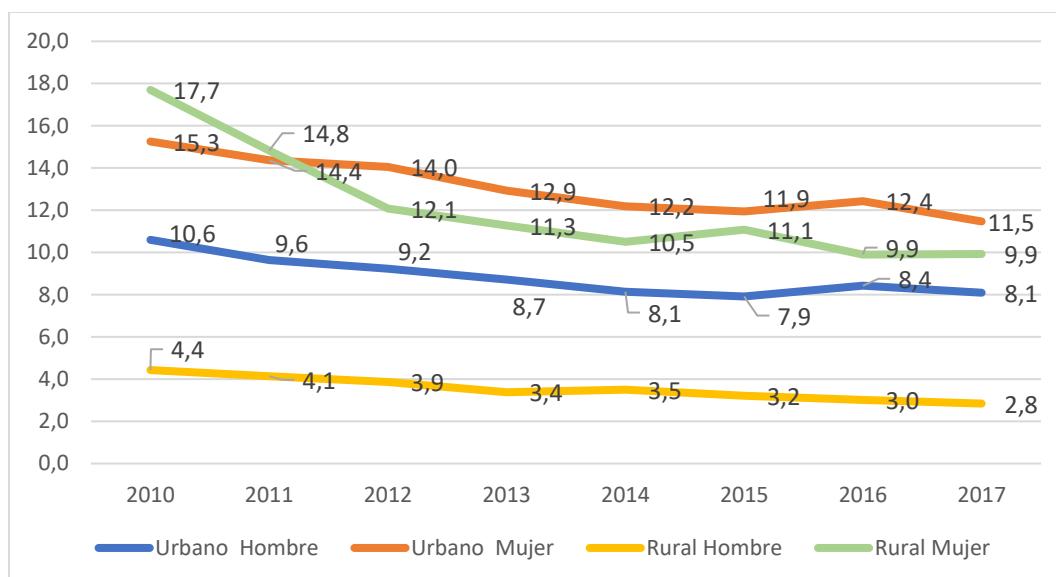
De otro lado, es importante mencionar que existen diferencias en la distribución de actividades económicas entre hombres y mujeres en la zona rural, en donde las mujeres tienen un comportamiento más dinámico, es decir, que no se concentran solo en la agricultura, sino que participan en el comercio, industria manufacturera, servicios y otros asociados a intermediación financiera y servicios inmobiliarios, transporte, construcción⁸⁰⁰.

⁷⁹⁹ Ciencia, tecnologías, ingenierías, matemáticas.

⁸⁰⁰ DNP (2018). Documento Diagnóstico de las condiciones socioeconómicas de la mujer en las zonas rurales

Gráfica 123. Tasa de desempleo Mujeres y hombres urbano y rural 2010-2017

(Porcentaje)



Fuente: Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH (2017).

La distribución porcentual de la población empleada en el sector agrícola que incluye agricultura, caza, pesca y silvicultura, es mayor entre los hombres, con el 23,2% y en mujeres con el 7,6%; en el sector de la construcción participan 0,6% mujeres frente a un 10,1% de hombres; en transporte, almacenamiento y comunicaciones el 2,9% mujeres y 11,8% hombres⁸⁰¹.

De otro lado, continúan las brechas salariales en detrimento de la mujer, la diferencia salarial entre hombres y mujeres es de 17,6% a nivel nacional⁸⁰². Si bien esta brecha está por debajo de los países de la OCDE, se calcula que, al controlar por edad, educación, ocupación y sector económico, esta brecha aumenta por encima del promedio, indicando la incidencia de otros factores como probabilidad de interrupción de la carrera, discriminación, o de la cultura de altas horas de trabajo que impiden que las mujeres accedan a posiciones altamente remuneradas⁸⁰³.

Ahora bien, al analizar el ascenso y posicionamiento de las mujeres en cargos directivos, se tiene que las juntas directivas se componen en un 65% por hombres y en un 35% por mujeres; es decir, que aproximadamente dos tercios de los cargos directivos están siendo ocupados por hombres⁸⁰⁴. De acuerdo con ONU Mujeres⁸⁰⁵, aunque en 2017 se registra una brecha de género en la

⁸⁰¹ GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017).

⁸⁰² GEIH (Gran Encuesta Integrada de Hogares, 2017).

⁸⁰³ OCDE. (2018). Fostering high-quality jobs for all in Colombia. En OCDE, 2018 Economic Survey for Colombia. Éditions OCDE.

⁸⁰⁴ Aequales (2017). Ranking de equidad de género en las organizaciones. Informe de resultados para Colombia sector privado.

⁸⁰⁵ ONU Mujeres, 2017. El progreso de las mujeres en Colombia 2018: Transformar la economía para realizar los derechos.

participación laboral para las mujeres que afrontan los techos de cristal⁸⁰⁶ (14,8%), esta cifra es diferente a la del llamado piso pegajoso⁸⁰⁷, en donde las mujeres registran una tasa relativamente alta de participación laboral (64,2%). Entre estas mujeres, solo un 19% se dedica exclusivamente al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. Es decir que además de contar con una mejor distribución de las tareas al interior del hogar, la mayor disponibilidad de ingresos les permite acceder a la oferta de servicios de cuidado, tanto para sus hijos como para las personas mayores o con alguna discapacidad que integra el hogar.

De acuerdo con lo anterior y con el fin de ejecutar acciones en torno a la equidad laboral, el Ministerio de Trabajo, en asocio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, ha implementado la estrategia del sello *Equipares* cuyo objetivo es la certificación de las organizaciones y entidades que incluyan en su sistema de gestión, procesos orientados a promover la igualdad de oportunidades para las mujeres. A agosto de 2018, 67 empresas han logrado la certificación⁸⁰⁸.

A través de su implementación se pretende reducir o eliminar las brechas de género en las empresas y en el mercado laboral, generadas por situaciones como: segregación vertical y horizontal, discriminación salarial, desempleo y estereotipos de género.

El Departamento Nacional de Planeación a través de la evaluación de la política pública de equidad de género para las mujeres, evaluó el sello *Equipares*⁸⁰⁹; dentro de los resultados que se arrojaron se destaca que el 82,3% de los trabajadores/as reportaron que el programa beneficia a la empresa en aspectos relacionados con el ambiente laboral, diversidad en los equipos de trabajo, equilibrio entre el trabajo y la familia, sentido de pertenencia y mayor ocupación de mujeres en la empresa.

2. Objetivos orientadores

1. Fomentar, desde el nivel educativo, estrategias de acceso y permanencia de las mujeres en establecimientos educativos, así como el cierre de brechas en las pruebas estandarizadas para mujeres.
2. Diseñar estrategias de participación igualitaria en el mercado laboral que evite la discriminación laboral hacia las mujeres, en el sector privado, público y en las organizaciones rurales.
3. Promover la innovación pública para la equidad de género en el mercado laboral.

⁸⁰⁶ Techos de cristal: se refiere a la limitación en el ascenso laboral de las mujeres con educación superior e ingresos relativamente altos al interior de las organizaciones. (ONU Mujeres (2017)

⁸⁰⁷ Piso pegajoso, se refiere a las mujeres que afrontan dificultades como una maternidad temprana, menores oportunidades educativas y laborales, aunadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como el centro de sus actividades diarias (ONU Mujeres (2017)

⁸⁰⁸ Ministerio de Trabajo (2018)

⁸⁰⁹ Equipares: Aborda 8 dimensiones: 1. Reclutamiento y selección; 2. Promoción y desarrollo profesional; 3. Capacitación; 4. Remuneración y salario; 5. Conciliación de la vida familiar, personal y laboral; 6. Prevención del acoso laboral y sexual; 7. Ambiente laboral y salud en el lugar de trabajo; 8. Comunicación no sexista y lenguaje incluyente.

3. Estrategias

a. Empoderamiento educativo para fomentar el acceso y permanencia de las mujeres

El empoderamiento económico de la mujer inicia desde edades tempranas. Las niñas y mujeres jóvenes deben contar con la oportunidad de potenciar sus capacidades y desarrollo en igualdad de condiciones que los niños y hombres jóvenes. En este sentido, el sistema educativo juega un papel fundamental, ya que es desde el colegio que las niñas pueden participar en procesos de formación que serán determinantes en la definición de su proyecto de vida. Para esto:

- El Ministerio de Educación incorporará en los programas de formación docente, la promoción de la participación igualitaria de niños y niñas en todas las áreas del conocimiento, evitando de esta forma la discriminación que en ocasiones conlleva a un mayor refuerzo de los aprendizajes de los niños en matemáticas y las niñas en lenguaje, por ejemplo, así como el lenguaje sexista en los procesos pedagógicos, que pueden conllevar a la reproducción de los roles de género.
- El Ministerio de Educación trabajará dentro de la ruta de acceso y permanencia, acciones articuladas junto con las Secretarías de Educación para la permanencia de las niñas y adolescentes en los colegios, así como en un sistema de alertas por causas de deserción asociadas al género tales como el embarazo adolescente o la realización de tareas del hogar.
- En el marco de lo considerado para articulación de la educación media, se fortalecerán las competencias y la participación de niñas y adolescentes en áreas STEM, así como la orientación socio-ocupacional para que continúen sus procesos de formación en programas relacionados.
- Desde la educación superior, el Ministerio de Educación desarrollará una estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en carreras STEM. Esta estrategia incluiría la emisión de lineamientos y orientaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, dirigido a las Instituciones de Educación Superior. De igual forma, se revisarán los mecanismos de financiamiento para la focalización y vinculación de las mujeres en estos programas.
- En el marco de lo considerado para articulación de la educación media, se fortalecerá las herramientas de orientación socio ocupacional para eliminar segregación ocupacional según habilidades, así como promover las competencias y la participación de niñas y adolescentes en áreas STEM.
- Desde la educación superior, el Ministerio de Educación desarrollará una estrategia de promoción, acceso y permanencia para la formación profesional de las mujeres en carreras STEM. Esta estrategia incluiría la emisión de lineamientos y orientaciones por parte del Ministerio de Educación Nacional, dirigido a las Instituciones de Educación Superior. De igual forma, se revisarán los mecanismos de financiamiento para la focalización y vinculación de las mujeres en estos programas.

- Fomentar a través del SENA la capacitación y posicionamiento laboral de mujeres que tienen una carga económica y social.

b. Impulso y fortalecimiento a estrategias que promuevan la equidad laboral

Para su implementación se requiere que las empresas u organizaciones se comprometan mediante la firma de un acuerdo de voluntades, identifiquen las brechas laborales, construyan políticas internas de equidad de género e incluyan en su plan de gestión institucional procesos que impulsen la igualdad de los géneros. Las iniciativas se darán en coordinación con la CPEM.

Se abarcarán tres grupos para la implementación de la estrategia, así:

- Rediseño y escalamiento del sello Equipares.
 - Grandes, Pequeñas y Medianas Empresas: El Ministerio de trabajo, ampliará el programa para que se vincule a la totalidad de las grandes empresas, promocionando sus beneficios tanto para la empresa como para los empleados. Para las pequeñas y medianas, el Ministerio de Trabajo adaptará las herramientas y metodología que minimice costos de implementación y se analizarán alianzas con otros actores que contribuyan con la vinculación de este tipo de empresas.
 - Asociaciones y cooperativas del sector rural: la implementación de la estrategia Equipares Rural, busca constituirse como una herramienta de transformación cultural para asociaciones y cooperativas del sector rural que contribuyan al fomento de la igualdad de género en el mercado laboral rural, independientemente de su tamaño, ubicación geográfica o sector económico. Para ello, el Ministerio de Trabajo con apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la CPEM, diseñará e implementará la herramienta más idónea para el sector rural. Se requiere evaluar y adaptar las herramientas que se implementaron en un piloto que se realizó con diez organizaciones de mujeres y estandarizar su aplicación para crear la certificación de equidad laboral con las organizaciones del sector. Una vez implementado el sello EQUIPARES, se deben tomar las medidas pertinentes para solucionar debilidades que se encuentren en cada una de las instituciones.
- El Ministerio de Trabajo y el Departamento Administrativo de Función Pública, en conjunto con la CPEM, diseñarán estrategias que promuevan la equidad en el ámbito laboral dirigidos al sector público y a pequeñas y medianas empresas (Pymes). Estas deberán tener en cuenta el uso de prácticas amigables como horarios flexibles creación de guarderías y cuartos de lactancia, así como herramientas para erradicar prácticas sexistas en los lugares de trabajo tales como micro-sexismos y abuso y acoso sexual.
- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en articulación con la CPEM, impulsará estrategias para desarrollar proyectos de emprendimiento económico para las mujeres. Así

misma incentivará el emprendimiento de las mujeres por medio de estrategias del gobierno como “Empodera” iniciativa de INNPULSA. Así mismo diseñarán programas de incubadoras de emprendimiento y acompañamiento proceso de emprendimiento para jóvenes con un especial enfoque de género. Así mismo promoverán emprendimientos en contra de estereotipos en las iniciativas INNPULSA del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo articulados con CPEM.

c. Inclusión Laboral con perspectiva de género a través del Servicio Público de Empleo (SPE)

Se requiere ampliar acciones desde el nivel territorial para la inclusión y el cierre de brechas de género, que permitan mejorar las condiciones de acceso al empleo en igualdad de oportunidades.

- Como parte de las estrategias de inclusión laboral⁸¹⁰, la implementación del enfoque de género en la ruta de empleabilidad del SPE desarrollará los ajustes a los servicios básicos de atención para la mitigación de barreras que limiten la participación de las mujeres en el mercado laboral. Los servicios especializados deberán conciliar las necesidades y el perfil de las mujeres que acceden al SPE, con el objetivo de potenciar sus capacidades y proveer acceso a oportunidades reales de empleo en condiciones de igualdad.
- En la fase de orientación, el SPE deberá dar uso de la información de la oferta de cuidado. En la intermediación el SPE ajustará sus servicios básicos para la eliminación de los sesgos por parte del intermediador y en el registro de las vacantes. Y en la gestión empresarial brindará información de sobre el sello Equipares como parte de la sensibilización del sector privado para la inclusión laboral de las mujeres.

d. Desarrollar el enfoque de género en las rutas integrales de inclusión productiva

En el marco de las rutas integrales de inclusión productiva (Ver línea de Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva, el DPS y la CPEM brindarán las orientaciones necesarias para incorporar el enfoque de género en las estrategias del Gobierno Nacional de emprendimiento rural y urbano enfocadas en la población más vulnerable.

⁸¹⁰ Ver componente de Servicio público de empleo para la inclusión laboral de las personas y la productividad empresarial de la línea de Acelerar la Inclusión productiva para ampliar las oportunidades reales de acceso a mercados de trabajo y a ingresos dignos

e. Promover la innovación pública para la equidad de género en el mercado laboral

Se requiere promover la documentación y el escalamiento de iniciativas para reducir brechas de género en el mercado laboral mediante la construcción de un banco de prácticas con enfoques de innovación pública. Para esto:

- El DNP trabajará en la documentación, identificación y selección de iniciativas con enfoques de innovación pública que buscan reducir brechas en el mercado laboral.
- El DNP liderará la integración de estas iniciativas en un banco de prácticas que se desarrollará bajo la visión estratégica de la línea “Innovación pública para un país moderno”, en particular en la estrategia 4.2 “Crear mecanismos de apoyo y financiación para materializar la innovación”.
- El DNP, junto con la CPEM, construirán una estrategia para el escalamiento de estas iniciativas.

Indicador	Línea base (2018)	Meta cuatrienio 2022
Entidades del nivel nacional con el sello equipares público	67	
Pequeñas y Medianas empresas con el sello equipares para Pymes		
Organizaciones y cooperativas del sector rural con el sello de equipares rural		
Mujeres colombianas colocadas a través del SPE		
Brecha de ingreso mensual promedio entre hombres y mujeres	20,4%	

4. Referencias

- DANE (2017). Cuenta Satélite de Economía del Cuidado – CSEC.
- CEPAL 2013. Duodécima Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013. Consenso de Santo Domingo.
- ENUT (2012-2013) y cálculos propios del Banco Mundial en documento “Perfil de sujetos de cuidado y cuidadores” (2018).

Esquivel, V. Faur, E. y Jelin, E. (2012). Las lógicas del cuidado infantil, entre las familias, el estado y el mercado. Ides, UNFPA y Unicef.

OIT (2018). Caracterización Socioeconómica de la población del cuidado remunerada de Colombia – Análisis cuantitativo. Elaborado por Nazly Gonzalez Rivas.

C. El cuidado y otras acciones coordinadas

El cuidado es un fenómeno social, económico y cultural que abarca un conjunto de actividades, procesos y relaciones persona a persona, que involucra al individuo de manera directa o indirecta en las actividades de la vida diaria, su desarrollo, o de manera puntual, material, psicológicamente y cognitivamente, en todos los momentos del curso de vida y que garantizan la supervivencia social y orgánica de las personas (Lamaute-Brisson en CEPAL, 2013)⁸¹¹. En esta medida, el desarrollo integral de las personas en el contexto de una inclusión social y productiva no se logra sin la garantía de cuidado, lo cual lo convierte en una parte central de la atención integral para cada momento de vida.

Es importante precisar que a la par que se han presentado cambios demográficos y avances en la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado, se han reforzado las desigualdades de género y se ha producido una sobrecarga de trabajo para las mujeres, puesto que siguen a cargo del trabajo doméstico y del cuidado no remunerado, además de sus obligaciones laborales. De esta forma, la redistribución de las tareas de cuidado remunerado y no remunerado al interior de los hogares debe ser un tema central de la agenda pública, tanto por sus efectos sobre equidad como porque el reconocimiento de las labores de cuidado puede tener efectos positivos sobre la mayor actividad económica.

1. Diagnóstico

Según datos de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2016-2017, en Colombia existen 18.807.275 personas sujetas de cuidado, lo cual representa el 39,4% de la población total. En esta categoría se encuentran los niños, niñas y adolescentes hasta 14 años, la población entre 15 y 59 años con algún tipo de dependencia moderada o severa, y los adultos mayores de 60 años (Tabla 39).

Tabla 39. Población nacional según tipos de dependencia, por edad o limitación

Tipo de población		Cabecera	Resto	Total	%
Sin dependencia (No sujeto de cuidado) (A)		22.871.304	6.051.502	28.922.806	60,60%
Menores de 6 años (B)	Sin limitación permanente	3.331.230	1.265.504	4.596.734	9,60%
	Con limitación permanente	30.995	7.275	38.269	0,10%

⁸¹¹ CEPAL 2013. Duodécima Conferencia Regional Sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santo Domingo, 15 a 18 de octubre de 2013. Consenso de Santo Domingo.

Tipo de población		Cabecera	Resto	Total	%
Entre 6 y 14 años (C)	Sin limitación permanente o con limitación que no afectan actividades cotidianas	5.517.107	2.087.859	7.604.966	15,90%
	Dependencia moderada	56.658	28.215	84.872	0,20%
	Dependencia severa	23.006	3.300	26.307	0,10%
Entre 15 y 59 años (D)	Dependencia moderada	463.697	162.347	626.043	1,30%
	Dependencia severa	105.844	28.972	134.816	0,30%
Entre 60 y 79 años (E)	Sin limitación permanente o con limitación permanente que no afecta actividades cotidianas	3.357.279	862.554	4.219.833	8,80%
	Dependencia moderada	353.225	138.528	491.752	1,00%
	Dependencia severa	86.078	32.153	118.231	0,20%
80 o más años (F)	Sin limitación permanente o con limitación permanente que no afecta actividades cotidianas	442.828	104.312	547.141	1,10%
	Dependencia moderada	157.912	48.725	206.638	0,40%
	Dependencia severa	78.561	33.112	111.673	0,20%
Población total sujeta a cuidado (B+C+D+E+F)		14.004.420	4.802.856	18.807.275	39,40%
		74,46%	25,54%	100,00%	
Población total		36.875.724	10.854.356	47.730.080	100%
		77,30%	22,70%	100%	

Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, ENUT 2016 – 2017.

El cuidado de esta población genera empleo y valor agregado para la economía colombiana. De acuerdo con estimaciones del DANE en la Cuenta Satélite de Economía del Cuidado, el trabajo no remunerado representó 20% del PIB colombiano en 2018. Por otra parte, número de personas vinculadas al sector de cuidado llegó a 2,9 millones en 2016, lo cual representa una participación de 13,3% en el total de los ocupados⁸¹². Esta situación muestra la importancia de poner el cuidado como un tema principal en la agenda pública y proponer acciones que contribuyan a la organización y regulación del cuidado en Colombia.

La gran mayoría de las labores catalogadas como Trabajo Doméstico y de Cuidado no Remunerado (TDCNR) son realizadas por mujeres. Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo del DANE, en 2016-2017 las mujeres dedicaron diariamente 7 horas con 14 minutos a actividades de trabajo

⁸¹² OIT (2018). Caracterización Socioeconómica de la población del cuidado remunerada de Colombia – Análisis cuantitativo. Elaborado por Nazly Gonzalez Rivas

doméstico y de cuidados no remunerados del hogar, reduciendo en 9 minutos diarios el tiempo calculado en 2012-2013. Los hombres, por su parte, dedicaron a estas labores apenas 3 horas con 25 minutos cada día según mediciones del DANE 2016-2017 aumentando en 15 minutos la dedicación respecto a la medición 2012-2013. Aunque se muestran disminuciones, la brecha sigue siendo bastante representativa respecto a la carga de trabajo en el hogar.

En 2012-2013, cerca de 5.400.000 personas (11,8% de la población total) declararon ser cuidadores de personas que requieren cuidado diario. De estos cuidadores, la gran mayoría son mujeres (79,4%), de las cuales el 67,1% son personas cuidadoras de niños menores de 6 años⁸¹³. Entre los trabajadores ocupados en labores de cuidado el 70% son mujeres, mientras que, en labores de trabajo doméstico, las mujeres representan el 96% de los trabajadores⁸¹⁴.

Es importante resaltar que 641.500 personas, que corresponden al 11,9% del total de personas cuidadoras son a la vez sujetos de cuidado, es decir, son personas con discapacidad o adultos mayores quienes ejercen el cuidado a otras personas, en donde el 75,5% son mujeres. Así mismo del total de cuidadores, 362.480 son personas sin discapacidad en el rango de edad de 60 a 79 años, es decir el 56,4%, de los cuales el 77,3% son mujeres⁸¹⁵.

De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, utilizando el concepto de informalidad laboral basado en el aporte a pensiones, la población que no reporta afiliación a pensiones, en el caso de los cuidadores es de 22,6% y para los trabajadores domésticos de los hogares es del 81%, siendo más fuerte la incidencia en la población femenina⁸¹⁶.

Pese a la importancia económica y social del sector, el país enfrenta dificultades en la articulación, organización y regulación de los sistemas, políticas y programas⁸¹⁷ relacionados con el cuidado a lo largo del ciclo de vida, que son implementadas por distintos agentes, instancias y entidades. Esto se ve reflejado en la falta de un sistema de información único e interoperable, que tenga en cuenta los mismos referentes conceptuales, y permita darle trazabilidad a la oferta.

2. Objetivo

⁸¹³ ENUT (2012-2013) y cálculos propios del Banco Mundial en documento Perfil de sujetos de cuidado y cuidadores (2018)

⁸¹⁴ Cuidado diario: es una dimensión central del bienestar y del desarrollo humano (Esquivel, Faur, Jelin, 2012, p13), que constituye el conjunto de acciones que toda sociedad realiza para procurar la autonomía, desarrollo y bienestar cotidiano de las personas, especialmente, de aquellas que se encuentran en situación de dependencia funcional (permanente o decreciente) y necesitan el apoyo o ayuda de otras personas para realizar actividades básicas de la vida diaria, como comer, vestirse, caminar, etc. Esquivel, V. Faur, E. y Jelin, E. (2012). Las lógicas del cuidado infantil, entre las familias, el estado y el mercado. Ides, UNFPA y Unicef.

⁸¹⁵ ENUT (2012-2013) y cálculos propios del Banco Mundial en documento Perfil de sujetos de cuidado y cuidadores (2018)

⁸¹⁶ OIT (2018) Caracterización Socioeconómica de la población del cuidado remunerada de Colombia – Análisis cuantitativo. Elaborado por Nazly Gonzalez Rivas.

⁸¹⁷ Como ejemplos de estos se destacan: i) Familias en Acción; ii) Hogares comunitarios; iii) Programa de Atención Integral a la Primera Infancia; iv) Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque de Género; v) Programa de Protección Social al Adulto Mayor; vi) Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social.

Articular y coordinar los sistemas e instancias interinstitucionales que atiendan poblaciones sujetas de cuidado y de las personas cuidadoras. Así mismo, se deberá generar lineamientos de articulación de la oferta disponible a nivel territorial con las iniciativas comunitarias o de la sociedad civil.

3. Estrategias

a. Formular una política pública nacional de cuidado que promueva el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo de cuidado

Con el liderazgo de la CPEM y el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, se deberá desarrollar una política pública nacional de cuidado que tenga en cuenta la equidad de género en la distribución de las tareas de cuidado, lo que implica incentivar las transformaciones sociales y culturales que contribuyan a reducir la carga de cuidado que recae principalmente sobre las mujeres.

Se propone que la política de cuidado contemple los siguientes lineamientos:

- Las instancias existentes en el marco del sistema de protección social para el cuidado, como son el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la Comisión Intersectorial para la atención a la primera infancia, el Sistema Nacional de Discapacidad, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Consejo Nacional de Adulto Mayor y las que se propongan como el Sistema de cuidado para personas con dependencia funcional permanente, con el liderazgo de la CPEM, deberán consolidar y fortalecer los sistemas de información de las personas sujetas de cuidado y de las personas cuidadoras. Se requiere sistematizar la información para la identificación de la población objetivo del sistema de cuidado, que contribuirá a un adecuado diseño de la oferta de servicios, prestaciones y regulaciones que harán parte del sistema.
- Creación del Comité del Sistema de Cuidado con el fin articular y coordinar la oferta entre distintos actores responsables del cuidado en Colombia con enfoque de género en todas las acciones y que beneficien a quien recibe cuidado y a quien lo provee. Este Comité se creará según lo establecido en la línea 1 del capítulo de “Pacto por la igualdad de las mujeres”, estrategia “Consolidar y fortalecer la coordinación interinstitucional e intersectorial para la implementación de las acciones dirigidas al cuidado”.
- Formar y calificar el talento humano para ejercer labores de cuidado. El Ministerio de Educación, en conjunto con el Ministerio de Trabajo, establecerán mecanismos de formación, calificación y validación de competencias del talento humano que ejerce labores de cuidado. También se buscará incorporar el desarrollo de capacidades para el cuidado y autocuidado. Para el caso de atención en cuidado a adultos mayores, se tendrá en cuenta lo acordado en la estrategia 1.8.2 “Cuidado de personas mayores”, de la línea 1.8 “Dignidad y felicidad para todos los adultos mayores”, del capítulo “Pacto

por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados". Esto permitirá que se ofrezcan servicios de cuidado formales en centros de atención a primera infancia, adultos mayores y personas en condición de discapacidad que permitan liberar el tiempo de cuidadores actuales dentro del ámbito familiar.

- El Ministerio de Trabajo diseñará una estrategia que impulse la formalización de los trabajadores que ejercen labores de cuidado, buscando que estos sean flexibles y adaptables y garanticen su inclusión social y productiva. Además, se expedirá la normatividad necesaria que permita regular la prestación de los servicios de cuidado con calidad.
- Con el liderazgo de la CPEM y el apoyo del DNP, se buscará generar lineamientos de articulación de la oferta disponible a nivel territorial con las iniciativas comunitarias o de la sociedad civil que, en el marco de las políticas de envejecimiento y de familia, generen mecanismos de apoyo comunitario para generar espacios de respiro para las personas cuidadoras.

b. Equidad de Género en el rediseño de programas prioritarios del orden nacional para la reducción de la pobreza que tengan componentes de cuidado

- El Ministerio de Trabajo, el DPS, bajo el liderazgo de la CPEM, crearán un programa piloto que promueva la asistencia de mujeres a programas de capacitación técnica, tecnológica y complementaria que se dedican prioritariamente a labores de cuidado en el hogar con el objetivo de que las mujeres se reinseren al mercado laboral.
- El Ministerio de Trabajo, el DPS, y DNP, bajo el liderazgo de la CPEM, crearán un programa piloto de bolsa de empleo que conecte a las mujeres en situación de pobreza que han salido de su trabajo para ser cuidadoras, con empleos que las capaciten y promuevan su reinserción al mercado laboral.
- Se incluirá el enfoque de género en el rediseño de Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Red Unidos y otros programas, con el objetivo de fortalecer empoderamiento de la mujer en situación de pobreza.
- Se propone hacer énfasis en la articulación (y creación en caso de ser necesario) de oferta dirigida particularmente a las personas con dependencia funcional y de personas mayores con demencia y sus personas cuidadoras por ejemplo la viabilidad de centros de cuidado con la concurrencia de las entidades territoriales de acuerdo con el diagnóstico de los grupos poblacionales objeto de cuidado.

Indicador	Línea base 2018	Meta cuatrienio (2022)
Brecha del tiempo dedicado a quehaceres domésticos y cuidados no remunerados por hombres y mujeres	74,1%	
Brecha de la valoración económica del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)	11,9%	

D. Empoderamiento político para la participación de las mujeres en escenarios de poder y toma de decisiones

El aumento de la participación de las mujeres en los escenarios de poder y toma de decisiones es una de las condiciones necesarias para el logro de la igualdad de género. La exclusión de las mujeres en el ejercicio del poder va en contra de la autonomía de las mujeres, dificulta la incorporación de sus agendas en los asuntos públicos y afecta la calidad de la democracia del país.

De acuerdo con la evaluación de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, la participación de las mujeres en la política electoral ha estado marcada por “la subrepresentación, la presencia de obstáculos para su ingreso y mantenimiento en los cargos de elección y la persistencia de barreras culturales para la aceptación de su presencia y sus agendas en la vida pública. Factores como el tardío reconocimiento de los derechos civiles y políticos de las mujeres, la persistencia de brechas en el mundo laboral y la sobrecarga del trabajo reproductivo están presentes como elementos que ayudan a explicar esta situación y que, en últimas, reflejan la discriminación histórica por razones sociales y culturales que viven las mujeres”⁸¹⁸.

Por lo anterior es necesario aumentar y complementar las medidas afirmativas existentes para avanzar en la paridad en los cargos directivos y en el aumento de las mujeres electas en los cargos de elección popular.

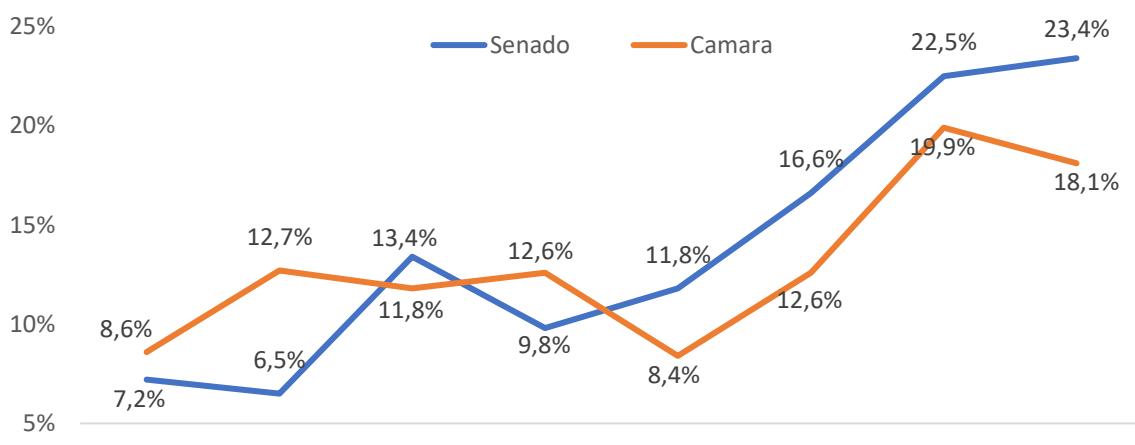
1. Diagnóstico

Colombia es uno de los países de América Latina con menor representación de mujeres en la política. Se ubica en la decimoquinta posición en el listado que es encabezado por Bolivia, Cuba, Nicaragua y México, los cuales tienen una proporción de mujeres en los congresos nacionales superior al 40%⁸¹⁹. Aunque el porcentaje de mujeres que ha hecho parte del Congreso de la República de Colombia ha venido en aumento desde 1991, en el actual periodo legislativo sólo representan el 23,4 % del Senado y el 18,7% de la Cámara de Representantes (Gráfica 124).

⁸¹⁸ (DNP, 2017)

⁸¹⁹ Fuente: (Banco Mundial, 2017). Considera las mujeres miembros de los parlamentos son la cantidad de mujeres que ocupan escaños en una cámara baja o en una cámara única.

Gráfica 124. Evolución de la participación de mujeres en el Congreso



Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La Ley 1475 de 2011 que establece una cuota para aumentar el número de mujeres candidatas, no ha sido suficiente para aumentar el número de mujeres electas. Una de cada cinco congresistas es mujer y una de cada seis miembros de las asambleas y los concejos es mujer. En 2015, el 15.6% de los departamentos y el 12.2% de los municipios eligieron a mujeres como gobernadoras y alcaldesas. De acuerdo con información de la Registraduría Nacional del Estado Civil, esto significó un incremento del 140% en alcaldías y 420% en gobernaciones frente a 1998, cuando apenas el 3% de los departamentos y el 5% de las alcaldías estaban lideradas por mujeres. En cuanto a las corporaciones públicas, en las elecciones de 2015 las mujeres lograron cerca del 17% de los escaños en asambleas departamentales y concejos municipales. De nuevo, si bien esto es un incremento frente al 5% de asambleas y el 8% de los concejos registrado en 1998, continúa siendo muy bajo. En cuanto a ciudades capitales, ninguna mujer ocupó el cargo de alcaldesa de en las elecciones de 2015.

Esta subrepresentación en política se explica por las históricas barreras que enfrentan las mujeres y que les ha limitado su liderazgo y capacidad de incidencia. Además de la violencia y el acoso político en contra de las mujeres candidatas o electas que busca impedir o restringir el ejercicio de su cargo.

La Ley 581 de 2000 buscó aumentar la participación de las mujeres en la administración pública a través de la imposición de una cuota mínima del 30% en cargos decisoriales. Con esta Ley se pretendió desarrollar los artículos 2 de la Constitución Política que señala como fines del Estado: "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan", y del artículo 40 que señala "Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisoriales de la Administración Pública". Al observar los resultados en los niveles decisoriales del orden nacional y territorial para el 2017 las mujeres representaron el 41% de los servidores públicos en cargos del máximo nivel decisorio⁸²⁰ y 45% de los cargos de otros niveles decisoriales⁸²¹. Sin embargo, es

⁸²⁰ Concepto de máximo nivel decisorio. Para los efectos de esta ley, entiéndase como "máximo nivel decisorio", el que corresponde a quienes ejercen los cargos de mayor jerarquía en las entidades de las tres ramas y órganos del poder público, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal. (Ley 581 de 2000).

⁸²¹ Concepto de otros niveles decisoriales. Entiéndase para los efectos de esta ley, por "otros niveles decisoriales" los que

importante seguir trabajando en la búsqueda de una igualdad en la representación de hombres y mujeres en este tipo de cargos para que la Ley 581 se convierta en un techo y no un piso hacia el logro de la igualdad.

2. Objetivo orientador

Incrementar la participación de las mujeres en escenarios políticos y cargos directivos de primer nivel dentro de la administración pública.

3. Estrategias y programas

a. Generar líneas de formación que favorezcan la participación de las mujeres en los cargos de elección popular

Dentro del compromiso de Colombia en fortalecer las políticas de igualdad de género y eliminar las brechas o disparidades en los escenarios de participación política, se impulsarán los programas que en territorio y en alianza entre los niveles nacional y territorial⁸²² fortalezcan a las mujeres para su participación en cargos de elección popular. Entre estos se encuentran las escuelas de formación política para mujeres, con el objetivo de fortalecer sus liderazgos, capacidad de incidencia y conocimiento del Estado; y las acciones de prevención y sanción de la violencia y del acoso político en contra las mujeres.

Las escuelas de formación política deberán incluir al menos las recomendaciones de la evaluación⁸²³ de la Política de Equidad de Género para las Mujeres en cuanto esté orientada a la adquisición de destrezas del hacer político, enriquecimiento de los discursos, modos de acercamiento al electorado y organización de la campaña, reconocimiento de liderazgo y potencial político para aportar a la democracia y reflexiones sobre sus condiciones de género.

El Ministerio del Interior avanzará en la reforma electoral que permita el fortalecimiento de los partidos, que permita la construcción de relaciones de género más equitativas a su interior y la promoción de los liderazgos de las mujeres y la agenda de derechos y la igualdad de género.

correspondan a cargos de libre nombramiento y remoción, de la rama ejecutiva, del personal administrativo de la rama legislativa y de los demás órganos del poder público, diferentes a los contemplados en el artículo anterior, y que tengan atribuciones de dirección y mando en la formulación, planeación, coordinación, ejecución y control de las acciones y políticas del Estado, en los niveles nacional, departamental, regional, provincial, distrital y municipal, incluidos los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama judicial. (Ley 581 de 2000).

⁸²² Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Secretarías Territoriales de la Mujer, Secretarías Territoriales de Participación.

⁸²³ (DNP, 2017)

b. Aumento de la participación de las mujeres en los altos cargos de la administración pública

En cuanto al empleo público, el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) buscará la paridad en los cargos de libre nombramiento y remoción de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a través de la ampliación de la cuota mínima contemplada en la Ley 581 de 2000 y el complemento de esa medida afirmativa.

Así mismo, el DAFP incentivará a las otras ramas del poder público, organismos de control y entidades contempladas en la Ley 581 de 2.000 a avanzar en el logro de la igualdad entre hombres y mujeres para el acceso a los cargos directivos del Estado.

c. Plan de Promoción de la Participación Política de las Mujeres

El Ministerio del Interior, en articulación con la CPEM, en el marco de la formulación de la política de inclusión social y participación ciudadana, se propondrá un Plan de Promoción de la Participación Política de las Mujeres, que contenga los siguientes elementos:

- Inclusión de las mujeres en los partidos y movimientos políticos.
- Promoción de campañas incluyentes.
- Prevención y atención de violencias políticas.
- Visibilizar la participación política de las mujeres.
- Realizar procesos de formación a las mujeres lideresas.

Al momento del diseño de la Política Nacional de Participación Ciudadana mencionada en el Pacto por la legalidad de la Línea de Seguridad, Justicia y Convivencia para la Equidad del Plan Nacional de Desarrollo, se tendrá en cuenta la histórica limitación para la participación de las mujeres.

Indicador	Línea Base (2012)	Meta cuatrienio (2022)
Porcentaje de mujeres en cargos directivos del Estado Colombiano	43,50%	50%

4. Referencias

Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. (2012). Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres. Bogotá.

Banco Mundial. (2017). Indicadores del Desarrollo Mundial.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisarios del Estado colombiano. Bogotá.

DNP. (2017). Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el CONPES 161 de 2013. Bogotá.

ENDS, M. d.-P. (2015). Encuesta Nacional de Demografía y Salud. Bogotá.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2017). Forensis 2017 Datos para la Vida. Bogotá.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género. Bogotá.

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2018). Participación de la Mujer en el escenario político colombiano. Bogotá.

SIVIGE. (2016). Marco Normativo, Conceptual y Operativo del Sistema Integrado sobre Violencias de Género. Bogotá.

E. Derechos sexuales y reproductivos: promover el bienestar y la salud de las mujeres

El matrimonio infantil (MI) o uniones tempranas (UT) es una unión de carácter formal o informal y se da cuando al menos uno de los contrayentes es menor de los 18 años. En este sentido, los efectos negativos que trae consigo la creación de vínculos maritales y afectivos con el cónyuge o pareja mayor edad, perjudica tanto niños como niñas, aunque es una problemática esencialmente femenina. Según UNICEF, el matrimonio infantil es una respuesta a la miseria y al mismo tiempo una práctica perniciosa que mantiene a las familias atrapadas en la pobreza⁸²⁴.

Los orígenes del matrimonio infantil o uniones tempranas se deben de manera generalizada a las condiciones de pobreza por las que atraviesa un segmento de la población. De acuerdo con esto, los progenitores ven oportuno casar a sus hijas a edades tempranas, ya que perciben el matrimonio como una estrategia para poder solventar la pobreza y, así, reducir su carga económica. A su vez, las niñas se ven presionadas para quedar en embarazo por la imposición ejercida de sus padres y familiares porque este acontecimiento es visto como un símbolo de estatus y norma social. De este modo, algunos consideran el matrimonio, como un medio de proporcionar a sus hijas una tutela

⁸²⁴ UNICEF, Hojas informativas sobre la protección de la infancia, 2006, pág. 18.

masculina, de protegerlas contra las agresiones sexuales, de evitar embarazos sin estar casadas, de alargar sus años de fecundidad o de asegurar su obediencia en el hogar del marido (UNICEF, 2006).

Por otro lado, las pruebas indican que las niñas que se casan temprano abandonan a menudo la educación oficial y quedan embarazadas. Las muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto son un componente importante de la mortalidad de las niñas de 15 a 19 años en todo el mundo, lo que representa 70.000 muertes cada año (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Si una madre tiene menos de 18 años, el riesgo de que su bebé muera en su primer año de vida es de un 60% más que el de un bebé nacido de una madre mayor de 19 años (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Incluso si el niño sobrevive, tiene más probabilidades de sufrir bajo peso al nacer, desnutrición y un desarrollo físico y cognitivo tardío (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009).

De la misma manera, las esposas menores de edad corren el riesgo de sufrir actos de violencia, de abuso y de explotación (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 2009). Por último, el matrimonio infantil a menudo trae consigo la separación de la familia y los amigos y la falta de libertad para participar en actividades de la comunidad, lo que podría tener consecuencias importantes sobre la salud mental de las niñas y su bienestar físico.⁸²⁵ Por esta razón, es necesario erradicar toda práctica nociva que deteriore el desarrollo integral de los niños y las niñas, por tanto, se considera pertinente construir programas y políticas que promuevan el fin del matrimonio infantil y uniones tempranas en Colombia.

1. Diagnóstico

De acuerdo con los resultados de la ENDS 2015, en Colombia el 23,4% de las mujeres entre 20 y 24 años se unió (MI+UT)⁸²⁶ antes de los 18 años y el 4,9% se unió (MI+UT) antes de los 15 años. Asimismo, el 13,3% de las adolescentes entre 15 y 19 años ya están casadas o unidas conyugalmente; y en zonas rurales esta cifra asciende al 21,5%⁸²⁷. Para los años 2016 y 2017, se registraron 470 matrimonios con o entre personas menores de edad en notarías de Colombia⁸²⁸. A su vez, las mujeres se unen a más temprana edad que los hombres; el 25% de las mujeres de 30 a 34 años reportaron haberse unido por primera vez antes de los 18 años, frente al 9,9% de hombres que lo hicieron⁸²⁹.

De acuerdo con las estimaciones de Profamilia, entre las mujeres de 13 a 19 años que ya son madres, la edad del padre de su primer hijo la supera por lo menos 6 años en el 44.6% de casos; un 19.5%

⁸²⁵ UNICEF, Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso, 2012.

⁸²⁶ MI hace referencia al matrimonio infantil y UT hace referencia a uniones tempranas.

⁸²⁷ ENDS, Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, 2015.

⁸²⁸ Superintendencia de Notariado y Registro, 2017.

⁸²⁹ UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres (2018). Por una región libre de matrimonio infantil y uniones tempranas en América Latina y el Caribe: 2018-2021.

era por lo menos 10 años mayor, y en el 4.6% de los casos el padre es 20 años mayor⁸³⁰. Esto evidencia que a mayor diferencia de edad mayor asimetría de poder. En este sentido, el uso actual de métodos anticonceptivos en adolescentes (15 a 19 años) se distorsiona debido a la desigualdad en las prácticas según la exposición conyugal; 61% de niñas recién unidas o casadas usa actualmente métodos anticonceptivos, frente a un 76% de niñas no unidas con actividad sexual reciente. Del mismo modo, el 61% de niños recién unidos o casados usa actualmente métodos anticonceptivos, mientras que los niños sin unión con actividad sexual reciente son el 85%⁸³¹. De manera que el 55% de las madres adolescentes, han presentado algún tipo de violencia por parte de su pareja antes de cumplir el primer año de unión⁸³².

De acuerdo con el DANE (2017)⁸³³, el número de nacidos vivos de niñas entre 10 y 14 años aumentó en más de 4 puntos porcentuales frente al 2016 (4,5%), pasando de 5.551 a 5.804 nacidos vivos, siendo importante precisar que jurídicamente se establece como delito las relaciones sexuales con menor de 14 años.

De otro lado, frente a la educación para la sexualidad, el artículo número 2 de la Ley 1620 de 2013 señala que se entiende como educación para el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos, aquella orientada a formar personas capaces de reconocerse como sujetos activos titulares de derechos humanos sexuales y reproductivos, con la cual desarrollarán competencias para relacionarse consigo mismo y con los demás, con criterios de respeto por sí mismo, por el otro y por el entorno. Esta educación tiene el fin de poder alcanzar un estado de bienestar físico, mental y social que les posibilite tomar decisiones assertivas, informadas y autónomas para ejercer una sexualidad libre, satisfactoria, responsable y sana; en torno a la construcción de su proyecto de vida y a la transformación de las dinámicas sociales. Así mismo, el establecimiento de relaciones más justas democráticas y responsables. Es así como se plantea la consolidación del sistema de convivencia escolar, como estrategia para que desde el sector educativo se realicen acciones de prevención de violencias contra las niñas y adolescentes teniendo en cuenta los diferentes criterios de discriminación.

2. Objetivos orientadores

1. Reducir prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil o las uniones tempranas.
2. Promover la educación para la sexualidad que garantice el acceso a información veraz, oportuna y de calidad de acuerdo con el curso de vida.

3. Estrategias

⁸³⁰ ENDS, Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, 2015.

⁸³¹ ENDS, Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, 2015.

⁸³² ENDS, Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, 2015.

⁸³³ DANE (2017). Estadísticas vitales.

a. Reducir prácticas nocivas relacionadas con el matrimonio infantil o las uniones tempranas

- El Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), con el acompañamiento del Ministerio de Salud, la CPEM y el DNP, impulsarán un documento de política social para la prevención del matrimonio infantil y las uniones tempranas, como prácticas nocivas que, a su vez, tienen otros efectos adversos en el desarrollo de la persona.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar identificará los territorios más afectados por las prácticas nocivas, relacionadas con el matrimonio infantil y uniones tempranas, priorizando los procesos y estrategias para la atención integral de las niñas y las adolescentes, esta estrategia estará vinculada a la línea del PND llamada “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, para lo cual es imprescindible diseñar estadísticas, investigaciones, conocimientos y evidencias sobre estas prácticas nocivas.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar impulsará la Ley que elimine del Código Civil, la excepción para que personas menores de edad puedan contraer matrimonio con autorización de sus padres, madres o tutores, y así mismo se penalice las acciones que induzcan a las niñas y a las adolescentes hacia esta práctica nociva y otras derivadas de la misma. En este sentido, se debe fortalecer el acceso a la justicia de las niñas, adolescentes y las familias en el marco de la estrategia relacionada con la creación del subsistema de protección de derechos que prevenga las violencias y las situaciones de vulneración de derechos, de los niños, niñas y adolescentes, el cual está contemplado en la línea del PND “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar promoverá la transformación de los imaginarios culturales de discriminación, violencia, explotación y abuso de las niñas y las adolescentes, y el potenciamiento de sus trayectorias de vida, a través de la vinculación de población en riesgo a la estrategia del programa Desarrollo Naranja del componente de atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, ampliando los logros y vinculando a las familias contemplado en la línea del PND “Pacto por la primera infancia, la infancia, y la adolescencia: todo por su desarrollo integral”, que contempla un componente para el empoderamiento de las niñas y las adolescentes.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, el Departamento para la Prosperidad Social y la CPEM fortalecerán la estrategia de prevención de embarazo en la infancia y la adolescencia, con énfasis en la ruralidad a través de un documento de política pública que incluya un plan de acción y seguimiento. Esta estrategia se aborda en el componente de atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia, ampliando los logros y vinculando a las familias contemplado en la línea del PND “Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.

- Se generarán diálogos para la transformación de prácticas como la mutilación genital en niñas y adolescentes, liderado por la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y con acompañamiento del Ministerio de Salud y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en el marco de la oferta existente del ICBF.
- El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los entornos y en la promoción de territorios de protección integral, la línea del PND “Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”, generará mecanismos para que las comunidades identifiquen y reporten situaciones sobre prácticas nocivas contra las niñas y las adolescentes.

b. El Ministerio de Educación Nacional consolidará el Sistema Nacional de Convivencia Escolar para que desde los comités de convivencia escolar se prevengan las violencias y la discriminación contra niñas y adolescentes

El Ministerio de Educación Nacional consolidará el Sistema Nacional de Convivencia Escolar, Ley 1620 de 2013, para que desde los Comités de Convivencia Escolar se generen estrategias de prevención de violencias contra las niñas y adolescentes, se conozca y active la ruta de atención en caso de que se evidencie o presente una situación de violencias contra las niñas y adolescentes, teniendo en cuenta criterios de discriminación basadas en la raza, la apariencia física, la discapacidad, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el origen familiar, entre otros.

Promover el seguimiento y control de las funciones establecidas en los Comités municipales y departamentales de Convivencia Escolar destacándose la de “*Liderar en los establecimientos educativos acciones que fomenten la convivencia, la construcción de ciudadanía, el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos y la prevención y mitigación de la violencia escolar entre los miembros de la comunidad educativa*”.

Las estrategias planteadas en torno a las prácticas nocivas en la sexualidad de niños, niñas y adolescentes se desarrollan en mayor detalle en el capítulo de Política Pública Moderna para la inclusión social y productiva, específicamente en la línea de “*Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia*”.

Tabla 40. Vínculos Pactos: todos por su desarrollo integral.

Estrategias	Capítulo PND	Línea PND
Impulsar un documento de política social para la prevención y atención de las prácticas nocivas, matrimonio infantil y uniones tempranas.	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.

Estrategias	Capítulo PND	Línea PND
Identificar los territorios más afectados por las prácticas nocivas	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Prohibición y penalización del matrimonio y uniones tempranas con menores de edad	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Transformación de los imaginarios culturales, la discriminación, violencia, explotación y abuso, y potenciamiento de sus trayectorias de vida a través de la vinculación a la estrategia del programa Desarrollo naranja	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Impulsar el empoderamiento de las adolescentes y las decisiones a las que se enfrenten en el trabajo, educación y derechos sexuales y reproductivos	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Fortalecimiento de la estrategia de prevención de embarazo en la adolescencia con énfasis en la ruralidad	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Generar un diálogo con comunidades indígenas para la transformación de prácticas nocivas que afecten a niñas y adolescentes. De manera particular, para la abolición de la mutilación genital femenina	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Impulsar el desarrollo de relaciones democráticas y el empoderamiento de las niñas y las adolescentes dentro de sus familias	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.
Generación de mecanismos para que las comunidades identifiquen y reporten situaciones sobre prácticas nocivas contra las niñas y las adolescentes.	Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados	“Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.

Indicador	Línea Base (2015)	Meta cuatrienio (2022)
Porcentaje de mujeres de 15 a 19 años que son madres o están embarazadas de su primer hijo	17,4%	
Porcentaje de mujeres entre 13 y 19 años casadas o unidas	14,1%	

4. Referencias

DANE (2017). Estadísticas vitales. Nacidos vivos por edad de la madre.

ENDS. (2015). Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud 2015.

Superintendencia de Notariado y Registro (2017).

UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres (2018). Por una región libre de matrimonio infantil y uniones tempranas en América Latina y el Caribe: 2018-2021.

UNICEF (2012). Protección infantil contra la violencia, la explotación y el abuso.

UNICEF. (2006). Hojas informativas sobre la protección de la infancia, pág. 18.

ENDS, Ministerio de Salud y Protección & Profamilia, 2015.

F. Promoción del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias

Garantizar a las mujeres el efectivo goce de una vida libre de violencias es condición necesaria para el logro de la igualdad de género. La violencia de género es un problema de salud pública y una vulneración de derechos humanos, lo que plantea un desafío para mejorar la capacidad de respuesta intersectorial.

La Ley 1257 de 2008 define la violencia contra la mujer como cualquier acción u omisión, que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico, económico o patrimonial por su condición de mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, bien sea que se presente en el ámbito público o en el privado.

Cada tres días es asesinada una mujer por su pareja o expareja⁸³⁴, estos homicidios son generalmente la culminación de relaciones de violencia y maltrato hacia las mujeres sostenidos por

⁸³⁴ (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2017)

años y en donde el estado no fue lo suficientemente diligente en sus tareas de prevención y protección.

Una de las entidades fundamentales para la prevención y atención de la violencia contra la mujer son las Comisarías de Familia⁸³⁵, que dependen completamente de la fortaleza o debilidad institucional de cada municipio, y de las que no se tiene información consolidada de su desempeño ni de su capacidad de atención.

1. Diagnóstico

En Colombia, la violencia basada en género es una amenaza importante para el bienestar de las mujeres. Según datos de la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS) del 2015⁸³⁶, el 66,7% de las mujeres encuestadas entre 13 y 49 años en una unión heterosexual reportaron haber sufrido algún tipo de violencia en los últimos cinco años. Específicamente, 64,1% respondieron haber sido víctimas de violencia psicológica, 31,9% de violencia física, 31,1% de violencia económica y 7,6% de violencia sexual por parte de un compañero íntimo. En cuanto a violencia física, es importante resaltar que este porcentaje se ha reducido en los últimos diez años: en el 2005, casi 40% de las mujeres encuestadas reportaron haber sido víctimas de violencia física por parte de su pareja.

La violencia contra la mujer proviene principalmente de su pareja o expareja. Las mujeres son las víctimas de repetidos episodios de violencia a manos de sus compañeros o excompañeros íntimos de sexo masculino⁸³⁷, resultando frecuentemente en lesiones físicas o psicológicas que pueden llegar hasta el homicidio o el suicidio. Por cada hombre que denuncia ser víctima de violencia por parte de su pareja, seis mujeres lo hacen.

Durante 2017, el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) reportó en el país una tasa de 123 casos de violencia de pareja por cada 100 mil habitantes, lo cual equivale a un total de 50.072 casos atendidos por parte del INMLCF. Del total, 86% correspondieron a víctimas femeninas. La tendencia de este indicador muestra una reducción en el número de casos valorados por el Instituto desde 2008, cuando se registraron 58.261, lo cual corresponde a una tasa de 162,8 casos por cada 100 mil habitantes. Adicionalmente, en 2017 se realizaron 182 exámenes médico-legales por homicidios perpetrados por el presunto agresor pareja o expareja. De estos, 144 correspondieron a mujeres, es decir, el 79,1% del total. Cómo se puede observar en la Tabla 41, estos valores no han variado en los últimos años.

⁸³⁵ Las Comisarías de Familia son entidades públicas, forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público en cada municipio o distrito. Tienen funciones y competencias de Autoridad Administrativa con funciones judiciales. Tienen funciones y competencias de Autoridad Administrativa de orden polivalente, y cumplen funciones y competencias y son autoridad administrativa de restablecimiento de derechos. (Ministerio de Justicia y del Derecho, 2018)

⁸³⁶ (ENDS, 2015)

⁸³⁷ (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2017)

Tabla 41. Homicidio de Mujeres presunto agresor pareja o expareja *

Año	Número
2012	138
2013	89
2014	145
2015	114
2016	128
2017	144

* Exámenes Médico Legales por Homicidio de Mujeres perpetrados por el presunto agresor pareja o expareja.

Fuente: FORENSIS - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

En cuanto a violencia sexual, durante 2017, los datos muestran que el INMLCF atendió 23.798 casos, lo cual es un incremento de 11.2% frente al año anterior. Más aún, entre 2008 y 2016, el instituto valoró en promedio 21.385 casos al año, lo cual hace más relevante el aumento en casos durante el último año. La gran mayoría de las víctimas fueron mujeres (85,4% del total) y dentro de ellas, niñas y adolescentes, contra las cuales se cometieron el 86% de los casos reportados en mujeres (Tabla 42).

Tabla 42. Exámenes medico legales a mujeres por presunto delito sexual 2017*

Grupo de Edad	Casos	Porcentaje
0 – 4	2.049	10%
5 – 9	4.362	21%
10 – 13	7.018	34%
14 – 17	4.128	20%
18 y más	2.862	14%
Total	20.419	100%

* Exámenes Médico Legales por presunto delito sexual según grupo de edad

Fuente: FORENSIS - Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Una entidad fundamental en los municipios para la prevención y atención de la violencia contra la mujer son las Comisarías de Familia, las cuales atienden temas adicionales de gran trascendencia como son los de violencia intrafamiliar, protección de niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y discapacitados en el contexto del desarrollo de la familia y de protección integral de sus miembros y servir de acceso a la justicia en estos casos. A pesar de su gran importancia, no se cuenta con un sistema de información y monitoreo, que permita conocer cómo es la atención prestada⁸³⁸, ni hay garantía de su adecuado desempeño ya que depende completamente de la capacidad institucional del municipio. De acuerdo con la Procuraduría General de la Nación⁸³⁹, “existe un significativo atraso en el desarrollo del objeto misional de las Comisarías de Familia, pues los hallazgos sobre la

⁸³⁸ (ESAP-DNP, 2014)

⁸³⁹ (Procuraduría General de la Nación, 2013).

estructura, el funcionamiento y la organización de estas entidades muestran la complejidad de la tarea pendiente para su fortalecimiento por parte de las administraciones locales”

De acuerdo con la evaluación de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, la Línea 155 es una línea telefónica de orientación a mujeres víctimas de violencias, que ha atendido 787 mil llamadas desde que se puso en funcionamiento en 2013 (Gráfica 125). Esta Línea fue presentada como “la línea de orientación, asesoría psicológica y jurídica de manera gratuita en todo el territorio nacional”, sin embargo, su acción se ha ido acotando hacia la orientación, la información sobre rutas, formas de violencias y los procedimientos para la atención en salud y en términos jurídicos⁸⁴⁰.

Gráfica 125. Número de llamadas atendidas por los operadores y operadoras de la Línea 155

Año	Número de Llamadas
2013	59.760
2014	229.174
2015	332.570
2016	165.501
2017	228.949

Fuente: Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer

Uno de los retos que enfrenta la atención a las mujeres víctimas de violencia es la mejora de desarticulación institucional existente en la prevención, atención y protección de las víctimas, así como en la sanción a los agresores. Esto por cuanto los mecanismos a nivel nacional y territorial no garantizan una respuesta intersectorial con miras al restablecimiento de los derechos.

Para la adecuada gestión territorial de la convivencia y la seguridad ciudadana se requiere que se programen, implementen y evalúen programas y acciones relacionadas con los problemas de violencia, delincuencia y seguridad. Estos procesos y herramientas de planeación deben ser más incluyentes y superar el abordaje coyuntural y policial de la seguridad y la convivencia ciudadana.

Por otra parte, respecto a las medidas de protección colectivas otorgadas a colectivos de mujeres, la Unidad Nacional de Protección (UNP) reporta que en 2017 se realizaron tres (3) estudios de riesgo, los cuales se encuentran en la fase de implementación de medidas por parte de cada entidad y de la UNP de acuerdo al marco de sus competencias.

Todo lo anterior conlleva al fortalecimiento de los organismos de articulación interinstitucional a nivel nacional y local, a la consolidación de la Línea 155 y al fortalecimiento de las Comisarías de Familia, como estrategia de promoción del acceso a la justicia y garantía de derechos, contemplada en el Capítulo Legalidad y Seguridad Línea 2. Seguridad, Justicia y Convivencia para la Equidad del Plan Nacional de Desarrollo.

⁸⁴⁰ (DNP, 2017).

2. Objetivos orientadores

1. Avanzar en la convivencia escolar a través de las prácticas asociadas a la igualdad y la no discriminación de las niñas y adolescentes para la prevención de la violencia de género.
2. Fortalecer la institucionalidad encargada de la prevención, atención y protección de las mujeres víctimas de la violencia de género.

3. Estrategias y programas

a. Prevención de la violencia basada en género desde el ámbito escolar

El sistema educativo es un escenario fundamental para la prevención temprana de cualquier tipo de la violencia contra las niñas. Los ambientes escolares deben proporcionar entornos seguros en igualdad para niños y niñas, potenciando su aprendizaje y desarrollo. En este sentido, desde el Sistema de Convivencia Escolar el Ministerio de Educación fortalecerá el enfoque de la prevención primaria, para lo cual se realizarán acciones pedagógicas de formación y acompañamiento a maestros y la comunidad educativa en general, para el fomento de las competencias ciudadanas y socioemocionales en relación con la educación en derechos humanos, así como para la erradicación de la discriminación y reproducción de estereotipos de género que podrían repercutir en actos de violencia futura.

b. Masculinidades no violentas y corresponsables

Con el objetivo de generar nuevas estrategias para la erradicación de todo tipo de violencias contra las mujeres, la CPEM impulsará programas de formación y sensibilización con el sector público, así como con sociedad civil que tengan como fin la superación de estereotipos y la construcción de masculinidades no violentas y corresponsables. Estos programas tendrán en cuenta el valor del rol trasformador de los hombres en el reconocimiento de los derechos de las mujeres

c. Consolidar la Línea 155 como una estrategia para la prevención y atención jurídica y psicológica de las mujeres

CPEM y la Policía Nacional fortalecerá la Línea 155 a través de la ampliación de la atención y acompañamiento a las víctimas de casos priorizados, manteniendo su labor de información y orientación, y avanzando en la asistencia jurídica sin representación y en la atención psicosocial a las mujeres víctimas.

d. Desarrollar un programa para el fortalecimiento técnico de las Comisarías de Familia

El Ministerio de Justicia, articulado con la CPEM, construirá un sistema de monitoreo y seguimiento que permita dar cuenta de las acciones adelantadas por las Comisarías de Familia y en especial del registro de las medidas de protección y atención otorgadas a las mujeres víctimas de la violencia en cumplimiento de la Ley 1257 de 2008, en línea con las evaluaciones planteadas en el capítulo Política pública moderna para la inclusión social y productiva, línea “Primero los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia”.

e. Hacia la redefinición de una estrategia de convivencia pacífica y seguridad ciudadana

- La CPEM impulsará la incorporación de Enfoque de Género en los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana se actualicen de manera articulada con los mecanismos de género territoriales.
- La Unidad Nacional de Protección actualizará y adecuará las medidas de prevención y protección colectiva con enfoque diferencial en mujeres y énfasis en el fortalecimiento organizacional, medidas de tipo psicosocial y cartografías del cuerpo respecto a agresiones físicas.
- El Ministerio del Interior diseñará un abordaje integral de las acciones de prevención, protección y garantías de no repetición en torno a la articulación y misionalidad institucional. En este sentido, las acciones del Programa Integral de Garantías se orientarán atendiendo a las características y necesidades particulares de las mujeres lideresas y defensoras de derechos humanos, debido a su edad y ciclo vital, sexo, orientación sexual e identidad de género, pertenencia étnica y situación o condición de discapacidad, así como las particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades.

4. Referencias

Alta Consejería para la Equidad de la Mujer. (2012). *Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres*. Bogota.

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2017). *Informe sobre la participación de la mujer en los cargos de los niveles decisarios del Estado colombiano*. Bogota.

DNP. (2017). *Evaluación institucional y de resultados con enfoque participativo de la Política de Equidad de Género para las Mujeres, de acuerdo con lo previsto en el Conpes 161 de 2013*. Bogota.

ENDS, M. d.-P. (2015). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*. Bogota.

ESAP-DNP. (2014). *Estudio técnico de análisis normativo e institucional de las comisarías de familia*. Bogota.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2017). *Forensis 2017 Datos para la Vida*. Bogota.

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2018). *Guía Pedagógica para Comisarías de Familia sobre el procedimiento para el abordaje de la violencia intrafamiliar con enfoque de género*. Bogota.

Procuraduría General de la Nación. (2012). *Procurando La Equidad Informe de Vigilancia Superior*. Bogotá.

SIVIGE. (2016). *Marco Normativo, Conceptual y Operativo del Sistema Integrado sobre Violencias de Género*. Bogota.

G. Mujeres rurales como pilar de desarrollo en el campo

Para abordar las necesidades que enfrentan las mujeres rurales, y en articulación con lo que está plasmado en el capítulo 2.5 *Transformación y Desarrollo Rural*, se propone el desarrollo de un conjunto de estrategias que permitan a las mujeres (i) ser beneficiarias de los procesos de acceso, distribución y formalización de la propiedad rural, y el ordenamiento social y productivo; (ii) aumentar su capacidad para la generación de ingresos a través de una mejora en la provisión de los bienes y servicios públicos, el acceso a instrumentos financieros, y las condiciones de empleabilidad y emprendimiento; y (iii) aumentar su participación en la toma de decisiones del sector agropecuario.

La puesta en marcha de estas estrategias no sólo promoverá el empoderamiento de las mujeres en el campo, sino que las posicionará como los principales agentes de transformación rural, teniendo un impacto positivo en la generación de oportunidades y bienestar para toda la población rural, y llevando a un desarrollo rural sostenible y con equidad.

1. Diagnóstico

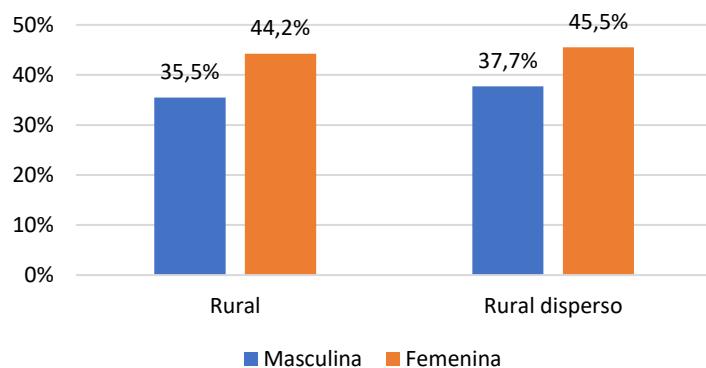
Cerca de un 21,2% (5.134.680) de las mujeres en el país viven en zonas rurales⁸⁴¹ y se estima que, de los 3.070.586 hogares rurales, un 23% (707.056) tienen jefatura femenina⁸⁴². Estos hogares se

⁸⁴¹ Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) 2017.

⁸⁴² GEIH 2017.

encuentran en una condición de mayor vulnerabilidad. Por un lado, como se observa en el Gráfica 126, más del 40% de los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura femenina se encuentran en condición de pobreza, en comparación con 35,5% y 37,7% para los hogares rurales y rurales dispersos con jefatura masculina. Por otro lado, las mujeres cabeza de hogar asumen muchas veces dobles jornadas de trabajo al dedicarse tanto a actividades productivas como a actividades asociadas al cuidado, éstas últimas generalmente sin ningún tipo de remuneración.

Gráfica 126. Porcentaje de hogares pobres por tipo de jefatura, 2016



Fuente: Cálculos DNP, con base en GEIH (2016).

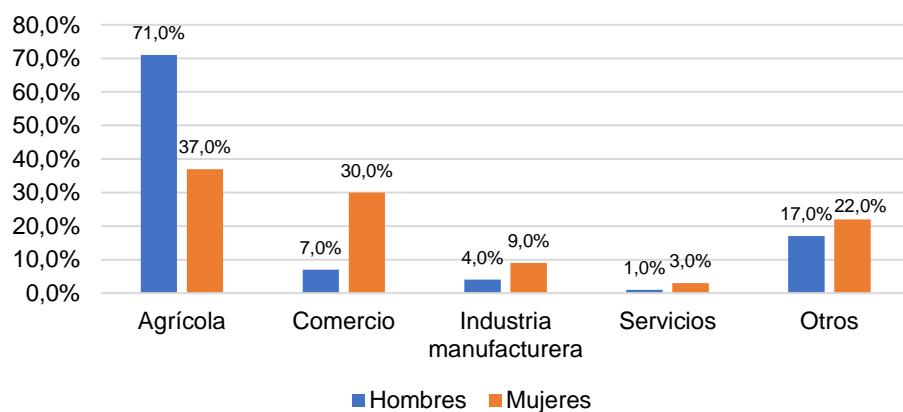
Aunque Colombia ha avanzado en el desarrollo de un marco legislativo para priorizar a las mujeres en el acceso y formalización de la tenencia de la tierra, aún se presentan algunas restricciones, lo que se ve reflejado en que (i) la gran mayoría de las unidades de producción agropecuarias (UPA) de las mujeres tienen menos de 5 hectáreas (CNA, 2014); y (ii) sólo un 38% de los baldíos adjudicados entre septiembre de 2016 y agosto de 2018 corresponden a mujeres (cifras de la ANT). Así, se estima que por cada 5 mujeres beneficiarias hay 8 hombres beneficiarios en los programas de acceso y gestión jurídica de tierras (cifras de la ANT).

En lo que concierne el potencial de generación de ingresos de las mujeres rurales, se observa que las actividades desarrolladas por las mujeres son más heterogéneas en comparación con los hombres en el campo. Como se muestra en el Gráfica 127, mientras que el 71% de los hombres dedica su tiempo principalmente a actividades agrícolas, sólo el 37% de las mujeres tienen la misma vocación. Se estima que un 30% de las mujeres se dedican a actividades comerciales y un 22% a actividades asociadas a la minería, construcción e intermediación financiera, entre otras.

Es importante notar además que el 93% de las mujeres rurales dedica parte de su tiempo a las actividades del cuidado, y en promedio, el tiempo destinado a estas actividades es casi 3 veces más que aquel dedicado por los hombres – 8 horas en comparación 3 horas por día (ENUT, 2012-13). Esto explica, en parte, la menor tasa de participación de las mujeres (42%) en comparación con su contraparte masculina (76%)⁸⁴³.

⁸⁴³ GEIH, 2017.

Gráfica 127. Ocupación según rama económica (centros poblados y rural disperso), 2016



Fuente: Cálculos DNP, con base en GEIH (2016).

Para las mujeres rurales que se dedican al desarrollo de actividades del sector agropecuario, la evidencia sugiere que sólo en un 26% de las UPA son las mujeres las que toman las decisiones de producción (CNA, 2014). Este poder de decisión varía además a nivel regional, con una participación de las mujeres en los departamentos de Boyacá y Nariño del 18% y 12,9% respectivamente, y ninguna participación en Guainía y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁸⁴⁴. Se observan además diferencias en la entrega de servicios de asistencia técnica: mientras que un 25,5% de los hombres productores recibieron estos servicios, sólo un 18,7% de las UPA de mujeres fueron beneficiarias (CNA, 2014).

Finalmente, en lo que concierne la inclusión financiera de las mujeres rurales, se observa que cerca de un 44% de las cuentas de ahorro del Banco Agrario corresponden a mujeres, y que alrededor de un 20% de los créditos de Finagro otorgados a pequeños productores fueron asignados a mujeres⁸⁴⁵.

Estas diferencias se ven a su vez reflejadas en el número y monto de las colocaciones de créditos para hombres y mujeres en el sector rural. De hecho, como se mencionó en el capítulo 2.5 *Transformación y Desarrollo Rural*, de 445 mil operaciones crediticias (\$14.775 millones) en el año 2017, los hombres fueron objeto del 66,2 % de las operaciones y del 25,2 % del valor desembolsado, mientras que el registro para las mujeres fue del 27% y 6,5% respectivamente⁸⁴⁶ (DNP, 2017).

En últimas, las limitaciones de las mujeres rurales para acceder y tener posesión de la tierra se refuerzan posteriormente en las dificultades que enfrentan para el desarrollo de sus actividades productivas, tanto agrícolas como no agrícolas, e imponen restricciones adicionales para participar de forma efectiva en el sistema financiero y en la toma de decisiones tanto en sus hogares como en sus unidades de producción.

⁸⁴⁴ CNA (2014).

⁸⁴⁵ Cifras del Banco Agrario y Finagro.

⁸⁴⁶ El monto restante de los desembolsos estuvo dirigido a personas jurídicas (DNP, 2017).

2. Objetivo orientador

Garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria, y el emprendimiento para la generación de ingresos, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible.

3. Estrategias

a. Crear las condiciones para que las mujeres rurales sean beneficiarias de los procesos de acceso, distribución y formalización de la propiedad rural, y el ordenamiento social y productivo

Como se menciona en la línea Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, el MADR fortalecerá los procesos de inclusión de las mujeres rurales dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de las tierras⁸⁴⁷ de tal manera que se les otorgue el acceso al principal factor productivo para el desarrollo de sus actividades rurales (tanto agropecuarias como no agropecuarias).

Las mujeres rurales también serán parte esencial de los procesos de formalización de la propiedad rural, facilitación del acceso y distribución de la tierra, y la estrategia de ordenamiento social y productivo de la Frontera Agrícola Nacional.

b. Promover la generación de ingresos para las mujeres rurales a través de una mejora en el servicio de extensión agropecuaria, el acceso a instrumentos financieros, y las condiciones de empleabilidad y emprendimiento

Como se menciona en la línea Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, el MADR desarrollará un sistema de seguimiento y evaluación a través del cual se verificará y promoverá el acceso de las mujeres rurales a los servicios de extensión agropecuaria, que se implementarán con base en la Ley SNIA y la priorización a nivel territorial de las cadenas productivas.

⁸⁴⁷ Decreto 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras" (Art. 14) que corresponde al RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento) y dentro del cual se otorgan mayores puntajes para las mujeres campesinas. La Ley 1900 de 2018 contempla además una doble puntuación para los hogares rurales cuya jefatura sea femenina.

Las mujeres rurales también se verán beneficiadas por el desarrollo de programas y proyectos para la vinculación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (ACFC) a compras públicas, así como por la promoción de *clusters* y cadenas de valor en etnoturismo, agroturismo y ecoturismo, bajo los lineamientos del capítulo Pacto por la Descentralización junto con el MinCIT, se fortalecerán además los encadenamientos productivos no agropecuarios, en los cuales el MADR promoverá la participación de las mujeres rurales.

En lo que concierne el acceso a instrumentos financieros, el MADR fomentará tanto el ahorro como el acceso a instrumentos crediticios. En particular, se promoverán la inclusión de agricultoras familiares y pequeñas productoras a través del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), así como las alianzas con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para incentivar el uso de los Pagos por Servicios Ambientales y la focalización de recursos para el desarrollo de proyectos sostenibles en el marco de la Política de Crecimiento Verde. EL MADR también coordinará las estrategias para otorgar una educación económica y financiera pertinente y efectiva para las mujeres en el campo.

Finalmente, se modificarán las estrategias de atención, junto con el SENA y el MEN, para atender las necesidades de educación técnica y tecnológica de las mujeres rurales, teniendo en cuenta las particularidades territoriales.

c. Promover la participación de las mujeres rurales en los espacios de toma de decisión del sector agropecuario

Como se menciona en la línea Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, el MADR modernizará y consolidará la institucionalidad del sector agropecuario, a través de lo cual se fortalecerá al Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA) y el rol de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CDMR) y los Consejos Seccionales de Agricultura (CONSEA). En todas estas instancias, el MADR creará una ruta de participación de las mujeres rurales que promueva la incidencia de las necesidades y prioridades de las mujeres y que éstas se vean reflejadas en la planificación y toma de decisiones sectoriales.

4. Metas e indicadores

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
No. de mujeres beneficiarias con la política de ordenamiento social (con respecto al no. total de beneficiarios) ^(a)	Por definir	Por definir
Mujeres beneficiarias con el servicio de extensión agropecuario ^(b)	Por definir	Por definir

Notas: (a) Fuente de información: MADR-ANT; (b) Fuente de información: MADR-ADR; (c) Sólo considera las operaciones a personas naturales. Fuente de información: MADR-Finagro.

H. Equidad de género para la construcción de paz

Como se mencionó en el capítulo Pacto por la Construcción de Paz hasta el momento, las acciones necesarias para la estabilización de los territorios han estado desarticuladas y atomizadas. Lo mismo se ha observado con las disposiciones de género. De acuerdo con el Kroc Institute (2018) “los niveles de implementación de los compromisos en el Acuerdo con un enfoque de género son menores que los niveles de implementación de los compromisos que no tienen un enfoque explícito de género”. Así, en la presente línea se identifican las acciones que a lo largo del Plan permiten implementar lo previsto para la estabilización de territorios con enfoque de género, el proceso de reincorporación y reparación a las mujeres víctimas por el conflicto para potenciar su desarrollo.

Si bien la inclusión del enfoque de género en el Acuerdo Final (AF) es un hecho notable (Contraloría, 2018), la experiencia internacional ha mostrado que en contextos de transición hacia la paz las mujeres siguen siendo vulnerables y los hechos que las afectan suelen aumentar, como la violencia doméstica, abuso sexual, trata de personas con fines de explotación sexual y prostitución forzada en las zonas de postconflicto (Mazzoldi Díaz & Marin Carvajal, 2016). En este sentido, las condiciones sostenibles y duraderas para la convivencia y la construcción de paz (a mediano y largo plazo) debe incluir acciones encaminadas a disminuir la violencia basada en el género, proteger y reparar a las víctimas.

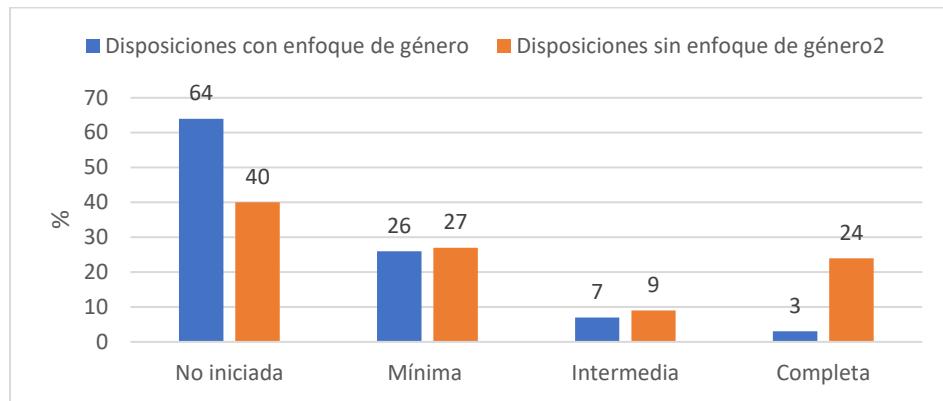
Para cumplir este objetivo se requiere de una serie de medidas que potencien el desarrollo de los territorios con enfoque de género y repare a las mujeres víctimas. Así, en la presente línea se identifican las acciones que a lo largo de las demás líneas del Capítulo permiten incorporar el enfoque de género en la Reforma Rural Integral (RRI) de forma coherente con el PMI. Así mismo, en el marco de un proceso transicional, se identifican las acciones que en materia de reparación promueven superar la mirada asistencial para que las mujeres víctimas se potencien como agentes de su propio desarrollo y como constructores del desarrollo territorial.

1. Diagnóstico

Según datos del Instituto Kroc, de las 130 disposiciones con enfoque de género, el 64% no se han iniciado (ver Gráfica 128), 24 pp por encima de las disposiciones sin enfoque de género. Lo anterior, en parte porque porcentualmente, frente a los compromisos sin enfoque de género, en el universo de disposiciones con enfoque de género hay más compromisos que se implementarán a largo plazo.

Gráfica 128. Comparación porcentajes de implementación disposiciones con enfoque explícito

de género vs. sin enfoque de género



Fuente: Instituto Kroc (2018). Segundo informe sobre el AF en Colombia

La Reforma Rural Integral (RRI), incluida en el punto 1 del AF representa una oportunidad para impulsar y fortalecer la política pública de equidad de género, así como su acceso a bienes y servicios públicos. No obstante, los retos para la transformación y estabilización de los territorios de con enfoque de género son importantes, pues persisten amplias brechas frente a los hombres en distintas condiciones socioeconómicas, tal como se demuestra en los diagnósticos de las distintas líneas de este capítulo.

Según la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) del total de personas que han ingresado al proceso de reintegración (51.685), el 13% son mujeres, es decir (6.942), así mismo según el Censo socioeconómico de la Universidad Nacional, del total de personas encuestadas en el Proceso de Reincorporación (10.015), el 23% son mujeres, es decir 2.267. Teniendo en cuenta este porcentaje de mujeres se establece la necesidad de reconocer las desigualdades de género, las discriminaciones y los impactos diferenciados del conflicto armado en hombres y mujeres, previendo posibles desventajas y brechas en razón de género que resulten de la transición a la vida civil, por lo que uno de los avances ha sido la creación de la Mesa Técnica de Género del Consejo Nacional de Reincorporación. Se debe tener en cuenta que tanto la reincorporación como la reintegración son procesos integrales que tienen presentes un enfoque diferencial, con énfasis en los derechos de las mujeres y que además se rigen por la normatividad nacional e internacional y los convenios ratificados por el Estado colombiano, incluyendo la Resolución 1325 del 2000 y la Recomendación 30 del 2013 de la CEDAW.

La violencia basada en género es un problema estructural, que expone a las mujeres víctimas a mayores riesgos de victimización y de manera acentuada en contextos de guerra. En Colombia durante los últimos siete años, se ha producido un importante incremento de las amenazas y hostigamientos en el marco del conflicto armado que han afectado especialmente a las mujeres. Según datos del RUV, en 2010 se reportaron 4.687 casos de amenazas contra mujeres, cifras que aumentó a 8.861 en 2017.

Además, de acuerdo con las cifras del RUV con corte a octubre de 2018, las mujeres son mayoría dentro de las víctimas de desplazamiento forzado (51%), amenazas (51%) y delitos contra la libertad

sexual (90%). Al respecto, se ha señalado la importancia de tratar las afectaciones emocionales que dejan situaciones como las vividas por las mujeres víctimas del conflicto armado⁸⁴⁸. Sin embargo, los resultados frente a la atención psicosocial muestran una baja cobertura en la materia, pues solo un 15% de las mujeres afirma haber recibido atención psicológica o psicosocial (DNP, 2017).

2. Objetivos:

1. Incorporar el enfoque de género en la estabilización de los territorios.
2. Garantizar la reparación a mujeres víctimas.
3. Seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final.

3. Estrategias

a. Incorporación del enfoque de género en la estabilización de los territorios

Con el fin de resaltar los esfuerzos coordinados, las apuestas de género de la RRI se recogen a lo largo del presente capítulo. La Tabla 43 presenta las líneas y componentes donde se desarrollan las estrategias que incorporan el enfoque de género del PMI.

Tabla 43. Vínculos PMI género y PND capítulo de género

Componentes	Línea	Pilar PMI
Garantizar que las mujeres rurales sean beneficiadas del ordenamiento social de la propiedad rural Promoción del acceso a instrumentos financieros por parte de las mujeres rurales (líneas FINAGRO y FAG)	Mujer Rural	1.1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
Empoderamiento a lo largo del curso de vida	Fortalecimiento del empoderamiento económico para fortalecer el acceso a derechos de las mujeres	1.4. Desarrollo social: EDUCACIÓN RURAL
Proporcionar el servicio de extensión agropecuaria a las mujeres rurales	Mujer Rural	1.6. Producción agropecuaria y Economía solidaria y cooperativa

⁸⁴⁸ MOYA, A. (2016). Violence, Psychological trauma & Poverty in Colombia

Además del impulso necesario a las intervenciones con enfoque de género dentro de la reforma rural, garantizar la inclusión efectiva del enfoque de género en las políticas, programas y planes que se desarrollen para los procesos de reintegración y reincorporación promueve la estabilización de los territorios. La ARN ha identificado las necesidades diferenciadas e intereses de las mujeres de los procesos de reintegración y reincorporación y desarrolló líneas de acción, que permitirán la implementación de medidas específicas para ellas, dichas líneas abordan el acceso a la educación, la autonomía económica, la salud sexual y reproductiva, la ciudadanía activa e incidencia en asuntos públicos, la economía del cuidado, la seguridad y la atención en violencias contra las mujeres. De esta forma se avanzará en la reincorporación y en la reintegración con enfoque de género a nivel territorial y nacional.

b. Impulsar reparación a mujeres víctimas

Para reparar a las mujeres víctimas, el Ministerio de Salud y de Protección Social, brindará atención psicosocial y atenderá en servicios de salud mental a mujeres víctimas del conflicto armado, garantizando la incorporación del enfoque de género en estos servicios. Lo anterior se articula con el capítulo Pacto por la Construcción de Paz del Plan Nacional de Desarrollo.

c. Seguimiento a las medidas para la transversalización del enfoque de género en los planes y programas establecidos en el Acuerdo Final

Como se establece en la línea Instrumentos y herramientas que orientan inversión y gasto eficiente para la estabilización del Pacto por la Construcción de Paz, en el nuevo esquema integrado de seguimiento para la estabilización las entidades entregarán un reporte desagregado por sexo para aquellos indicadores del PMI en los que esta información esté disponible. Así mismo, la CPEM elaborará informes consolidados periódicos de seguimiento que den cuenta de las medidas de transversalización de género en el AF.

Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta Cuatrienio (2022)
Inclusión social	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Mujeres Víctimas con atención y/o acompañamiento psicosocial para la recuperación emocional de acuerdo a la línea de atención diferenciada a mujeres y grupos étnicos	272.551	
Inclusión social	Atención, asistencia y reparación integral a las víctimas	Porcentaje de mujeres víctimas en riesgo extremo o extraordinario con medidas de protección	29%	Por definir

XV. Pacto por la descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones

1. Un nuevo marco conceptual de política para el desarrollo regional en el PND

Una estrategia de desarrollo territorial eficaz debe contribuir tanto a la convergencia a mínimos sociales de la población en las diferentes regiones del país, como al crecimiento de la productividad. En efecto, una de las explicaciones del estancamiento de la productividad en Colombia es el no aprovechamiento de las potencialidades de los territorios para lograr mejores resultados en términos de competitividad y de las condiciones de vida de la población, y en particular de la población rural.

El presente Plan de Desarrollo adopta el paradigma de desarrollo regional de la OECD (2016), que tiene como objetivo promover la competitividad regional, (entendida como el aprovechamiento de las potencialidades territoriales, en busca de la equidad de oportunidades). Esto se logra a través del diseño de políticas sensibles a las características de los territorios que toman ventaja de las economías de aglomeración presentes en ellos, potencia la conectividad y los vínculos rurales urbanos, y reconoce el papel protagónico que pueden jugar las ciudades, y en particular las ciudades intermedias como dinamizadoras del desarrollo territorial y rural. Todo ello partiendo del reconocimiento explícito de las funcionalidades existentes en los territorios, como jalonadoras de desarrollo. La siguiente tabla resume el cambio de paradigma y ayuda a identificar el alcance de las políticas regionales que se proponen en este Plan Nacional de Desarrollo.

Tabla 44. Cambio de paradigma desarrollo regional en la OECD.

	Antiguo paradigma	Nuevo paradigma
Reconocimiento del problema	Disparidades regionales en ingresos, inventario de infraestructura y empleo	Falta de competitividad regional, potencial regional subutilizado
Objetivos	Equidad a través del desarrollo regional equilibrado	Competitividad y equidad
Marco de política general	Compensar temporalmente las desventajas de ubicación de las regiones rezagadas, respondiendo a los shocks. (Reactiva a los problemas)	Atrapando el potencial regional subutilizado a través de la programación regional (proactiva para el potencial)
Cobertura temática	Enfoque sectorial con un conjunto limitado de sectores	Proyectos de desarrollo integrales con una cobertura de área de política más amplia
Orientación espacial	Dirigido a regiones rezagadas	Dirigido a todas las regiones

	Antiguo paradigma	Nuevo paradigma
Unidad de intervención política	Áreas político-administrativas	Áreas funcionales
Dimensión temporal	Corto plazo	Largo plazo
Abordaje	Un enfoque único para todos	Enfoque específico del contexto (enfoque basado en el lugar)
Enfoque	Inversiones y transferencias exógenas	Conocimiento y activos locales endógenos
Instrumentos	Subsidios y ayudas estatales (a menudo a empresas individuales)	Inversión mixta para capital blando y duro (entorno empresarial, mercado de trabajo, infraestructura)
Actores	Gobierno central	Diferentes niveles de gobierno, y diversos actores (públicos, privados, ONG)

Fuente: OCDE, *Regional Development Policies in OECD Countries*, 2010.

Esta visión del desarrollo enfatiza el aprovechamiento de las funcionalidades territoriales que se extienden más allá de los límites político-administrativos, y busca potencializarlas a través de la identificación de proyectos e intervenciones regionales y subregionales de gran impacto, y del impulso a la coordinación y la asociatividad territorial.

En Colombia la funcionalidad territorial se hace evidente en la existencia de interdependencias municipales ya sea en un ámbito económico, social y/o ambiental (DNP-RIMISP, 2018). Estas interdependencias van más allá del Sistema de Ciudades (DNP, 2014), y por ende una política de desarrollo territorial debe buscar la integración subregional para aprovechar esa funcionalidad y conectar territorios con sus “nodos de desarrollo”, los cuales hace referencia a los municipios que pueden tener la capacidad potencial de impulsar, en función de su jerarquía en el sistema territorial⁸⁴⁹, el crecimiento de su territorio contiguo incluso de subregiones funcionales rurales o a través de la existencia de efectos de desborde y economías de aglomeración al conectar territorios.

De acuerdo con la clasificación de la OECD de las subregiones funcionales, en Colombia un 53% de la población vive en subregiones predominantemente urbanas⁸⁵⁰ lo cual concentra solo el 4% del territorio nacional⁸⁵¹. Un 37% de la población vive en subregiones intermedias⁸⁵² y rurales cercana a

⁸⁴⁹ Se categorizaron los nodos dinamizadores en tres jerarquías donde la primera tiene un área de influencia mayor (tiempo menor) que los de segunda y los de la jerarquía 3 un área de influencia menor a los anteriores, los municipios que no son nodos dinamizadores tienen un área de influencia menor (tiempo mayor).

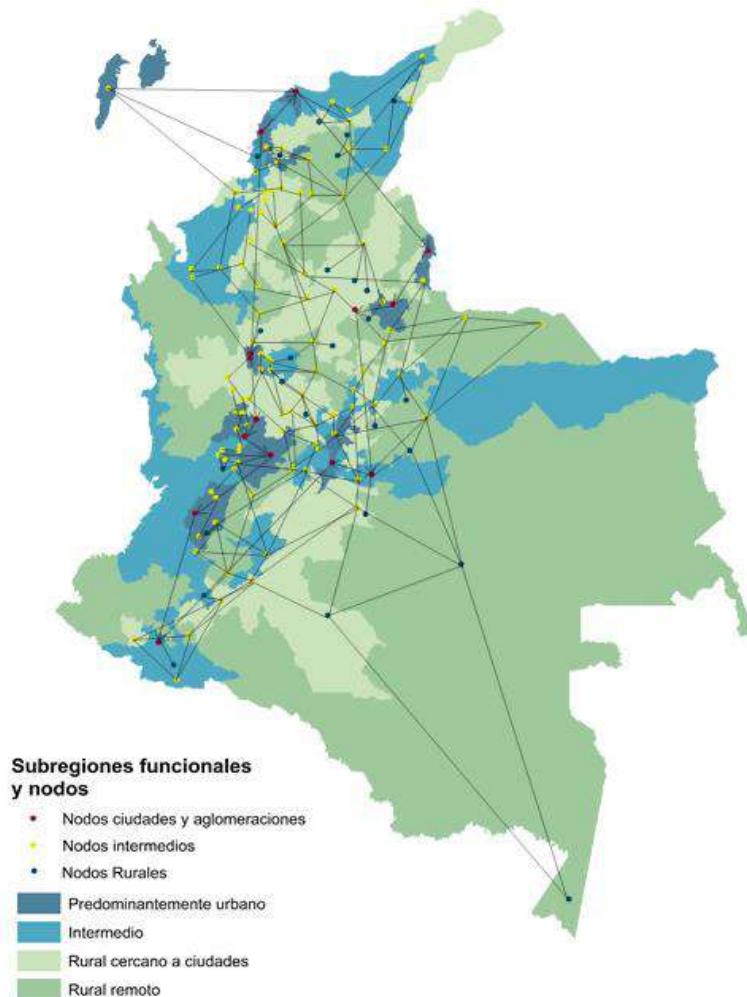
⁸⁵⁰ Las subregiones predominantemente urbanas son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es menor al 15% o cuya participación está entre el 15% y el 50% pero cuentan con un centro urbano de más de 500 mil habitantes que concentra más del 25% de la población subregional.

⁸⁵² Las subregiones intermedias son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales oscila entre el 15% y el 50% pero no cuenta con un centro urbano de más de 500 mil habitantes que concentre más del 25% de la población subregional o aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es superior al 50% pero cuentan con un centro urbano de más de 200 mil habitantes que concentra más del 25% de la población subregional.

ciudades⁸⁵³, que ocupan el 37% del territorio nacional. Por último, un 14%, con una alta participación de grupos étnicos, vive en zonas rurales remotas⁸⁵⁴ que ocupan el 57% del territorio nacional.

El siguiente mapa muestra las tipologías para Colombia, con los respectivos nodos de desarrollo, que incluyen los nodos del SC, y la participación de población y territorio en cada una de ellas (Gráfica 129 y Gráfica 130)

Gráfica 129. Tipologías subregiones funcionales y nodos de desarrollo

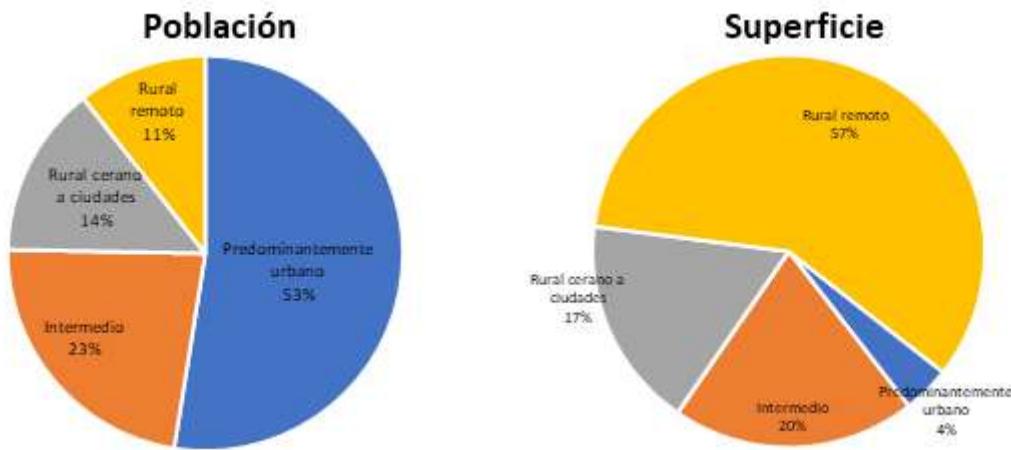


Fuente: DNP 2018.

⁸⁵³ Las subregiones predominantemente rurales cercanas a ciudades son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es mayor al 50%, no cuenta con un centro urbano de más de 200 mil habitantes que concentre el 25% de la población regional y cuyos tiempos de viaje de al menos el 50% de la población regional hacia la próxima ciudad de más de 50 mil habitantes es menor a 90 minutos.

⁸⁵⁴ Las subregiones predominantemente rurales remotas son aquellas cuya participación de la población en áreas rurales locales es mayor al 50%, no cuenta con un centro urbano de más de 200 mil habitantes que concentre el 25% de la población regional y cuyos tiempos de viaje de al menos el 50% de la población regional hacia la próxima ciudad de más de 50 mil habitantes es superior a 90 minutos.

Gráfica 130. Distribución de la población y superficie por tipología



Fuente: DANE, DNP-RIMISP, 2018

Este panorama implica que la política pública de desarrollo para la inclusión social y productiva debe abarcar estas diferencias territoriales. Por un lado, seguir potencializando las ciudades y aglomeraciones del sistema de ciudades como impulsadores del desarrollo territorial, y por otro, políticas que busquen conectar territorios y poblaciones de zonas intermedias y rurales cercanas a ciudades para acercarlos a mercados y a la infraestructura social y productiva, y en zonas rurales distantes aprovechar las potencialidades endógenas de estos territorios, especialmente en materia ambiental y negocios verdes.

El diseño de políticas diferenciadas según vocación y potencial y conectar territorios, resulta más apremiante aun cuando se evidencia que la conexión al sistema de ciudades y nodos dinamizadores genera inclusión social y productiva. Las subregiones más alejadas de algún nodo de desarrollo son más pobres y, tienen menor valor agregado per cápita. En promedio, aquellas subregiones urbanas cuyos nodos presentan una alta densidad urbana y pertenecen al sistema de ciudades y aglomeraciones tienen una concentración de las actividades económicas y mejores condiciones para su población. Por su parte, subregiones rurales remotas con nodos distantes cuentan con altos niveles de pobreza monetaria y un rezago en materia productiva.

Tabla 45. Distancia promedio a nodos, pobreza y valor agregado per cápita (sin minería) por tipología de subregiones.

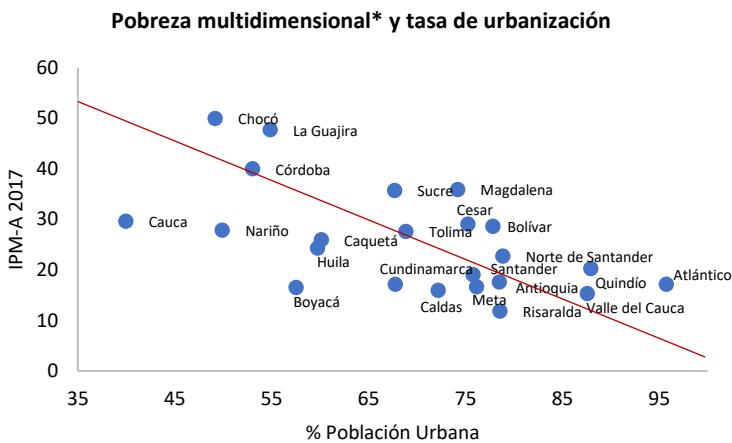
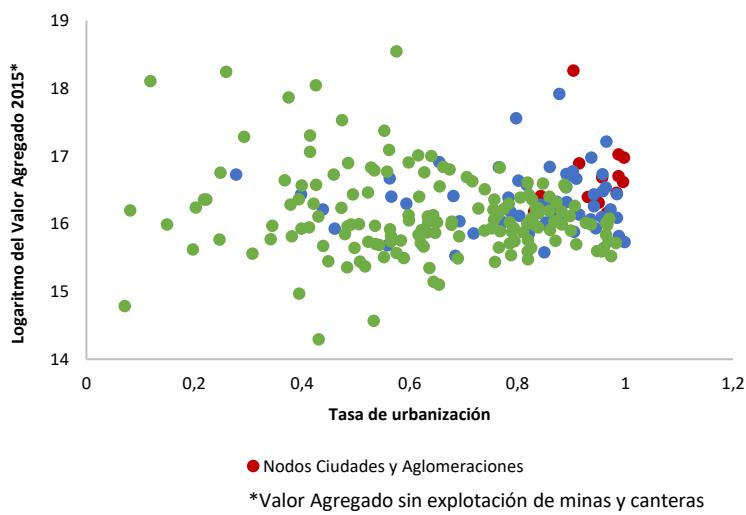
	Predominantemente urbano	Intermedio	Rural cercano a ciudades	Rural remoto
Distancia promedio al nodo (min)	74,16	126,18	146,29	962,92
Valor agregado per cápita promedio anual	\$11.509.858	\$8.844.243	\$8.028.767	\$7.644.123
IPM ² ajustado (promedio tipologías)	12,5%	23,3%	33,7%	39,6%

	Predominantemente urbano	Intermedio	Rural cercano a ciudades	Rural remoto
Pobreza monetaria (promedio tipologías*)	17,2%	33,5%	40,10%	47,3%

*Cálculos DNP aproximados partir de la GEIH - DANE. Fuente: DANE 2016-2017, DNP-RIMISP.

Contar con nodos dinamizadores robustos y que potencien los vínculos entre la ciudad y el campo impulsará entonces el desarrollo de las subregiones mediante la dinamización de las actividades económicas, especialización de los sectores productivos y consolidación de centros de comercialización y de distribución de productos. Estos municipios además de tener un nivel importante de la población de la subregión cuentan con una alta concentración de actividades económicas y empresas que facilitan la producción, innovación y el comercio.

Gráfica 131. Relación entre la tasa de urbanización, pobreza multidimensional y valor agregado



*El cálculo de pobreza multidimensional departamental es una aproximación elaborada en el DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE⁸⁵⁵. Fuente: Cálculos propios a partir de DANE 2015.

⁸⁵⁵ Para más información del IPM Ajustado consulte el portal territorial en el siguiente link:

La combinación de esta nueva visión de desarrollo regional, la categorización de las subregiones funcionales, el reconocimiento y aprovechamiento de los vínculos existentes y la existencia de nodos de desarrollo, refleja una noción de desarrollo territorial que no responde únicamente a un canal indirecto de política social focalizada, sino que también busca promover el canal directo del crecimiento económico (Baghwati, 1988) buscando fomentar mercados e impulsar nodos de desarrollo tanto urbanos como de zonas intermedias y rurales. La Tabla 46 resume el cambio de paradigma combinando la noción de desarrollo regional, la innovación de este PND.

Tabla 46. Clasificaciones territoriales para el desarrollo regional

	Cabecera-resto	Misión del Sistema de Ciudades	Categorías de Ruralidad	Tipologías en subregiones funcionales - DNP
Unidad de análisis	Distribución población a nivel municipal	Municipios frente a umbrales de población	Municipios	Subregión funcional
Enfoque	Se define ruralidad solo con base en agrupamiento de viviendas (se considera como centro poblado la aglomeración de más de 20 viviendas)	Poblacional y relacional (población y conmutación laboral)	Poblacional y relacional (población, dispersión, e importancia de cabecera).	Funcional (interrelaciones entre municipios) y existencia de nodos de desarrollo
La noción de desarrollo territorial	No tiene un enfoque territorial. Presupone territorios homogéneos	Configuración de ejes urbanos y acciones en ciudades uninodales.	Cierre de brechas entre municipios rurales y urbanos. Focalizan políticas en los más rezagados.	Impulsar competitividad regional y vínculos-urbano-rurales. Políticas diferenciadas según particularidades de las regiones (<i>Placed-based development</i>).
Aplicaciones de política pública	Focalización poblacional (programas focalizan población rural según definición cabecera resto) Definición de suelo urbano, rural y de expansión en los Planes de Ordenamiento Territorial	Conectividad entre aglomeraciones, financiamiento a través de actuaciones urbanas, productividad de ciudades.	Combina focalización poblacional con focalización territorial. Intervenciones de políticas diferenciadas a nivel municipal (salud modelo en áreas dispersas).	Incluye una visión funcional del territorio que supera límites político-administrativos. Impulsar la competitividad y oportunidades de crecimiento endógeno a cada región Insumos de esquemas asociativos territoriales, y modelos de ordenamiento regional

Fuente: DNP- DDDR.

A partir del anterior registro sobre el paradigma de desarrollo regional de la OECD (2016) y su articulación con el PND 2018-2022,, el presente capítulo se compone de cinco líneas que describen el pacto para conectar territorios, poblaciones y gobiernos: I) instrumentos de políticas e inversiones para el desarrollo y ordenamiento regional, i) sistema de ciudades: ciudades incluyentes y motores de productividad, iii) estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo, iv) gobiernos territoriales capaces y efectivos: fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable, v) herramientas para fortalecer la planeación y el desarrollo territorial.

2. Referencias

- Baghwati, J. (1988). Poverty and Public Policy. *World Development*, 16(5), 539-565.
- Berdegué, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 56-71.
- CEPAL. (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*.
- DNP. (2014). *Conpes 3819 Política Nacional para Consolidar el Sistema de Ciudades en Colombia*. Bogotá D.C.
- DNP. (2015). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá D.C.
- DNP. (2016). *Conpes 3866. Política Nacional de Desarrollo Productivo*. Bogotá D.C.
- DNP. (2017). *Nueva medición del Desempeño Municipal. Primer informe de resultados: Resultados 2016*.
- DNP. (2017). Pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidad de políticas oúblicas diferenciadas . *Panorámica Regional*.
- DNP. (2018). *Conpes 3934. Política de Crecimiento Verde*. Bogotá D.C.
- DNP-RIMISP. (2018). *Lineamientos conceptuales y metodológicos para la definición de una subregionalización funcional en Colombia*. Bogotá D.C.
- Lewis, W. A. (1954). Economic Development with unlimits supplies of labor. *The Manchester School*.
- OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris : OECD Publishing.
- OECD. (2011). *OECD Regional Typology*.

OECD. (2016). *OECD Regional Outlook. Productive Regions for Inclusive Societies*. París: OECD Publishing.

OECD. (2016). *OECD Regions at a Glance 2016*. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2018). *Rural 3.0. A Framework for Rural Development*. Paris: OECD Publishing.

ONU Hábitat. (2017). *Implementing the New Urban Agenda by Strengthening Urban-Rural Linkages - Leave No One And No Space Behind*. Nairobi.

Seravalli, G. (2015). Spatially-Blind Versus Place-Based Policies. *Springer, Cham*.

World Bank. (2009). *World Economic Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington DC.

A. Políticas e inversiones para el desarrollo regional

La Constitución de 1991 emprendió acciones de descentralización política, administrativa y fiscal⁸⁵⁶, orientadas especialmente al fortalecimiento de las competencias municipales y departamentales; 27 años después, y a pesar de los beneficios que ha traído la descentralización, aún hay retos importantes para que sea un verdadero instrumento por medio del cual se consigan mejoras en el bienestar, crecimiento y equidad en el territorio nacional.

La persistente desarticulación en la llegada al territorio de las políticas e inversiones, junto con la proliferación de instrumentos de desarrollo y ordenamiento, ocasiona duplicidades e inefficiencias en los procesos. A pesar de que la Carta Política incorporó el concepto de regiones, solo recientemente, con la adopción de la Ley 1454 de 2011, se reglamentó parcialmente esta visión. Este vacío ha causado el desaprovechamiento de los niveles regionales de planeación, al tiempo que ha menguado sus capacidades para promover el desarrollo eficiente, así como la concurrencia de fuentes de recursos para financiar distintas iniciativas.

En Colombia el nivel regional tiene potencial para conectar territorios; éste es capaz de movilizar los vínculos urbanos-rurales, consolidar los sistemas de ciudades, potenciar la funcionalidad territorial, y promover clústeres productivos y economías de escala en provisión de servicios e infraestructura. De esta manera cualquier intervención es más eficaz en términos de resultados y alcance de los impactos esperados. Aunque la Ley 1454 de 2011 fue un paso fundamental en procura de las innovaciones requeridas para fortalecer el nivel regional, ya que reconoce competencias de ordenamiento territorial a los departamentos, y da funciones específicas a los esquemas asociativos

⁸⁵⁶ La descentralización tiene como objetivo lograr mayor eficiencia del sector público para mejorar las condiciones de vida de la población y la convergencia territorial, por medio de la definición de una estructura política de múltiples niveles, la distribución de funciones entre dichos niveles y la asignación de recursos para el cumplimiento de funciones (Wiesner, 1997).

territoriales⁸⁵⁷, aún hay retos importantes en materia institucional, normativa y en los esquema de incentivos para fortalecer la asociatividad territorial.

Esta línea presenta las apuestas para el desarrollo regional, las cuales incluyen: un arreglo institucional para la articulación y gobernanza multinivel; políticas que favorecen el adecuado ordenamiento territorial y su alineación con el desarrollo; y políticas para fortalecer los esquemas asociativos de planificación, incluyendo su creación, incentivos y sostenibilidad.

1. Diagnóstico

El modelo de descentralización colombiano se aleja del modelo teórico del federalismo fiscal y enfatiza crecientemente elementos de coordinación, complementariedad, concurrencia y subsidiariedad⁸⁵⁸, los cuales se concretan en los diferentes niveles subnacionales y en las iniciativas de asociatividad territorial e integración regional. La pertinencia de este enfoque regional y subregional enfatiza la importancia de una gestión de recursos y esquemas de incentivos orientado a promover inversiones de escala regional, para aprovechar economías de escala e incentivar sinergias y alianzas competitivas, y el logro de objetivos de desarrollo sostenible, en beneficio del nivel local. Sin embargo, a pesar de los avances en estos mecanismos de coordinación entre niveles de gobierno y en las iniciativas de asociatividad territorial, persisten tres retos que impiden su consolidación, los cuales se describen a continuación:

a. Baja coordinación de la planeación e inversión para el desarrollo territorial

A pesar de los esfuerzos recientes la planeación, inversión e implementación de proyectos del gobierno nacional continúa haciéndose de forma descoordinada en el nivel territorial, sin criterios diferenciados según las particularidades de cada uno. Este hecho limita el impacto de políticas en favor del desarrollo territorial, la transparencia y la evaluación de la inversión. Por otra parte, obstáculos operativos evitan la concurrencia de fuentes de inversión en proyectos de impacto regional⁸⁵⁹.

Los Contratos Plan son el instrumento creado para la gobernanza, coordinación y concurrencia de inversiones para el desarrollo regional. Sin embargo, este presenta retos metodológicos, de enfoque

⁸⁵⁷ Incluye: regiones administrativas y de planificación, regiones de planeación y gestión, asociaciones de departamentos, áreas metropolitanas, asociaciones de distritos especiales, provincias administrativas y de planificación, y asociaciones de municipios (ley 1454 de 2011).

⁸⁵⁸ Cabe mencionar, entre otros, la conformación de Regiones Administrativas de Planificación (RAP), la promoción de la asociatividad territorial, la reforma al sistema de regalías, la implementación y aplicación de diferentes modalidades de Contratos Plan y la delegación de competencias y la Ley de Áreas Metropolitanas

⁸⁵⁹ Sistema General de Participaciones (SGP), Sistema General de Regalías (SGR), Presupuesto General de la Nación (PGN), y recursos locales de municipios y departamentos. Cada fuente de recursos tiene tiempos, procedimientos, estándares y sistemas de información diferentes en el ciclo de inversión.

y operación. Por un lado, se perdió de foco la priorización de proyectos estratégicos de alto impacto regional, y la flexibilidad de promover iniciativas subregionales⁸⁶⁰; por otro, se perdió el objetivo de concurrencia de recursos en tanto los sectores y las Entidades Territoriales no están concurriendo en la cofinanciación de los proyectos de inversión y por tanto se incumplen los compromisos previstos estratégicos territoriales. Esto desvirtúa el carácter estratégico de la figura y desconoce su potencial para la cooperación horizontal entre entidades territoriales y la concurrencia de la nación⁸⁶¹, lo que compromete su utilidad para focalizar mejor la inversión sectorial, concretar la gobernanza para el desarrollo y asegurar la prestación de servicios públicos e infraestructura con impacto regional.

b. Deficiente armonización entre la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial

A pesar de la normativa existente, y de algunos avances en la articulación sectorial⁸⁶², actualmente no hay una clara alineación entre los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial continental y oceánico⁸⁶³. Asimismo, no hay un sistema de seguimiento para garantizar la convergencia espacial de los planes y programas implementados en el territorio⁸⁶⁴, y entre tanto persisten conflictos de uso del suelo, se agudiza la deforestación y fenómenos de corrupción en el ordenamiento territorial municipal.

Particularmente, en materia de ordenamiento, sobresalen dos retos. El primero, es que ante la falta de una política pública que opere como sombrilla conceptual integradora de todos los instrumentos de ordenamiento territorial⁸⁶⁵, persisten ejercicios de ordenamiento sectoriales carentes de articulación, los cuales ocasionan traslapes de distintas zonificaciones y denominaciones para el ordenamiento, complejizando la competencia de ordenamiento territorial de los departamentos y municipios. La Comisión de Ordenamiento Territorial - COT, como instancia llamada a organizar el tema, carece de función decisoria e incidencia en la toma de decisiones. Por su parte, tampoco se han desarrollado los lineamientos técnicos para la formulación de planes de ordenamiento a una

⁸⁶⁰ Actualmente funcionan por demanda de los departamentos, y esto no se contrarresta con un ejercicio de planeación o priorización regional a partir de la cual se construya una visión regional o subregional. Adicionalmente los contratos plan están siendo mayormente financiados por el Fondo de Contratos Plan y no por los sectores del nivel nacional y las entidades territoriales.

⁸⁶¹ Ejemplo de ello es que sigue pendiente el desarrollo procedimental del decreto 740 de 2016 en lo que respecta a la suscripción de Contratos Plan con las RAP.

⁸⁶² Un ejemplo de ello son los avances en el Estatuto de Zonificación y Uso Adecuada del Suelo del Ministerio de Ambiente Y Desarrollo Sostenible (MADS)

⁸⁶³ Es decir, articulación entre instrumentos de ordenamiento y desarrollo, en el interior de cada nivel de planeación (nacional, departamental y municipal) y a su vez, articulación entre estos niveles.

⁸⁶⁴ No se cuenta con ninguna herramienta capaz de hacer seguimiento a la implementación y avances de los Planes de Ordenamiento de nivel municipal departamental, ni mucho menos un seguimiento a su integración con los respectivos planes de desarrollo

⁸⁶⁵ La Política General de Ordenamiento prevista en la Ley 1454 de 2011 no ha sido adoptada

escala subregional como por ejemplo los Planes Estratégicos de Ordenamiento Metropolitano o los Planes de Esquemas Asociativos Territoriales, como tampoco la reglamentación para los Planes de Ordenamiento Departamental.

El segundo reto está relacionado con la desactualización de los instrumentos de Ordenamiento territorial en el nivel municipal, con persistentes deficiencias en falta de información, incorporación de estudios básicos de riesgo de desastres, y poco avance en implementación de instrumentos de gestión y financiación del suelo. Lo anterior se debe, en gran medida, a una desactualización en información esencial para la planificación territorial como la cartografía⁸⁶⁶ y el catastro⁸⁶⁷, que no interopera con el registro de la propiedad ni con los demás sistemas de información territorial; esto sin mencionar su rezago en la mayoría de los municipios del país, más crítico aún en zonas rurales⁸⁶⁸. Esta situación afecta la autonomía y las capacidades de gestión de los territorios⁸⁶⁹.

c. Escasa consolidación del nivel regional (intermedio) de planeación y gestión, y bajos incentivos a la asociatividad territorial

El nivel regional de planeación y gestión se concreta en los esquemas asociativos territoriales, e incluye las formas de gobernanza, competencias y responsabilidades en la ejecución asociada de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. Fortalecer y profundizar estos niveles de planeación presupone retos importantes para Colombia ya que los instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación no están adaptados a estas formas de gobernanza y no se han definido con claridad las responsabilidades, competencias, y formas de sostenibilidad para garantizar la articulación multinivel⁸⁷⁰. Adicionalmente, los esquemas asociativos enfrenten dificultades de acceso a fuentes de recursos, ya que no se ha consolidado la opción de suscribir Contratos Plan⁸⁷¹, ni cuentan con

⁸⁶⁶ Solo el 1.7% del área del país donde se requiere cartografía con escala 1:10.000 cuenta con información vigente (2017-2018).

⁸⁶⁷ 28,32% del territorio está sin formar, 829 municipios están desactualizados, y el promedio de desactualización del país es de 12,4 años. Además, la institucionalidad encargada del catastro en Colombia presenta baja capacidad y rezagos importantes en sus sistemas de información.

⁸⁶⁸ Esto impacta también a municipios afectados por el conflicto y a zonas con extensas áreas de protección.

⁸⁶⁹ Debido a que se afecta el recaudo de recursos por impuesto predial

⁸⁷⁰ Algunos aspectos concretos que explican esto son: La carencia de reglamentación de las competencias facultades de los Esquemas asociativos. Tampoco existen opciones para la articulación horizontal entre EAT para ejecutar proyectos conjuntos entre estas. Por otra parte, la definición de las funciones de las autoridades regionales de transporte y mecanismos para asegurar el desarrollo de la competencia de autoridad de transporte en las áreas metropolitanas. Asimismo, falta un esquema de incentivos a otras formas de integración que se puedan conformar para proyectos regionales comunes sin necesidad de formalizarse como esquemas asociativos. Por ejemplo, en el caso de proyectos de aglomeraciones del sistema de ciudades, actuaciones urbanas integrales con impacto regional, áreas de desarrollo naranja y/o apuestas productivas rurales con duración de corto plazo.

⁸⁷¹ Si bien existe el marco normativo para ello, este aún no se ha desarrollado ya que los contratos plan se han suscrito en su mayor parte con departamentos y no con esquemas asociativos. El único contrato de carácter interdepartamental, el Contrato Atrato Gran Darién, pues cubre 25 municipios de Chocó, Antioquia y Córdoba.

acceso directo a los recursos de SGR⁸⁷² o a la presentación y ejecución de proyectos como esquema asociativo.

Los tres retos enunciados, evidencian la necesidad de revisar el esquema descentralizador del país. Persisten cuellos de botella en cuanto a: multiplicidad de normativa sobre las responsabilidades de cada nivel de gobierno, asignación de competencias sin fuentes para su financiación (Bonet, Gerson & Ayala, 2014) y falta de claridad en el ámbito de la aplicación de las competencias, así como el fortalecimiento de los mecanismos de delegación vigentes⁸⁷³ entre niveles de gobierno. Esto por ejemplo afecta, procesos como la actualización catastral.

2. Objetivos orientadores, estrategias y metas

El fortalecimiento de políticas e inversiones para el desarrollo regional debe hacer frente a los retos antes mencionados a través de, la articulación de las inversiones sectoriales para optimizar su llegada a territorio; la armonización de los instrumentos de ordenamiento con los de desarrollo en todos los niveles de planeación; y, asociado a lo anterior, la consolidación de los esquemas asociativos territoriales. Para el efecto, es necesario el logro de tres objetivos:

1. Definir un arreglo eficiente de coordinación y la articulación de las políticas e inversiones sectoriales para el desarrollo regional.
2. Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.
3. Consolidar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial.

a. Definir un arreglo eficiente que garantice la coordinación y la articulación de la planeación e inversiones para el desarrollo regional.

Es necesario definir los criterios y lineamientos de articulación de la inversión, así como la llegada al territorio de todas las apuestas sectoriales y de las fuentes de recursos (PGN, SGR, SGP), haciendo énfasis en la implementación de proyectos de impacto regional. Dado el carácter y misión del DNP, este debe generar los lineamientos y criterios para la adecuada inversión territorial, alineando los intereses sectoriales con los territoriales. Asimismo, desarrollará los lineamientos para garantizar la concurrencia y complementariedad entre las fuentes de financiación y el desarrollo de incentivos de asignación de recursos por resultados. Una estrategia esencial para el logro de lo anterior será recuperar los Contratos Plan – “Contratos Territoriales” como instrumento efectivo articulador de

⁸⁷² Solamente las entidades territoriales, y no los esquemas asociativos, están habilitados para presentar proyectos a los OCAD regionales

⁸⁷³ Se identificaron tres principales obstáculos en el proceso de delegación de competencias del nivel nacional al territorial: 1) dificultades para identificar competencias delegables por la múltiple normativa y duplicidad de competencias entre niveles; 2) inflexibilidades presupuestales para la transferencia de recursos en delegaciones; y, 3) falta de interés para delegar por parte de las entidades del nivel nacional.

decisiones multinivel y de inversiones para desarrollo de proyectos de impacto regional. De este modo, el cumplimiento del objetivo se concreta en tres estrategias:

4. Focalización y articulación PGN, SGR, SGP, mediante las siguientes acciones:

- Optimizar la focalización territorial del Presupuesto General de la Nación (PGN), considerando criterios adicionales al poblacional y alineándolos con las prioridades de los niveles subnacionales, en particular las identificadas en los capítulos regionales del Plan.
- Implementar la estrategia para la articulación de los instrumentos de planeación y programación presupuestal, así como de articulación de los estándares, procedimientos y sistemas de información de las diferentes fuentes de inversión PGN, SGP, SGR y recursos propios⁸⁷⁴.

5. Generación de Incentivos a los proyectos de impacto regional lo cual incluye:

- Crear un programa de financiación por resultados para el desarrollo territorial: las entidades territoriales que muestren eficiencia y eficacia en la ejecución de recursos en planes, programas y proyectos orientados a resultados, se les financiarán proyectos incluidos en su POT y PDT⁸⁷⁵.
- Acompañar técnicamente a los territorios, (en particular a departamentos y esquemas asociativos) para orientarlos en la implementación de mejores prácticas y en la estructuración y ejecución de proyectos que tengan un claro impacto regional.
- Crear un criterio de priorización de proyectos de impacto regional⁸⁷⁶ en el marco del PGN, SGR y los Contratos Plan⁸⁷⁷.
- Mejorar la asignación de recursos de regalías en las entidades productoras de recursos naturales no renovables⁸⁷⁸, y promover la participación de entidades públicas y empresas privadas del sector extractivo mediante la habilitación para la presentación de proyectos de impacto regional a los OCAD⁸⁷⁹.

6. Fortalecimiento de la figura de Contratos Plan – “Contratos Territoriales”, mediante las siguientes acciones:

⁸⁷⁴ Esta estará alineada con el enfoque de presupuesto por resultados, e incluirá como criterio de asignación de los recursos del SGP, SGR y PGN, la eficiencia y la eficacia en el gasto público de cada entidad, con el fin de premiar la adecuada ejecución del gasto y la obtención de resultados.

⁸⁷⁵ Esta acción incluye la creación de una bolsa en el PGN para dicha financiación. El DNP indicará los criterios para la selección de dichos proyectos

⁸⁷⁶ Para esto es necesario desarrollar el concepto y los criterios de priorización de “proyectos de impacto regional” superando la mera definición del artículo 155 la Ley 1530 de 2012.

⁸⁷⁷ Esta priorización tendrá en cuenta la alineación de cada proyecto con las prioridades, planes y proyectos de los Esquemas Asociativos Territoriales y de los Planes de Ordenamiento Departamental.

⁸⁷⁸ En concreto las entidades territoriales que reciben impactos ambientales y sociales asociado a la extracción, transporte y/o disposición final de los elementos asociados con la cadena del recurso natural

⁸⁷⁹ Las propuestas mencionadas en relación con el SGR, deber estar alineadas con un proceso de mejora operativa en el SGR en especial racionalizar la instancia de los OCAD, que facilite los tiempos de presentación y aprobación de los proyectos de inversión y la implementación de estrategias para agilizar y mejorar la ejecución de proyectos.

- Evaluar y reestructurar, de ser necesario, la operatividad y ejecución de los Contratos Plan, y del Fondo de Contratos Plan⁸⁸⁰.
- Crear mecanismos para que los sectores y las Entidades Territoriales, honren los compromisos de concurrencia de fuentes y los tiempos establecidos para la estructuración de proyectos⁸⁸¹.
- Promover contratos territoriales en dos escalas un nivel regional /departamental de proyectos estratégicos de gran envergadura y un nivel subregional con esquemas asociativos territoriales en subregiones funcionales identificadas como prioritarias por el DNP.

Las metas asociadas a las anteriores estrategias se presentan en la siguiente tabla: Las metas asociadas a las anteriores estrategias se presentan en la siguiente tabla:

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Bolsa de recursos en el PGN para financiación de proyectos POT y PDT creada		1
Esquemas asociativos y departamentos asistidos para la identificación y estructuración de proyectos de impacto regional	0	Por definir
Documento de resultados de evaluación de Contratos Plan y Fondo de Contratos Plan elaborado	0	1
Dos pilotos de gobernanza en el marco de contrato territorial - Eje Cafetero y Pacífico	0	2

b. Armonizar la planeación para el desarrollo y la planeación para el ordenamiento territorial.

Para garantizar el logro de este objetivo es necesario emprender una estrategia de política pública con enfoque integrador⁸⁸². Para su efectiva implementación, se requerirá de desarrollos reglamentarios para los niveles regionales (departamentos y esquemas asociativos), complementada con el fortalecimiento del ordenamiento territorial, la generación de cartografía y catastro en el nivel municipal. Además, lo anterior se enmarcará en un sólido sistema de seguimiento al ordenamiento y el desarrollo, para identificar acciones de mejora, buenas prácticas y alertas tempranas sobre conflictos de uso del suelo y corrupción en el ordenamiento territorial. En línea con lo anterior, se implementarán dos estrategias.

⁸⁸⁰ Con el fin de mejorar su gestión, priorizar los sectores más idóneos para participar en estas figuras, y su capacidad de articulación entre niveles y sectores de planeación, así como las reglas para su suscripción y aportes.

⁸⁸¹ Uno de los mecanismos es definir asignaciones concretas en el presupuesto de las entidades sectoriales para lograr el efectivo cumplimiento de los compromisos de nación previstos en el CONPES 3822 de 2014. En el contrato Plan cada sector registrará el código BPIN del proyecto correspondiente. Así mismo se implementará un monitoreo al contrato plan en la etapa de ejecución con el fin de verificar el cumplimiento de los porcentajes comprometidos por cada sector en este.

⁸⁸² Entre ordenamiento y desarrollo, y entre niveles y sectores con incidencia en el ordenamiento nacional, regional, y entidades territoriales, considerando el territorio continental y oceánico, y las interdependencias urbano – rurales, y sus funcionalidades territoriales.

7. Adoptar la Política General de Ordenamiento Territorial, y la reglamentación de los instrumentos de ordenamiento de nivel intermedio de planeación.
8. Implementar una estrategia integral y diferenciada para la actualización de Planes de Ordenamiento Territorial, cartografía y catastro municipal⁸⁸³.

Para el desarrollo de la primera estrategia, el Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial -COT fortalecida⁸⁸⁴ realizará las siguientes acciones:

- Adoptar la Política General de Ordenamiento que deberá contener: a) La creación del Sistema de Ordenamiento Territorial (que vincula los niveles nacionales y subnacionales); b) Los criterios, ruta de implementación, y plataforma de seguimiento y evaluación a la armonización entre los planes de desarrollo y ordenamiento, y entre niveles de planeación; c) Los criterios de armonización entre el modelo de ordenamiento territorial nacional, los modelos regionales, los capítulos regionales del plan de desarrollo, los esquemas asociativos territoriales y los territorios funcionales; d) La adopción de los criterios y arreglos institucionales entre los sectores⁸⁸⁵ integrados con catastro; e) El fortalecimiento de la Comisión de ordenamiento Territorial (COT), con la creación del Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial presidido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁸⁸⁶; f) La propuesta de armonización del ordenamiento rural y rural agropecuario y el sistema de ciudades; y, g) El plan de ejecución de la Política, de obligatoria inclusión en el plan de inversiones del PND en cada cuatrienio.
- Elaborar una reglamentación de la LOOT para Planes de Ordenamiento Departamental e instrumentos de Ordenamiento de los Esquemas Asociativos Territoriales. En cuanto al nivel departamental, se retomarán y desarrollarán los elementos contemplados por el Acuerdo COT 10 de 2016.

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Ley 1454 de 2011 reglamentada: Política General de Ordenamiento y Planes de Ordenamiento Departamental	0	2
Ley 1454 de 2011 y Decreto 3680 de 2011 reformados ⁸⁸⁷	0	1

⁸⁸³ Con estándares de calidad, y capacidad de interoperabilidad complementada con mecanismos de incentivo a buenas prácticas de ordenamiento.

⁸⁸⁴ El Consejo se crea para el fortalecimiento de la COT: vinculando miembros adicionales con incidencia en el OT y dándole carácter vinculante a sus conceptos y lineamientos de armonización entre instrumentos, actores, instancias del ordenamiento territorial. La adopción de la PGOT se realizará con el apoyo de la Secretaría Técnica de la COT (DNP), y la articulación de todas las entidades de Gobierno nacional con incidencia en el ordenamiento territorial.

⁸⁸⁵ Para acordar un protocolo de prevalencias normativas, estandarización y homologación de zonificaciones y denominaciones para el ordenamiento territorial continental y oceánico. Con base en los avances del Estatuto de Zonificación y Uso adecuado del Suelo (para protocolo de prevalencias normativas y zonificaciones) y del Modelo LADM

⁸⁸⁶ Que expedirá lineamientos y conceptos vinculantes para los sectores del nivel nacional como y los niveles subnacionales, para la armonización de determinantes e instrumentos de ordenamiento territorial, y la gestión de conflictos del suelo y traslapes de zonificaciones de ordenamiento

⁸⁸⁷ Para el fortalecimiento de la COT como instancia asesora del Gobierno nacional con lineamientos vinculantes.

Para el desarrollo de la segunda estrategia se tendrán en cuenta cuatro acciones:

- Impulsar la actualización e implementación de planes de ordenamiento territorial municipal considerando: i) El fortalecimiento de los actores que participan en su formulación mediante la creación de un sistema de certificación en POT⁸⁸⁸; ii) El acompañamiento a POT con un enfoque diferencial según estados de avance y necesidades de cada territorio; iii) La entrega de información estratégica en la toma de decisiones: cartografía básica y estudios básicos de riesgo; iv) La implementación de una plataforma transaccional para el ordenamiento territorial municipal⁸⁸⁹. Esta acción se realizará con el liderazgo de MVCT, en coordinación con las entidades del Consejo Superior para la Administración del Ordenamiento Territorial (COT fortalecida), según sean las competencias.
- Generar los incentivos para la implementación de los POT de calidad con instrumentos de gestión y financiación⁸⁹⁰ y usando instrumentos innovadores de financiación por resultados⁸⁹¹.
- Ejecutar el Plan Nacional de Cartografía⁸⁹² y avanzar en la actualización de la información catastral con base en el enfoque multipropósito⁸⁹³ en municipios priorizados y agrupados por regiones funcionales. Este proceso deberá contar con acompañamiento a las entidades territoriales⁸⁹⁴, en procura de generar capacidades en el uso de la información catastral para la planeación y la gestión territorial.
- Realizar una reglamentación/reforma a las leyes 152 de 1994, 388 de 1997, 1454, y decreto 1077 de 2015, para garantizar la articulación de instrumentos de planeación para el desarrollo y el ordenamiento, y la simplificación, estandarización, transparencia en ordenamiento. El

⁸⁸⁸ Para el efecto se creará una certificación en ordenamiento territorial para actores involucrados en la formulación de POT: Estructuradores, formuladores, consultores, alcaldes y secretarios de planeación. Se tomará como base la plataforma KIT de OT en su módulo de pruebas de aprendizaje. Y la actividad se desarrollará en coordinación con la ESAP, SENA, DNP y entidades con competencias en OT.

⁸⁸⁹ La cual se detalla en la línea 5 del presente capítulo, sobre sistemas de información.

⁸⁹⁰ Esto incluirá el desarrollo normativo y simplificación de la cadena de trámites para el desarrollo de instrumentos de planeación de segundo nivel

⁸⁹¹ Generando lineamientos para que los PDT incorporen los planes programas y proyectos de POT actualizados, y creando criterio un de verificación de inclusión en POT de proyectos que se postulen al SGR

⁸⁹² Con su correspondiente red geodésica, de acuerdo a los lineamientos establecidos por la autoridad geográfica y catastral y en coordinación con los sectores de estadística, planeación, vivienda, ciudad y territorio, agricultura y ambiente. Este plan será financiado con recursos de los entes territoriales, a través del Sistema General de Regalías (SGR), Cooperación Internacional y del Gobierno Nacional y sus entidades responsables.

⁸⁹³ Se establecerán lineamientos para que las entidades que administran información relacionada con la tierra implementen el Modelo Colombiano de Dominio para la Administración del Territorio (LADMCOL) y apliquen el número Único Predial Registral (NUPRE) para la integración de catastro y registro, y que su uso sea generalizado para efectos de estratificación, ordenamiento territorial, servicios públicos, equipamientos y SISBEN.

⁸⁹⁴ Acompañar a las entidades territoriales para generar capacidades en el uso de la información catastral para la planeación y la gestión territorial. Incluyendo municipios de postconflicto, áreas ambientalmente estratégicas como parques naturales nacionales, y municipios con presencia de grupos étnicos, como resguardos indígenas y territorios colectivos.

desarrollo técnico de la reforma estará a cargo de las entidades con competencias en cada materia.

Las metas asociadas a estas acciones serán las siguientes:

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Herramienta de pruebas de aprendizaje y certificaciones en POT del KIT de OT ampliada técnica y tecnológicamente (mediante arreglo institucional DNP, MVCT, ESAP, SENA)	0	1
Estructuradores, formuladores, alcaldes y secretarios de planeación certificados en el ciclo de planeación de los POT	0	Por definir
Municipios asistidos técnicamente en la implementación de instrumentos de gestión y financiación para habilitación de suelo en los POT (definir meta MVCT)	0	150
Reglamentación a las leyes 152 de 1994, 388 de 1997 y 1454 de 2011, para la integración de PDT y POT, elaborada	0	1
Pilotos en los municipios de la Orinoquia con cartografía básica gestión de riesgo elaborados	0	Por definir
Insumos cartográficos generados de acuerdo con el Plan Nacional de Cartografía.	Por definir	Por definir
Área con catastro multipropósito actualizado o formado	20%	60%
Área ambientalmente estratégica gestionada catastralmente	Por definir	Por definir
Área con cartografía a la escala requerida	Por definir	Por definir

c. Consolidar el nivel regional de planeación y gestión, incentivando la asociatividad territorial

La consolidación del nivel regional a través de los esquemas asociativos requiere de un esfuerzo de reglamentación que fortalezca su potencial para la planeación y el desarrollo. Tal esfuerzo debe complementarse con facilidades de acceso a recursos de financiación para programas y proyectos; de lo contrario, los esquemas no podrán emprender proyectos de impacto regional en beneficio de las entidades asociadas. Por lo anterior es necesario emprender dos acciones.

1. Reglamentar los Esquemas Asociativos territoriales y crear un sistema de información y seguimiento.
2. Facilitar su acceso a fuentes de financiación (SGR, SGP, PGN).

Para el desarrollo de la primera estrategia se realizará una reglamentación a la Ley 1454 de 2011 contemplando como mínimo: a) Las competencias y facultades de los Esquema Asociativos, de manera diferenciada de acuerdo con su grado de madurez y especialización, los procedimientos para su conformación y sostenibilidad, y los mecanismos del financiamiento e incentivos. Esto incluye la definición de funciones de las autoridades regionales de transporte, y los mecanismos

para asegurar el desarrollo de la competencia de la autoridad de transporte en las áreas metropolitanas; b) La definición de hechos regionales, así como los mecanismos para articulación horizontal entre EAT, para ejecutar proyectos conjuntos entre éstas; c) El esquema de incentivos a otras formas de integración entre entidades territoriales que se puedan crear para proyectos regionales comunes, sin necesidad de formalizarse como esquemas asociativos⁸⁹⁵; y, d) La creación del sistema público de información sobre la conformación y estado de los esquemas asociativos con administración en cabeza del DNP⁸⁹⁶.

Para el desarrollo de la segunda estrategia, además de la generación de incentivos a proyectos de impacto regional (indicadas en el objetivo 1) se deben realizar las siguientes acciones: a) Alinear los contratos Plan con Esquemas Asociativos Territoriales⁸⁹⁷; b) Habilitar a aquellos EAT que demuestren suficiente capacidad institucional y de ejecución de recursos para presentar proyectos al SGR (en el marco de Planes de desarrollo regional y Plan plurianual de EAT); y, c) Brindar acompañamiento técnico continuo para que los EAT conformados, y aquellos en proceso de consolidación, puedan formular proyectos.

Las metas asociadas a las anteriores estrategias se presentan en la siguiente tabla:

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial reglamentada para Esquemas Asociativos	0	1
Sistema de información de esquemas asociativos conceptualizado, diseñado, implementado	0	1
Esquemas asociativos acompañados técnicamente para la formulación de proyectos en el marco de cadena de valor	0	Por definir

Para consolidar los tres objetivos anteriores, es necesario, en paralelo, revisar los aspectos susceptibles de mejora en el esquema de descentralización administrativa, fiscal y política del país. Se realizará una “**Misión de Descentralización**”, impulsada el DNP y el MHCP, que evaluará los resultados del esquema actual y definirá los principales ajustes al modelo descentralizador del país. Cubrirá aspectos como la visión regional, la definición y el esquema de competencias entre niveles de gobierno, y la coordinación de inversiones a nivel territorial, lo cual proporcionará insumos para avanzar en la delegación de competencias.

La Misión deberá tener en cuenta la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos, así como la simplificación administrativa del nivel

⁸⁹⁵ Por ejemplo, en el caso de proyectos de aglomeraciones del sistema de ciudades, actuaciones urbanas integrales con impacto regional, áreas de desarrollo naranja y /o apuestas productivas rurales con duración de corto plazo.

⁸⁹⁶ Para su implementación se contará con el apoyo de la Federación de Departamentos, para el caso de esquemas asociativos supra-departamentales, y la federación de municipios, y la asociación de ciudades capitales, para el caso de esquemas asociativos supramunicipales. La información estadística y georreferenciada del mismo se dispondrá en el SIGOT y servirá como insumo al Observatorio de Ordenamiento Territorial.

⁸⁹⁷ Lo anterior, ajustando o profundizando en las metodologías para priorización de proyectos, y los procesos deliberativos para la toma de decisiones concertadas entre los EAT y el Gobierno nacional en el marco de los contratos Plan

central, cuando sea necesario, con un enfoque de capacidades y criterios de funcionalidad territorial. Sin embargo, también es necesario que el Gobierno Nacional adelante las siguientes acciones: i) Definir el catastro como un servicio público de manera que se pueda habilitar la descentralización del mismo a través de la certificación y la asistencia técnica estatal; ii) Definir mecanismos para la transferencia de recursos en la delegación de competencias del nivel nacional a niveles subnacionales; iii) Ajustar el modelo de delegación para habilitar a las ciudades, esquemas asociativos territoriales que pertenezcan a una aglomeración urbana y departamentos que demuestren tener capacidad; y, iv) Habilitar a las entidades territoriales que ya tienen catastros descentralizados o delegados para que presten el servicio catastral a otros municipios.

Las metas asociadas se presentan en la siguiente tabla:

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Documento resultado Misión Descentralización	0	1
Entidades Territoriales con gestión catastral asumida	4	Por definir
Entidades territoriales con la competencia catastral que brindan servicios catastrales a otros municipios	0	Por definir

3. Referencias

Berdegué et. al 2018

Departamento Nacional de Planeación (2014) *Bases para la Política General de ordenamiento Territorial.*

Departamento Nacional de Planeación (2015) *El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo.*

Departamento Nacional de Planeación y Unión Temporal Economía Urbana – SEI (2018) *Evaluación de Esquemas Asociativos con Énfasis en Áreas Metropolitanas.*

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2017) *Estatuto de Zonificación de Uso Adecuado del Territorio*

Constitución Política de Colombia, 1991

Ley 1454 de 2011, *Diario Oficial No. 48.115*, Bogotá, Colombia 29 de junio de 2011

Decreto 2367 de 2015, Bogotá, Colombia, 7 de diciembre de 2015

Ley 1625 de 2013, *Diario Oficial No. 48.776*, Bogotá, Colombia 29 de abril de 2013

Ley 388 de 1997, *Diario Oficial No. 43.091*, Bogotá, Colombia 24 de julio de 1997

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016) CONPES 3870 de 2016: Programa POT Modernos

Consejo Nacional de Política Económica y Social (2016) CONPES 3859 de 2016: Catastro Multipropósito

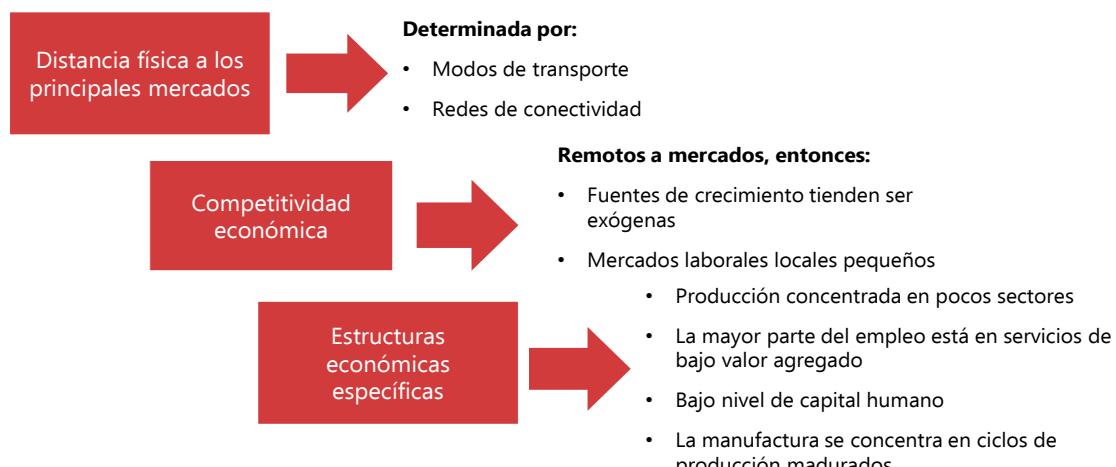
Comisión Rectora del Sistema General de Regalías (2016) Acuerdo 0036 Por el cual se adopta el Reglamento Único de los OCAD

Econometria. DNP 2017. Levantamiento de una línea de base del programa de POT Modernos, para caracterizar los planes de ordenamiento territorial de primera generación

B. Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo

De acuerdo con (OECD, 2018), las economías rurales son diferentes de las urbanas en tres aspectos: i) su distancia física a los principales mercados y el costo que esta genera en términos de transporte y conectividad, ii) los mercados locales en regiones rurales son pequeños, sus economías son altamente especializadas en la producción de bienes primarios y los costos de transporte son asumidos, generalmente, por el sector privado, y iii) las dotaciones iniciales de las regiones rurales por lo general determinan sus oportunidades económicas.

Gráfica 132. Características de las economías rurales



Fuente: OECD, 2018.

Ahora bien, entre los territorios urbanos y las rurales existen múltiples vínculos definidos como aquellas interacciones y relaciones no-lineales en el continuo urbano-rural, que incluyen flujos de personas, bienes, capital e información y que se expresan también entre sectores y actividades como agricultura, servicios e industria (ONU Hábitat, 2017). Estos vínculos pueden ser identificados

a través de las subregiones funcionales, las cuales determinan su geografía y direccionalidad. La Gráfica 133 muestra las interacciones entre las áreas urbanas y rurales, cuya intensidad se determina por la distancia entre ellas, y por sus estructuras económicas y sociales, espaciales y de coordinación.



Fuente: Adaptado de OECD, 2018

Para potenciar el desarrollo regional se requiere invertir en conectividad a través de su **dimensión espacial**. En la **dimensión económica y social**, las interacciones urbano-rurales pueden promoverse, a través de la urbanización rural, sostenibilidad de sistemas agroalimentarios, inversión inclusiva tanto en lo urbano como en lo rural, entre otros (ONU Hábitat, 2017). Finalmente, se requiere de una **estructura de coordinación** que promueva políticas adecuadas a escala regional y en cuyas plataformas se desarrollen capacidades en materia de negociación, manejo de conflictos, visiones compartidas, entre otros aspectos.

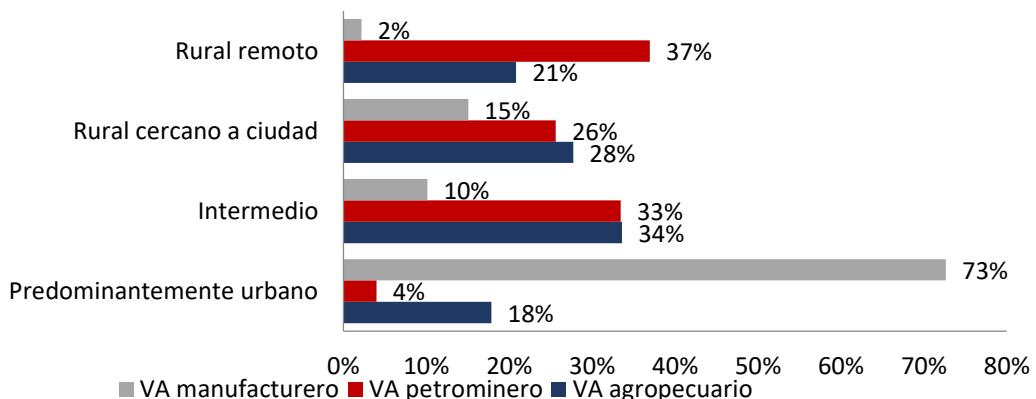
1. Diagnóstico

Tomando como estructura las funcionalidades territoriales y el gradiente urbano- rural, se identifican algunos retos por tipo de subregiones. La existencia de una “estructura urbana” y el aprovechamiento de las externalidades positivas que generan los nodos de desarrollo de menor jerarquía es uno de los retos de las **subregiones intermedias**. La cercanía a los principales centros urbanos genera posibilidades de utilización del suelo para la producción agrícola e incentivos para la localización de industrias en las **subregiones rurales cercanas a ciudades**. Finalmente, un desafío de las **subregiones rurales remotas** es el aprovechamiento de su ventaja absoluta en la producción de bienes y servicios ambientales. El siguiente diagnóstico busca dar contexto de las condiciones de productividad y equidad diferenciadas por subregiones funcionales, de manera que la priorización de intervenciones se sustente en las características y necesidades de cada región.

Las actividades agrícolas se concentran en las subregiones intermedias y las rurales cercanas a ciudades.

De acuerdo con el DANE (2015), el 61% del valor agregado municipal de actividades agrícolas, forestales, pecuarias o acuícolas se genera en subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudades. Por su parte, en las subregiones urbanas predominan las actividades industriales y en las rurales remotas las extractivas. Esto denota que todas las regiones tienen un potencial latente, que puede generar desarrollo inclusivo si se conectan los territorios.

Gráfica 134. Estructura productiva por tipologías

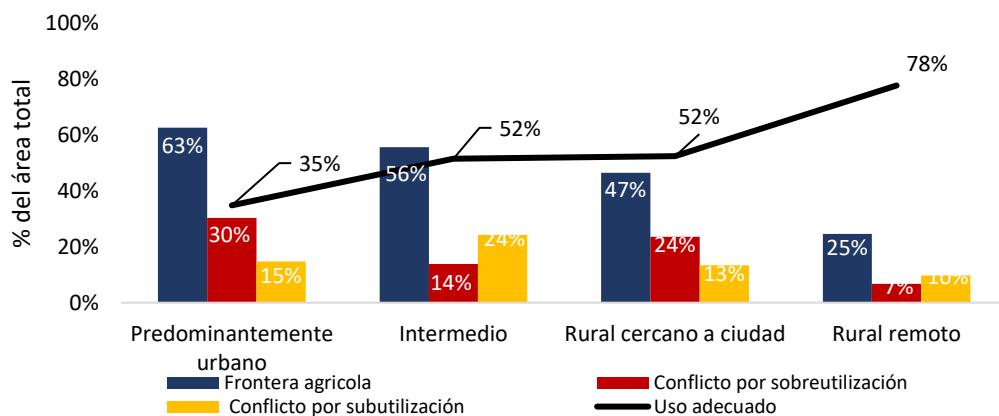


Fuente: DDDR -DNP a partir del DANE (2015)

Aunque la frontera agrícola se concentra en subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudades, estas presentan un alto conflicto de uso del suelo.

El 52,7% del área clasificada como frontera agrícola está en las subregiones predominantemente urbanas e intermedias (21,1 millones de hectáreas). Sin embargo, el conflicto de uso del suelo por subutilización predomina en las subregiones intermedias, mientras que en las subregiones rurales cercanas a ciudades es significativo el conflicto por sobreutilización.

Gráfica 135. Frontera agrícola, uso del suelo y conflicto de uso del suelo por tipología

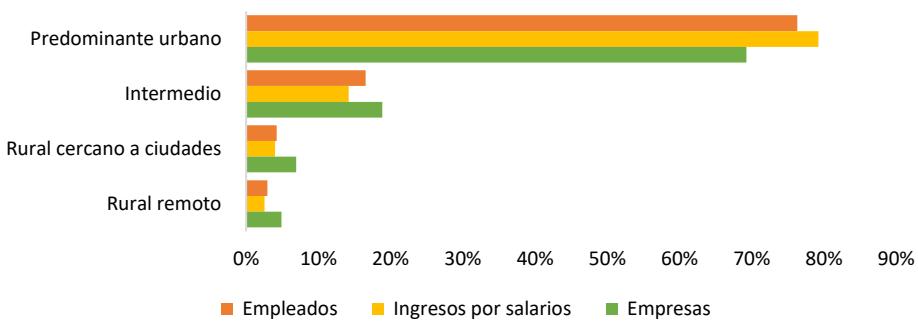


Fuente: Cálculos DDDR -DNP a partir de UPRA (2018) e IGAC (2012)

El acceso a empleo formal se ha concentrado en las subregiones urbanas e intermedias, generando un incentivo fuerte a la movilización de capital humano a estas subregiones.

Según cifras de Bancóldex, a partir de la PILA 2017, cerca del 93% de los empleados formales se ubican en las subregiones predominantemente urbanas e intermedias. Asimismo, la conformación de empresas formales es prácticamente nula en las subregiones rurales cercanas a ciudades y rurales remotas.

Gráfica 136. Porcentaje de empleados, empresas y salarios por subregión, 2017

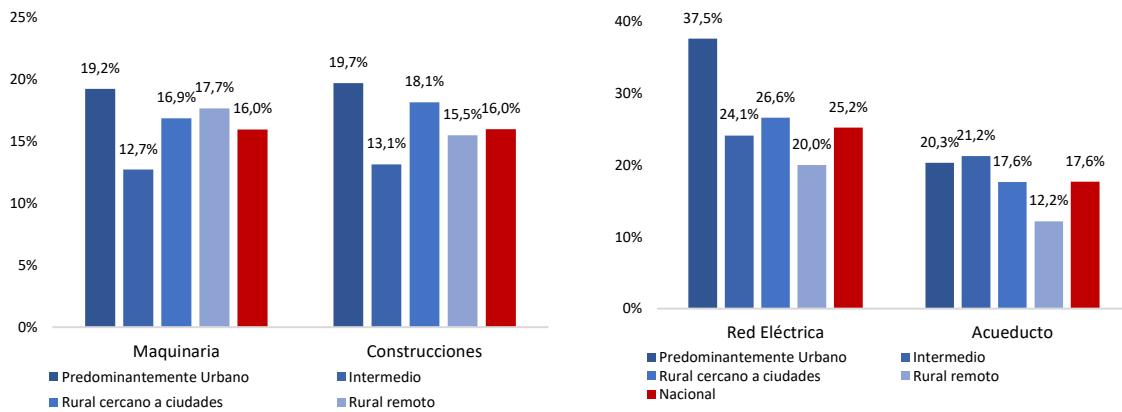


Fuente: Elaboración propia a partir de DATLAS (Bancóldex) con información recopilada de PILA 2017.

La oferta de bienes públicos para la producción ha sido limitada. En las subregiones rurales las condiciones son aún más rezagadas.

A nivel nacional, el 16% de las Unidades Productivas Agropecuarias-UPAs cuentan con acceso a maquinaria y construcciones que facilitan el desarrollo de las actividades agropecuarias, en las subregiones rurales en promedio el 17,5% de las UPAs cuentan con acceso, mientras que en las subregiones intermedias sólo el 12,7%. Por su parte, en acceso a servicios públicos para la producción, las subregiones rurales remotas tienen el mayor rezago con sólo 12,2% de las UPAs con acceso a acueducto y 20% con acceso a red eléctrica, seguido por las subregiones rurales remotas donde el 17,6% de las UPAs cuentan con acueducto y 26,6% con acceso a red eléctrica.

Gráfica 137. Porcentaje de UPAs con acceso a bienes productivos, red eléctrica y acueducto por subregión

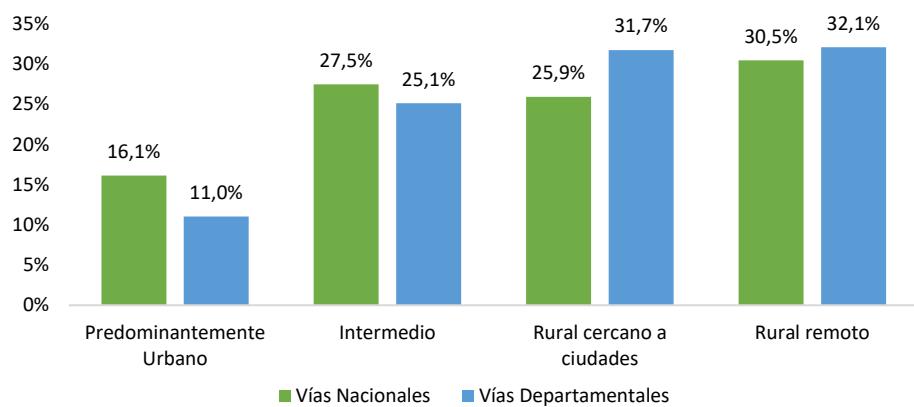


Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2014, DANE.

La infraestructura vial para la conectividad no se encuentra en las mejores condiciones y requiere intervenciones en mayor parte de su extensión.

A nivel nacional, existen 142.284 km de vías terciarias donde, según cifras de INVIA (2011), el 6% se encuentran pavimentadas (8.537 km), 70% en afirmado (99.599 km) y 24% en tierra (34.148 km). De este panorama, el 75% de las vías se encuentran en estado regular a malo y sólo el 25% en buenas condiciones (35.571 km). En cuanto a la red vial secundaria, de acuerdo a los Planes Viales Departamental del Ministerio de Transporte (2009-2018), está conformada por 45.137 km de los cuales el 34% se encuentra pavimentada (12.238 km) y 29.899 km corresponden a vías en afirmado o tierra (66% restante).

Gráfica 138. Distribución subregional de vías nacionales y departamentales



Fuente: INVIA.

A nivel subregional, según información de INVIA cerca del 56% de las vías nacionales y el 64% de las vías departamentales se concentran en subregiones rurales. Lo anterior permite concluir que la principal prioridad en término vial se consolida en el mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento

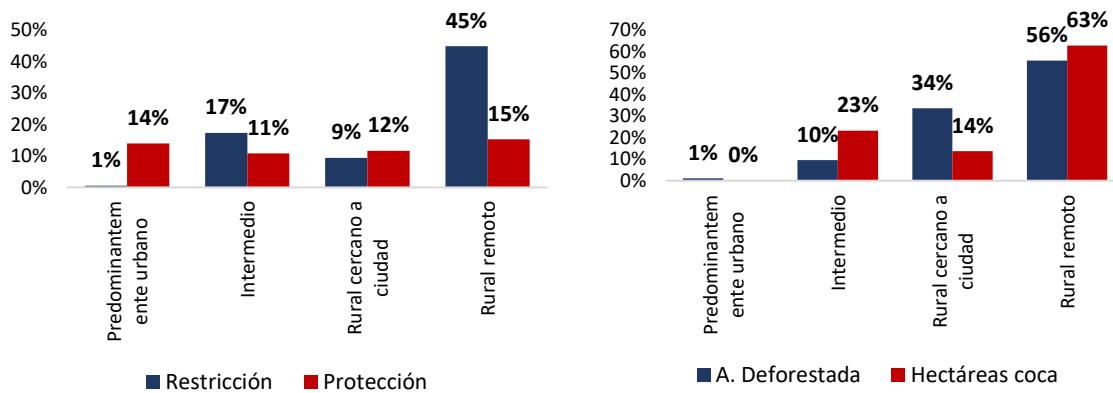
de las vías existentes, así como en el uso de transporte intermodal para aumentar la conectividad en aquellas zonas remotas donde pueden priorizarse otros modos de transporte.

La superficie con restricciones legales y áreas protegidas se concentra en las subregiones rurales remotas, sin embargo, es allí donde hay más deforestación y área sembrada en coca.

El 66,6% del área en parques nacionales naturales, regionales, reservas de la sociedad civil, entre otras figuras que hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas del país se concentra en las subregiones rurales remotas (10,2 millones de hectáreas), las cuales representan el 15% de la superficie total de la subregión. Asimismo, el 85,4% del área total en resguardos indígenas y consejos comunitarios se concentra en subregiones rurales remotas (30,1 millones de hectáreas), que representan el 45% de la superficie total de esta tipología.

De las 178 mil hectáreas deforestadas en el país en el bienio 2015-2016, el 56% se presentó en las subregiones rurales remotas. Asimismo, el 63% del área sembrada con coca en 2016 se concentró en esta tipología (91.762 hectáreas).

Gráfica 139. Zonas de restricción- protección y áreas deforestadas y con coca por tipología subregional

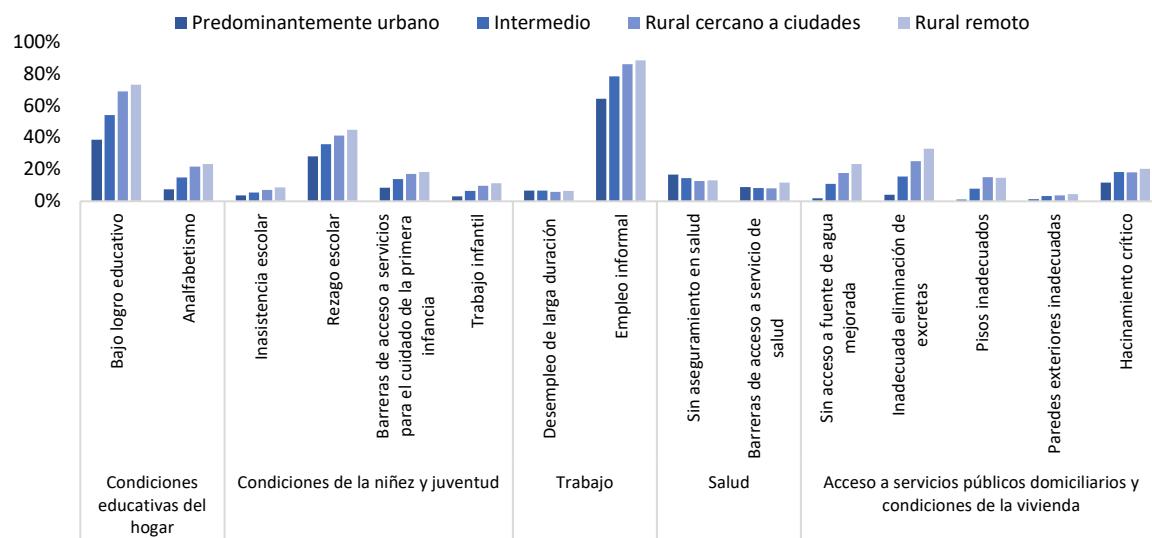


Fuente: Cálculos DDDR -DNP a partir de SINAP (2014), IGAC (2015), UNODC (2016) e IDEAM (2016)

Las subregiones rurales remotas y rurales cercanas a ciudades tienen altos niveles de pobreza multidimensional.

Las subregiones rurales son las que presentan los peores resultados en materia de pobreza multidimensional. Las variables que jalónan este hecho son las condiciones educativas del hogar (bajo logro educativo y analfabetismo), rezago escolar, informalidad del empleo (medido por aportes a pensión) y acceso a servicios públicos domiciliarios en los que respecta al acceso a fuentes de agua mejorada y eliminación adecuada de excretas.

Gráfica 140. Dimensiones IPM* ajustado 2017 por tipología de subregiones.



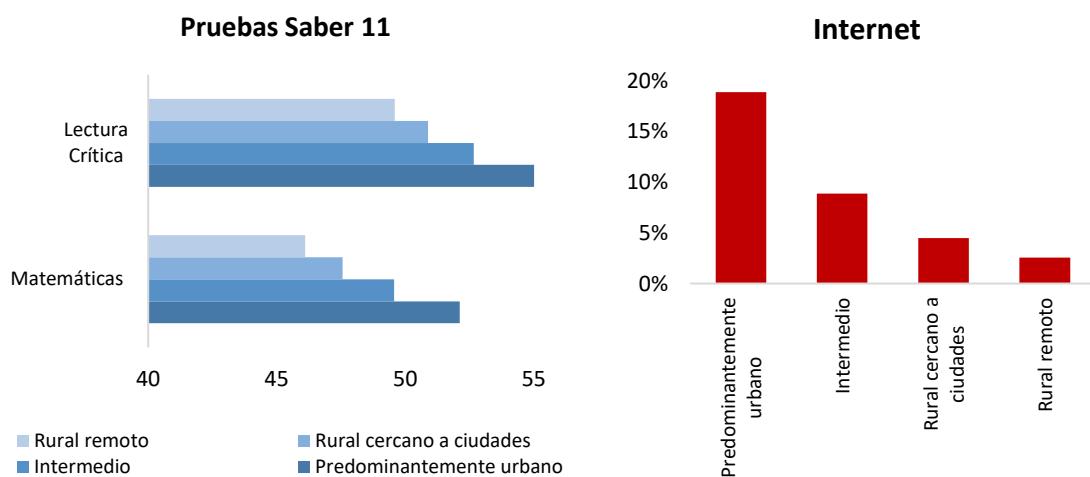
*Índice de Pobreza Multidimensional—IPM Ajustado.

Fuente: Cálculos DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE (2017).

Y también son las que tienen menor puntaje en lenguaje crítico y matemáticas y más baja conexión a Internet banda ancha.

En materia de resultados asociados al nivel de desarrollo, el país todavía no ha logrado garantizar un bienestar homogéneo y superar el lugar de origen en esta materia es todavía un reto. En efecto, las subregiones rurales remotas y cercanas a ciudades son las que presentan un menor puntaje al promedio nacional en las Pruebas Saber 11 en matemáticas (50,3) y español (53,4), como frente al promedio nacional de cobertura de internet banda ancha (8,7%).

Gráfica 141. Puntajes Pruebas Saber y cobertura Internet Banda Ancha



Fuente: Cálculos DDDR -DNP a partir de ICFES (2017) y MinTic (2017).

2. Objetivos, estrategias y programas

a. Conectar territorios para estimular la productividad regional (estructura espacial)

Las estrategias propuestas para la conexión efectiva de territorios se enmarcan en el desarrollo de corredores estratégicos que permitan estandarizar una metodología y protocolos de aplicación de tecnologías alternativas para la intervención de vías de bajos volúmenes de tránsito, con criterios costo eficientes y con especificaciones técnicas para la articulación intermodal, lo anterior, liderado por el MinTransporte y el INVIA con apoyo del DNP. Asimismo, se plantea implementar un nuevo modelo de gestión de vías regionales con un enfoque en participación, cofinanciación y fortalecimiento de comunidades, entidades u organizaciones sin ánimo de lucro, empresas locales y la fuerza pública, integrando el desarrollo y conservación de la infraestructura vial rural con iniciativas económicas productivas que generen mayor competitividad regional. Este modelo de gestión contará con un análisis de capacidades locales, de la oferta ambiental, de los perfiles de proyecto y una estrategia del gobierno local para promover los productos estratégicos de cada región.

En materia de logística se apoyará la consolidación, el diseño e implementación de planes logísticos en departamentos a través alianzas que promuevan, diseñen y ejecuten el plan y que pongan su énfasis en los nodos de desarrollo, usando como referencia los lineamientos establecidos en la Política Nacional Logística. Adicionalmente se adoptarán estrategias para la identificación y priorización de proyectos de infraestructura logística especializada y de transporte en zonas estratégicas, principalmente en subregiones cercanas a ciudades e intermedias.

Para la conexión en subregiones rurales remotas, se continuará con el programa de mantenimiento y rehabilitación de aeródromos regionales, en donde el alto costo de implementación y las restricciones geográficas dificultan el despliegue de otros modos. La Aeronáutica Civil proveerá igualmente asistencia técnica a los municipios en función de sus recursos disponibles. Lo anterior permite impulsar el desarrollo de los aeropuertos destinados a los servicios aéreos esenciales - ASAE. Adicionalmente para el modo marítimo y fluvial, el MinTransporte y la DIMAR coordinarán las estrategias necesarias para promover un transporte marítimo de cabotaje seguro, sostenible y que permita la adecuada conectividad de territorios.

Para promover la conectividad intermodal e infraestructura sostenible en territorios con áreas ambientalmente estratégicas y aquellos afectados por la violencia, se plantean estrategias para impulsar la conectividad de territorios a través de las relaciones funcionales ambientales y ecosistémicas, y ampliar la estrategia de obras por impuestos en las subregiones funcionales como base de sus intervenciones.

Las estrategias definidas para la conectividad física son:

- Implementación del Plan Nacional de Vías para la Integración Regional-PNVIR y creación de corredores estratégicos de competitividad para mejorar la red vial regional (red terrestre, fluvial y aeropuertos)⁸⁹⁸.
- Consolidación del nuevo modelo de gestión de vías regionales.
- Fortalecimiento de las alianzas logísticas regionales.
- Impulsar el desarrollo de infraestructura de aeródromos para los ASAEE.
- Formulación de una política de cabotaje y de construcción de muelles para los territorios costeros, insulares y de predominancia del modo fluvial.
- Promover la conectividad ecosistémica especialmente con áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas estratégicos y áreas complementarias de conservación.
- Generar correderos biológicos a lo largo de vías de comunicación como estrategia de conservación de biodiversidad para la estabilización de taludes y reducción de riesgos por fenómenos de remoción en masa.
- Fortalecer la estrategia de obras por impuestos en los nodos dinamizadores de subregiones funcionales.

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Kilómetros de vías terciarias construidas y/o mejoradas	1.635,7	Por definir
Kilómetros de vías terciarias mantenidas	38.027	Por definir
Terminales portuarios marítimos de cabotaje legales	Por definir	Por definir
Número de proyectos de obras por impuestos ejecutadas.	23	Por definir

1) Impulsar la potencialidad económica y la inclusión social regional a través de la especialización productiva y el acceso a bienes y servicios públicos con enfoque diferencial (*estructura económica y social*)

Reconociendo la heterogeneidad del territorio y la necesidad de una priorización de apuestas productivas regionales de acuerdo a la vocación y las capacidades técnicas propias de la zona, la segunda estrategia propone el impulso a la especialización productiva y la consolidación de las ciudades intermedias y de los nodos dinamizadores rurales como potenciales de crecimiento económico en las regiones. Asimismo, para promover la inclusión social para los habitantes de las

⁸⁹⁸ El PNVIR debe dar prioridad a los nodos dinamizadores de subregiones funcionales y a los municipios PDET, acorde con lo establecido en el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera, acogiendo la participación de las comunidades en la priorización y selección de intervenciones.

subregiones rurales, las estrategias giran en torno al desarrollo sostenible del capital natural, el fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional, la reducción de la pobreza en zonas alejadas de los nodos dinamizadores y la generación de nuevas fuentes de valor agregado para garantizar el acceso a bienes y servicios públicos con enfoque diferencial.

Las estrategias económicas de este objetivo se encuentran relacionadas con acciones de promoción y priorización de iniciativas productivas basados en las apuestas regionales para la competitividad, incentivando el aprovechamiento de la capacidad de generar externalidades positivas desde los nodos al resto de la subregión. Así, el fortalecimiento de vínculos urbano-rurales para la población rural con vocación agropecuaria se da ineludiblemente a través de la asociatividad rural como elemento para la gestión empresarial, el desarrollo de proyectos de ciencia, tecnología e innovación, la comercialización por la cual se accede a mercados regionales y principales centros de distribución y consumo, disponibilidad y manejo del agua y de servicios públicos para la producción.

Para esto, se generarán incentivos a la concurrencia de fuentes en las inversiones, se promoverá la generación de capacidades productivas en el territorio y se velará por la promoción del diálogo y la asociatividad entre diferentes actores para apalancar encadenamientos productivos inclusivos a escala regional a través de la implementación de los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural (Ver capítulo I. F Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva). Asimismo, se incentivarán los esquemas regionales de prestación de servicios públicos (aguas residuales, acueducto, alcantarillado) en subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudades, y la estructuración de proyectos integrales y sostenibles de energización rural de acuerdo a la vocación productiva de las subregiones. Estos instrumentos se alienarán con las agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación donde se identifican los encadenamientos productivos que presentan ventajas comparativas en las regiones, en especial aquellas con vocación agropecuaria y de provisión de servicios relacionados con el desarrollo rural, como con las industrias creativas y culturales.

Por su parte, en materia de equidad se propone la profundización en el uso de instrumentos como las exenciones tributarias para empresas, el desarrollo de emprendimientos basados en el fomento de negocios verdes y la promoción de proyectos productivos y sociales basados en la identificación y focalización de las intervenciones para la infraestructura social, en las subregiones funcionales considerando las particularidades de la zona y las necesidades en términos de requerimientos de oferta, pobreza y acceso a servicios. Es necesario mejorar y ampliar la oferta de servicios en subregiones rurales en salud, primera infancia, vejez y discapacidad, para ello se propone articular incentivos con entidades territoriales y sector privado. Lo anterior implica: desde el PGN incentivar la cofinanciación enfocada a pre-inversión e inversión en estas zonas; desarrollar el uso de instrumentos de obras por impuestos; definir excepciones impositivas a privados que quieran invertir en estas zonas; promover el uso y adaptación de proyectos tipo para infraestructura básica de primer nivel o prestadores básicos, en el contexto de los requerimientos de oferta en zonas rurales o dispersas.

Asimismo, los niños, niñas y adolescentes que asisten al sistema escolar oficial, deben contar con ambientes de aprendizaje idóneos, que contribuyan a su permanencia y al mejoramiento de la calidad educativa. Para lograr esto, se implementará una estrategia que dispondrá mejores ambientes de aprendizaje y una infraestructura educativa pública acorde con las necesidades de la población escolar, a partir de la construcción, mejoramiento, ampliación y dotación de aulas en colegios oficiales, incluidos sus espacios complementarios. Con el ánimo de lograr fuentes de financiación alternas para la provisión de bienes públicos sociales, se realizará el proceso de estructuración de la segunda fase para la construcción de infraestructura educativa bajo el esquema de Asociaciones Público Privadas – APP y desarrollar la Ley 1508 de 2012 en salud, aprovechando sus ventajas para megaproyectos de APP relacionados con infraestructura y dotación integral en salud.

Las estrategias definidas para la potencialidad económica y la inclusión social son:

- Impulsar la consolidación de nodos de desarrollo de las subregiones intermedias y rurales cercanas a ciudades como centros subregionales para el fomento de la productividad.
- Identificación y utilización de mecanismos e instrumentos para la priorización de apuestas regionales de competitividad, mediante la priorización de Iniciativas productivas en los Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural.
- Consolidación de los Planes de Energización Rural.
- Promoción de esquemas regionales de prestación de servicios públicos.
- Promoción de emprendimientos locales basados en el desarrollo de negocios verdes y aprovechamiento sostenible de la biodiversidad identificados y financiados en los instrumentos de planificación del desarrollo territorial.
- Priorización de intervenciones en los nodos de desarrollo de subregiones funcionales rurales y exenciones tributarias para empresas.
- Promoción de la infraestructura y dotación en salud en las subregiones rurales, articulada a la organización de las redes de prestadores y a los modelos territoriales de atención en salud. (Ver en la línea I.A Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible por todos).
- Ampliar la atención integral a la primera infancia en las subregiones rurales, mediante la adaptación y construcción de infraestructuras que respondan a las dinámicas territoriales y a la implementación de servicios de calidad.

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Planes Integrales de Desarrollo Agropecuarios formulados	11 (a diciembre)	33 (uno específico para Buenaventura)

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Planes de Energización Rural Sostenible implementados	4	32
Número de subregiones funcionales con empresas con exenciones tributarias	Por definir	Por definir
Aulas nuevas construidas en colegios oficiales	0	6000
Infraestructura para la atención integral a la primera infancia	Por definir	Por definir

2) Promover la coordinación para la productividad regional (*estructura de coordinación*)

El desarrollo de la coordinación regional para el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales y las funcionalidades territoriales a escala regional se apalancarán mediante el establecimiento de las Comisiones Regionales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación como instancias territoriales del Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación fortaleciendo las subregiones al interior de los departamentos. En el marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo, se impulsará la creación o consolidación de una institucionalidad a nivel subregional para la promoción del desarrollo económico y la provisión de bienes públicos y servicios públicos a las apuestas productivas, en particular las que presenten encadenamientos productivos que deriven en clústeres en sus territorios.

A escala subregional, se promoverán las Agendas de Desarrollo Subregional como instrumento para gestionar el desarrollo de los territorios, que aprovechen las potencialidades endógenas e involucren todos los actores comunitarios, sociales, públicos y privados para el desarrollo territorial integral que redunde en mejoras de la calidad de vida de toda la población. Estos estarán alineados con los esquemas asociativos territoriales de escala municipal existentes en las regiones y con las visiones regionales por las RAP y las Comisiones Regionales de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación existentes (ver línea XVI. A. Políticas e inversiones para el desarrollo regional).

Así las cosas, las estrategias para el fomento de la coordinación para la productividad regional en el marco del fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales son:

- Formulación de agendas de desarrollo regional en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Productivo.
- Diseñar, formular e Implementar la política de desarrollo económico local – DEL y promover las agendas de escala subregional.

Indicador	Línea base	Meta para el cuatrienio
Agendas integradas departamentales de competitividad, ciencia, tecnología e innovación formuladas.	12	32
Agendas de desarrollo subregional formuladas	10	20

3. Referencias

- Berdegué, J., Carriazo, F., Jara, B., Modrego, F., & Soloaga, I. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 56–71.
- DNP. (2018). *Nueva Visión de la Política Nacional Logística*. Bogotá D.C.
- OECD. (2011). *Regional Typology*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2016). *OECD Regional Outlook. Productive Regions for Inclusive Societies*. París: OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Rural 3.0. A Framework for Rural Development*. Paris : OECD Publishing.
- ONU Hábitat. (2017). *Implementing the New Urban Agenda by Strengthening Urban-Rural Linkages - Leave No One And No Space Behind*. Nairobi.
- Ortega, M. A. (2018). Conectando mercados: vías rurales y una producción agrícola en el contexto de una economía dual. *Documentos CEDE*.

C. Sistema de Ciudades: motor para el desarrollo sostenible, inteligente y productivo

La apuesta de esta línea es potenciar la equidad y la productividad del SC mediante la promoción de modelos de ciudad equilibrados y enfocados hacia un uso eficiente del suelo, la provisión de bienes y servicios urbanos y regionales y la generación de mayores sinergias supramunicipales para el crecimiento económico y la inclusión social.

Ante estos retos y en la misma línea de los compromisos de Colombia con las agendas internacionales de ODS y Nueva Agenda Urbana (NAU), se pretende promover la igualdad en el uso y disfrute de las ciudades y asentamientos humanos que sean “justos, seguros, sanos accesibles, asequibles, resilientes y sostenibles (...) y que promuevan la prosperidad y la calidad de vida para todos”⁸⁹⁹. En este sentido, se busca promover acciones dirigidas a optimizar la ciudad construida y al control de la expansión desordenada, mejorar el tejido urbano, establecer estándares para el acceso a servicios básicos, equipamientos e infraestructura social urbana, entre otros⁹⁰⁰. A nivel supramunicipal es clave conectar territorios mediante la articulación de acciones y recursos, con el fin de lograr sinergias entre los agentes productivos y mayores niveles de eficiencia de gasto.

⁸⁹⁹ (Naciones Unidas, 2017).

⁹⁰⁰ (CEPAL, 2017).

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el logro de ciudades equitativas y productivas está relacionado con temáticas transversales, aunque no se desarrollen directamente en esta línea. Entre estas, son fundamentales la sostenibilidad ambiental, la seguridad ciudadana y el cambio demográfico de la población urbana.

En primer lugar, la sostenibilidad ambiental en las ciudades implica hacer compatible la gestión de las dinámicas ambientales con las exigencias del desarrollo económico y urbano. Por tanto, es clave promover estrategias orientadas a planear a largo plazo el manejo del recurso hídrico, las aguas servidas y los residuos sólidos, promover acciones de conservación y gestión del capital natural, la mejora en la calidad del aire, así como propiciar una adecuada gestión del riesgo y el cambio climático (Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo y Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos).

En segundo lugar, es prioritario abordar la seguridad ciudadana si se tiene en cuenta que en 2017 el promedio de la tasa de homicidios fue de alrededor de 25 por cada 100 mil habitantes, muy por encima del promedio de la OCDE, que se ubica en 4. Además, el promedio de la tasa de hurto a personas fue de 527 por cada 100 mil habitantes para el SC y 84 para el nacional fuera del SC (Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad en democracia; línea A. Imperio de la ley y convivencia pacífica: justicia accesible, oportuna y en toda Colombia, para todos)

Finalmente, la dinámica poblacional colombiana se encuentra en el período de bono demográfico⁹⁰¹, pero este fenómeno no es homogéneo para las ciudades del país. En ese sentido, las políticas públicas locales deberían aproximarse a las demandas en educación, salud, mercados laborales y protección social de manera diferenciada, según su estructura poblacional⁹⁰² (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea K. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados).

1. Diagnóstico

En los últimos 70 años Colombia ha aumentado notablemente su población urbana, pasando de 39% en 1951 a 79% en 2017, y podría alcanzar el 86% en 2050⁹⁰³ (Gráfica 142). De esta manera, Colombia ha superado el promedio de urbanización mundial del 55% y se aproxima al promedio de países OCDE del 80%⁹⁰⁴. Este fenómeno, acompañado de las decisiones de localización de hogares y empresas según la ubicación de las principales actividades económicas, la oferta de vivienda y la

⁹⁰¹ Período de la transición demográfica durante el cual la población en edades potencialmente activas (de 15 a 64 años) supera proporcionalmente a la población dependiente (menores de 15 y mayores de 64). Colombia inició este período en el año 1996 y según estimaciones de CEPAL, se mantendrá hasta el 2050.

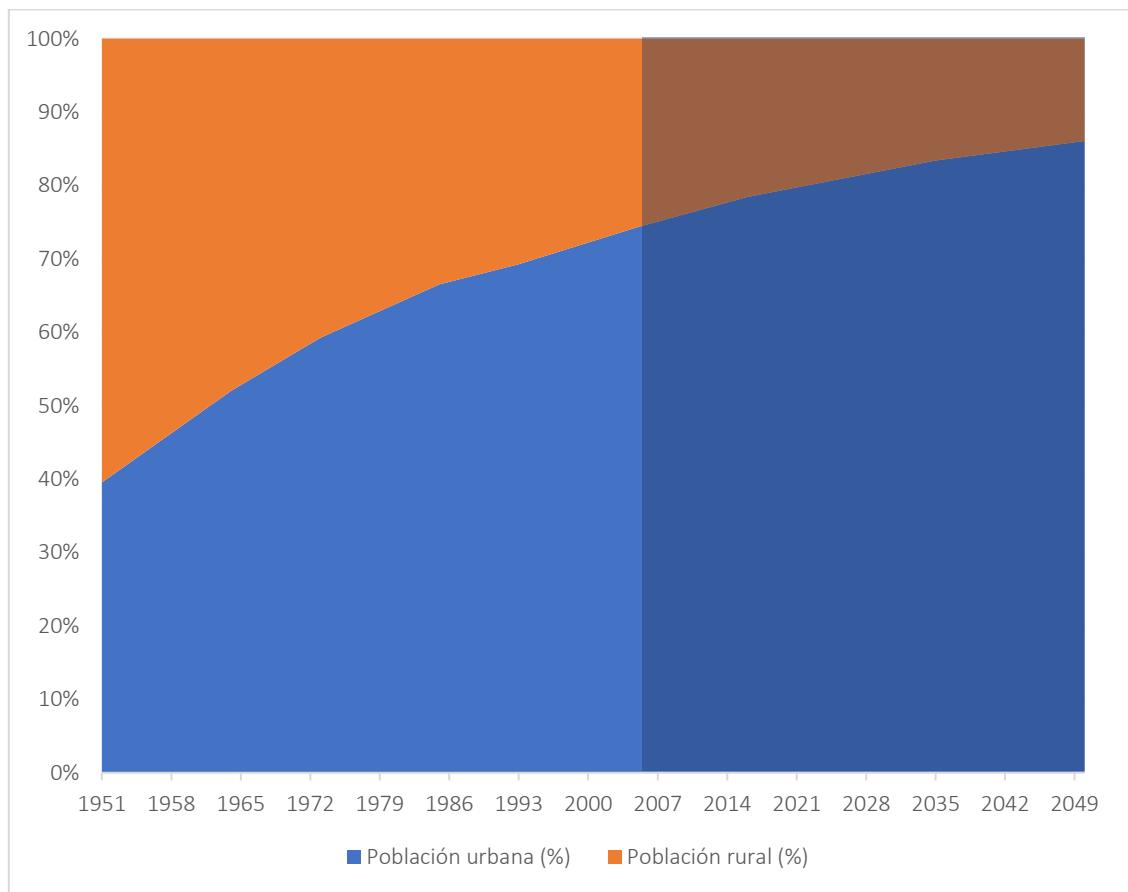
⁹⁰² (CEPAL, 2014).

⁹⁰³ (DNP, 2014).

⁹⁰⁴ (The World Bank, 2018).

provisión de servicios urbanos, ha generado dinámicas que superan los límites político-administrativos. Así, usualmente se generan dos tipos de desarrollos: i) *aglomeraciones urbanas*: conjunto de ciudades con relaciones funcionales entre ellas y con la ciudad principal o núcleo, siendo esta la que concentra las mayores dinámicas económicas, territoriales y poblacionales; y ii) *ciudades uninodales*: su área laboral funcional continúa dentro del límite municipal.

Gráfica 142. Proporción de población urbana en Colombia (1951 – 2050)



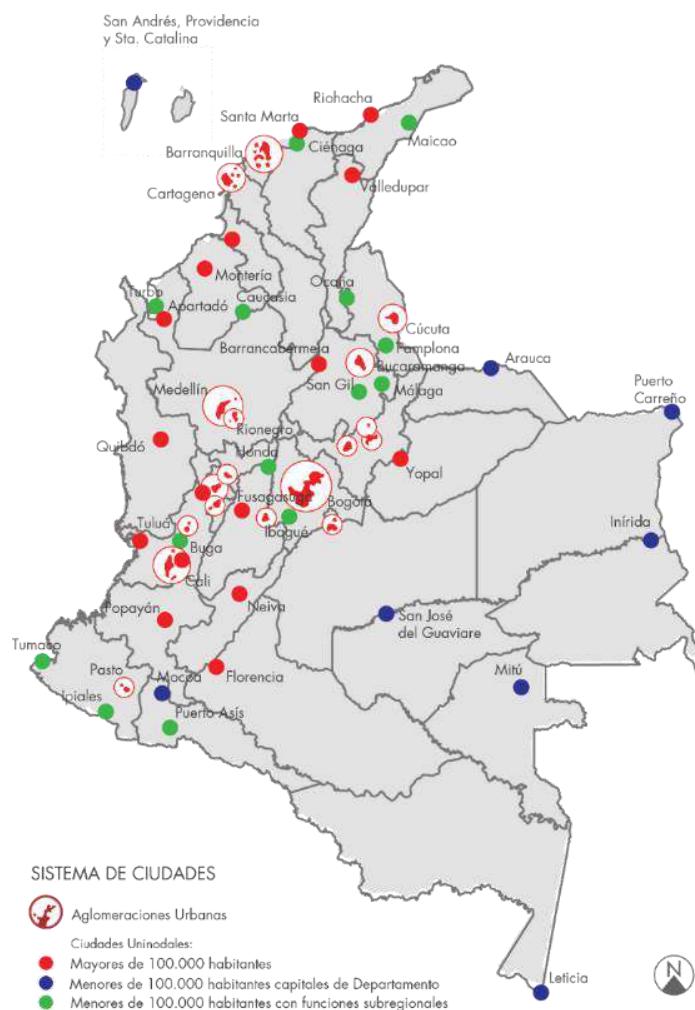
Fuente: Censo y Proyecciones de población para la Misión Sistema de Ciudades. DNP. A. Pachón, 2012

La caracterización del SC⁹⁰⁵ surge del reconocimiento de las relaciones que superan el límite político-administrativo municipal. Incluye 151 municipios, 113 de ellos agrupados en 18 aglomeraciones urbanas⁹⁰⁶ y 38 ciudades uninodales, con importancia subregional (Gráfica 143).

⁹⁰⁵ Incluida en el CONPES 3819 de 2014.

⁹⁰⁶ Conjunto de municipios que presentan una relación funcional entre ellos, medida a través de la técnica de comutación laboral con un umbral del 10%.

Gráfica 143. Sistema de Ciudades en Colombia



Fuente: Misión Sistema de Ciudades. DNP, 2014

Las ciudades del SC son motor de crecimiento del país: generan el 76% del PIB nacional, el 86% del PIB urbano y aglutinan cerca del 80% de la población urbana del país⁹⁰⁷. Se estima a 2050 un incremento de 14,5 millones⁹⁰⁸ de personas en la población urbana colombiana, con expectativa de llegar a 69⁹⁰⁹ municipios de 100 mil habitantes.

Los procesos de urbanización generan presiones internas y entre ciudades, que se evidencian en retos tales como: i) acceso inequitativo a bienes y servicios urbanos, como sistemas de movilidad, (Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; Línea B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida),

⁹⁰⁷ (DNP, 2018) Cálculos del Observatorio de Sistema de Ciudades para 2016

⁹⁰⁸ Proyecciones de población para la Misión Sistema de Ciudades. Bogotá: DNP. A. Pachón, 2012. Período 2016 a 2050.

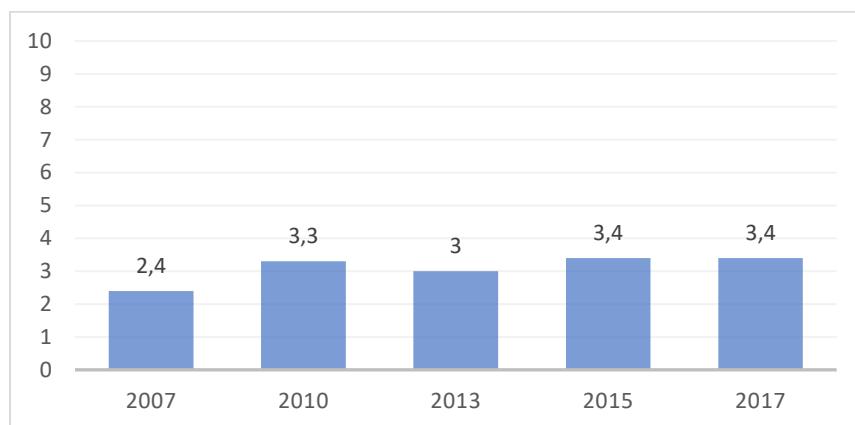
⁹⁰⁹ Según las proyecciones de la Misión del Sistema de Ciudades, 51 municipios colombianos superarían 100.000 habitantes para 2017.

vivienda (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes), equipamientos, servicios públicos domiciliarios (Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos) y espacio público (EP); ii) expansión urbana desordenada, acompañada de subutilización, deterioro o abandono de algunas partes de la ciudad construida, en especial en áreas centrales; y iii) escasez de fuentes de recursos para la financiación del desarrollo urbano.

En el primer reto, una evidencia de la inequidad en el acceso a la ciudad es el gasto y tiempo invertido en el transporte urbano, siendo este el tercer rubro del total del gasto de los hogares (9,5% como promedio nacional), que supera el agregado del gasto en educación, salud, y recreación y cultura⁹¹⁰. Además, en términos de congestión, cruzar las grandes ciudades demanda más de hora y media (Bogotá 119 min, Medellín 91 min, Barranquilla 82 min)⁹¹¹.

Adicionalmente, se observa un déficit de EP frente a la meta de 10 m²/hab para 2019⁹¹² y el estándar nacional de 15 m²/hab⁹¹³ (Gráfica 144). El último dato consolidado de país⁹¹⁴ situaba el indicador de EP en 3,4 m²/hab⁹¹⁵.

Gráfica 144. Metros cuadrados (m²) de EP efectivo por habitante en ciudades de Colombia



Fuente: Encuesta de Espacio Público (DDU-DNP)

En el segundo reto, se evidencian problemáticas en la ciudad construida y en su crecimiento, tales como: i) dificultades en la gestión de áreas con potencial de renovación urbana y en la implementación de planes parciales (PP); ii) áreas centrales urbanas subutilizadas, deterioradas o abandonadas, acompañadas de pérdida progresiva de vivienda; iii) inmuebles desaprovechados o

⁹¹⁰ (DANE, 2017)

⁹¹¹ (DNP, 2014)

⁹¹² Visión Colombia II Centenario 2019

⁹¹³ Definido por el artículo 14 del Decreto 1504 de 1998

⁹¹⁴ Encuesta de Espacio Público 2017 representativa para 30 ciudades colombianas

⁹¹⁵ (DNP, 2017)

con obsolescencia física y funcional en zonas estratégicas; vi) patrimonio cultural inmueble deteriorado y desarticulado del ordenamiento territorial (Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura; línea A. Todos somos cultura: la esencia de un país que se transforma desde los territorios); y iv) asentamientos humanos de desarrollo incompleto (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea E. Vivienda y entornos dignos e incluyentes).

La expansión urbana no planificada⁹¹⁶ (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea k. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados) presenta también dinámicas negativas tales como: i) suburbanización; ii) presión sobre recursos naturales y suelos con vocación productiva (Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; línea E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural); y iii) localización de asentamientos humanos en áreas expuestas a riesgos.

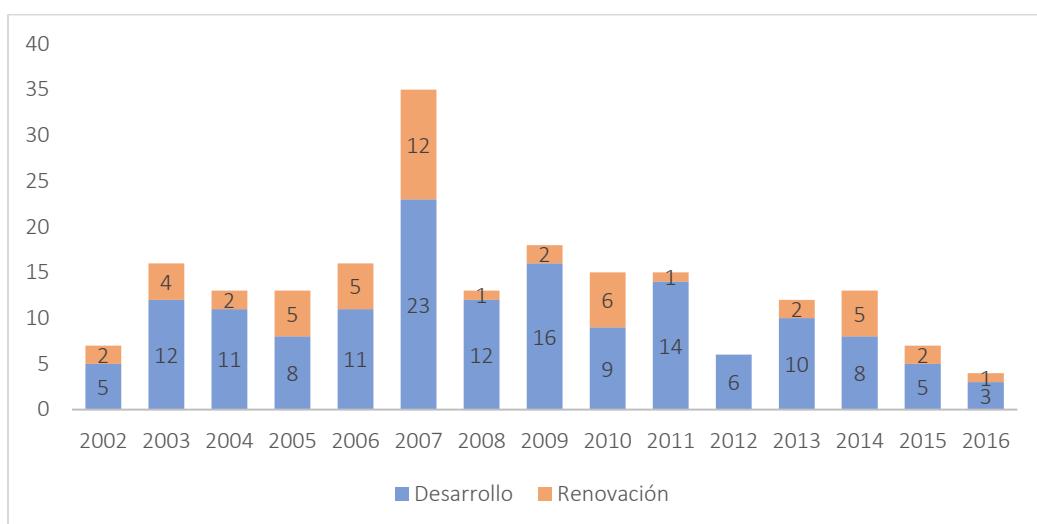
Aunque se ha avanzado en la creación de instrumentos para el desarrollo ordenado y equilibrado de las ciudades, como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) (Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones; línea A. Políticas e inversiones para el desarrollo regional), el PP y la Actuación Urbana Integral (AUI), su reglamentación e implementación ha sido limitada. A 2016 se habían adoptado 204 PP y 39 estaban en proceso de adopción⁹¹⁷ (Gráfica 145), con una preeminencia del tratamiento de desarrollo sobre el de renovación. Asimismo, aunque el PND 2014 - 2018 elevó la figura de AUI⁹¹⁸ a determinante de superior jerarquía del ordenamiento territorial, esta no se reglamentó.

⁹¹⁶ La cual puede incluir expansión formal, suburbanización como forma no reconocida de expansión urbana y crecimiento informal de la ciudad.

⁹¹⁷ Estudio de la DDU para 12 ciudades capitales y el área de influencia de Bogotá.

⁹¹⁸ Figura creada por el art. 13 de la ley 388 / 1997, modificado por el artículo 89 de la ley 1753 / 2015

Gráfica 145. Planes parciales adoptados por tipo y año



Fuente: DDU-DNP

Como tercer reto, se observa la necesidad de incrementar recursos asociados a instrumentos de financiamiento del desarrollo urbano. El mayor recaudo es del Impuesto Predial Unificado (IPU), que en 2016 correspondió a \$6,9 billones y representa el 0,8% del PIB⁹¹⁹, inferior al 1,2% en promedio en países de la OCDE⁹²⁰. Una de las razones del bajo recaudo es la desactualización del catastro urbano (Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; Línea E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural), que a 2018 alcanzaba el 77% (838) de los municipios colombianos, equivalente al 50% (6,2 millones) de los predios del país⁹²¹.

Se evidencian dificultades en la implementación de instrumentos de captura de valor del suelo como la contribución por valorización, utilizada por el 8% (92) de los municipios y la participación en plusvalías, usada por el 4% (49) de ellos, entre 2010 y 2016⁹²². Esta situación podría ser consecuencia de la ambigüedad de métodos y procesos, falta de información actualizada y débil capacidad técnica y administrativa de los entes territoriales para el recaudo⁹²³. Tampoco están reglamentadas nuevas fuentes de financiación del desarrollo urbano como las APP para infraestructura urbana y el financiamiento por impuestos futuros⁹²⁴.

Complementario a los retos anteriores, las ciudades demandan una planeación supramunicipal articulada, evidenciada en problemáticas como: i) escasa conectividad física y digital; ii) gestión

⁹¹⁹ (MinHacienda, 2016).

⁹²⁰ (OCDE, 2018).

⁹²¹ (IGAC, 2018).

⁹²² (DNP, 2016).

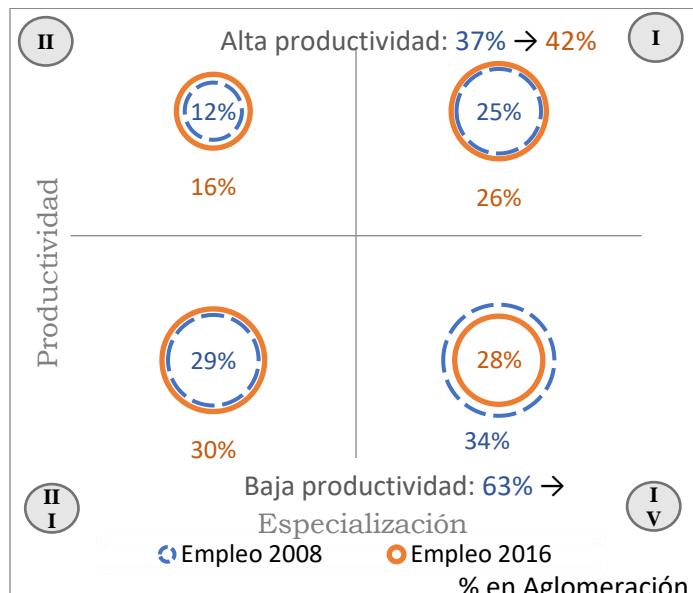
⁹²³ Encuesta MinVivienda, 2014.

⁹²⁴ Tax Increment Financing (TIF) por sus siglas en inglés.

desarticulada en temas de sostenibilidad ambiental y mitigación de impactos del cambio climático (Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; línea A. Sectores comprometidos con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático y línea C. Colombia resiliente: conocimiento y prevención para la gestión del riesgo de desastres y la adaptación al cambio climático); iii) existencia mínima o nula de equipamientos supramunicipales y de servicios públicos regionales, iv) baja diversificación y sofisticación de las actividades económicas de las ciudades; y v) limitada promoción de actividades de mayor valor agregado que aumenten la competitividad y productividad y atraigan inversiones y fuerza de trabajo calificada.

En la última década se observa un lento avance hacia la diversificación, particularmente en algunas ciudades intermedias (Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; línea B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad). En su conjunto, para el SC la proporción del empleo formal en sectores de baja productividad se redujo del 63% al 58% (2008-2016) (Gráfica 146)⁹²⁵. Las aglomeraciones más grandes, que capturan el 75% del empleo formal, presentan rezagos mayores, con empleos de baja productividad fluctuante entre 64% y 71%, situación agudizada en la última década⁹²⁶.

Gráfica 146. Concentración espacial del empleo y productividad relativa del SC



Fuente: Observatorio del Sistema de Ciudades (DNP), con base en los registros de empleo formal de la PILA (Planilla Integrada de Liquidación de Aportes)

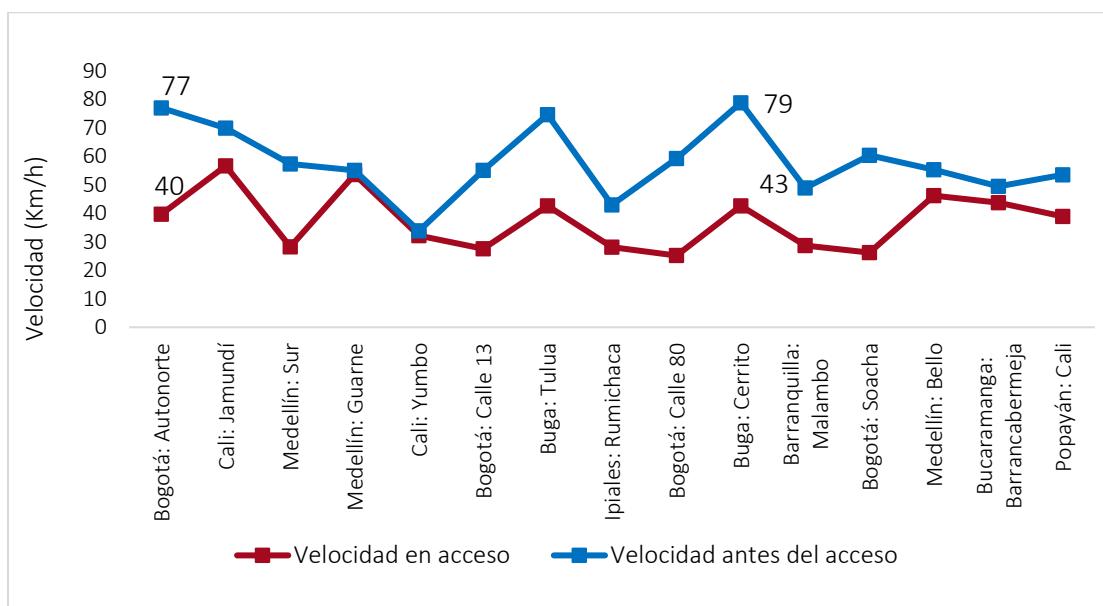
⁹²⁵ En este gráfico la productividad se aproxima por los salarios relativos del PILA, a mayor salario mayor productividad. La especialización se calcula con base en el empleo formal (Cuadrantes I y IV son de mayor especialización). Esta aproximación se desarrolló en (Ramirez, 2014) siguiendo a (Porter, 2003). La intención de política debería tender a mover recursos hacia el cuadrante I, esto es, hacia los clústeres potenciales de mayor productividad.

⁹²⁶ (DNP, 2018)

Otros de los fenómenos que impactan la productividad derivada de la conectividad física de las ciudades están relacionados con la congestión en los accesos urbanos y la ausencia de variantes y anillos viales en torno a las principales ciudades (Gráfica 147). Una reducción significativa de la velocidad, acompañada de congestión, restringe la capacidad del territorio para brindar entornos propicios a la actividad productiva y tiende a limitar la inversión en las zonas con mayores costos de congestión.

Adicionalmente, las aglomeraciones han experimentado cambios diferenciales entre las dinámicas de los nodos centrales y los municipios aglomerados. El PIB de estos últimos (6,1%) ha crecido dos puntos por encima de la dinámica de los nodos (4,3%)⁹²⁷, concomitante con una mayor atracción de población⁹²⁸ y desarrollo de estos territorios⁹²⁹.

Gráfica 147. Accesos urbanos con mayor tránsito promedio diario y cambio en la velocidad



Fuente: Steer Davies Gleave – FDN, 2016.

2. Objetivos orientadores

⁹²⁷ Crecimiento anual estimado para el período 2010-2016.

⁹²⁸ Crecimiento anual de la población, período 2010-2016, de 1,8% para los municipios aglomerados versus 1,1% de los nodos centrales.

⁹²⁹ (DNP, 2018)

a. Lograr el desarrollo urbano equilibrado mediante el aprovechamiento de la ciudad construida, la planificación de la expansión con criterios de sostenibilidad y la optimización de los instrumentos de financiamiento

1) Aprovechamiento de la ciudad construida y planificación de la expansión

- Optimizar la utilización de la ciudad construida mediante acciones de habilitación de suelo urbano que incluyan renovación urbana, recuperación y dinamización de áreas centrales, gestión del patrimonio cultural inmueble y desarrollo planificado de suelos de expansión.
- Apoyar la habilitación de suelo urbano en municipios con alta demanda y baja oferta de suelo y vivienda mediante instrumentos de planeación intermedia, tanto para tratamientos de desarrollo como de renovación urbana.
- Generar mecanismos que permitan mejorar la formulación e implementación de instrumentos de planificación intermedia como PP y AUI.
- Definir estándares para el acceso a EP, equipamientos, movilidad y servicios urbanos y promover la mezcla de usos de suelo.

2) Financiamiento eficiente para el desarrollo urbano

- Aumentar los recursos para el financiamiento del desarrollo urbano mediante la optimización de los instrumentos existentes de captura de valor del suelo, la generación de nuevos mecanismos y la actualización del catastro urbano.

b. Consolidar el Sistema de Ciudades como dinamizador del desarrollo territorial y la productividad

1) Ciudades productivas con infraestructura para la competitividad

- Mejorar la conectividad del SC con énfasis en los accesos a las grandes ciudades.
- Estimular la productividad de las ciudades mediante la identificación de requerimientos de infraestructura y de equipamientos de orden supramunicipal.

2) Conectar el sistema de ciudades a partir de su desarrollo productivo

- Potenciar el relacionamiento económico de las ciudades y sus aparatos productivos.

3. Estrategias y programas

a. Lograr el desarrollo urbano equilibrado mediante el aprovechamiento de la ciudad construida, la planificación de la expansión con criterios de sostenibilidad y la optimización de los instrumentos de financiamiento⁹³⁰

1) Aprovechamiento de la ciudad construida y planificación de la expansión

- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (MinVivienda), con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco (ANIVB) generarán lineamientos de política en renovación urbana que incluyan un esquema de participación del Gobierno Nacional en la identificación y priorización de áreas susceptibles de apoyo de la Nación, estándares, estrategias de gestión y la creación de un marco integral de incentivos para la participación de inversión pública y privada. De manera complementaria, como estrategia para su financiación, MinVivienda creará el Fondo de Renovación Urbana.
- La ANIVB promoverá procesos de aprovechamiento de la ciudad construida mediante la formulación, estructuración y ejecución de proyectos inmobiliarios integrales tendientes a resolver las necesidades de infraestructura física de las entidades públicas del orden nacional y territorial. Dentro de los proyectos de renovación urbana con participación del Gobierno Nacional se encuentra Ciudad CAN, entre otros.
- MinVivienda, con el apoyo del DNP, generará lineamientos de política para la gestión de los centros de las ciudades orientados a su dinamización, prevención o atención del deterioro y optimización del parque inmobiliario existente, con énfasis en incentivos y acciones para la permanencia y el incremento de vivienda.
- Ministerio de Cultura (MinCultura), en articulación con MinVivienda y el DNP, promoverá la gestión sostenible del patrimonio cultural inmueble mediante las siguientes estrategias: i)

⁹³⁰ Las estrategias de sostenibilidad ambiental en las ciudades se encuentran desarrolladas en el capítulo de Crecimiento Verde en donde se incluye la provisión de infraestructura sostenible, como edificaciones sostenibles, la adaptación de las ciudades al cambio climático y en general las acciones para mejorar la calidad del aire, del agua y la gestión de los residuos sólidos en las ciudades.

generación de lineamientos de articulación entre los POT y los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP); ii) actualización y ajuste de la reglamentación del instrumento de transferencia de derechos de edificabilidad y desarrollo, aplicables al patrimonio cultural inmueble y ambiental; y iii) definición de lineamientos y acciones tipo orientadas a la efectiva protección del patrimonio cultural inmueble.

- MinVivienda promoverá la formulación e implementación de PP mediante las siguientes estrategias: i) actualización de la reglamentación específica y diferencial para PP de renovación urbana y de desarrollo, con el apoyo del DNP; ii) programa de generación de capacidades institucionales y asistencia técnica para la promoción de instrumentos de planificación intermedia como PP, haciendo énfasis en la incorporación de criterios de sostenibilidad asociados a la gestión de riesgo y escenarios de Cambio Climático, con apoyo de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) y el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), respectivamente.
- MinVivienda, con el apoyo del DNP, promoverá lineamientos y estándares, especificaciones técnicas y operativas que guiarán la expansión de las ciudades de forma planificada con énfasis en: i) mezcla de usos; ii) conectividad mediante redes de transporte público urbano de pasajeros; iii) provisión efectiva de servicios públicos domiciliarios, equipamientos y espacio público; iv) aseguramiento de la inclusión de los porcentajes de VIS y VIP definidos en las normas vigentes; y v) control al cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del instrumento. Como parte de las acciones que permitan lo anteriormente citado, se harán los ajustes normativos necesarios y se trabajará a partir de la articulación intra e interescalares para su dotación.
- MinVivienda, apoyará la habilitación de suelo urbano en municipios con alta demanda y baja oferta de suelo y vivienda, mediante instrumentos de planeación intermedia, tanto para tratamientos de desarrollo como de renovación urbana, que promuevan los mismos lineamientos, estándares, especificaciones técnicas y operativas que guiarán la expansión de las ciudades. Como una de las acciones para apoyar esta estrategia, MinVivienda impulsará los Macroproyectos, cumpliendo con estos mismos lineamientos.
- MinVivienda, en coordinación con el Ministerio de Transporte (MinTransporte), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MinAmbiente) y la Financiera de Desarrollo Territorial (FINDETER), fomentará la implementación de medidas enmarcadas en el modelo de Desarrollo Orientado al Transporte DOT, tales como la NAMA TOD⁹³¹, que articula el transporte público de pasajeros con la gestión de estacionamientos, zonas de empleo, vivienda y comercio a distancias caminables, densificación y usos de suelo mixto, así como alta accesibilidad peatonal e intermodal a bienes y servicios (Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la

⁹³¹ NAMA TOD (por sus siglas en inglés, NAMA Nationally Appropriate Mitigation Actions - TOD Transport Oriented Development). Instrumento que permite a los países implementar políticas, programas, proyectos y en general acciones que buscan reducir las emisiones GEI.

integración regional; línea B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida).

- MinTransporte fortalecerá la regulación para que la infraestructura y medios de transporte se desarrollen de forma accesible, con el fin de satisfacer las necesidades de la población en condición de discapacidad.
- El DNP en articulación con MinVivienda, Ministerio de Educación Nacional (MinEducación), Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud) y MinTransporte, generará un sistema de indicadores y estándares técnicos de acceso, en términos de tiempo y distancia, a equipamientos, EP y servicios de carácter municipal y supramunicipal, como herramienta para la identificación de brechas, la focalización, monitoreo y evaluación de intervenciones urbanas en pro de la equidad en el acceso a la calidad de vida (Pacto por la Equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea k. Herramientas para una política social moderna y conectada a mercados).
- MinVivienda, con el apoyo del DNP, elaborará lineamientos orientados a definir los estándares técnicos y guías de diseño geométrico y funcional para el mejoramiento de la calidad y el acceso al EP. Asimismo, crearán instrumentos de medición y seguimiento de metas de EP que se sistematizarán en un módulo del Observatorio del Sistema de Ciudades.
- MinVivienda, en coordinación con FINDETER, apoyará a las entidades territoriales en el fortalecimiento de su capacidad institucional y administrativa para la generación y mantenimiento de equipamientos y EP.
- MinVivienda, con apoyo de FINDETER, generará procesos de asistencia técnica orientada a la transferencia de conocimiento, con el fin de crear capacidades de gestión urbana para la formulación e implementación de instrumentos de gestión del suelo y gestión eficiente de proyectos urbanos.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura), a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y con el apoyo de MinVivienda, establecerá los criterios técnicos para el uso adecuado del suelo rural de desarrollo restringido como suelos suburbanos, centros poblados y áreas destinadas a vivienda campestre.
- MinAgricultura, a través de la UPRA y con el apoyo de MinVivienda, establecerá lineamientos técnicos para controlar las modificaciones en la delimitación de suelos rurales y urbanos.
- MinVivienda, en articulación con la Procuraduría General de la Nación (PGN), formulará lineamientos para una política pública nacional de control urbano y de armonización regulatoria en esta materia.

2) Financiamiento eficiente para el desarrollo urbano

- MinVivienda, en articulación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MinHacienda) y el DNP, formularán el Estatuto Nacional de Instrumentos de Financiación del Desarrollo y la Renovación Urbana, orientado a la articulación reglamentaria de los instrumentos existentes en la normativa actual para la financiación del desarrollo urbano, tales como: participación en plusvalía, contribución de valorización, adquisición de edificabilidad adicional, transferencias de derechos de construcción y desarrollo, bonos de deuda pública, aprovechamiento económico del EP, pago por servicios ambientales, entre otros. Adicionalmente, MinHacienda definirá las condiciones para el uso de instrumentos para vivienda No VIS, como la cobertura a la tasa de interés, teniendo en cuenta las fuentes de financiación disponibles del Gobierno Nacional.
- MinVivienda, MinHacienda y el DNP reglamentarán la implementación de instrumentos innovadores para el financiamiento del desarrollo urbano, tales como: i) Asociaciones Público-Privadas para financiación de la infraestructura urbana y ii) estrategias alternativas de captura de valor de suelo como la financiación por impuestos futuros, entre otros. MinVivienda, con el apoyo del DNP, liderará los respectivos pilotos de implementación.
- El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en concurso con las entidades territoriales actualizará catastralmente el 90% de los predios urbanos en los municipios priorizados por el Gobierno Nacional.
- MinVivienda, en articulación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones (MinTIC) y el IGAC y en concurso con las entidades territoriales, desarrollará estrategias tecnológicas para implementar el catastro y registro en *Blockchain*.

b. Consolidar el Sistema de Ciudades como dinamizador del desarrollo territorial y la productividad

1) Ciudades productivas con infraestructura para la competitividad

- MinVivienda, con apoyo del DNP, reglamentará la implementación de AUI, según lo establecido en el Artículo 89 de la Ley 1753 de 2015.
- El DNP y MinVivienda elaborarán una metodología para la identificación de necesidades de equipamientos supramunicipales (logística, centros educativos y de investigación, cultura y recreación, salud, agua potable y saneamiento básico, atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, entre otros) (Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones; Línea B. Estimular la productividad y la equidad a través de la conectividad y los vínculos entre la ciudad y el campo; y Pacto por la Equidad: política social

moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados; línea B. Primero los niños: atención integral desde la primera infancia hasta la adolescencia).

- MinTransporte, con apoyo del DNP y MinVivienda, generará lineamientos para la priorización de proyectos de accesos urbanos que propendan por su viabilidad técnica y financiera (Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; línea B. Movilidad urbano-regional sostenible para la equidad, la competitividad y la calidad de vida).
- MinTIC, con apoyo del DNP, generará lineamientos e identificará acciones orientadas a mejorar la conectividad digital de las ciudades, para promover la productividad urbana y las industrias creativas y de tecnología (Pacto por la Transformación Digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento; línea B. Hacia una sociedad digital e industria 4.0.: por una relación más eficiente, efectiva y transparente entre mercados, ciudadanos y Estado).

2) Conectar el sistema de ciudades a partir de su desarrollo productivo

- MinCIT y DNP generarán lineamientos para promover la diversificación y sofisticación de las ciudades teniendo en cuenta las apuestas productivas de los territorios orientadas a la generación de mayores escalas de producción, empleo y valor agregado (Pacto por el emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; línea B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad). Estas apuestas deben estar articuladas con los instrumentos de planificación del territorio.
- MinTrabajo y el SENA generarán estrategias para capacitar el recurso humano en concordancia con las apuestas productivas regionales y de ciudad definidas.
- Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) impulsará la creación o consolidación de una institucionalidad metropolitana o regional para la promoción del desarrollo económico y la provisión de bienes públicos a los clústeres de su territorio (Pacto por emprendimiento y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; línea B. Transformación empresarial: creatividad, innovación y tecnología para la productividad).

4. Metas

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Hectáreas de suelo habilitado	0	16.000

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base	Meta cuatrienio (2022)
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Proyectos de renovación urbana estructurados con cofinanciación del Gobierno Nacional	0	Por definir
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Proyectos inmobiliarios ejecutados por la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco	4	30
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Metros cuadrados (m^2) de construcción de proyectos inmobiliarios desarrollados por la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco	0	145.000 m^2
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Metros cuadrados (m^2) de suelo habilitados por la Agencia Nacional Inmobiliaria Virgilio Barco	544.568 m^2	588.763 m^2
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Instrumentos de gestión del suelo asistidos	0	Por definir
Vivienda, Ciudad y Territorio	Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Entidades territoriales asistidas técnicamente en espacio público	0	Por definir
Por definir	Por definir	Porcentaje de predios con actualización catastral urbana	50%	90%

5. Referencias

- CEPAL. (2014). *Políticas sociales diferenciadas para las ciudades en Colombia*.
- CEPAL. (2017). *Plan de Acción Regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016 - 2036*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.
- DANE. (2017). *Encuesta Nacional de Presupuestos de los Hogares*.
- DNP. (2014). *Misión Sistema de Ciudades*.
- DNP. (2016). *Ingresos urbanos municipales. Cálculos DDU con base en FUT*. Bogotá.
- DNP. (2017). *Encuesta de Espacio Público*.
- DNP. (2018). *Observatorio del Sistema de Ciudades*.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *CONPES 3819 Política para la Consolidacion del Sistema de Ciudades en Colombia.*

IGAC. (2018). *Estadísticas Catastrales Nacionales por Municipio.*

MinHacienda. (2016). *Formulario Único Territorial.*

Misión Sistema de Ciudades. (2018). *Proyecciones de población 2017- 2030.*

Naciones Unidas. (2017). *Nueva Agenda Urbana.* Quito: Secretaría de Hábitat III.

Naciones Unidas. (2017). *Plan de acción regional para la implementación de la Nueva Agenda Urbana en América Latina y el Caribe 2016-2036.* Santiago de Chile: Chile.

OCDE. (10 de Septiembre de 2018). *OECD Stat.* Obtenido de de
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

The World Bank. (19 de Septiembre de 2018). *The World Bank.* Obtenido de Urban Population % of total: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>

D. Gobiernos territoriales capaces y efectivos: Fortalecimiento institucional y modernización para la descentralización efectiva y responsable

Las líneas anteriores definen las estrategias para el desarrollo territorial basado en el aprovechamiento de las potencialidades de las subregiones, los beneficios de la aglomeración con vínculos urbano-rurales, la conectividad de nodos dinamizadores y el fortalecimiento de esquemas asociativos. Materializar estas estrategias requiere continuar con el fortalecimiento de la descentralización en el frente fiscal, teniendo como foco a las Entidades Territoriales como unidad de análisis espacial más pequeña para la implementación de políticas públicas. Para lograr este propósito, es necesario que las responsabilidades de gasto se acompañen de una descentralización de ingresos que permita la financiación sostenible, no solo mediante asignación de transferencias desde el nivel central, sino a través del fortalecimiento de capacidades locales para generar recursos propios y ejecutarlos eficientemente.

Como se mencionó en la línea anterior, el proceso de descentralización enfrenta retos: en lo fiscal estos se concentran en el fortalecimiento de capacidades acorde a las necesidades locales, que promuevan mayor autonomía, productividad y eficiencia en el recaudo de ingresos locales, y en los procesos de ejecución de la inversión, con una asignación orientada a resultados.

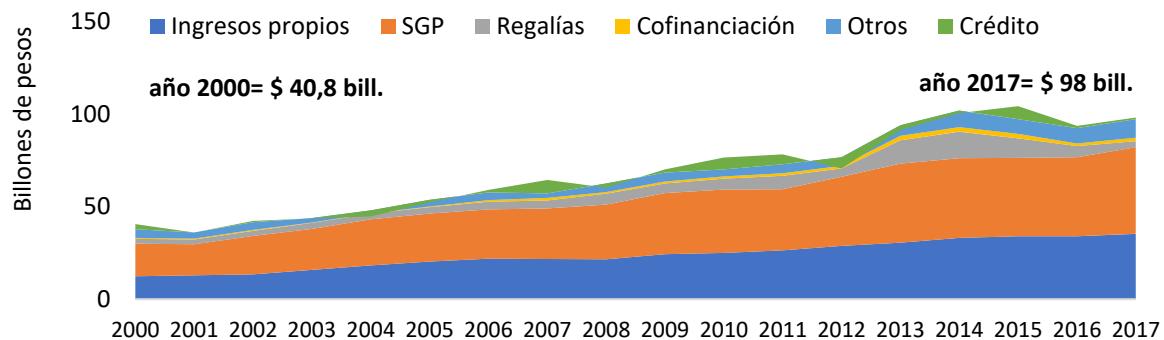
1. Diagnóstico

a. Ingresos territoriales en aumento, con desequilibrios horizontales persistentes atribuidos, particularmente, a la baja capacidad en la gestión de recursos.

Las reformas que buscaban profundizar el proceso de descentralización favorecieron el aumento progresivo del nivel de ingresos locales. Para 2017, el SGP representó la fuente más importante con un 47,7%, seguida por los recursos propios con un 36%.

Gráfica 148. Ingresos municipales 2000-2017

(Billones de pesos de 2017)



Fuente: DDDR - DNP.

A pesar de este aumento, la capacidad fiscal de las entidades territoriales es heterogénea; se originan brechas tanto por las bases económicas del territorio como por diferencias en la capacidad institucional (BID, 2017). Por categorías de ruralidad, el recaudo per cápita de una ciudad o un municipio perteneciente a una aglomeración urbana es dos veces mayor al de uno intermedio y casi tres veces mayor al de uno rural. Si bien se ha presentado un proceso de convergencia en tasas de crecimiento entre diferentes grupos de municipios, este ha sido insuficiente para cerrar las brechas en recaudo. Adicionalmente, la débil capacidad institucional, sumada a la baja actualización y modernización de los registros catastrales se refleja en un recaudo predial efectivo inferior al potencial (BID, 2017). Según estimaciones, en un escenario conservador de actualización catastral en el país, se podrían generar \$ 4,1 billones adicionales por este concepto. Paralelamente, existe un elevado número de impuestos territoriales donde la multiplicidad y variedad dificulta la administración tributaria, limita el recaudo y disminuye la concentración de esfuerzos en impuestos de mayor impacto.

En resumen, se evidencian potencialidades para mejorar la eficiencia del recaudo de ingresos, especialmente los no tributarios, los cuales han presentado históricamente un menor crecimiento en comparación con el recaudo tributario. Con excepción de ciudades y aglomeraciones, la adopción de instrumentos fiscales asociados al uso del suelo aún registra un potencial de generación en el país. El desconocimiento, la falta de información catastral o de capacidad gestión se cuentan dentro

de las principales razones para el bajo uso de estos instrumentos. Algunos cálculos señalan que los municipios dejan de percibir cada año cerca de \$250.000 millones por desarrollo del suelo.

Gráfica 149 Promedio Ingresos Tributarios per cápita municipales (precios corrientes 2017)

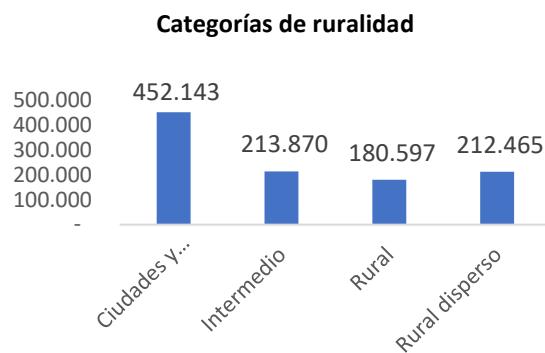


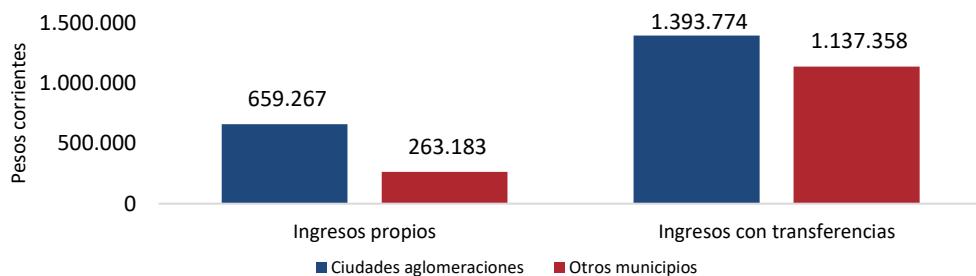
Tabla 47. Tasa de crecimiento real municipal (2000-2017)

Clasificación	Tributarios	No tributarios
Ciudades y aglomeraciones	237,6%	197,9%
Intermedio	285,2%	25,0%
Rural	328,4%	-17,8%
Rural disperso	483,0%	8,2%

Fuente DDDR - DNP

En territorios donde la generación de ingresos es limitada, la financiación del gasto depende fuertemente del SGP. Esta fuente se ha constituido en un mecanismo de compensación para equiparar los ingresos de los municipios pequeños con las ciudades, reduciendo la desigualdad: mientras los ingresos propios per cápita de las ciudades son 2,5 veces los de los municipios más rurales; esta relación cae a 1,2 después de las transferencias del SGP. Aun así, se identifican oportunidades para potencializar su efecto compensatorio, con enfoques más progresivos que generen incentivos para la consecución de resultados

Gráfica 150. Ingresos per cápita antes y después de transferencias por tipo de ruralidad 2016



Fuente: DDDR – DNP.

b. Baja eficiencia en el gasto público territorial profundiza las brechas entre territorios

En 2017, la inversión pública fue de \$119 billones, de los cuales el 67% fue ejecutado por entidades territoriales. Ante esta importante magnitud de recursos, se presentan desafíos en materia de eficiencia del gasto asociados a múltiples factores, entre los que se cuentan: la desarticulación

horizontal en el gobierno nacional, las limitaciones en la gerencia pública y la baja capacidad local para optimizar la inversión y obtener resultados.

Aunque se evidencian mejoras en el acceso a servicios públicos y en el bienestar de la población en términos de pobreza multidimensional (Ocampo, 2016), aún no se cuenta con mecanismos para orientar la inversión hacia la consecución de resultados. Lo anterior se ve reflejado, por ejemplo, en el componente de resultados del MDM donde los índices promedio para educación y salud son inferiores a 50/100. Un factor que profundiza la falta de orientación de la inversión hacia los resultados es la baja capacidad local para la priorización de necesidades y las deficiencias en formulación y estructuración de proyectos de inversión. Estas deficiencias, junto con debilidades en la gestión contractual, se reflejan en baja ejecución y baja calidad de la inversión.

Aunado a lo anterior, es necesario articular los esquemas de monitoreo, seguimiento y control (MSC) de la inversión territorial los cuales presentan un enfoque por fuentes de financiación y no por usos, dificultando la armonización y seguimiento a la inversión. Frente al SGP, el MSC debe contemplar otros procesos del ciclo presupuestal dentro de los eventos de riesgo, asimismo los sistemas de información que proveen insumos requieren fortalecimiento hacia el enfoque de proyectos de inversión, la articulación sectorial (entre actores competentes y fuentes) para promover la integralidad y oportunidad. En particular, la estrategia actual ha permitido identificar riesgos importantes en el uso de los recursos del SGP. Actualmente se presentan 99 medidas vigentes, en su mayoría asociadas al sector educación y se identifican cinco entidades territoriales que han sido intervenidas en vigencias consecutivas. Por lo anterior, el reto se concentra en mejorar la oportunidad de la estrategia y en el fortalecimiento de capacidades locales en estas entidades territoriales.

Tabla 48. Medidas vigentes en el marco del Decreto 028

Sector	2014	2015	2016	2017	2018	Total general
Resguardos inqdígenas					2	2
Propósito general					2	2
Alimentación escolar - CGR				4	5	9
Salud	1			5	4	10
Atención integral a la primera infancia		2	3	4	2	11
Alimentación escolar				15	1	14
Agua potable y saneamiento básico				9	10	19
Educación			6	21	3	30
Total general	1	2	9	58	29	99

Fuente: DAF - MHCP

c. Mecanismos de asistencia técnica territorial desarticulados y baja capacidad de gestión del talento humano

Un análisis de las prácticas del talento humano en entidades públicas señala que la administración de este recurso constituye una variable clave para la gestión de las entidades públicas colombianas (Sanabria et al., 2014). Una problemática identificada se asocia a debilidades en los mecanismos que permitan contar de manera oportuna con fuerza de trabajo que responda a las necesidades de las entidades públicas, y que permita atraer al mejor talento dadas las restricciones para su financiación. Por ello, el recurso humano no está cubriendo las necesidades de las entidades territoriales en tanto los esquemas organizacionales no incorporan mecanismos diferenciados asociados a capacidades o competencias. Adicionalmente, se presenta una tendencia creciente a utilizar mecanismos de contratación como la prestación de servicios, los cuales tienen limitaciones para realizar funciones misionales, además de limitar el análisis y seguimiento de la fuerza laboral. Esta problemática se refleja en los resultados del componente de procesos de gestión de la MDM donde estas entidades presentan un rezago a nivel nacional (49,07/100), con alta dispersión entre grupos de entidades.

Adicionalmente, prevalecen deficiencias en la llegada a nivel territorial de las estrategias de fortalecimiento y capacitación a funcionarios públicos. El 78% de los alcaldes considera que la oferta del Gobierno Nacional es desarticulada y atomizada. Igualmente, existen oportunidades de mejora en la calidad de la oferta de capacitación a los funcionarios territoriales. Por lo anterior, se requiere: esfuerzos para coordinar mejor y más eficientemente la llegada a territorio desde el nivel central, la redefinición de los principales instrumentos para la focalización de la asistencia técnica, y la generación de mecanismos contundentes para generar capacidades locales.

2. Objetivos, estrategias y metas

d. Fomentar las capacidades de gestión fiscal para promover el fortalecimiento de los ingresos

Ante la ausencia de recursos de libre destinación, suficientes para responder a las necesidades locales, y reconociendo las limitaciones existentes en el marco del sistema de transferencias con destinación específica, se consideran las siguientes acciones que apuntan a equilibrar las diferencias en ingresos fiscales y a fortalecer la autonomía territorial. Las acciones descritas a continuación se dirigen a desarrollar capacidades locales para fortalecer los ingresos; masificar instrumentos de captura de valor; y promover mecanismos de financiación alternativos:

- Implementar estrategias para fortalecer las capacidades territoriales en gestión fiscal que permitan incrementar el recaudo de recursos propios, con énfasis en los ingresos no

tributarios, especialmente en municipios con extensas áreas de protección o gran presencia de resguardos indígenas.

- Promover incentivos a la conservación ambiental, particularmente en municipios con extensas áreas de protección, como el Pago de Servicios Ambientales a municipios o la certificación de huella de carbono para acceder a recursos.
- Masificar instrumentos de captura de valor, como la contribución por valorización y la participación en plusvalías, a través de la generación de capacidades institucionales para su implementación.
- Promover la creación de nuevos instrumentos de financiación para las ET. Considerar, por ejemplo: el “*Financiamiento por el incremento de impuestos*” o “*Cargos por Desarrollos*”⁹³², cuyo objetivo es utilizar las transferencias con el fin de atraer fondos conjuntos de municipios que sirvan como garantías para la financiación privada de proyectos; o los “*Impuestos compartidos*” entre niveles de gobierno⁹³³.
- Bajo el liderazgo del MHCP, diseñar una estrategia para la simplificación y racionalización de procesos y procedimientos de gestión tributaria, incluyendo una propuesta de Estatuto Tributario Territorial.
- Identificar modelos de igualación fiscal y de transferencias por resultados en los sistemas de asignación de recursos del Gobierno nacional⁹³⁴, que permitan compensar a entidades territoriales con bases impositivas débiles, concentradas en zonas rurales lejanas de ciudades o con áreas protegidas extensas, y que promuevan la optimización y eficiencia del gasto.
- Desarrollo de estrategias de “*Pago por Desempeño*” en la contratación pública (PFS⁹³⁵), para programas que registren resultados demostrables financiados con SGP, en donde el pago por la entrega del bien o servicio este atado a los resultados obtenidos.
- Identificar una bolsa o fondo de recursos para financiar proyectos locales, a la cual puedan acceder entidades territoriales que hayan alcanzado resultados sectoriales definidos. Dicho fondo podrá financiar proyectos que se identifiquen como estratégicos de manera conjunta con la entidad sectorial.

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Hacienda	Entidades territoriales saneadas y fortalecidas fiscalmente	Por definir	Por definir
Hacienda	El cumplimiento de las obligaciones fiscales mejora – Recaudo Bruto como % del PIB	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto

⁹³² Por sus siglas en inglés TIF - *Tax incrementing financing* y DC – Development Charges; utilizados en Canadá y Estados Unidos.

⁹³³ Son aquellos que se recaudan desde el gobierno central, y parte del ingreso total de impuestos se comparte con los gobiernos subnacionales. En la experiencia internacional se destaca el caso de Australia. (Tanzi, 2015)

⁹³⁴ Transferencias por resultados para la bolsa de Propósito General.

⁹³⁵ Conocido en la literatura como *Pay for Success* - PFS.

Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Hacienda	Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	Herramientas implementadas	Por definir	Por definir
Hacienda	Gestión de recursos públicos	Documentos técnicos y lineamientos de gestión de recursos públicos elaborados	0	1
Hacienda	Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	Proyectos de ley elaborados – Sistema de Transferencias	1	1
Hacienda	Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Hacienda	Propuesta normativa de Estatuto Tributario Territorial	0	1

e. Promover la eficiencia en el gasto público territorial

La eficiencia en el gasto público consiste en “gastar bien” (no gastar más o menos) dando cumplimiento, de manera sostenible y efectiva a los objetivos para los cuales son destinados los recursos públicos. Esto implica asignar y evaluar los recursos con un enfoque en donde la productividad y la eficiencia constituyen criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones. Por lo anterior, resulta indispensable disponer los mecanismos e instrumentos que promuevan eficiencias en materia organizacional, promover estrategias que integren y fortalezcan los procesos que soportan el ciclo de la inversión, y el fortalecimiento de los esquemas de monitoreo e integración de sistemas de información. Se incluyen acciones para:

- Diseñar y promover modelos de estructuras organizacionales eficientes, diferenciado por tipos de entidades territoriales con base en sus capacidades y responsabilidades.
- Continuar la implementación de proyectos tipo y la estandarización de instrumentos, para la unificación de los criterios técnicos y metodológicos en la estructuración de proyectos de inversión en etapa de pre-inversión. La estandarización de estas iniciativas facilita la medición de resultados y monitoreo de gestión en los ámbitos de financiamiento y control. Las entidades del Gobierno nacional encargadas del seguimiento y control, tomarán las medidas necesarias para aplicar de forma articulada las estrategias de MSC a la inversión territorial de todos los niveles de gobierno, incorporando estándares internacionales y normas técnicas de calidad teniendo en cuenta la integralidad sectorial, la optimización de los sistemas de información y la oportunidad de las intervenciones durante todos los procesos para retroalimentar la gestión.
- Identificar, de manera articulada entre las entidades competentes, una propuesta que permita que la estrategia de MSC al uso de los recursos del SGP sea integral, oportuna y con mayor énfasis en los usos y en los resultados. Así mismo, promover el uso de los resultados

de la estrategia en los índices de priorización de la inversión y definición de ejecutores de proyectos financiados con el SGR⁹³⁶.

- Diseñar e implementar modelos de análisis de información integrando herramientas de Big data, inicialmente para el SGR, teniendo en cuenta el grado de avance de los sistemas de información dispuestos para la fuente.
- Diseñar de manera conjunta una nueva metodología de medición de desempeño fiscal territorial que dé cuenta de la gestión fiscal real de las entidades territoriales para la focalización de la asistencia técnica territorial, el diseño de políticas y estrategias de fortalecimiento fiscal.
- Desarrollar Acuerdos Marco de Precios, y otros instrumentos de agregación de demanda, para el nivel territorial por medio de Colombia Compra Eficiente. Promover, como política de gobierno, que dichos instrumentos integren una perspectiva amplia sobre los costos a lo largo del ciclo de vida de los productos. La anterior en conjunto con el uso obligatorio de Documentos Contractuales Tipo durante el proceso de contratación y ejecución.

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Hacienda	Mayores niveles de inversión en la economía colombiana	Por definir	Por definir
Trabajo	Los ciudadanos reciben de manera eficiente y oportuna los bienes y servicios por parte del Estado.	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Empleo Público	Fortalecimiento de la Gestión Pública en las Entidades Nacionales y Territoriales	Documentos técnicos de gestión pública elaborados	Por definir	Por definir
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Documentos de lineamientos metodológicos en temas relacionados con la inversión pública diseñados- Proyectos tipo (procedimientos, estándares técnicos) diseñados	43	Por definir
Hacienda	Inspección, control y vigilancia financiera, solidaria y de recursos públicos	Modelo de supervisión basado en riesgos y Normas Internacionales de Información Financiera	Por definir	Por definir
Planeación	Fortalecimiento de la gestión y	Metodologías aplicadas – Sistemas de MSC	Por definir	Por definir

⁹³⁶ Función delegada a los OCAD en el artículo No. 6 de la Ley 1530 de 2012.

	dirección del Sector Planeación			
Hacienda	Política macroeconómica y fiscal	Propuesta normativa con estándares internacionales – Decreto 028/ 2008	0	1
Planeación	Fortalecimiento del sistema de compra pública	Nuevos instrumentos de agregación de demanda implementados		
Planeación	Fortalecimiento del sistema de compra pública	Documentos de lineamientos técnicos en compras y contratación elaborados		
Planeación	Fortalecimiento del sistema de compra pública	Índice de adopción del SECOP II		

f. Mejorar y articular los mecanismos de asistencia técnica para fortalecer la gestión y la capacitación del talento humano

Para la generación y fortalecimiento de capacidades locales que promuevan mayor autonomía y responsabilidad de los gobiernos territoriales, es necesario diseñar instrumentos y mecanismos articulados y diferenciados. La articulación de la oferta de asistencia técnica territorial y la promoción de una mejor gestión del talento humano, son determinantes para el éxito de la gestión pública local. Adicionalmente, es importante fortalecer el marco institucional de las entidades territoriales para promover el trabajo decente. En este sentido se incluyen las siguientes acciones:

- Articular esfuerzos entre la academia, organismos multilaterales (PNUD) y el sector público nacional (MHCP-DNP-Ministerio de Trabajo-DAFP-ESAP) y territorial, para el diseño y ejecución de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales a partir de la creación de incentivos para la empleabilidad de recién egresados en los territorios (Opción Colombia 2.0). El programa vinculará de jóvenes profesionales (de universidades públicas y privadas) por un espacio de dos años a los equipos de trabajo de municipios y departamentos (priorizados y por demanda) en temas estratégicos. Los jóvenes vinculados recibirán un incentivo educativo para adelantar estudios de postgrado.
- El Gobierno Nacional, bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo: i) reglamentará elementos del marco legal (Ley 715 de 2001) y normativo de competencias de los Gobiernos Territoriales en materia de “empleo” y otras relacionadas; ii) adoptará e implementará la Política Nacional de Trabajo Decente; iii) creará mecanismos de articulación, complementariedad y financiación para la implementación de intervenciones a nivel territorial que promuevan el trabajo decente.
- Los Gobiernos Territoriales incluirán en sus instrumentos de política pública programas que promuevan el trabajo decente en sus territorios; y bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, se acompañará a los Gobiernos Territoriales en el fortalecimiento de sus capacidades

para la formulación e implementación de políticas pública, planes, programas y/o proyectos relacionados con trabajo decente. Proponer una reforma a la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), para convertirla en el centro de gestión académico para la asistencia técnica territorial. Para ello, se avanzará en: i) modernización de los programas de estudio de pregrado que incorpore los nuevos paradigmas en materia de administración pública territorial de tal manera que los egresados de la ESAP se posicen como los referentes en materia de gerencia pública a nivel nacional y territorial; ii) fortalecimiento de la Escuela de Alto Gobierno y de los programas de formación continua a servidores públicos, generando mejoras en el perfil profesional que puedan servir como puntos adicionales en los sistemas de evaluación de los servidores de carrera administrativa; y iii) diseño e implementación de un “Plan Padrino” para los estudiantes de pregrado ESAP-CETAP.

- Generar capacidades en los territorios a través de Red de Estructuradores de Proyectos y Red de Formadores, habilitando al sector académico, empresarial y de profesionales, previa certificación, para participar del desarrollo regional a través del fortalecimiento de capacidades mediante capacitaciones, tutorías, asistencias técnicas, y la estructuración de proyectos.
- Proponer una reestructuración del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – FONADE para convertirlo en una entidad estructuradora y formuladora de proyectos de alta calidad para las regiones, con el propósito de ser financiados con recursos de las entidades territoriales, fuentes nacionales y con recursos de cooperación internacional o bajo la figura de APP. La transformación de Fonade estará orientada a reposicionarlo como el brazo técnico de apoyo a los gobernadores y alcaldes en la formulación y estructuración de sus proyectos, así como macroproyectos a nivel de regiones y subregiones; lo que implica además la instalación de un “grupo elite” que apoye directamente a las gobernaciones.

Indicadores de Resultado			
Sector	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Trabajo	Servidores públicos, ciudadanos e instituciones públicas con capacidades y competencias en gestión pública	Por definir	Por definir
Trabajo	Las entidades públicas fortalecen su desempeño institucional - Índice Sintético de Desempeño Institucional - ISDI	Por definir	Por definir

Indicadores de Producto				
Sector	Programa	Indicador	Línea Base (2017)	Meta cuatrienio (2022)
Empleo Público	Servicio de diseño, desarrollo e implementación de la Estrategia Territorial	Estrategia de Gestión Territorial implementada - Programa piloto de fortalecimiento a jóvenes egresados universitarios (Colombia 2.0)	Por definir	Por definir

Empleo Público	Fortalecimiento de la Gestión Pública en las Entidades Nacionales y Territoriales	Documentos normativos y reglamentarios para el desarrollo de la gestión territorial publicados – Reforma a la ESAP	0	1
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Documentos normativos elaborados – Reestructuración de Fonade	0	1
Planeación	Fortalecimiento de la gestión y dirección del Sector Planeación	Sistema de Gestión implementado – Red de estructuradores	Por definir	Por definir
Planeación	Mejoramiento de la planeación territorial, sectorial y de inversión pública	Documentos de lineamientos metodológicos elaborados de Asistencia Técnica Territorial - ATT	0	1

3. Referencias

- Anderson, J. E. (1990). Tax increment financing: Municipal adoption and growth. *National Tax Journal*, 43, 155-163
- Barberena, V. (03 de Junio de 2013). Descentralización en Colombia: 25 años preparando el territorio para la paz. *Razón Pública*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2017). "Descentralización fiscal y disparidades regionales en América Latina: El potencial de las transferencias de igualación".
- Bonet, J., Pérez, J. Ayala, J. (2014). Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, núm. 205, Banco de la República, Cartagena.
- Briffault, R. (2010). The most popular tool: Tax increment financing and the political economy of local government. *University of Chicago Law Review*, 77, 65-95
- Econometría, Consultores (2014). Evaluación de operaciones del Sistema General de Participaciones
- Fedesarrollo (2017). Propuesta de ajuste de las transferencias de propósito general y asignaciones especiales del SGP.
- Maldonado, A. (2005). *Descentralización hacia Los Departamentos en Colombia*. Bogotá D.C.: Programa de Apoyo a la Descentralización y el Desarrollo Local Para la Paz. GTZ. Ministerio del Interior y de Justicia.
- Ocampo, José Antonio (2016) "Historia económica de Colombia". José Antonio Ocampo (Com) Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- OECD/ECLAC/CIAT/IDB (2017). "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean". Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

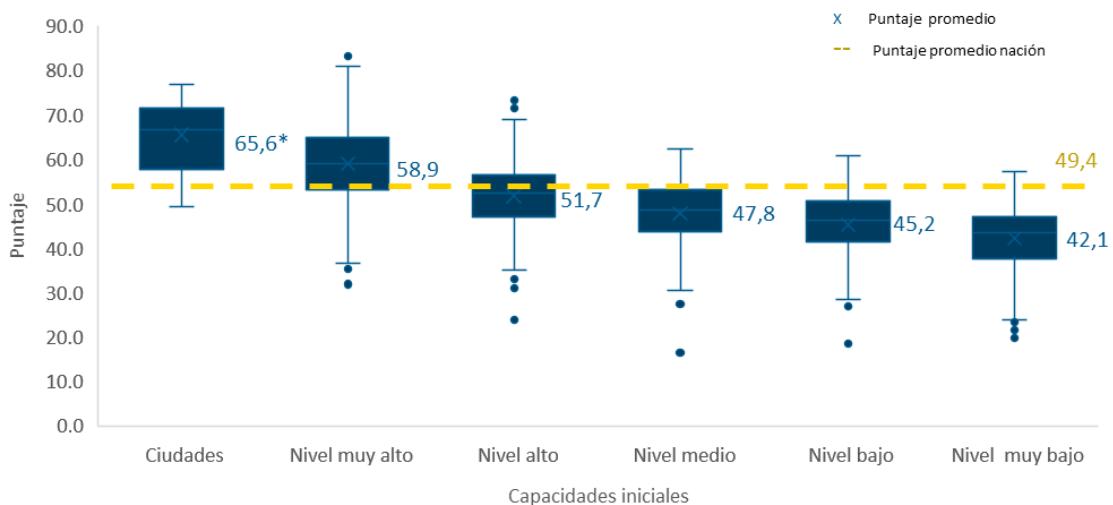
- Ramírez, J., Díaz, Y., & Bedoya, J. (2012). "Decentralization and Governmental Transfer in Colombia: Searching for Equity in a Bumpy Economic Geography". *Fedesarrollo*.
- Sánchez, O. L., & Bird, R. (2003). "The Dilemma of Decentralization in Colombia". *S.F.*
- Ter-Minassian, Teresa (1997). "Fiscal Federalism in Theory and Practice". International Monetary Fund
- Weingast, B. (May de 2009). Second Generation Fiscal Federalism: The Implications of Fiscal Incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
- SKL - Foincide (2017). Towards a More Equitable and Responsive System of Intergovernmental Fiscal Relations in Colombia
- Tanzi, Vito (2015). Repensando el federalismo fiscal: evaluación crítica.
- Tanzi, Vito, 1995a, *Taxation in an Integrating World* (Washington, D.C.: The Brookings Institution).

E. Instrumentos e información para la toma de decisiones que promuevan el desarrollo regional

A pesar de los avances en descentralizar la gestión pública, aún existen retos relacionados con la gestión en las entidades territoriales. Lo anterior se observa en la calificación que obtuvieron los municipios en la Medición de Desempeño Municipal 2017 (DNP, 2017), índice que mide las decisiones tomadas por la administración local (gestión) que redundan en resultados de desarrollo relacionados con educación, salud, seguridad y servicios públicos. Entendiendo que las capacidades iniciales⁹³⁷ con las que cuentan las entidades territoriales son distintas, todavía hay disparidades importantes al interior de grupos de municipios con capacidades similares, situación que evidencia que hay un margen de mejorar los instrumentos y herramientas que apuntan a fortalecer las entidades en términos de gestión (Gráfica 151).

⁹³⁷Grupos de municipios que comparativamente se enfrentan a las mismas restricciones para desarrollar políticas públicas dirigidas a la consecución de resultados y/o mejorar sus capacidades de gestión. Se aproxima a las "condiciones iniciales" de los municipios, es decir a aquellos factores que afectan y determinan el desempeño de las ET mediante tres dimensiones: 1) la actividad económica; 2) las características demográficas y geográficas urbanas, que dependen de variables como el tamaño de la población urbana, la densidad poblacional y la pertenencia a aglomeraciones de ciudades; y 3) los recursos propios de las ET (tributarios y no tributarios), que permiten ordenar los municipios de acuerdo con su capacidad de recaudar y generar recursos propios.

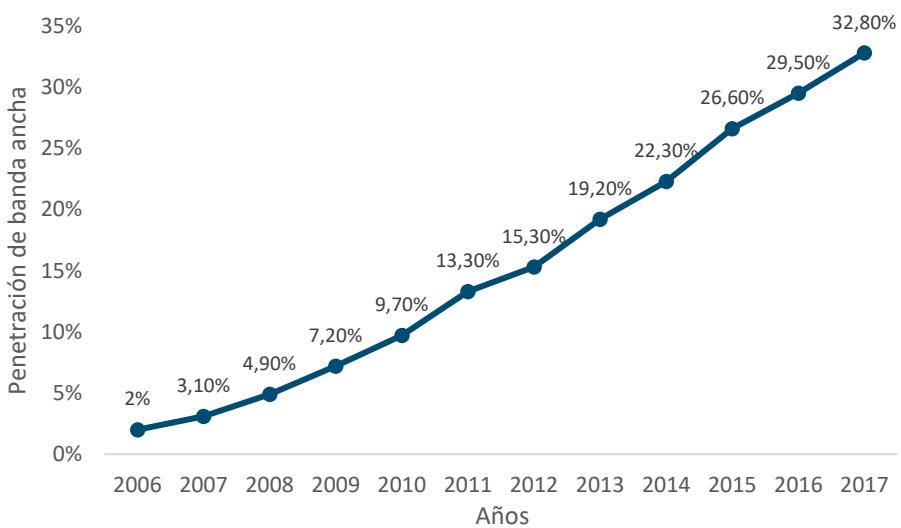
Gráfica 151. Puntaje resultados de la MDM 2017 por grupos de capacidades iniciales



Fuente: (DNP (A), 2018)

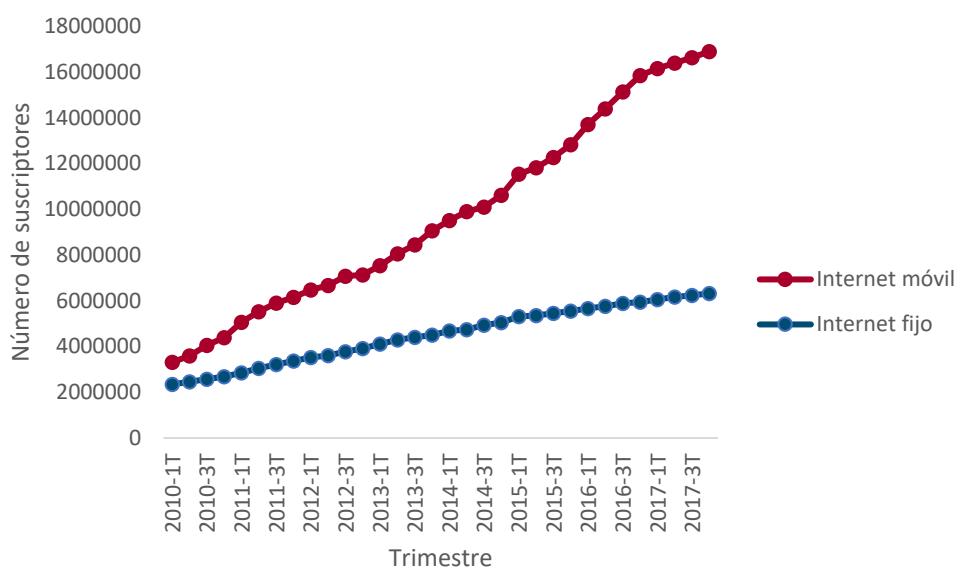
Las nuevas tecnologías representan una oportunidad esencial para el fortalecimiento de las Entidades Territoriales. La revolución digital ha incorporado nuevas herramientas que permiten implementar modelos de desarrollo económico en el marco de la cuarta revolución industrial, aumentar la productividad pública y privada, mejorar la competitividad y cerrar las brechas sociales en la población (ANDI, 2018). Hasta el momento, esta revolución se ha materializado en la penetración de banda ancha en Colombia, la cual ha venido aumentando en los últimos diez años (Gráfica 152) y en el aumento en el número de suscriptores a internet fijo y móvil (Gráfica 153).

Gráfica 152. Penetración de banda ancha en Colombia



Fuente: (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018)

Gráfica 153. Histórico de suscriptores por tipo de internet 2010 - 2017



Fuente: (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, 2018)

No obstante, dicha revolución no se restringe únicamente a un tema de conectividad, pues también implica el cambio en los procesos, en la explotación de datos masivos y en la creación de nuevas herramientas que aumenten la eficiencia administrativa y el valor agregado en términos sociales y económicos. En ese sentido, este capítulo propone estrategias que buscan el fortalecimiento de las Entidades Territoriales, para mejorar la toma de decisiones a nivel territorial mediante el aprovechamiento de estas nuevas tecnologías y la creación o consolidación de instrumentos que utilicen Big Data, Inteligencia Artificial, internet de las cosas⁹³⁸, analítica de datos, entre otras.

1. Diagnóstico

a. Baja calidad de la información territorial para la toma de decisiones y el seguimiento incompleto a las políticas de desarrollo territorial a escala local y regional

En la actualidad, la falta de indicadores de resultados (indicadores de coberturas, pobreza y empleo entre otros), estandarizados y comparables, desagregados a nivel municipal dificulta el diseño y seguimiento a las políticas públicas a nivel territorial. Por ejemplo, de las 169 metas globales definidas para hacer seguimiento a la implementación de los ODS, se tiene información a nivel nacional para 89 y de éstas, solo el 18% tienen desagregación municipal. Asimismo, todos los

⁹³⁸ El internet de las cosas es un concepto que se refiere a una interconexión digital de objetos cotidianos con internet. Alternativamente, el internet de las cosas es la conexión de internet con más cosas u objetos que con personas. También, se suele conocer como internet de todas las cosas o internet en las cosas.

municipios del país incluyen en sus planes de desarrollo territoriales metas relacionadas con pobreza (7.972 metas de las 239.715 contenidas en el Sistema de Seguimiento a Planes de Desarrollo⁹³⁹) y no existen indicadores actualizados que permitan hacer seguimiento a los avances, pues la Incidencia de la Pobreza Multidimensional municipal solo se puede calcular para 2005 (DANE, 2016) y la monetaria solo tiene representatividad para 24 ciudades, y no hay datos de pobreza monetaria para los 1.101 municipios del país.

Aunado a lo anterior, las entidades territoriales, en sus planes de desarrollo incluyen metas relacionadas con coberturas de alcantarillado y acueducto, de atención de la primera infancia y adolescencia que no tienen información pertinente y que permiten seguimiento para ver avances año a año. La falta de información dificulta tanto el seguimiento a los planes de desarrollo territorial como el aporte que se hace desde los gobiernos locales para la consecución de metas a nivel nacional, y limita los análisis de la eficiencia del gasto en la consecución de resultados.

Para reducir estas asimetrías de información la estrategia que se ha implementado ha estado relacionada con la solicitud de reportes de información por parte del gobierno nacional a entidades territoriales, lo cual, en vez de mejorar la calidad de la información, termina sobrecargando a los municipios y departamentos.

b. Ausencia de datos espaciales para el ordenamiento territorial, la administración de tierras y el soporte para actividades productivas

La dificultad en el acceso oportuno a información estandarizada y de calidad de diferentes fuentes (catastro, registro, ambiente, agropecuario, minería, entre otros) es uno de los principales retos que enfrenta el ordenamiento territorial y la administración de tierras. Esto se relaciona con problemáticas como: i) formulación de instrumentos de ordenamiento territorial menos precisos y más costosos; ii) dificultad en la articulación de los instrumentos en los diferentes niveles (municipal, departamental y metropolitano); iii) debilidad en la articulación sectorial para la ejecución de programas y proyectos para el ordenamiento territorial y; iv) dificultad para construir una visión integral del territorio.

Lo anterior, obedece, principalmente, a la falta de interoperabilidad de los datos generados desde los diferentes sectores que tienen impacto en la toma de decisiones asociada al ordenamiento del territorio.

⁹³⁹ Actualmente este sistema lleva el nombre de Sistema de Información para la Evaluación de la Eficacia.

c. Carencia de herramientas tecnológicas para hacer seguimiento a los instrumentos de gestión pública territorial.

Los reportes se han convertido en una carga importante para las entidades territoriales. Estudios realizados por entidades como el Banco Mundial, el Departamento Administrativo de Función Pública, el Departamento Nacional de Planeación y la Federación de Municipios, han estimado que las entidades territoriales deben rendir alrededor de 70 reportes y 233 eventos de reporte al año; para lo cual invierten, en promedio, cerca de 40 millones de pesos anuales⁹⁴⁰.

Además, las inversiones que la mayoría de los municipios en Colombia han realizado en contratación de programas de Software que les ayuden a sistematizar la información que requieren reportar, son muy altos. También se ha identificado que dichas herramientas no son estandarizadas y ninguna de las soluciones disponibles hasta el momento integra todas las áreas de la gestión territorial, por lo que los problemas de integración y de interoperabilidad son frecuentes.

Sumado a lo anterior, las entidades territoriales no cuentan con una herramienta que les permita formular sus instrumentos de planeación y planificación, y hacer seguimiento a la inversión pública. En especial, se ha identificado que debido a esta carencia los planes de desarrollo no responden a la realidad de las entidades territoriales, incluyen multiplicidad de temas para los cuales no son competentes ni tienen los recursos humanos y de capital para trabajarlos, y no están construidos bajo la lógica de la presupuestación orientada a resultados.

2. Objetivos orientadores, programas y estrategias

a. Fomentar soluciones tecnológicas inteligentes que le permitan a las entidades territoriales contar con datos robustos para la toma de decisiones e incrementar la transparencia.

Teniendo en cuenta la necesidad de robustecer las fuentes de información y contar con datos cuya desagregación permita tomar decisiones informadas que redunden en la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas, se hace necesario construir y fortalecer iniciativas tecnológicas que recolecten, visualicen y analicen la información oficial a nivel territorial. Esto mejorará los insumos con los que cuenta el gobierno nacional y las instancias locales para orientar el presupuesto a la obtención de resultados, focalizar las intervenciones que se adelantan

⁹⁴⁰ Banco Mundial. (2016). Reportes de los Municipios para el Nivel Central de Gobierno en Colombia: Diagnóstico y Recomendaciones.

en territorio y mejorar la eficiencia de los recursos con los que cuentan las entidades territoriales. Para esto, se proponen las siguientes estrategias:

Consolidar TerriData (Sistema de Estadísticas Territoriales) como repositorio principal de indicadores desagregados, a nivel municipal, para el seguimiento a los resultados de desarrollo y el Observatorio del Sistema de Ciudades como la plataforma que contiene información estratégica para la planificación y gestión del Sistema de Ciudades y demás subregiones, con el fin de analizar su relacionamiento funcional. Desde 2016, la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional y la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP vienen construyendo estas plataformas para contar con información de mejor calidad a nivel departamental y municipal y de esta forma aportar para mejorar los procesos de toma de decisiones y la focalización de política pública informada. Asimismo, es pertinente potenciar el uso de registros administrativos que coadyuven a la focalización de políticas públicas y a la toma de decisiones en territorio. Así las cosas, es necesario consolidar estos sistemas y robustecer la información que allí se encuentra.

Para ello, se requiere que Terridata cuente con un ambiente de administración de datos que interopere con las distintas plataformas que construyen indicadores y recogen información a nivel regional, departamental y municipal en distintas fuentes. Entre ellos, la base de datos certificada del programa SISBEN, lo cual permitirá hacer un mejor uso de la información de registros administrativos enfocado a la focalización de políticas e inversiones públicas.

También se requiere actualizar y ampliar batería de indicadores e índices presentes en los sistemas ya citados, de tal forma que Terridata permita hacer seguimiento al avance en la implementación de las políticas públicas a nivel departamental y municipal; y de otro lado, que el Observatorio sirva como herramienta para hacer análisis sobre el Sistema de Ciudades y para la identificación de apuestas regionales que potencien el desarrollo regional.

Además, se hace necesario definir fuentes oficiales únicas para evitar duplicidades y divergencias en la información con la que se cuenta; y generar un mejor aprovechamiento de los registros administrativos que ya se tienen. Por último, es pertinente que la información que se encuentran en el Sistema sea certificada por el DANE, Departamento Nacional de Estadísticas, como Operaciones Estadísticas –OOEE, con el fin de garantizar calidad y periodicidad.

Para aprovechar el uso de los indicadores en el diseño y seguimiento de políticas a nivel territorial es necesario construir una batería de indicadores homogéneos para los tres sectores sociales básicos: salud, educación y agua potable. Esto implica un trabajo interinstitucional en el que deben interactuar las entidades de los distintos niveles de gobierno, en particular el Gobierno Nacional, y sus sistemas asociados. Finalmente, estos indicadores permitirán hacer seguimiento a la inversión pública a nivel territorial y conocer la situación de los departamentos y municipios en estos temas, para orientar el gasto a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Con respecto al Observatorio del Sistema de Ciudades, se requiere mantener actualizada la batería de indicadores, de tal forma que responda a líneas de política recientes y a las dinámicas territoriales

de las ciudades. Asimismo, es necesario implementar nuevas funcionalidades en la plataforma tecnológica del Observatorio que permitan a los territorios identificar sus relaciones funcionales, principales retos y potencialidades.

Consolidar la Plataforma de Información para la Inversión Pública (PIIP) como repositorio único de la información de los proyectos de inversión para todos los niveles de gobierno. El DNP vienen construyendo esta plataforma para consolidar todo lo relacionado con datos fiscales y financieros del país y así contar con un repositorio único que permita conocer y hacer seguimiento a los recursos públicos. Esta plataforma debe ser una herramienta que promueve la transparencia y facilite el control social de los recursos.

Dar lineamientos para generar interoperabilidad entre los distintos sistemas de información territorial. Es necesario que existan lineamientos que faciliten la interoperabilidad entre los distintos sistemas de información que actualmente existen, para que así, los costos de manutención y actualización de los sistemas sean menores, y la información que allí se encuentra sea oportuna. Para ello se hace necesario utilizar el SDMX (Statistical Data and Metadata eXchange) como modelo estándar de intercambio de información estadística y construir lineamientos técnicos que faciliten el ejercicio entre las diferentes oficinas de sistemas y tecnologías de la información de las entidades.

Indicador	Línea base - 2017	Meta cuatrienio (2022)
Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData - consolidado, con interoperabilidad entre los diversos sistemas de información del gobierno nacional, en especial los de los sectores de salud, educación, trabajo y SISBEN.	1	1
Sistema de Estadísticas Territoriales – TerriData - con módulos de registros administrativos y 3 nuevas dimensiones creadas.	14	17
Módulos implementados en la plataforma del Observatorio del Sistema de Ciudades para el análisis funcional del territorio.	Por definir	7
Batería de indicadores homogénea que dé cuenta del desarrollo en los tres sectores básicos (salud, educación y agua y saneamiento básico) de los municipios para que sea incluida en los planes de desarrollo territoriales.	0	1

b. Infraestructura de Datos Espaciales

Con el fin de lograr una visión integral del territorio, a partir de la estandarización, integración e interoperabilidad de los datos y la articulación de los diferentes niveles territoriales y sectoriales (catastro, registro, ordenamiento del territorio, ambiente, agropecuario, entre otros), es estratégico promover la implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales para la Administración de Tierras, así como el acceso en línea y uso de los datos por parte de las instituciones, las entidades territoriales y los ciudadanos.

Para ello, se deben definir los ejes o temáticas estratégicas a priorizar y la aplicación del estándar internacional en la construcción y articulación de los modelos de las entidades relacionadas con esta temática. Igualmente, es necesario definir un instrumento vinculante que facilite la adopción del estándar por parte de las entidades y permita evolucionar de una Infraestructura de Datos Espaciales a una Infraestructura de Conocimiento Espacial con el fin de analizar y usar el conocimiento como apoyo a la planeación territorial basada en prospectiva, la generación de valor público y el soporte a actividades productivas.

Conceptualizar, diseñar e implementar el Observatorio de Ordenamiento Territorial⁹⁴¹, con la coordinación del Secretaría Técnica de la COT Fortalecida (DNP), el apoyo las entidades que generan información e instrumentos para el ordenamiento territorial. El observatorio contará con módulos de información y estudios⁹⁴²: i) el Sistema de Información para el Ordenamiento Territorial (SIGOT)⁹⁴³ el cual se fortalecerá técnica y tecnológicamente bajo las directrices de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y será interoperable con la información georreferenciada de los proyectos de inversión asociados a las diferentes fuentes⁹⁴⁴. ii) plataforma de seguimiento a los Planes de Ordenamiento Territorial y su ejecución a través de los Planes de Desarrollo⁹⁴⁵, para la convergencia de instrumentos de planeación territoriales. iii) El Sistema de Información Transaccional que permitirá a las administraciones municipales gestionar y administrar la información de ordenamiento territorial para fines de licenciamiento urbanístico en el suelo rural y urbano, y será interoperable con información de catastro y con los demás sistemas de información disponibles. Por su carácter, la plataforma prestará servicios en doble vía a las administraciones municipales, urbanizadores, ciudadanía y entes de control. Su conceptualización, diseño e implementación estará a cargo del MVCT en coordinación con las entidades con injerencia en el ordenamiento territorial y el sector de información estadística.

El IGAC, el DNP y las entidades relacionadas con la administración de tierras, construirán la Infraestructura de Datos Espaciales para la Administración de Tierras (IDE-AT) mediante la elaboración y articulación de modelos bajo el estándar ISO 19152 y su adaptación a Colombia (LADM⁹⁴⁶-COL), con base en los ejes o temáticas que se prioricen.

⁹⁴¹ En cumplimiento del decreto 3680 de 2011 reglamentario de la LOOT. Esta conceptualización, incluirá los avances desarrollados entre 2012 y 2018 en el marco del Plan de Acción de la COT.

⁹⁴² El observatorio se alimentará de diversas fuentes de información georreferenciada y estadística, así como de los observatorios relacionados con Ordenamiento y Desarrollo, vgr. Observatorio del Sistema de Ciudades

⁹⁴³ El cual cuenta con un desarrollo tecnológico y arreglo institucional preliminar previos entre de 2012 y 2018. Para alimentar el SIGOT, las entidades con injerencia en ordenamiento territorial de nivel nacional y regional aportarán la información y los instrumentos formulados e implementados para el ordenamiento territorial según sus competencias y escalas de actuación. Así mismo, las entidades territoriales aportarán la información de sus instrumentos de planeación (POT, POD, PEMOT); y los esquemas asociativos, la información geo-referenciada de sus planes y proyectos

⁹⁴⁴ La información georreferenciada deberá cumplir con el estándar ISO 19152 y su adaptación a Colombia con el modelo LADM -COL. Este podrá tener interoperabilidad con el modelo de administración de tierras.

⁹⁴⁵ Lo anterior con sujeción a lo indicado por la ley 152 de 1994 y la ley 388 de 1997, y con el desarrollo de criterios de seguimiento a la articulación para tal fin

⁹⁴⁶ Modelo de Dominio de Administración de Tierras

MinTIC, DNP e IGAC articularán la elaboración de instrumentos vinculantes para la aplicación de modelos de interoperabilidad LADM-COL en los sectores que se prioricen.

Fortalecimiento Institucional del Gobierno nacional para la determinación de la cadena de valor del catastro multipropósito, estableciendo de esta manera la gobernanza del sistema y fijando los determinantes para la incursión de más entidades relacionadas con el territorio.

Implementación de una arquitectura intersectorial para el Catastro Multipropósito que favorezcan los flujos de información oficial a nivel de predio.

Definición de los mecanismos para la administración interinstitucional del sistema, que requiere la integración del catastro y de registro de instrumentos públicos.

Indicador	Línea base - 2017	Meta cuatrienio (2022)
Observatorio de ordenamiento territorial nacional implementado	0	1
Sistema de Información Geográfico para el Ordenamiento Territorial SIGOT, fortalecido técnica y tecnológicamente	0	1
Plataforma de seguimiento a la integración entre POT, POD y PDT implementada.	0	1
Sistema de Información transaccional conceptualizado, diseñado e implementado en municipios piloto.	0	1
Modelos construidos según la priorización de los ejes.	12	25
Un instrumento vinculante para la aplicación del estándar ICE.	0	1
Puesta en marcha del Sistema Nacional de Información de Catastro Multipropósito (incluido data center).	0	1
Interfaces operativas con cada uno de los sistemas misionales de catastro (IGAC, Bogotá, Medellín, Cali y Antioquia) y registro.	0	1
Arquitectura intersectorial de catastro multipropósito.	0	1
Conformación de los mecanismos jurídicos, técnicos y financieros para la administración y evolución del sistema.	0	1
Número de bases de información relacionadas con la tierra interoperando.	0	1

c. Incentivar la generación de soluciones tecnológicas que permitan resolver retos de las administraciones locales y que promuevan el desarrollo regional.

Con el propósito de potenciar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública territorial, es necesario incentivar la creación de herramientas técnicas y tecnológicas, con una alta participación del sector privado, dirigidas a las entidades territoriales que les permitan mejorar sus capacidades de gestión y la optimización en el uso de sus recursos. Esto contribuye a generar confianza entre los ciudadanos

y las instituciones del Estado, y también facilita el cumplimiento de las distintas obligaciones que los departamentos y municipios tienen con respecto, por ejemplo, a la elaboración de reportes de información a entes de vigilancia y control, así como al Gobierno nacional.

El DNP implementará el Modelo de Gestión Territorial por medio del desarrollo de un software de gestión de gobierno mediante un enfoque de mercado regulado. Este modelo busca generar un ecosistema de soluciones que le permitan a las entidades territoriales mejorar su gestión, incrementar la transparencia y rendición de cuentas, así como facilitar el reporte de información a las entidades de control y del gobierno central.

A mediano plazo, estas soluciones deben ser interoperables con todos los sistemas de información existentes del Gobierno central como el SECOP II, SIGEP II, SUIF, SIIF, entre otros (ver línea Vernos juntos en el territorio: fortalecimiento de la institucionalidad y manejo de conflictos socioambientales para la sostenibilidad local y la equidad), y servir como recipiente de información para reporte a entidades de seguimiento y/o control (Contaduría, Contraloría, Contralorías Departamentales, DNP, entre otros). Las herramientas deben permitir un esquema de cobro como servicios y tendrán funcionalidades asociadas a la generación de reportes automáticos, de inteligencia de negocios, analítica de datos y datos abiertos.

Con el fin de contribuir a generar sistemas de aplicaciones integradas para entidades territoriales (GRP), el DNP, definirá un esquema general, partiendo de la premisa de intervenir el mercado de software al que acceden los municipios, a través de la construcción de un estándar que contemple los requerimientos necesarios (funcionales, técnicos y de servicio) que deben cumplir las herramientas de software. También se definirán las condiciones mínimas requeridas para su operación y mantenimiento, para incentivar economías de escala en este ámbito, abarcar simultáneamente todas las regiones del país y generar resultados en un menor tiempo.

Mi plan, tu plan, nuestro país. El DNP desarrollará una plataforma virtual con inteligencia artificial que permita ir formular en línea los programas de gobierno y planes de desarrollo territorial. Esta herramienta permitirá construir el diagnóstico, bien sea del departamento o del municipio, con base en indicadores comparables, estandarizados y oficiales, extraídos de diversos sistemas de información; incluir otros indicadores calculados por las entidades territoriales y así tener un abanico completo de la situación actual del municipio/departamento; elaborar la parte estratégica del plan que responda a las necesidades de las entidades territoriales; alinear programas y proyectos de inversión; seleccionar de una batería de productos e indicadores de resultado los indicadores que permitan hacer seguimiento de forma estandarizada y homogénea a los PDT; entre otras funcionalidades. Adicionalmente, esta herramienta interoperará con la plataforma de seguimiento a Planes de Ordenamiento Territorial (Ver línea A. *Política e inversiones para el desarrollo regional del Pacto por la Descentralización*).

Indicador	Línea base - 2017	Meta cuatrienio (2022)
Una herramienta tecnológica que permita estandarizar procesos de planeación y gestión a nivel territorial, en el marco del fortalecimiento a Entidades Territoriales.	0	1
Municipios con el módulo de gestión financiera y de gestión administrativa del Modelo de Gestión Territorial implementados.	0	200
Una plataforma virtual con inteligencia artificial que permita formular planes de desarrollo territoriales utilizando diversos servicios informáticos.	0	1

3. Referencias

- ANDI. (18 de octubre de 2018). *Economía digital*. Obtenido de Portal ANDI: <http://proyectosandi.com.co/Libro2/Paginas/assets/docs/capitulo-02.pdf>
- Banco Mundial. (2016). Reportes de los Municipios para el Nivel Central de Gobierno en Colombia: Diagnóstico y Recomendaciones
- Baghwati, J. (1988). Poverty and Public Policy. *World Development*, 16(5), 539-565.
- Bonet, J., & Gerson Javier Pérez V, J. A. (Julio de 2014). Contexto histórico y evolución del SGP en. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*(205).
- DNP (A). (2018). *Indice de Desempeño Integral*.
- DNP. (2017). Cálculos de la DDRS a partir de información en Agronet, basada en datos Finagro.
- DNP. (2017). *Nueva Medición del Desempeño Municipal. Primer informe de resultados: Resultados 2016*. Bogotá D.C.: DNP.
- OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. Paris : OECD Publishing.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. (7 de Noviembre de 2018). Colombia Tic. Obtenido de Esadísticas: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-47270.html>
- World Bank. (2009). *World Economic Report 2009. Reshaping Economic Geography*. Washington DC.

Pactos regionales

Introducción

Como se menciona en las líneas anteriores del pacto *conectando territorios, gobiernos y poblaciones*, es necesario aprovechar el potencial de desarrollo de todas las regiones para generar oportunidades de crecimiento y equidad. Esto implica por un lado conectar territorios e impulsar el crecimiento y la productividad según la vocación de cada región para aumentar la participación de las regiones en el PIB nacional, la cual está concentrada en unos pocos departamentos; y, por otro lado, conectar gobiernos y poblaciones en todas las regiones con acceso a mercado, bienes públicos e infraestructura social para la equidad.

De acuerdo con las tipologías de subregiones funcionales (RIMISP, 2018), los territorios funcionales que son predominantemente urbanos concentran el 64% de la participación en el PIB nacional, concentran el 54% de la población y tienen solo el 4% de la extensión del territorio nacional. Por el contrario, en la zona definida como rural cercana a la ciudad donde se concentran las actividades agropecuarias, se localiza el 14% de la población, tienen una extensión del 18% del territorio nacional pero solo aportan el 10,5% a la producción nacional (Tabla 49).

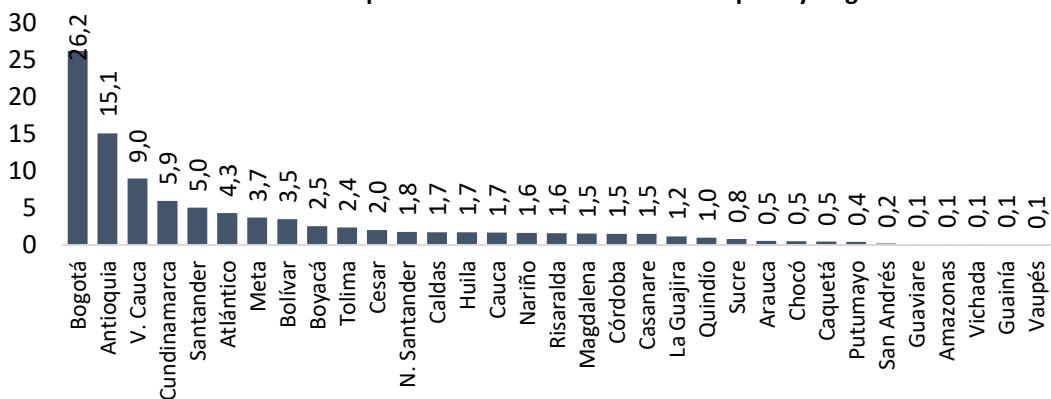
Tabla 49. Participación subregiones funcionales en población, extensión y PIB

Tipologías subregiones funcionales	Población	Extensión	Participación en el PIB* (2017)
Predominantemente urbano	53%	4%	63,6%
Intermedio	23%	20%	18%
Rural cercano a ciudad	14%	18%	10,5%
Rural disperso	11%	57%	7,9%

Fuente: DNP con base en DNP-RIMISP 2018. Nota la participación del PIB se hace con base en el valor agregado de cada municipio al PIB del DANE.

La baja participación de unos departamentos en el PIB nacional evidencia este desaprovechamiento de las potencialidades de unas regiones (Gráfica 154).

Gráfica 154. Participación en el PIB nacional 2017 deptos. y Bogotá



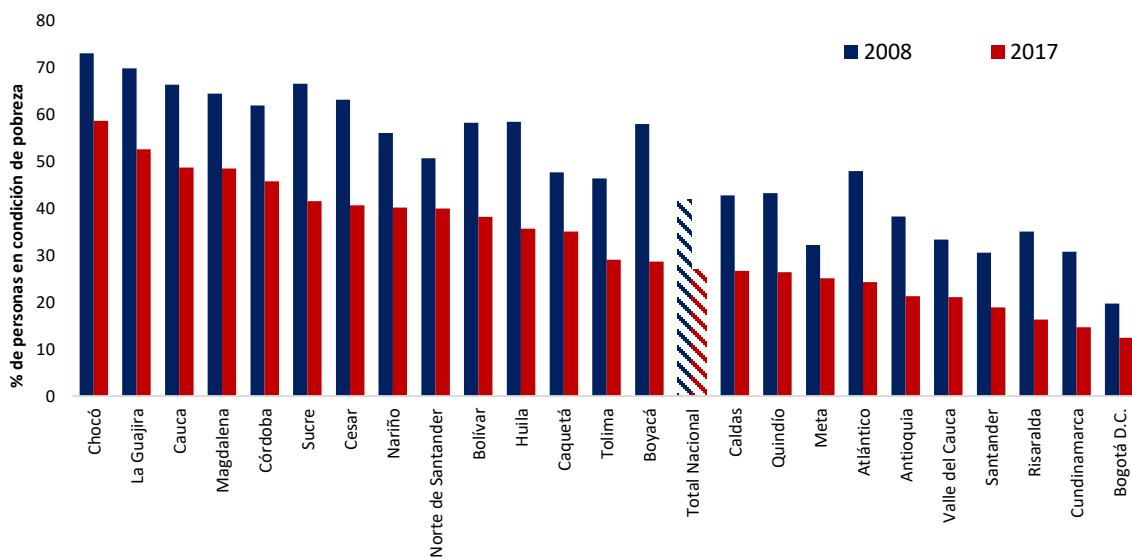
Fuente: DANE, 2017.

Este desaprovechamiento del potencial productivo de todas las regiones se evidencia también en las diferencias en términos de oportunidades sociales y alta pobreza de algunas regiones del país. Si bien a nivel nacional, durante la última década, 5,4 millones de personas han salido de la pobreza monetaria⁹⁴⁷ en Colombia y se ha consolidado la clase media que en 2014 superaba la población en condición de pobreza; sin embargo, estas trayectorias de salida de pobreza y consolidación de clase media no se han dado de igual forma en todo el territorio nacional.

Mientras que algunos departamentos tales como Boyacá y Sucre presentaron una reducción de más de 25 puntos porcentuales en la pobreza monetaria en la década anterior, Meta, Norte de Santander, Chocó, Santander, Caquetá y Valle del Cauca han presentado una disminución inferior con una reducción de 1,4 puntos porcentuales anuales en promedio (Gráfica 155). Lo anterior con el agravante de que los departamentos que históricamente se han visto más afectados por su problemática social, continúan teniendo niveles de pobreza que duplican el valor nacional (en Chocó y La Guajira persisten tasas de pobreza monetaria superiores al 50%).

⁹⁴⁷ La pobreza monetaria se mide a partir de la estimación de un referente de ingreso por persona mensual departamental. Ingresos inferiores a este límite califican a la persona como en situación de pobreza monetaria, para más información consultar las cifras de pobreza del DANE.

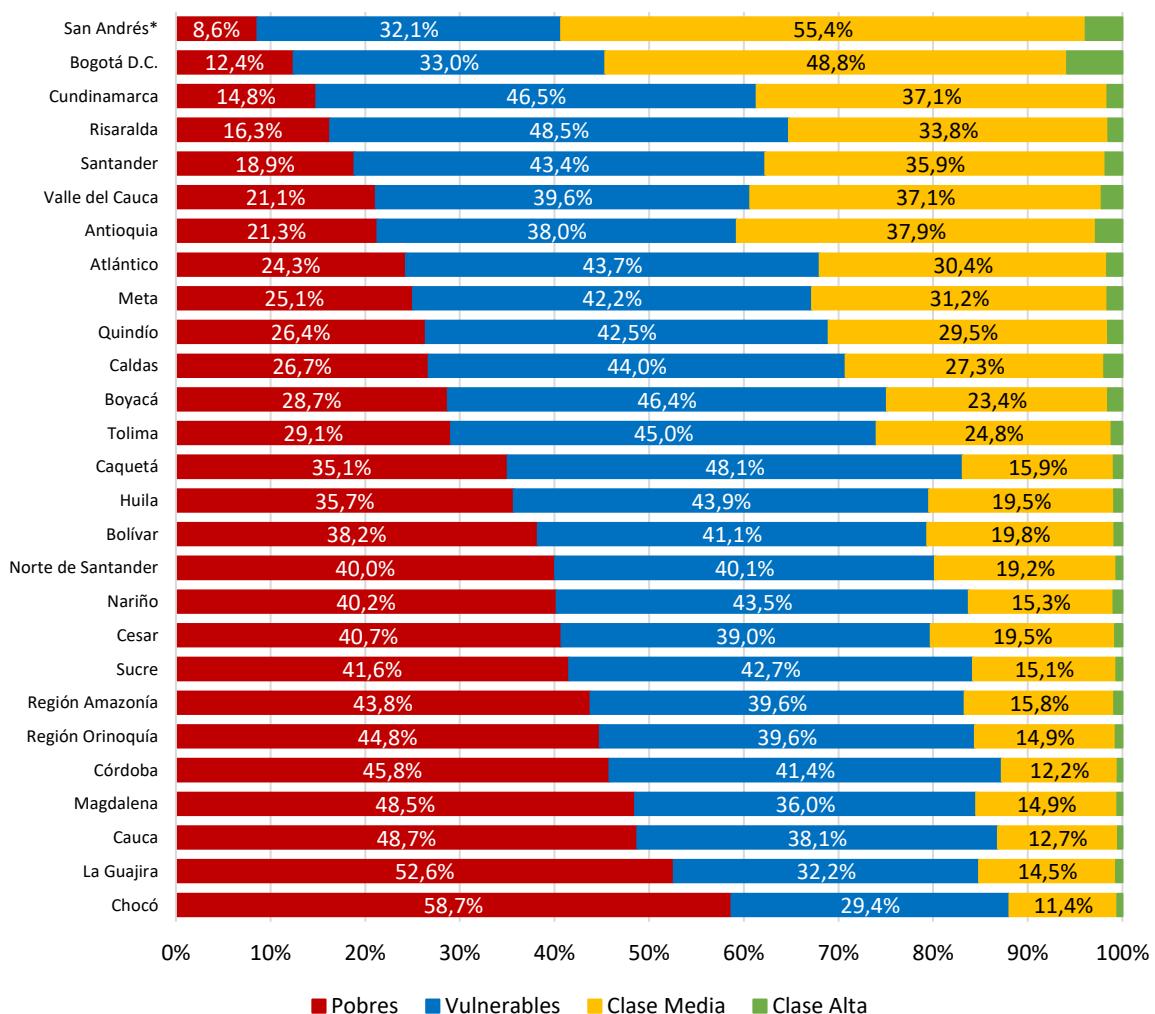
Gráfica 155. Pobreza monetaria departamental 2008-2017



Fuente: DANE con base en GEIH. Nota: Solo hay 24 departamentos representativos en la GEIH, región Orinoquía y Amazonía se construye según promedio ponderado de la pobreza en zona rural dispersa.

Dada heterogeneidad en el desarrollo en los departamentos, la distribución por clases sociales en escala departamental es diversa. En diez departamentos y en Bogotá, la clase media efectivamente supera la población en condición de pobreza. Es decir, en gran parte del país persiste una clase media débil, superada en su mayoría por la población en condición de vulnerabilidad y una población en condición de pobreza que en 14 departamentos resulta ser la clase predominante (Gráfica 156).

Gráfica 156. Composición de clases sociales por departamento 2017



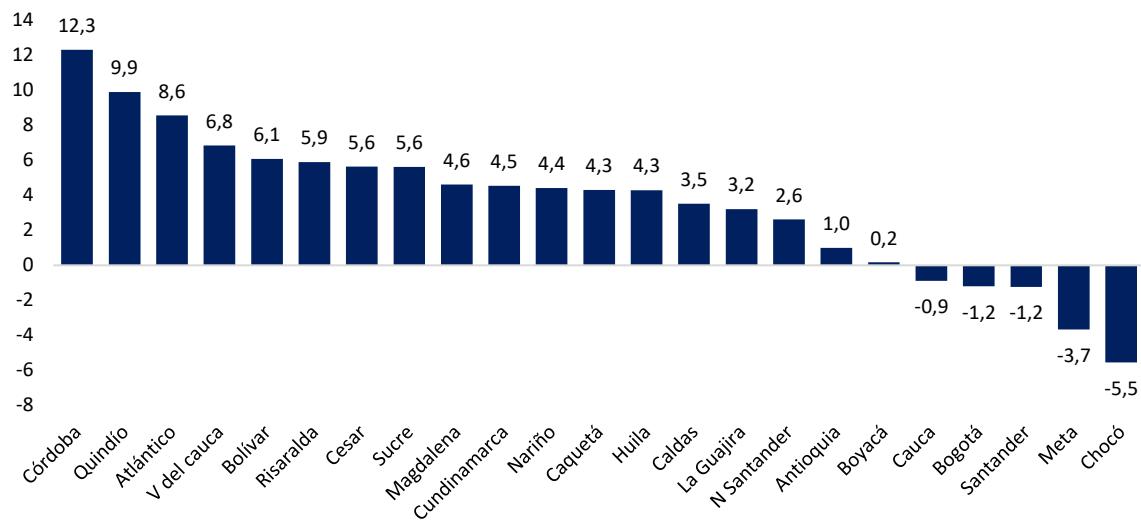
Fuente: DNP a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares- GEIH, con base en López-Calva y Ortiz-Juárez, 2011. Nota: Solo hay 24 departamentos representativos en la GEIH, región Orinoquia y Amazonia se construye según promedio ponderado de la pobreza en zona rural dispersa. San Andrés es con datos 2016.

Estos resultados evidencian que el desarrollo en Colombia ha estado concentrado especialmente en unos pocos lugares, principalmente en el sistema de ciudades, y no se ha aprovechado el potencial de desarrollo de todas las regiones del país. Aunque la concentración de las actividades económicas es una tendencia inevitable del desarrollo, pues la existencia de economías de aglomeración y economías de escala favorecen el ambiente concentrado para los negocios, aumentando la eficiencia en la operación de las firmas, la consolidación de grandes compañías y el empleo (Brueckner, 2011), este desbalance no debería traducirse en inequidad y generar oportunidades desiguales a nivel territorial.

De acuerdo con un estudio reciente elaborado por el DNP, durante la década pasada, haber nacido en Córdoba aumentaba la probabilidad de salir de pobreza en 12,5 puntos porcentuales frente a la probabilidad que tenía un colombiano promedio de salir de dicha condición. Asimismo, haber nacido

en Chocó reducía la probabilidad de salir de pobreza en 5,5 puntos porcentuales. Es decir, la probabilidad de salir de la pobreza varía según el lugar de nacimiento, evidenciando las disparidades geográficas e inequidad en oportunidades Ariza y Gómez (2018). Un mismo individuo (con el mismo logro educativo, empleo condiciones del hogar, entre otros) que nace en un hogar pobre, tiene una menor oportunidad de superar su condición de pobreza si nace en Cauca, Bogotá, Santander, Meta o Chocó, que si hubiera nacido en uno de los restantes departamentos (Gráfica 157).

Gráfica 157. Cambio en la probabilidad de salir de la pobreza monetaria por departamento de residencia frente a la probabilidad promedio de salida de pobreza monetaria



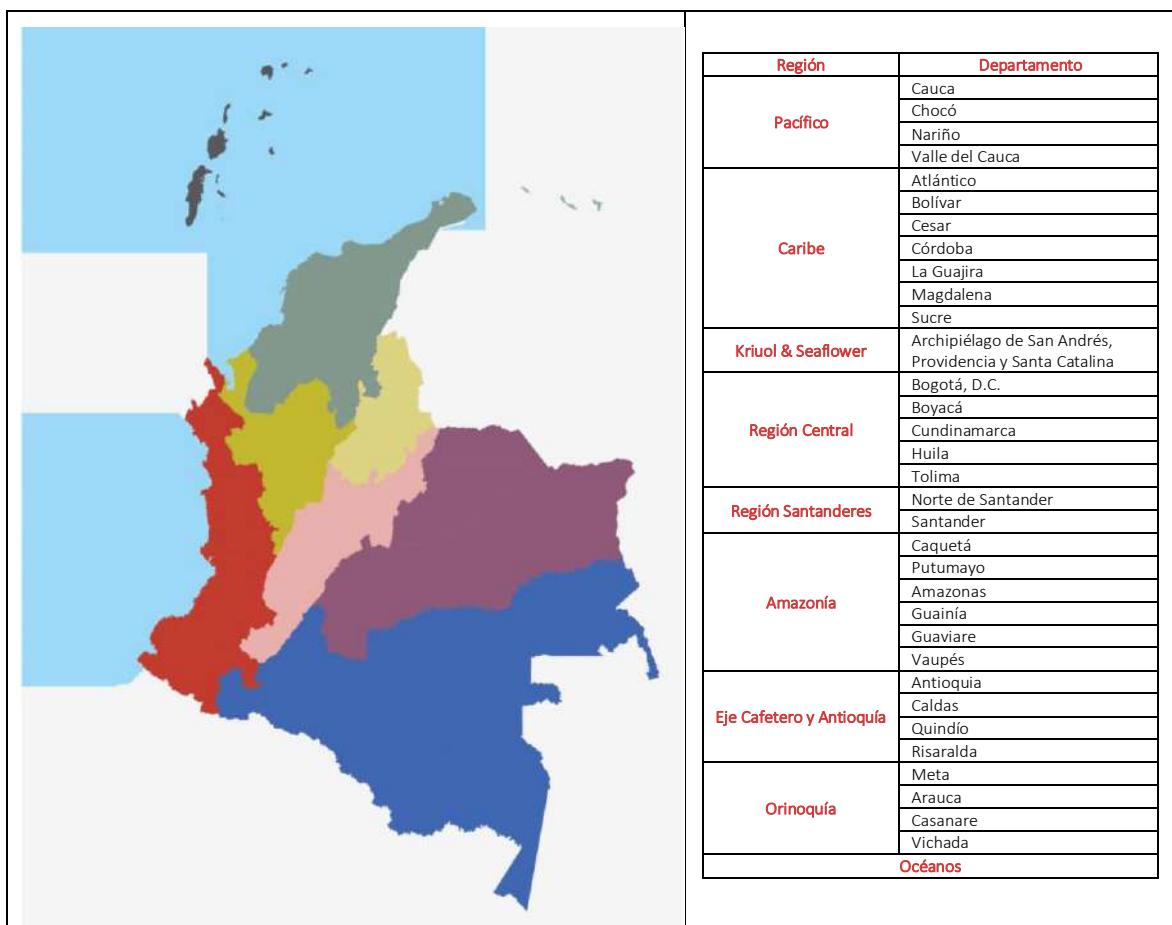
Fuente: (Ariza & Gómez, 2018). Nota: el ejercicio construye datos repetidos para hogares encuestados entre los dos extremos de GEIH 2008-2017 a partir de la metodología de seudo panel.

Garantizar trayectorias sostenibles y aceleradas de superación de pobreza monetaria para la igualdad de oportunidades, implica entonces dinamizar el desarrollo de todas las regiones. Para esto, no es suficiente con una redefinición de la política social a nivel territorial, que si bien puede desplegar una oferta de bienes y servicios que garantice las condiciones sociales suficientes para el bienestar de la población, no puede asegurar su sostenibilidad en el tiempo por sí sola. Estos territorios rezagados requieren una dinamización económica que les provea recursos suficientes para poder superar la pobreza a la que se enfrentan y asegurar que las generaciones posteriores no se encuentren en riesgo de caer nuevamente en esta condición. Es necesario dinamizar el desarrollo económico tanto para la inclusión social como productiva aprovechando el potencial y vocación de cada región.

En este sentido, las propuestas presentadas en estos nueve pactos regionales (Gráfica 158) buscan generar las políticas e inversiones necesarias para conectar y empoderar a las regiones y potenciar las vocaciones de cada región. El objetivo es que estos pactos permitan garantizar la equidad mediante la priorización de inversiones y políticas necesarias para la transformación social y productiva de cada región complementando la visión regional y las políticas para impulsar el enfoque regional del capítulo *Conectando territorios, gobiernos y poblaciones*.

Cada pacto representará la hoja de ruta para una llegada coordinada de la inversión en el territorio, así como la articulación de los esfuerzos entre los niveles de gobierno, encaminados a la convergencia de esa visión dinamizadora para la región compartida entre nación-territorio, que serán implementados bajo la nueva estructura de nuevos Contratos-Plan durante este cuatrienio.

Gráfica 158. Los nueve pactos regionales del Plan Nacional de Desarrollo



Nota este mapa no está a escala y se usa con fines informativos

Fuente: DNP- Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional (DDDR).

Estas nueve regiones reflejan, por un lado, los esfuerzos recientes de asociatividad en Colombia a nivel supra departamental con la creación de las Regiones Administrativas de Planificación (RAP)⁹⁴⁸, mediante las cuales se espera coordinar esta visión nación-territorio y la implementación del Pacto Territorial – Contrato-Plan, por otro son un reconocimiento al potencial de desarrollo hasta ahora

⁹⁴⁸ Este es uno de los instrumentos para la asociatividad territorial en pro de una visión regional creados en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011. La RAPE Central constituida en septiembre de 2014 con los departamentos de: Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Meta y Bogotá D.C. La RAP Pacífico constituida en diciembre 2016 con los departamentos de Chocó, Valle del Cauca, Nariño, y Cauca. La RAP Caribe se constituyó en octubre de 2017 con los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Magdalena, La Guajira y Sucre. La RAP Eje Cafetero constituida en junio de 2018 por Caldas, Quindío y Risaralda. Al momento de elaboración del Plan las gobernaciones de Putumayo, Caquetá, Guainía, Guaviare, Amazonas, Vaupés, Vichada, Casanare y Arauca estaban en discusiones para la elaboración de la RAP Amazonia-Orinoquía.

desaprovechado de dos regiones: la región insular *Kriuol and Seaflower Region* y la riqueza marítima en el pacto de Océanos.

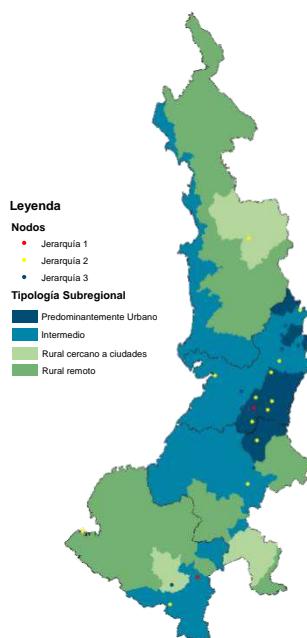
La visión recogida en estos capítulos y la priorización de apuestas estratégicas fue construida de forma participativa desde las regiones con insumos de las RAP y las gobernaciones en diálogos departamentales, ocho talleres regionales⁹⁴⁹ participativos con actores locales públicos y privados tales como, las Comisiones Regionales de Competitividad y con insumos de universidades regionales.

⁹⁴⁹ Siete talleres regionales fueron elaborados con el apoyo de la Unión Europea, en el marco de un proyecto liderado por la GIZ con Econometría Consultores. Los aliados regionales que apoyaron los ejercicios fueron: en la Orinoquía Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental- Cordepaz; en el Pacífico la Fundación para el Desarrollo Integral del Pacífico- FDI; en los Santanderes el Centro Regional de Gestión para la Productividad e Innovación de Boyacá- CREPIB; en el Caribe la Fundación para el Desarrollo del Caribe- Fundesarrollo; en Antioquia la Fundación para el Progreso de Antioquia- Proantioquia; en el Eje Cafetero el Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales- CRECE; y, en la Región Central la Cámara de Comercio de Bogotá y el Centro de Productividad del Tolima. Al ejercicio también contribuyeron las Comisiones Regionales de Competitividad, las Cámaras de Comercio y las Regiones Administrativas y de Planificación- RAP. El Taller de la Región Amazonia “La Amazonia en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Duque” fue liderado por la oficina de paz de la Universidad de la Amazonía, con apoyo del DNP. El taller de san Andrés, Santa Catalina y Providencia se hizo en el marco de la Comisión de Fronteras con apoyo de Cancillería.

XVI. Pacto Región Pacífico: Diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible

A. Visión regional

Gráfica 159. Mapa de las subregiones funcionales Pacífico



Fuente: RIMISP, 2018.

Tabla 50. Departamentos integrantes de la región Pacífico

Región	Departamento
Pacífico	Cauca
	Chocó
	Nariño
	Valle del Cauca

La región Pacífico está ubicada en una posición geográfica privilegiada, dado que es la conexión de Colombia con la Cuenca del Pacífico. Además, cuenta con una gran diversidad ambiental y cultural, puesto que allí confluyen diversos grupos étnicos y se encuentra gran parte del Chocó biogeográfica. Dentro de la región se pueden diferenciar dos zonas geográficas que, debido a sus características ambientales, productivas y sociales, tienen potencialidades y desafíos diferenciados.

La zona del litoral presenta altos niveles de ruralidad, allí se ubica la mayor parte de las áreas protegidas y las comunidades étnicas, además sus costas albergan el puerto intermodal que más carga mueve en el país, Buenaventura. Las actividades económicas de esta zona están asociadas principalmente a los servicios sociales, la agricultura, la minería y el comercio. Por otra parte, la zona andina cobija la mayoría de los nodos de desarrollo de la región, allí se ubican las principales aglomeraciones urbanas, incluidas tres de las capitales departamentales, excepto Quibdó. Las actividades económicas de esta franja están concentradas en la manufactura, los servicios empresariales y la agroindustria.

Debido a las características propias de la región, el Pacífico tiene un gran potencial logístico, agroindustrial y ambiental para fortalecer su desarrollo, ampliar las oportunidades de su población y mejorar la equidad entre sus territorios. Sin embargo, para lograr estos objetivos es necesario hacer frente a deficiencias que limitan el desarrollo económico y social, y que se relacionan con aspectos tales como: (i) la deficiente conectividad espacial que dificulta la integración de la región y eficiencia del sistema portuario y logístico; (ii) la baja cobertura en servicios públicos que afecta el bienestar de la población, especialmente la que habita en zonas rurales del litoral; (iii) la baja generación de valor agregado, que conlleva al desaprovechamiento de las ventajas competitivas de la región; y, (iv) la creciente degradación de los ecosistemas y el bajo aprovechamiento de la riqueza ambiental.

B. Diagnóstico

El Pacífico colombiano es un territorio que propende por la “diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible”. Esta visión⁹⁵⁰ busca hacer frente a dificultades socioeconómicas que han menoscabado la potencialidad de la región en términos de bienestar, crecimiento económico y sostenibilidad ambiental. La pobreza es una de las dificultades que más afecta a la región, el Chocó es el departamento con el mayor índice de pobreza monetaria en la región con el 58,7%, es decir, 2,43 veces más alta que el promedio nacional. Los departamentos de Cauca (48,7%) y Nariño (40,2%) también presentan niveles de pobreza superiores al nacional que se ubicó en 26,9 (DANE, 2017). Por su parte, el Valle del Cauca obtuvo una incidencia de 22,0, que lo ubica 10,09 puntos porcentuales por debajo de la pobreza regional (32,1) y a 5,8 puntos porcentuales de la nacional.

Adicionalmente, el Pacífico es una región que tiene una baja productividad en comparación al resto del país y entre sus departamentos. La región aporta 13,5% del PIB nacional, donde el Valle del Cauca aporta 71%, mientras que Chocó solo 3,3%. Esto sumado a que Chocó está dentro de los cinco departamentos con menor PIB per cápita (7,3 millones mientras que el promedio nacional es de 17,6 millones). Esta diferencia también se observa en los principales sectores de producción. En

950 Esta visión compila las apuestas e iniciativas identificadas por diferentes actores de los 4 departamentos (RAP Pacífico, Gobernaciones, Alcaldías, sectores sociales, sector privado), que fueron recogidas en los espacios de participación destinados para la construcción de este capítulo (taller regional realizado el 17 de octubre en Popayán por el DNP y Econometría, y las respectivas mesas departamentales).

2016, los servicios empresariales y sociales, la industria manufacturera y el comercio representaron el 71,1% de la economía regional, con alta concentración en la zona andina, donde está la mayor actividad empresarial. En contraste, el litoral sigue jalonado por actividades económicas asociadas a la agricultura⁹⁵¹ y la minería.

Una de las limitaciones que pone el freno al desarrollo regional es la conectividad e infraestructura de transporte. La salida al océano Pacífico para movilizar los productos desde y hacia los puertos depende de dos corredores: Cali–Buenaventura y Pasto-Tumaco (DNP, 2015); y la mayoría de las vías carreteras se encuentran concentradas en la zona andina, así como la infraestructura férrea y aeroportuaria. En las otras zonas, como en el litoral, el transporte intermodal es importante debido a que el 45,9% del área de la región se encuentra en zonas predominantemente rurales remotas (DNP - RIMISP, 2018). Sin embargo, el precario desarrollo del sistema intermodal hace que en departamentos como el Chocó se tome 1.198 minutos conectarse al nodo de desarrollo más cercano, 82 minutos más que el promedio nacional y 720 más que para el promedio de la región.

Por otra parte, los rezagos en cobertura de los servicios públicos limitan la calidad de vida de los habitantes del Pacífico, especialmente de los que habitan en el litoral, al tiempo que afectan la competitividad de la región⁹⁵². Según datos del REC 2016⁹⁵³, la cobertura en acueducto rural fue 35,97% para la región, y 26,61% en el litoral. En cuanto a la cobertura de alcantarillado rural este indicador fue de 17,34% y 16,29%, respectivamente⁹⁵⁴.

La presencia de cultivos ilícitos es otra de las problemáticas que afectan a la región. Según el SIMCI 2018, el Pacífico concentra el 38% del total de área sembrada de coca, siendo Nariño y Cauca los departamentos con el mayor número de hectáreas cultivadas (45.735 y 15.960, respectivamente); aunque el departamento con mayor crecimiento en los cultivos fue el Valle del Cauca (68%). Esta problemática se presenta especialmente en la zona del litoral, en áreas cercanas a cauces de ríos y también en áreas protegidas (SIMCI-UNODC, 2018).

El conjunto de estas problemáticas también afecta el ecosistema ambiental del litoral Pacífico. Según el IDEAM, la deforestación en 2016 fue de 29.009 hectáreas, siendo Chocó el segundo departamento con mayor deforestación en el país. Adicionalmente, en 2014, UNODC reportó 79.000 hectáreas con evidencia de afectación por explotación de oro de aluvión concentradas principalmente en los departamentos de Chocó y Antioquia. Por este fenómeno se reporta pérdida de coberturas vegetales de alto valor ambiental cuya concentración fue de 77% en el Chocó (SIMCI

⁹⁵¹ La región tiene potencialidades en materia de cadenas productivas agroindustriales en pesca y acuicultura, madera, frutas, café, y cacao, entre otras, que deben ser optimizadas usando procesos de ciencia, tecnología e innovación.

⁹⁵² Las bajas coberturas y calidad de los servicios, así como el rezago en infraestructura y las disparidades territoriales se ven reflejados en el puntaje del pilar de infraestructura del Índice Departamental de Competitividad - IDC 2017, en el que el Valle del Cauca ocupó el puesto 5, Cauca el 21, Nariño el 22 y Chocó el 24, entre 26 departamentos.

⁹⁵³ Reporte de Estratificación y Coberturas (REC) del Sistema Único de Información (SUI) de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

⁹⁵⁴ Para el caso de electricidad rural, en 2017 la cobertura de la región fue 86,7% (78,3% en la zona litoral) 89 y la penetración a internet fue 3,1% para el Pacífico y 1,2% para el litoral. Al comparar estos últimos dos datos con el promedio nacional, 89% para electricidad rural y 3,9% en internet, se hace aún más evidente el rezago de la región.

- UNODC, 2016). Esta situación está poniendo en peligro la biodiversidad del Pacífico y su riqueza hídrica. Es importante resaltar que la mayor funcionalidad en la subregión es la ambiental (47,9% del área) (DNP - RIMISP, 2018), entre otras cosas porque el Pacífico hace parte del Macizo colombiano, lugar donde nacen los ríos que abastecen al 70% de las fuentes de agua dulce del país; y donde también se encuentra una parte del Chocó biogeográfica, ecosistema único en el mundo que alberga el 10% de la biodiversidad del planeta.

C. Pacto regional

Teniendo en cuenta el diagnóstico de la sección anterior, el Pacto por el Pacífico del presente Plan Nacional de Desarrollo plantea estrategias de articulación nación-territorio para avanzar en el cumplimiento de los siguientes objetivos:

1. Mejorar la infraestructura de transporte intermodal, portuaria y logística de la región: conectar a Colombia con la cuenca del Pacífico, implica mejorar la conexión entre los centros de producción y acopio del país con los puertos, así como ampliar la capacidad logística para ofrecer mayor agilidad y facilitar los procesos asociados al comercio exterior.
2. Potencializar el desarrollo productivo según las vocaciones propias de la región: incrementar la generación de valor agregado supone el aprovechamiento de las ventajas competitivas de los territorios. Es por eso por lo que, a partir del conocimiento sobre las vocaciones productivas, se espera potenciar la productividad de las actividades legales.
3. Generar mayor cobertura y calidad en la provisión de servicios públicos: mejorar la calidad vida de las personas e incrementar la competitividad de la región se logra alcanzando unos niveles mínimos de bienestar, dentro de los que se incluye la provisión de servicios públicos.
4. Mejorar la gestión ambiental de la región fortaleciendo el ordenamiento territorial: abordar la gestión ambiental desde un enfoque ecosistémico permite reconocer la interrelación que existe entre la preservación del medio ambiente, la productividad y la gestión del riesgo.

Esto, con el fin de lograr que el Pacífico se convierta en una región más próspera, y donde se materialice la visión de “diversidad para la equidad, la convivencia pacífica y el desarrollo sostenible”.

Además, estos objetivos y los proyectos propuestos para su cumplimiento se encuentran alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que refleja el compromiso de la Nación en la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, la lucha contra el cambio climático y la paz, temas con una alta relevancia para esta región del país.

Tabla 51. Resumen pacto Pacífico⁹⁵⁵

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Mejorar la infraestructura de transporte intermodal, portuaria y logística de la región	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar conectividad entre los departamentos de Nariño y Chocó • Fortalecer la infraestructura portuaria de la región • Mejorar la oferta de servicios logísticos para el desarrollo productivo. 	<p>Promover infraestructuras logísticas especializadas (pendiente de estudios de factibilidad)</p> <p>Corredor intermodal Orinoquía – Pacífico (pendiente de estudios)</p> <p>Vía Popayán – Guapi (pendiente de estudios)</p> <p>Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y la navegación aérea de los aeropuertos de Cali, Popayán, Pasto, Ipiales y Buenaventura</p> <p>Navegabilidad de los ríos Atrato y San Juan</p> <p>Asistencia técnica y cofinanciación a las entidades territoriales, para el fortalecimiento de la gestión aeroportuaria en aeródromos de su propiedad</p>	Transporte y logística bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad	 
Potencializar el desarrollo productivo según las vocaciones propias de la región.	<ul style="list-style-type: none"> • Cadenas productivas agroindustriales y turísticas • Desarrollo rural que fomenten la prevención y sustitución actividades ilícitas • Promover la Marca Pacífico 	<p>Cadenas productivas de: turismo, pesca y acuicultura, actividades pecuarias, agrícolas y maderables</p> <p>Centros de abastecimiento y comercialización agropecuaria subregional</p> <p>Proyecto de distritos de riego y drenaje</p> <p>Programa para recuperar la identidad cultural - Marca Pacífico</p>	Emprendimiento y productividad	   
Generar mayor cobertura y calidad en la provisión de	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura y calidad de los servicios de acueducto, alcantarillado y 	<p>Infraestructura energías alternativas</p> <p>Cobertura y mejora de la calidad de los servicios de</p>	Equidad: política pública moderna	

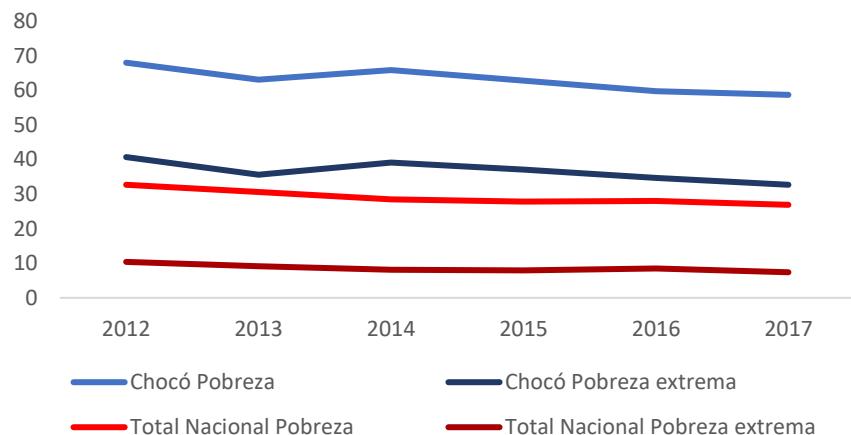
⁹⁵⁵ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la Nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
servicios públicos	saneamiento básico, energía eléctrica y gas • Alternativas para mejorar la cobertura de servicios públicos en zonas rurales	acueducto, alcantarillado y saneamiento Planta de regasificación del Pacífico	para la inclusión social y productiva Pacto por la calidad y eficiencia de los servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	
Mejorar la gestión ambiental de la región fortaleciendo el ordenamiento territorial	• Ordenamiento territorial con énfasis en ordenamiento ambiental y gestión del riesgo • Sentencia T622-16 Río Atrato • Pago por servicios ambientales e incentivos a la conservación y preservación de los recursos naturales	Modelo de ordenamiento regional Recuperación de las cuencas del río Atrato y otras cuencas hidrográficas estratégicas - Conservación y preservación del Chocó Biogeográfica Restaurar y rehabilitar las zonas ambientales impactadas por el desarrollo de actividades ilegales	Sostenibilidad Ambiental: producir conservando, conservar produciendo	

D. Estrategias diferenciadas en el Pacífico

1. Chocó

Gráfica 160. Comparación pobreza y pobreza extrema entre el Chocó y el total nacional



Fuente: (DANE, 2018)

El Chocó presenta el mayor índice de pobreza del país. Entre 2012 y 2017, la pobreza del departamento disminuyó 9,6 puntos porcentuales (p.p.) y la pobreza extrema se redujo en 8,0 p.p., comparados con una reducción en el total nacional de 5,8 p.p. y 3,0 p.p. respectivamente. Sin embargo, para 2017, el Chocó tuvo 4,4 veces más pobres extremos frente al promedio nacional, y 2,2 más pobres.

Estas dificultades también se observan en servicios públicos domiciliarios. Según datos del REC 2016, existe una diferencia de 27,5 p.p. entre la cobertura de alcantarillado nacional y la del Chocó; esta situación también se evidencia en el servicio de electricidad rural, donde la diferencia es de 19,2 p.p.

Teniendo en cuenta lo anterior, y atendiendo a los compromisos existentes con el departamento del Chocó, el Plan Nacional de Desarrollo ha diseñado estrategias diferenciadas para el este departamento, que se recogen en el pacto nacional por la “Equidad” en las líneas de “*Nadie se queda atrás: acciones diferenciadas para territorios rezagados*” y “*Estrategia para el desarrollo integral del Chocó y sus pueblos indígenas*”.

Adicionalmente, el presente capítulo plantea acciones para que el departamento del Chocó pueda desarrollar plenamente sus potencialidades por medio del aprovechamiento de sus funcionalidades en materia ambiental, económica y de servicios. Estas iniciativas se encuentran en el Pacto Regional Pacífico.

2. Fondo “Todos somos PAZcífico”

Con el fin de dar solución a las diferencias territoriales existentes entre la zona del litoral y la andina, el Gobierno nacional seguirá apoyando la labor que viene desempeñando el fondo “*Todos somos PAZcífico*”, que mediante sus líneas de acción buscar mejorar las coberturas en agua y saneamiento básico, energía y conectividad en los municipios del litoral.

3. Buenaventura

Buenaventura está ubicada en una zona estratégica para el país, en su suelo se encuentra buena parte de la riqueza ambiental⁹⁵⁶ y étnica⁹⁵⁷ de la región, y por su puerto se moviliza la mayor cantidad de carga internacional del país, 13,8 millones de toneladas en 2017 (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2016). Sin embargo, al igual que ocurre con todos los municipios del litoral, es un territorio con grandes rezagos socioeconómicos. Por tal motivo, los objetivos del presente capítulo tendrán en cuenta estas dificultades de manera que el Distrito Especial se consolide mediante proyectos que: mejoran la provisión de servicios públicos, fortalecen la conectividad y las

⁹⁵⁶ El 40,5% del área total del municipio hace parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

⁹⁵⁷ El Distrito alberga nueve resguardos y 39 consejos comunitarios. Ministerio del Interior. Consejos Comunitarios Inscritos en la Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de Mininterior a Agosto – 2018.

actividades portuarias y logísticas, tan importantes para optimizar las tareas llevadas a cabo por el Puerto de Buenaventura⁹⁵⁸.

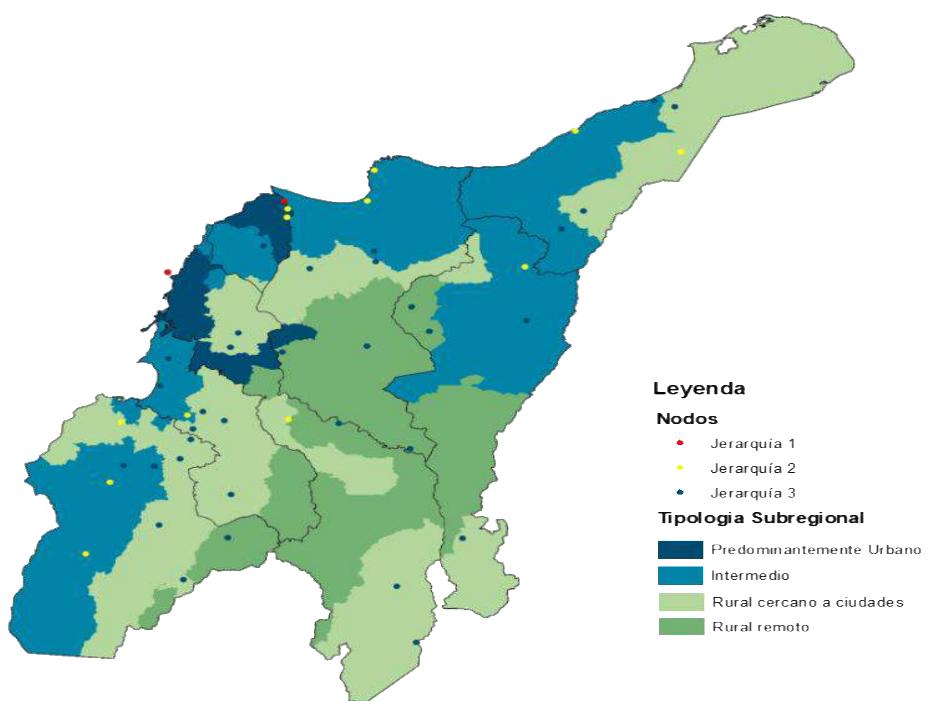
⁹⁵⁸ Adicionalmente, el Gobierno nacional está comprometido en cumplir los acuerdos suscritos con la comunidad de Buenaventura en el año 2017, continuando con la implementación de las acciones de las que trata la Ley 1872 de 2017, mediante la cual se creó el fondo de *FonBuenaventura*.

XVII. Pacto Región Caribe: Una transformación para la igualdad de oportunidades y la equidad

A. Visión regional

La región Caribe⁹⁵⁹ reconoce en la biodiversidad su principal fortaleza, de la cual se derivan potencialidades agroecológicas, mineras y pecuarias, además de una interconexión ambiental entre sistemas como la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá, el Desierto de La Guajira, la Ciénaga Grande de la Magdalena, el océano Atlántico y el nudo de Paramillo (RAP Caribe, 2018). Este postulado se respalda en el hecho de que la mayoría de sus municipios (59%) están clasificados como rurales, ya sean remotos o cercanos a ciudades, y apenas el 13,3% se consideran urbanos⁹⁶⁰ (Gráfica 161).

Gráfica 161. Mapa de territorios funcionales y nodos, región Caribe



Fuente: DNP – DDDR.

⁹⁵⁹ La RAP Caribe surge como un proceso de integración regional de los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena, Cesar, Córdoba, Guajira y Sucre y se oficializa en 2017.

⁹⁶⁰ Sistema de ciudades-DNP.

Tabla 52. Departamentos integrantes de la región Caribe

Región	Departamento
Caribe	Atlántico
	Bolívar
	Cesar
	Córdoba
	La Guajira
	Magdalena
	Sucre

Fuente: DNP – DDDR.

Para esta región se plantea un enfoque agroindustrial y de turismo alternativo como apuesta central para potenciar el desarrollo productivo. Dicho enfoque permite aprovechar las relaciones funcionales existentes en el territorio, y trabajar en intervenciones conjuntas encaminadas a explotar la contigüidad e interdependencia entre municipios, fomentando la eficiencia de las economías de escala. Sin embargo, para consolidar tal apuesta, existen retos puntuales que el presente Plan de Nacional de Desarrollo busca atender de manera prioritaria, como son: i) deficiencias en conectividad entre los siete departamentos; ii) baja calidad y cobertura en servicios públicos; ii) persistencia de zonas con alta pobreza; y, iv) desigualdades territoriales en desarrollo productivo.

B. Diagnóstico

La región Caribe enfrenta varios desafíos para dinamizar su desarrollo productivo y consolidar un camino de crecimiento sostenible en el mediano plazo. En términos de ingresos, el PIB per cápita de la región es 12 millones, cifra inferior al indicador nacional de 17 millones de pesos corrientes (DANE). Este hecho redunda en indicadores de pobreza, tanto monetaria como multidimensional, particularmente altos en la región. En 2017, el promedio simple de la pobreza monetaria de los siete departamentos de la región fue de 41,7%, lo que significa una brecha de 15 puntos porcentuales respecto al indicador nacional (26,9%); tan solo el Atlántico tiene indicador inferior al nacional con 24,3%.

Uno de los principales problemas derivados de este comportamiento en los ingresos, es la persistencia de zonas con altos niveles de pobreza, inseguridad alimentaria y desnutrición infantil. Los indicadores de mortalidad infantil en menores de un año ascendieron, en 2016, a 22 fallecidos por mil nacidos vivos, contra 17 del indicador nacional.

Naturalmente para mejorar las condiciones de la población es necesario impulsar el empleo y mejorar los ingresos de las familias, por lo que se hace necesario impulsar el desarrollo productivo intrarregional, con especial atención a las subregiones más atrasadas. La apuesta por la agroindustria y el turismo debe ser la base para la generación de empleo, ya que seis de las siete capitales tiene una tasa de empleo informal superior al 50% para el 2017. Tan solo Barranquilla con

el 48% tiene una tasa similar a las de las 23 ciudades principales analizadas por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

Otro elemento clave para la calidad de vida de la población de la región Caribe tiene que ver con el acceso de los servicios públicos de calidad. Actualmente, la provisión de estos presenta baja cobertura y calidad tanto en zonas rurales como urbanas. El reto está en integrar sistemas alternativos de potabilización con fuentes de energía no tradicionales. Un ejemplo crítico está en el caso de La Guajira que, de acuerdo con cifras de la UPME, en 2016 no alcanzó la cobertura de interconexión por hogares del nivel nacional (87,7%), sino que apenas alcanzó un rezagado 33,3%. En cuanto a acueducto y alcantarillado, apenas tres cuartas partes de la región cuentan con coberturas superiores al 50%, lo que implica que en la región 1,3 millones de personas carecen de acueducto y 4,3 millones de personas no tienen acceso a alcantarillado (Casa Grande Caribe, 2018)⁹⁶¹.

Un último elemento clave, y que constituye uno de los principales dinamizadores del desarrollo de la región Caribe es la conectividad vial. Sin embargo, diferentes actores regionales y nacionales que han participado en la elaboración del PND, identifican este aspecto como una de las limitaciones más sentidas del territorio. Por ejemplo, según información del Índice Departamental de Innovación de Colombia (IDIC) 2017, en términos de infraestructura, Sucre y Córdoba son los dos departamentos más rezagados en la región y el país, con 24 y 26 puntos respectivamente; en contraste con los 59 puntos que alcanza Bogotá, la entidad territorial mejor posicionada dentro de este pilar del IDIC (DNP, 2017).

C. Pacto regional

Las necesidades apremiantes de la región Caribe requieren acciones conjuntas y concertadas entre el Gobierno nacional y los gobiernos locales. En ese sentido, y después de una serie de ejercicios con la participación de actores regionales representativos⁹⁶², el presente PND establece los siguientes objetivos de desarrollo regional para el Caribe colombiano:

1. Conectar la región mediante implementación y adecuación de vías y una red intermodal: esta red deberá desarrollar vías al interior de la región, así como hacia el resto del país, priorizando dobles calzadas, vías secundarias y terciarias. También explorará otros modos de conectividad para este territorio.
2. Garantizar acceso y calidad de los servicios públicos de primera necesidad que respondan a las particularidades geográficas de la región: este objetivo buscará mantener y ampliar la red de energía eléctrica integrando energías no convencionales, así como la construcción de acueductos y distritos de riego subregionales.

⁹⁶¹ Cifras presentadas por Casa Grande Caribe en el taller regional Caribe, para la construcción del PND, Barranquilla, 18 de octubre de 2018.

⁹⁶² RAP Caribe, Universidades, empresa privada, sociedad civil y representantes de las entidades territoriales.

3. Promover la inclusión social y la equidad de la región: en este caso es fundamental la articulación de estrategias para unir esfuerzos encaminados a superar la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria de la región.
4. Desarrollar el potencial productivo agropecuario y turístico de la región, en línea con el pacto nacional por el emprendimiento y la productividad: se deben desarrollar factores claves para fomentar la agroindustria (clústeres productivos) y promover ofertas de turismo alternativas.

Para cada uno de ellos se priorizará un conjunto de proyectos que responde, desde un enfoque regional, a superar los retos/desafíos del Caribe, y cuyo cumplimiento dependerá del trabajo conjunto entre los entes nacionales y regionales. Estas iniciativas se enlazan con los Pactos Nacionales del PND 2018-2022 asociados a la equidad para una política pública moderna para la inclusión social y productiva, pacto por la descentralización y el empoderamiento de las regiones, pacto por los bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad y el pacto por el emprendimiento y productividad. De igual forma se vincula con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11 y 12 de la Agenda 2030. La Tabla 53 compila los objetivos y temáticas principales del pacto por la región Caribe:

Tabla 53. Resumen pacto región Caribe⁹⁶³

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos Nacionales	ODS
Conectar la región mediante implementación y adecuación de vías y una red intermodal	<ul style="list-style-type: none"> • Conectar espacialmente la región al interior y con el resto del país (dobles calzadas prioritizadas y vías secundarias y terciarias) • Generar otros modos de conectividad 	<p>Construir vías que garanticen la intercomunicación entre municipios como: Sabaneta - Palmito - Tolú Viejo – Coloso – Chalán - Ovejas; Caimito – La Unión – Sahagún; Mojana- Magangué – Cartagena.</p> <p>Implementación de las carreteras 4G con conectividad interdepartamental, priorizando la conexión de Córdoba con el Urabá Antioqueño</p> <p>Proyecto ferroviario: Cesar – Guajira: línea férrea Chiriguaná – Dibulla; Cesar – Magdalena: línea férrea Bosconia – Santa Marta.</p> <p>Consolidar el proyecto de navegabilidad y sistemas alternativos de transporte fluvial en el río Magdalena, río Sinú y otros.</p>	Conectar territorios, gobiernos y poblaciones	 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA  11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
Garantizar acceso y	• Mantener y ampliar la red de energía	Desarrollo de programa de energización de la Sierra Nevada de Santa Marta y la	Bienes públicos y	

⁹⁶³ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos Nacionales	ODS
calidad de los servicios públicos de primera necesidad que respondan a las particularidades geográficas de la región	eléctrica integrando energías no convencionales • Construcción de acueductos y distritos de riego subregionales	Serranía del Perijá, interconexión y energía renovable Construcción de acueducto regional con agua potable y productivo con Córdoba, Bolívar y Sucre Plan de manejo ambiental para el acuífero de Morroa para el abastecimiento de los municipios que se benefician de este	recursos naturales para la productividad y la equidad	 
Promover la inclusión social y la equidad de la región	• Generar una estrategia articulada de superación de pobreza y seguridad alimentaria	Trabajar en coordinación con Casa Grande Caribe en la identificación de inversiones y fuentes en temas de educación, salud, nutrición, agua potable y calidad del gasto. Avanzar en las medidas de adaptación de la Mojana	Equidad: política pública moderna para la inclusión social y productiva	 
Desarrollar el potencial productivo agropecuario y turístico de la región	• Fomento a la agroindustria (clusters productivos) • Promoción de oferta de turismo alternativo	Esquema de microcréditos que fomenten el desarrollo y la creación de PYMES. Generar alianzas entre las universidades y las empresas para investigación y desarrollo. Capacitar a los líderes comunitarios en materia de emprendimiento que fomente pequeñas empresas con capital semilla o el proyecto de Bankomunales. Construcción e implementación de un banco de semillas y germoplasma del Caribe colombiano Centro logístico y planta de beneficio en Bosconia Construcción de un centro de convenciones en el Golfo de Morrosquillo Plan de turismo regional "Macondo", ruta turística La Guajira, Atlántico, Bolívar y Magdalena Recuperación de la conectividad hidráulica entre caños y ciénagas para recuperación de los servicios ambientales, regulación hídrica, pesca entre otros para la Ciénaga Grande de Santa Marta, Ciénaga de la Zapatera, Ciénaga de la Virgen y Ciénaga Grande de María la Baja. Explotación potencial marítimo de La Guajira (turismo náutico alta Guajira, faro	Emprendimiento y productividad	  

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos Nacionales	ODS
		Punta Gallina, muelles de cabotaje y ordenamiento playas) Proyectos para el cálculo de la captura de carbono en los manglares de la costa Caribe Recuperación de Corales en la zona del Tayrona		

D. Acciones diferenciadas para la superación de la pobreza en La Guajira

Para la superación de la pobreza en La Guajira se requiere de acciones especiales, en particular de una figura de articulación (gerente) de la oferta del nivel nacional. Este mecanismo permite que a través de un único canal de articulación con los territorios se puedan suplir las falencias institucionales de los departamentos y, por otro lado, ordenar la oferta estatal. Lo anterior, amparado en los documentos de política pública (CONPES) y múltiples fallos judiciales, con miras a lograr que el acceso y la calidad de los servicios sociales puedan mejorar la calidad de vida en los departamentos, con énfasis en la niñez, las comunidades indígenas y afros en el marco del concepto de etnodesarrollo través de las siguientes estrategias:

- Mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento básico en zona rural y urbana
- Fortalecimiento de la atención en salud y nutrición recuperando las formas tradicionales de subsistencia y alimentación
- Acceso a educación con enfoque diferencial
- Atención integral a niños, adolescentes, familias y comunidades
- Construcción y mejoramiento de vivienda rural
- Articulación de servicios sociales en el territorio

Para el caso de La Guajira, las acciones referidas se articulan al pacto nacional con las intervenciones en salud y protección social, así como con los programas de seguridad alimentaria donde se destaca el compromiso con los fallos judiciales para la protección de los derechos de los niños⁹⁶⁴.

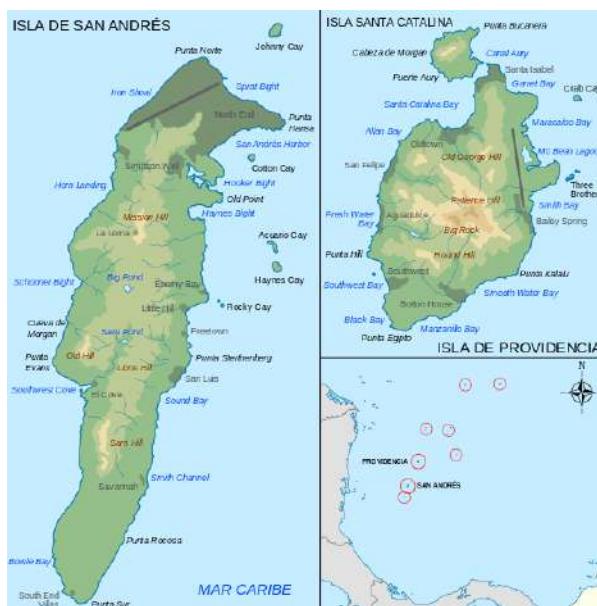
⁹⁶⁴ Sentencia T-302 de 2018 que estipula “tutelar los derechos fundamentales de los niños y niñas del pueblo wayuu a la salud, al agua potable, a la alimentación y a la alimentación, a la igualdad y a la diversidad cultural”

XVIII. Pacto Región Krioul & Seaflower: Por una región próspera, segura y sostenible

A. La visión regional

La región insular del Caribe tiene una extensión de 180.000 km², de los cuales 65.000 hacen parte de la reserva marina *Seaflower* y tan sólo 62 km² corresponden al suelo emergido (gráfica 9). Esta característica particular implica planear el desarrollo de la región teniendo en cuenta el potencial oceánico⁹⁶⁵, sin obviar el potencial de desarrollo que tienen las islas. Los ejes de desarrollo para potencializar el crecimiento sostenible en la región serán: i) la atención al saneamiento básico; ii) el cuidado al medio ambiente; iii) el cumplimiento al ordenamiento territorial; y, iv) el impulso a los emprendimientos verdes y la economía creativa.

Gráfica 162. Mapa de la región Krioul y Seaflower



Fuente: DNP-DDDR, 2018.

Tabla 54. Territorios integrantes de la región Krioul y Seaflower

Región	Departamento
Krioul & Seaflower	Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

⁹⁶⁵ Desarrollado con mayor detalle en el capítulo regional “Océanos”.

B. Diagnóstico

El desarrollo del archipiélago tiene una serie de barreras sociales y económicas que impiden que las tasas de crecimiento económico y las condiciones sociales alcancen su potencial esperado⁹⁶⁶ (DANE, 2016). A pesar de tener tasas de pobreza relativamente bajas, estas van en aumento. En particular, la sobre población y la creciente creación de asentamientos subnormales⁹⁶⁷ incrementan las demandas sociales para proveer servicios públicos, al tiempo que promueven la sobreexplotación de los recursos naturales de la región. Este desequilibrio amenaza también la riqueza ambiental y patrimonial de la isla, causando detrimento en el atractivo turístico, el desarrollo de emprendimientos sostenibles y la investigación científica. A continuación, se reseñan las principales problemáticas identificadas a partir de los diálogos regionales en el archipiélago⁹⁶⁸.

En primer lugar, la región debe mejorar la provisión de servicios públicos y saneamiento básico. Al comparar el archipiélago con el resto de las regiones del país sus tasas de cobertura en acueducto y alcantarillado son las más bajas, con el 34% y el 39%, respectivamente. Asimismo, el sistema de manejo de basuras en las islas de San Andrés y Providencia es deficiente, y no cuentan con la tecnología para reciclar o desechar los residuos que se generan en las islas al año. Esta problemática impacta directamente las tasas de mortalidad infantil, la cual ha aumentado en la región en cerca de 7% desde 2015 (TerriData, 2016).

El segundo eje que requiere atención es la protección ambiental⁹⁶⁹. La región debe promover el cuidado del medio ambiente teniendo en cuenta la protección al ecosistema, e impulsando el desarrollo de negocios verdes y el uso de fuentes de energía alternativas.

A pesar de que existe un consenso sobre el cuidado ambiental y la relevancia del rol que tiene la reserva *SeaFlower* sobre todo el Caribe, la ausencia de una visión de largo plazo ha generado un desequilibrio económico⁹⁷⁰ y demográfica⁹⁷¹ sobre su territorio. Dada su alta densidad demográfica y el escaso recurso hídrico, el IDEAM (2018) ha identificado la región como la más vulnerable al cambio climático con el riesgo de escasez de agua más alto del país. Por lo anterior, es necesario

⁹⁶⁶ Las tasas de pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema alcanzan 8.6% y 1.5%, respectivamente. Estas han aumentado en promedio el 32%.

⁹⁶⁷ Según las proyecciones de población del DANE, la región cuenta con 1.800 hab/km². Por cada 100 turistas que ingresan a la isla 3 de ellos se quedan de forma irregular.

⁹⁶⁸ Se realizaron mesas de trabajo con la población del archipiélago en la cual asistieron las autoridades locales, las universidades, grupo de étnicos, la Cámara de Comercio y representantes de la sociedad civil.

⁹⁶⁹ 65.000km² de 180.000km² del territorio del Archipiélago de San Andrés fue declarado área marina protegida *SeaFlower* por la UNESCO. Asimismo, cerca del 16% de las costas se encuentran erosionadas, afectando la sostenibilidad ambiental y poniendo en riesgo la reserva coralina de la región, la cual representa el 76% de las áreas coralinas del país (CORALINA, 2018).

⁹⁷⁰ Hay una dependencia de combustibles fósiles para la generación de electricidad que limita la competitividad de la isla y desacelera su crecimiento económico.

⁹⁷¹ La tasa de crecimiento poblacional total ha crecido el triple cuando se compara con las tasas del siglo XX.

desarrollar una visión de largo plazo que permita encauzar los esfuerzos de desarrollo entorno a su riqueza biótica.

Parte del problema se debe a la ausencia de control y vigilancia en la explotación de recursos naturales, la expansión poblacional⁹⁷² y construcción de asentamientos ilegales⁹⁷³. El incumplimiento de los planes de ordenamiento para San Andrés, Providencia y Santa Catalina⁹⁷⁴ se manifiesta en la expansión poblacional sobre asentamientos en zonas de riesgo, que a su vez generan mayor presión sobre la provisión de servicios para el resto de los habitantes de la isla.

La cuarta problemática general que se identificó es el bajo desarrollo y promoción a la investigación científica⁹⁷⁵, los emprendimientos verdes y, en general, a la economía naranja. El archipiélago cuenta con un plan estratégico departamental de CTel de largo plazo (2012-2027) que no ha podido desarrollar sus líneas estratégicas debido a la insuficiencia técnica en la estructuración de proyectos de la isla. Por ello, fortalecer, a través de asistencia técnica a los emprendimientos verdes, y relacionados a la economía naranja impactará positivamente el valor agregado en la región.

C. Pacto regional

El presente Plan Nacional de Desarrollo, y en especial este pacto por una región insular próspera, segura y sostenible, busca solucionar los desafíos que enfrenta la región mediante apuestas estratégicas y la articulación nación-territorio. Los lineamientos del pacto se construyeron a partir de los elementos compilados en los ejercicios participativos que sirvieron como insumo a esta sección. Los principales aspectos de trabajo, dentro de los postulados presentados anteriormente, se alinean con los siguientes objetivos:

1. Mejorar la provisión de servicios públicos (en especial saneamiento básico, basuras y agua potable): esta acción incluye impulsar la estructuración y ejecución de proyectos orientados a proveer mayor cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico.
2. Promover el cuidado del medio ambiente teniendo en cuenta la protección al ecosistema y el uso de fuentes de energía alternativas: lo que implica la promoción del desarrollo de los proyectos orientados a la conservación ambiental en la totalidad del territorio, así como el impulso a los emprendimientos verdes y alternativas para proteger el ecosistema marino.
3. Controlar la explotación de recursos naturales, la expansión poblacional y construcción de asentamientos ilegales: en la isla se debe fortalecer la vigilancia y el control sobre los derechos

⁹⁷² Según cifras de la gobernación de San Andrés, incluyendo la población flotante, la densidad poblacional de la isla es de 9mil habitantes por kilómetro cuadrado.

⁹⁷³ Según datos de CORALINA cerca del 25% de los asentamientos subnormales se encuentran en zonas de alto riesgo.

⁹⁷⁴ Plan Básico de Ordenamiento Territorial para el caso de San Andrés (PBOT) y al Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) para el caso de Providencia y Santa Catalina.

⁹⁷⁵ Pues en la región se han identificado 2,564 especies marinas, no obstante, esta cifra se considera significativamente superior si se incentiva la investigación científica marina en la zona (CORALINA, 2018).

de explotación, garantizar el cumplimiento de los Planes de Ordenamiento Territorial y controlar la inmigración ilegal.

4. Aprovechar el potencial ecológico y cultural del archipiélago y sus habitantes: a partir de la promoción de la investigación científica y la armonización entre los diferentes programas existentes con las expectativas de la comunidad local y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (CORALINA). También se incluirá la protección y cuidado de la cultura del archipiélago para el desarrollo de la economía cultural y los emprendimientos creativos.

La siguiente tabla relaciona cada uno de los objetivos con las apuestas de los pactos nacionales, y el trabajo que cada sector hará en pro de desarrollar los proyectos relevantes para la región. En cuanto a logro de los ODS sobresale la conservación del área marina de protección *Seaflower*, con alternativas para proteger el ecosistema marino y el cuidado al medio ambiente⁹⁷⁶ (del pacto por la sostenibilidad). Otro aspecto relevante es el fortalecimiento de la línea de Emprendimiento y Nuevos Sectores Productivos desarrollados en el Plan estratégico departamental CTel para el archipiélago 2012 – 2027, y que también está contenida dentro de los objetivos propuestos.

Tabla 55. Resumen pacto para la región *Krioul* y *Seaflower*⁹⁷⁷

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Mejorar la provisión de servicios públicos (en especial saneamiento básico, basuras y agua potable)	<ul style="list-style-type: none"> • Impulsar la estructuración y ejecución de proyectos orientados a proveer mayor cobertura y calidad de agua potable y saneamiento básico 	Puesta en marcha de la incineradora de basuras y la planta de residuos sólidos urbanos (RSU).	Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos	 
		Estructurar el proyecto de buque de carga y cabotaje (Bcc6012) entre San Andrés y Cartagena.		
		Aumentar la capacidad de la planta desalinizadora para una mayor cobertura		
Promover el cuidado del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> • Promover el uso de fuentes de energía alternativas y el 	Estudio de factibilidad del potencial para la oferta de bonos de carbono azul en la reserva de <i>Seaflower</i>	Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la	

⁹⁷⁶ La combinación en el uso de las fuentes de energía sostenible permitirá reducir en un 50% las emisiones de combustible fósil (Hernández *et al.*, 2017). En la actualidad el archipiélago quema cerca de 750.000 galones de diésel al año para generar energía en sus islas (2017), éstos son transportados desde Cartagena y sus costos se traspasan a los usuarios que pagan la energía más costosa del país, 850 pesos por kilovatio. Estos costos son asumidos no sólo por los consumidores, sino también por el gobierno que subsidia parte de la energía de la isla.

⁹⁷⁷ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
teniendo en cuenta la protección al ecosistema y el uso de fuentes de energía alternativas	<ul style="list-style-type: none"> emprendimiento en negocios verdes Priorizar los proyectos de conservación de ecosistemas marinos, costeros-tropicales y de la reserva Seaflower 	<p>Desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento y uso sostenible del capital marino</p> <p>Poner en marcha un sistema de transporte público para San Andrés y Providencia</p> <p>Repotencializar el FERRI San Andrés-Providencia</p> <p>Estructurar un programa de eficiencia energética</p>	expansión de oportunidades	 13 ACCIÓN POR EL CLIMA
Controlar la explotación de recursos naturales, la expansión poblacional y construcción de asentamientos ilegales	<ul style="list-style-type: none"> Aumentar los controles para detener la inmigración irregular de la isla. Vigilar el cumplimiento de los modelos de ordenamiento territorial Optimizar los recursos de supervisión en la isla para reducir la sobreexplotación pesquera 	<p>Desarrollar un estudio de capacidad de carga poblacional para la región insular</p> <p>Fortalecer la OCCRE en su función del control migratorio.</p> <p>Realizar un estudio de carga poblacional</p>	Pacto por la legalidad: justicia transparente y seguridad efectiva para que todos vivamos con libertad y en democracia	 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
Aprovechar el potencial ecológico y cultural del archipiélago y sus habitantes	<ul style="list-style-type: none"> Impulsar la investigación científica de la biodiversidad contenida en la reserva de biosfera Seaflower y evaluar el impacto en ella del cambio climático Promover el desarrollo de la cultura raíz y aprovechar su potencial emprendedor para insertar al archipiélago en la Cuarta Revolución Industrial 	<p>Promover la bioinvestigación para el desarrollo económico</p> <p>Promover el intercambio cultural y comercial con las islas del Caribe</p> <p>Realizar el primer <i>HeroFest</i> Insular</p> <p>Desarrollo de la cultura de investigación en la sociedad y etnia raíz del Departamento.</p> <p>Crear modelo de incubadora de empresa turística ecoamigable</p>	Pacto por el emprendimiento y la productividad: economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos Pacto por la identidad y la creatividad: desarrollo de la economía naranja y protección y promoción de nuestra cultura Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palenqueros y Rrom	 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA  14 VIDA SUBMARINA  15 VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES

XIX. Pacto Región Central: Centro de innovación y nodo logístico de integración productiva nacional e internacional

A. Visión regional

La región Central se encuentra ubicada estratégicamente en el corredor que conecta todas las demás regiones del país, convirtiéndola en un motor de la actividad económica agropecuaria e industrial, y en dinamizadora del crecimiento económico nacional. A pesar de esta ventaja, la baja integración regional, los bajos niveles de competitividad y el impacto ambiental de la actividad productiva sobre ecosistemas estratégicos, han restringido el potencial de la región. Para impulsar su desarrollo económico es necesario reactivar el desarrollo logístico, promover procesos de innovación en la prestación de bienes y servicios, y proteger la disponibilidad hídrica.

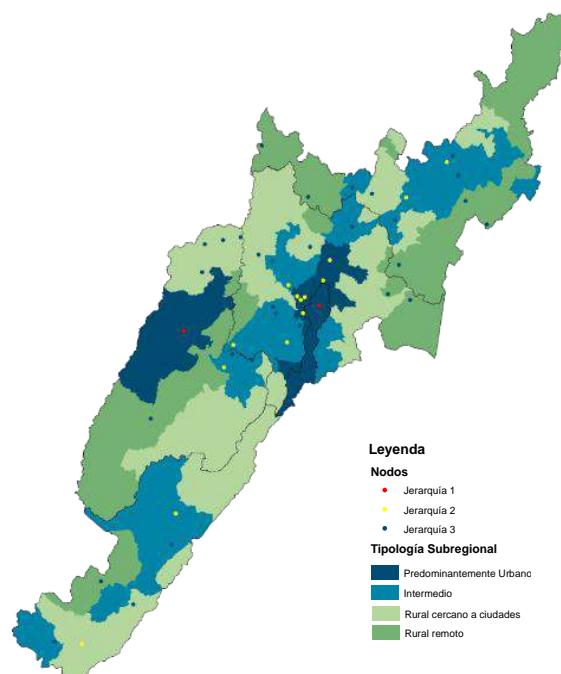
La región central es la que más aporta al PIB nacional. En 2016, generó el 38% del PIB de Colombia⁹⁷⁸; sin embargo, esta participación se concentra en Bogotá D.C, que contribuyó, ese año, con el 67,7% del PIB de la región. Por su parte, los departamentos de Boyacá y Cundinamarca aportaron más del doble de la producción (71,3 billones de pesos⁹⁷⁹) frente a la contribución de Tolima y Huila (33,8 billones de pesos). Las actividades agroindustrial e industrial manufacturera son las que dinamizan la economía regional, explicando el 30,3% del PIB regional 2016. El mayor dinamismo se observa en los departamentos con más subregiones urbanas⁹⁸⁰ y mayor presencia de nodos de desarrollo (Gráfica 163).

⁹⁷⁸ DANE. Cuentas Nacionales. 2016.

⁹⁷⁹ Precios corrientes 2016.

⁹⁸⁰ Frente a la composición regional, es importante destacar que 33,7% del área de la región corresponde a la tipología predominantemente rural cercano a ciudad, 30,2% a rural remoto, 25,4% a intermedio y 10,7% es predominantemente urbano. Los nodos de mayor jerarquía regional son Bogotá e Ibagué. Esta región cuenta con 14 nodos categoría 2 y 34 de categoría 3.

Gráfica 163. Mapa de relaciones funcionales de la región Central



Fuente: DNP – DDDR, 2018.

Tabla 56. Departamentos integrantes de la región Central

Región	Departamento y DC
Región Central	Bogotá, D. C.
	Boyacá
	Cundinamarca
	Huila
	Tolima

B. Diagnóstico

Para potencializar su crecimiento económico, la región presenta grandes retos en materia de transporte intermodal y de articulación entre nodos de intercambio modal (Fedesarrollo, 2016). De sus 77 aeródromos, un solo aeropuerto (el internacional el Dorado) concentra más de 98% del transporte de pasajeros y carga (29 millones de personas y 670 mil toneladas de carga en 2015⁹⁸¹). Así mismo, solo 33% de la red férrea se encuentra en modo operativo⁹⁸² y se destina, en su mayoría, solo al transporte de carga pesada. La Región cuenta únicamente con 2 puertos fluviales en el río Magdalena, que contribuyen al transporte de mercancía y personas en lugares de difícil acceso. Finalmente, aún falta priorizar la construcción y el mantenimiento de la red vial primaria no

⁹⁸¹ Aerocivil. Estadísticas Operacionales. 2015

⁹⁸² Ministerio de Transporte. Transporte en cifras. 2017

concesionada (1.192 km de carreteras en estado inadecuado⁹⁸³ en 2017) en zonas rurales que conecten los nodos de menor nivel de desarrollo con las aglomeraciones productivas.

Al interior de la Región Central es notoria la disparidad en términos de innovación y competitividad (RAPE Región Central, 2016). Los departamentos de Huila y Tolima presentan los rezagos más amplios frente a Bogotá D.C.⁹⁸⁴, con resultados en el Índice Departamental de Innovación 2017 de 25,4 y 27,3 y en el Índice Departamental de Competitividad 2017 con 4,43 y 4,37 puntos, respectivamente. Lo anterior se explica por deficiencias asociadas a baja inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación⁹⁸⁵, innovación y dinámica empresarial⁹⁸⁶, sofisticación y diversificación⁹⁸⁷, y capacitación⁹⁸⁸ e implementación de tecnología.

En términos de productividad, Tolima y Huila hacen parte del grupo de las diez entidades que realizan mayores aportes al sector primario⁹⁸⁹ en el PIB, y tienen gran potencial en términos de recursos humanos y naturales. Los resultados en el ranking IDC sugieren la necesidad de implementar procesos que contribuyan a incrementar las capacidades de los productores del sector, su conocimiento y el desarrollo de actividades propias de ciencia, tecnología e innovación que potencialicen la productividad y eficiencia en el uso de los recursos disponibles en la región.

Los indicadores a nivel nacional posicionan la región Central como una de las más productivas, en especial en el sector primario; sin embargo, tiene espacio para proyectarse aún más ciencia, tecnología e innovación y cultura, pues Bogotá actúa como foco nacional de la economía naranja (con un aporte al PIB nacional de 0,7 % asociado a temas culturales en 2017) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2018). La región debe mantener esta dinámica de desempeño, expandiendo sus capacidades, mejorando sus indicadores de competitividad e innovación, y avanzando hacia el fortalecimiento de nuevos sectores, como el turismo asociado al aprovechamiento de los atractivos naturales y culturales regionales, o las industrias culturales y creativas como motor de la economía.

Frente a la apuesta de impulsar la actividad económica en la región, es fundamental proteger los ecosistemas estratégicos de la actividad agroindustrial en zonas prohibidas, y de la extracción ilícita de minerales (RAPE Región Central, 2016).

En adición, en la región central se ubican 18 complejos de páramos, la mayoría en Boyacá, que cubren un área conjunta de 1.347.72 ha⁹⁹⁰. Entre estos ecosistemas, el páramo de las papas, que se encuentra entre los departamentos del Cauca y Huila, da origen a los dos principales ríos del país,

⁹⁸³ INVIAS. 2018.

⁹⁸⁴ Resultados de Bogotá IDC 8.22 y IDIC 76.9.

⁹⁸⁵ Bogotá (10,0), Cundinamarca (4.18), Boyacá (1.39), Tolima (1.51) y Huila (0.77).

⁹⁸⁶ Bogotá (9.22), Cundinamarca (3.68), Boyacá (2.32), Tolima (1.91) y Huila (1.82).

⁹⁸⁷ Bogotá (9.75), Cundinamarca (5.89), Boyacá (3.99), Tolima (3.16) y Huila (2.66).

⁹⁸⁸ Bogotá (7.94), Cundinamarca (5.21), Boyacá (6.58), Tolima (3.57) y Huila (3.19).

⁹⁸⁹ Excluyendo la minería.

⁹⁹⁰ Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 2017.

el Magdalena y el Cauca. Adicionalmente, la región tiene 220.267 ha de humedales⁹⁹¹ y 1.271.314 ha de áreas protegidas de parques nacionales naturales⁹⁹². Proteger estos ecosistemas es primordial para garantizar el acceso a agua y la disponibilidad de bienes y servicios ambientales, esenciales para el desarrollo sostenible del país.

C. Pacto regional

La visión de la región central⁹⁹³ apunta a impulsar el desarrollo económico por medio del aprovechamiento de las ventajas productivas agropecuarias e industriales de su territorio. Sus bases están en los procesos propios de la ciencia, tecnología e innovación, la articulación logística de los nodos de desarrollo de su territorio y la protección ambiental de sus ecosistemas. Estas iniciativas se enlazan con los pactos nacionales del PND 2018-2022 asociados a: transporte y logística para la competitividad y productividad regional, emprendimiento y productividad, economía naranja y cultura y sostenibilidad ambiental. De igual forma se vincula con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenibles 6, 7, 8, 9 11 y 13 de la Agenda 2030. Para esto se proponen los siguientes objetivos:

1. Conectar y acelerar el crecimiento de la región para el país: busca que las principales iniciativas de infraestructura y desarrollo logístico del país se implementen en la región central para potencializar su crecimiento económico. El desarrollo de la red vial primaria, la reactivación del transporte ferroviario central, la navegabilidad del río Magdalena y la movilidad en los centros urbanos son iniciativas indispensables para conectar los territorios dentro de la región, y a la región con el resto del país y con otros países del continente.
2. Creatividad, cultura, innovación y competitividad como motor del país: potencializar la región requiere de iniciativas que permitan dinamizar la economía a través del fortalecimiento a la productividad rural, la competitividad, la innovación, la expansión de industrias creativas y culturales, y el fomento del turismo natural y cultural.
3. Proteger la fábrica natural de agua del país: las apuestas productivas y el desarrollo urbanístico deben articularse con la protección y conservación de los ecosistemas estratégicos de la región, de modo que se impulse el desarrollo económico sin comprometer la sostenibilidad ambiental de los bienes y servicios que garantizan la disponibilidad hídrica de la región y el país.

La siguiente tabla compila estos elementos, y señala los proyectos específicos en los que se hará un trabajo prioritario durante el actual período de Gobierno.

⁹⁹¹ Instituto Alexander Von Humboldt y Fondo de Adaptación. 2015.

⁹⁹² Parques Nacionales Naturales de Colombia. SINAP. 2017.

⁹⁹³ La visión de la región fue construida a partir de insumos de talleres de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022 con los diferentes actores de la región, e información documental aportada por gobernaciones, RAPE y entidades sectoriales del Gobierno Nacional.

Tabla 57. Resumen para la región Central⁹⁹⁴

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pacto Nacional	ODS
Conectar y acelerar el crecimiento de la región para el país	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la conectividad entre territorios por corredores Implementar soluciones de movilidad que respondan a las dinámicas de la población Articular la red de proveeduría alimentaria y logística de distribución en la región 	Aeropuerto el Dorado 2. Desarrollo intermodal fluvial y férreo del nodo logístico de Puerto Salgar, Cundinamarca Desarrollo férreo en Cundinamarca y Boyacá Intervención de vías secundarias y terciarias supradepartamentales de la región. Red de centros de acopios regionales Regiotram de Occidente, Metro de Bogotá y Transmilenio fase 2 y 3 a Soacha	Pacto Nacional por el transporte y logística para la competitividad y la integración regional	 7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE  8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO  11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
Creatividad, cultura, innovación y competitividad como motor del país	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar procesos productivos agropecuarios innovadores más competitivos Fomentar el turismo natural y cultural a partir de los atractivos de la región 	Adecuación de tierras para incrementar la productividad (Sur del Tolima y Huila) Parques de desarrollo tecnológico ubicados en corredores tecnológicos agroindustriales (Cundinamarca y Tolima) Distritos creativos en Bogotá, Girardot y Tunja Promoción cultural y turística del Bicentenario de la Campaña Libertadora ⁹⁹⁵ Integración turística de municipios ribereños del Río Magdalena	Pacto por el emprendimiento y productividad para creación, expansión Pacto por la economía naranja y cultura: más emprendimientos y cohesión social.	 8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO  9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA  11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
Proteger la fábrica natural de agua del país	<ul style="list-style-type: none"> Implementar estrategias de 	Restauración y protección de páramos y ecosistemas estratégicos	Pacto por la Sostenibilidad ambiental: producir	

⁹⁹⁴ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

⁹⁹⁵ Incluye temas turísticos y culturales, sin embargo, para dar cumplimiento a la Ley 1916/18, el Pacto Nacional deberá complementar sectorialmente los programas y planes de competencia del Gobierno Nacional en este tema.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pacto Nacional	ODS
	<p>protección de ríos y páramos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en la descontaminación del río Bogotá 	Protección, recuperación y saneamiento del río Bogotá	conservando y conservar produciendo	 6 AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO  13 ACCIÓN POR EL CLIMA

XX. Pacto Región Santanderes: Eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia

A. La visión regional

La región Santanderes se ubica sobre el valle medio del río Magdalena y en el sistema andino nororiental, constituyéndose en la conexión central entre el Caribe y el interior. Su posición favorece las conexiones con el mercado venezolano, y su tránsito hacia el Pacífico. Esto evidencia una posición estratégica de la región para el transporte y logística en el país. La visión regional apunta a aprovechar esa posición geográfica y el potencial de desarrollo basado en sus capacidades de innovación y de provisión de servicios ambientales. Las apuestas, en este mismo sentido, buscan enfrentar los factores que limitan el potencial de desarrollo: la falta de dinamismo de la economía regional; una insuficiencia en la infraestructura de transporte y de logística; y, los riesgos para la conservación de los ecosistemas.

B. Diagnóstico

El PIB per cápita de la región Santanderes aumentó a una tasa promedio anual de 4% desde el año 2000, con una desaceleración de 1,7% entre 2015 y 2017, a consecuencia de la caída del precio del petróleo. La producción en hidrocarburos es un componente destacado del PIB regional (13%), y la refinación participa significativamente en el PIB industrial de la región (74%). Lo anterior apunta a la necesidad de diversificación de la actividad económica hacia otros renglones, pero también hacia el incremento en el valor agregado de la producción hidrocarburífera. En el ámbito de las exportaciones, al excluir el petróleo y sus derivados, la región participa solo con 1% del total de las exportaciones nacionales, lo que indica un bajo grado de internacionalización de la economía y la necesidad de emprender esfuerzos competitivos para ampliar la participación en el mercado externo.

De otra parte, la región Santanderes exhibe un alto grado de informalidad. El Área Metropolitana de Cúcuta tiene la mayor proporción de población ocupada informal (68%) entre las 13 ciudades y las áreas metropolitanas más importantes del país (DANE, 2018); junto con la tasa de desempleo más alta de este mismo grupo, 15,7%. (Ministerio de Trabajo, 2018)⁹⁹⁶. Por departamentos, Norte

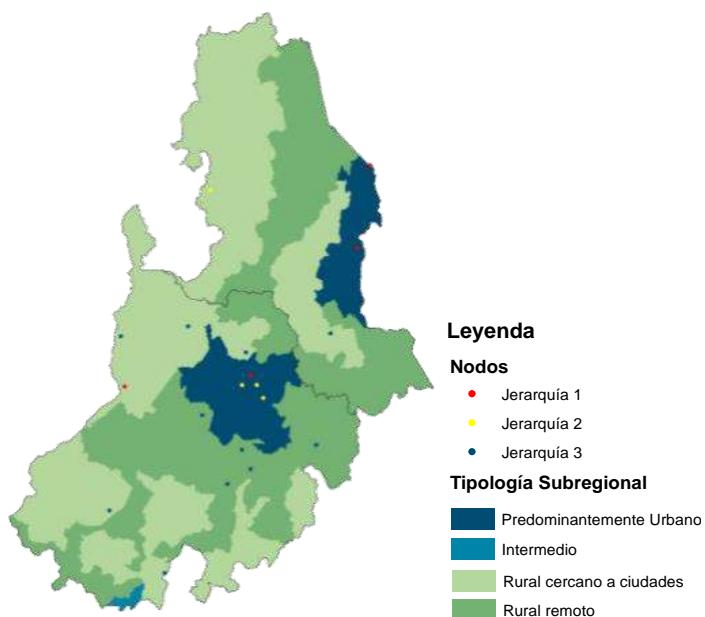
⁹⁹⁶ Santander mantiene una tasa de desempleo de 1 solo dígito a agosto de 2018 (8%). Sin embargo, es superior a la registrada en 2016 (7,3%) y 2017 (6,8). A su vez, el Ministerio de Trabajo informa que en el trimestre entre julio y agosto de 2018, las ciudades que registraron mayor destrucción de empleos fueron el Área Metropolitana de Bucaramanga con 31.000 empleos, y el Área Metropolitana de Cúcuta con 15.000 empleos, entre las 13 ciudades más importantes de Colombia (Ministerio de Trabajo, 2018). A partir de 2012, la crisis de Venezuela y el deterioro de las relaciones comerciales con ese país tuvieron un impacto negativo sobre el mercado laboral de la región.

de Santander es el segundo departamento con menor porcentaje de trabajadores formales, 22%; y el segundo con mayor tasa de desempleo del país. Si bien Santander exhibe mayor formalidad, su porcentaje de trabajos formales, 32%, es inferior al de departamentos de similar desarrollo como Cundinamarca (40%) o Antioquia (49%) (Ministerio de Trabajo, 2017).

A su vez, en 2017 Cúcuta fue la cuarta ciudad del país con mayor pobreza monetaria en el país (33,5%). En pobreza multidimensional, la región Santander ha reducido el índice al mismo ritmo que el nacional, de 35% en 2009 a 20,4% en 2017, si bien Norte de Santander evidencia un índice mayor (22,6%) frente a Santander (20,3%), y la región del Catatumbo, que ocupa el 41% del territorio de Norte de Santander, concentra áreas urbanas y rurales con índices de pobreza multidimensional entre 49% y 92%.

En términos de conectividad, el Índice de Innovación Departamental para la región indica la necesidad de fortalecer el desempeño logístico y la capacidad para movilizar los bienes y servicios de manera más eficiente. En un rango entre 0 y 100 Santander muestra un indicador de 38 y Norte de Santander un indicador de 34 puntos (DNP, 2017). La red vial se encuentra afectada por obras de construcción y mejoramiento inconclusas, eventos de remoción en masa, y escasa intervención de vías estratégicas en zonas de difícil acceso, lo que contribuye a aislar los municipios de los nodos urbanos más importantes y a dificultar el acceso a los mercados nacionales e internacionales.

Gráfica 164. Relaciones funcionales de la región Santanderes



Fuente: DNP, 2018

Tabla 58: Departamentos integrantes de la región Santanderes

Región	Departamento
Región Santanderes	Norte de Santander
	Santander

Dado lo anterior, resulta necesaria una estrategia de conectividad intermodal y logística que responda a la integración regional entre las áreas urbanas y las rurales⁹⁹⁷. En la región se reconoce la presencia de nodos dinamizadores en las ciudades de Cúcuta, Bucaramanga y Barrancabermeja y de otros 18 nodos de menor jerarquía⁹⁹⁸, pero que juegan un papel importante en las apuestas de desarrollo e integración entre esas regiones, y como propulsoras de desarrollo de las áreas circunvecinas. De acuerdo con la Gráfica 164 la mayor funcionalidad de la región es la ambiental, 71,7% del área. En particular, la región dispone de un sistema de ecosistemas estratégicos compartidos entre los Santanderes, Boyacá, y la región del Magdalena medio.

La región cuenta con ecosistemas de alta montaña como los páramos que ocupan 12,6% del total del país, que son indispensables en la regulación hídrica al constituir reservorios de agua para el consumo humano y las actividades agroindustriales⁹⁹⁹. Adicionalmente, cuenta con 6,6% del total de áreas protegidas del país¹⁰⁰⁰ de las que hacen parte seis Parques Naturales Nacionales (PNN): Catatumbo-Bari, Los Estoraques, El Tama, El Cocuy, Yariguies, y Alto del río Fonce (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2017). Esas fuentes abastecedoras de recurso hídrico y de otros servicios ambientales están en riesgo por la extracción ilícita de minerales, cultivos ilícitos, minería aurífera, deforestación e incompatibilidad en el uso del suelo (Universidad Industrial de Santander, 2018).

C. Pacto regional

El Pacto regional busca consolidar a la región Santanderes como eje logístico, competitivo y sostenible de Colombia. La descripción de los objetivos y las apuestas parte de una visión regional basada en la privilegiada posición geográfica de la región y en su potencial competitivo y de servicios ambientales. Dicha visión apunta a fortalecer la conexión entre los nodos urbanos y las áreas rurales de la región, y de esta con los mercados nacionales e internacionales, en el marco de una estrategia de desarrollo competitivo, incluyente y ambientalmente sostenible. Para lograrlo se proponen los siguientes objetivos:

1. Fortalecer la diversificación y la internacionalización de la región: La pérdida de dinamismo de la economía de la región Santanderes hace necesario fomentar la diversificación productiva en

⁹⁹⁷ Para la región Santanderes, 42,8% del área corresponde a la tipología predominantemente rural remoto, 34,6% predominantemente rural cercano a ciudad, 16,5% predominantemente urbano y 0,8 % intermedio.

⁹⁹⁸ Los nodos de la región Santanderes de categoría 2 son Ocaña, Floridablanca, Girón y Piedecuesta. En la categoría 3 se ubican los nodos de Chinácota, Los Patios, Pamplona, Villa del Rio, Aratoca, Barbosa, Cimitarra, Lebrija, Málaga, Puerto Wilches, Rionegro, Sabana de Torres, San Gil, San Vicente de Chucurí, Socorro y Villanueva.

⁹⁹⁹ Los Páramos de Santurbán-Berlín y Almorzadero son la línea geográfica de división jurisdiccional entre Santander y Norte de Santander. Sin embargo, dichos Páramos se constituyen en su conectividad ambiental, al abastecer de agua a 27 municipios de los dos departamentos y a una población de 2,2 millones de habitantes, que en su mayoría corresponden a las Áreas Metropolitanas de Bucaramanga y de Cúcuta.

¹⁰⁰⁰ Actualización del atlas de paramos de Colombia a escala 1:100.000, 2012, Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2012 y Delimitación de paramos a escala 1:25.000, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

sectores alternativos a los hidrocarburos y, dentro del mismo sector, fortalecer la canasta de bienes con mayor valor agregado y demanda potencial, tales como los combustibles más limpios y los petroquímicos.

2. **Mejorar la conectividad intermodal y logística:** Los proyectos identificados y priorizados están dirigidos a consolidar la región Santanderes como eje de conectividad entre el interior del país, el Caribe y el Área Metropolitana de Cúcuta. A su vez, buscan mejorar la conectividad al interior de la región con el objeto de integrar sus nodos dinamizadores y sus áreas circunvecinas.
3. **Promover la conservación y el uso sostenible del capital natural de la región Santanderes:** La biodiversidad y el capital natural se constituyen en activos estratégicos de la región, que exigen diseñar e implementar instrumentos de manejo ambiental de protección de los ecosistemas estratégicos del sistema de paramos, los humedales del Magdalena Medio y sus áreas protegidas. Adicionalmente, se requiere promover la armonización entre la actividad económica y la conservación, y el uso eficiente del capital natural, mediante la promoción de actividades productivas que garanticen el abastecimiento del recurso hídrico y demás servicios ambientales.

Las propuestas que compila la siguiente tabla resultan en estrategias que se articulan con varios de los pactos nacionales, al tiempo que contribuyen a las metas de los ODS para Colombia.

Tabla 59. Resumen pacto regional de los Santanderes¹⁰⁰¹

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Fortalecimiento de la diversificación, internacionalización formalidad de economía regional. Consolidación de la vocación turística cultural de la región	Fomento de la diversificación, internacionalización formalidad de economía regional. Consolidación de la vocación turística cultural de la región	Plan de fortalecimiento de las habilidades gerenciales y los encadenamientos productivos para la innovación y la internacionalización de las Mipymes. Red de emprendimientos económicos para la inclusión social con enfoque territorial Centro de Computación Avanzada y Big Data. Parque Tecnológico Guatiguará Proyecto Bicentenario de construcción y adecuación de equipamientos (casas de cultura, museos y bienes de interés patrimonial) y acciones de fomento para el turismo y el sector cultural. Parque Temático	Emprendimiento y productividad para la creación, expansión y consolidación de las empresas Economía naranja y la cultura por más emprendimientos y cohesión social La Paz que nos une	 9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

¹⁰⁰¹ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

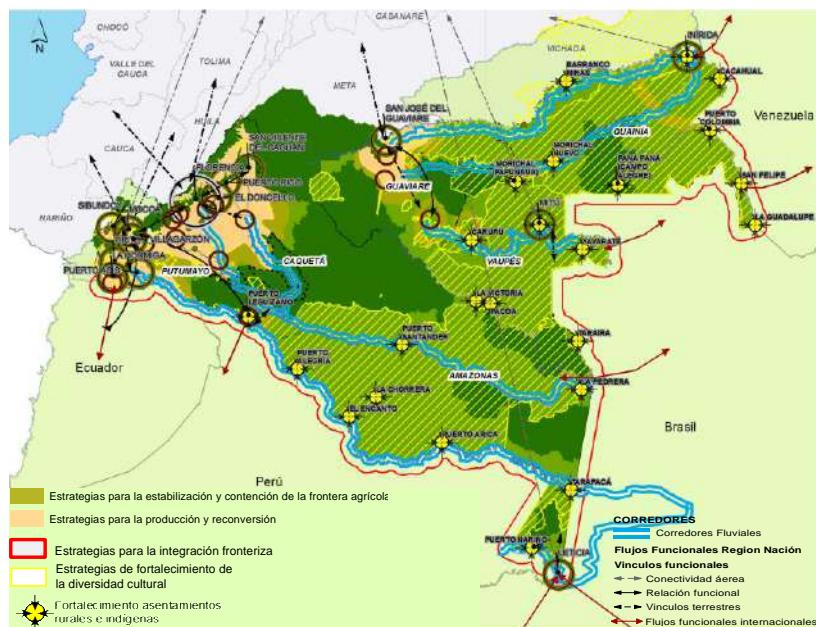
Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
		Batalla de Pienta y Centro de Convenciones de Norte de Santander Ampliación y mejoramiento de los centros de acopio Plan de Modernización del clúster energético Implementación del PTAR – Plan de Acción para la Transformación Regional del Catatumbo 2018-2028.		
Mejoramiento de la conexión intermodal y logística	Consolidar la red fluvial, reactivar la red férrea y mejorar el transporte aéreo. Ampliar, mejorar y adecuar el transporte terrestre	Corredor turístico nororiental: Vía Briceño, Bucaramanga, Pamplona, Cúcuta y Ocaña Troncal central del norte: Vía Pamplona, Presidente, Málaga, Duitama y Tunja. Mejoramiento vial transversal: Carare, Vías Duitama-Charalá, la Soberanía. Los Curos – Málaga, Catatumbo y Cúcuta – Ocaña - Gamarra. Recuperación de la red férrea de la región Santanderes Mejoramiento aeroportuario. Navegabilidad del Río Magdalena Ruta del Sol (II)		
Promoción de la conservación y uso sostenible del capital natural	Conservación de los páramos de Santurban-Berlín, Almorzadero, Guantiva – La Rusia e Iguaque – Merchán, los bosques, los humedales y demás ecosistemas estratégicos. Desarrollo de alternativas productivas sostenibles e incentivos para la conservación ambiental. Implementación de medidas de reducción del riesgo de desastres	Formulación e implementación de los planes de manejo ambiental del sistema de páramos, y de los humedales del Magdalena Medio. Restauración y rehabilitación de ecosistemas deforestados. Implementación de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCAS) aprobados, incluyendo intervenciones para reducir el riesgo de desastres. Proyectos para el desarrollo de alternativas productivas sostenibles (reconversión productiva y negocios verdes) y pago por servicios ambientales	Sostenibilidad para producir conservando y conservar produciendo	

XXI. Pacto Región Amazonia: Desarrollo ambientalmente sostenible por una Amazonia viva

A. Visión de la región

La región de la Amazonía¹⁰⁰², como parte del bioma amazónico, es un territorio vital para Colombia y el mundo. Esta región, contribuye a la regulación climática, la retención de carbono, el abastecimiento de agua, y alberga una amplia diversidad biológica.

Gráfica 165. Amazonia- 2030 Modelo Futuro por una Amazonia Viva



Fuente: MOTRA _DNP 2018

Tabla 60. Departamentos integrantes de la región Amazonia

Región	Departamento
Amazonía	Caquetá
	Putumayo
	Amazonas
	Guainía

¹⁰⁰² La región de la Amazonía corresponde a los departamentos Putumayo, Caquetá, Guaviare, Guainía, Vaupés y Amazonas y cubre 40,5 millones de ha, con 1.009.375 habitantes a 2017, 2,05% del total nacional y una densidad poblacional 0,04 Hab/ha, en relación con el 0,4 nacional. Cuenta con 185 Resguardos, y 9,8 millones de ha en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, 28% del área regional aproximadamente.

	Guaviare
	Vaupés

Representa el 35,5% del área continental del país, de la cual el 87% es bosque con alto grado de conservación (IDEAM, 2018); la Amazonia ofrece una base de servicios ecosistémicos sólida, que la posiciona como la región con mayor potencial ambiental del país, es por esto que su visión a futuro se centra en el “Desarrollo ambientalmente Sostenible por una Amazonia Viva”, en procura del crecimiento económico en línea con la preservación del patrimonio natural y cultural, con un ordenamiento regional adecuado que potencie el desarrollo productivo y la inclusión social de todos sus habitantes (en especial grupos étnicos). La Gráfica 165 refleja el resultado del desarrollo de esta visión.

El 87,7% de la región corresponde a la tipología rural remoto, coincidente con el área de bosque, sus funcionalidades se encuentran ligadas a la protección de los territorios y a la agricultura sostenible. Adicionalmente se encuentran 11 áreas protegidas¹⁰⁰³ de importancia estratégica para el país, se destaca la Serranía del Chiribiquete¹⁰⁰⁴, declarada en 1993 por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura UNESCO Patrimonio de la Humanidad.

En esta zona se localizan asentamientos poblacionales dispersos y aislados, y en particular se encuentra el 63% de resguardos indígenas¹⁰⁰⁵. Esta zona tiene contacto con nivel nacional desde las capitales de departamento a través de modo aéreo principalmente, y los vínculos internos se desarrollan a través del modo fluvial.

Todos estos elementos convierten a la Amazonia en una de las regiones más diversas en materia de cultura, ambiente y biodiversidad. No obstante, este potencial no se ha podido alcanzar en particular por tres problemáticas prioritarias para enfrentar en el próximo cuatrienio: i) el incremento de actividades que degradan la base ambiental; ii) la deficiente conectividad y la precaria prestación de servicios en asentamientos rurales; y, iii) el bajo desarrollo del potencial productivo de la biodiversidad amazónica en relación con otras actividades.

B. Diagnóstico

Los seis departamentos de la región, que representan cerca de una tercera parte del territorio continental, aportan tan solo el 1% del PIB nacional. Esto demuestra el bajo desarrollo del potencial

¹⁰⁰³ Santuario de Flora, plantas medicinales Orito Ingi-Ande, PNN Serranía de los Churumbelos, PNN La Paya, PNN Alto Fragua Indi-Wasi, PNN Serranía del Chiribiquete, Reserva Nacional Natural Nukak, Reserva Nacional Natural Puinawai, PNN Yaigojé Apaporis, PNN Cahuinarí, PNN Río Puré y PNN Amacayacu.

¹⁰⁰⁴ El PNN Serranía del Chiribiquete ha sido ampliado en dos ocasiones actualmente está conformado por un área de 4.268.095ha (Parques Nacionales Naturales, 2018).

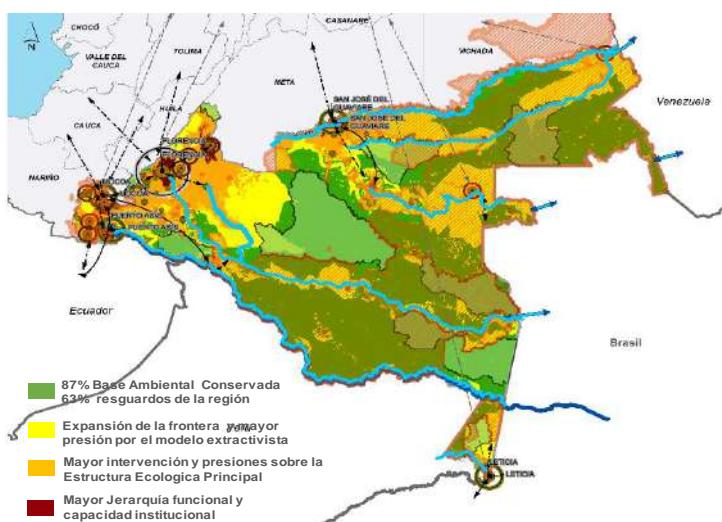
¹⁰⁰⁵ Segundo proyecciones DANE-DNP, hay 121.964 indígenas asentados en sus resguardos, que corresponden al 10% del total de la población regional.

de la Amazonía, en relación con los instrumentos y actividades que permitan la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos ambientales.

La producción interna de esta región se concentra en servicios públicos como educación, seguridad, administración pública y salud (19,5%) y agricultura, ganadería y pesca (19%). Pero al interior de los departamentos se evidencian diferencias tales como: Caquetá concentra su actividad en actividades agropecuarias (16,7%), principalmente en ganadería, mientras que el Putumayo en el sector de hidrocarburos (34,8%). Estas dos actividades pueden contribuir a la degradación del potencial ambiental de la región, de no llevarse a cabo sosteniblemente.

A pesar de lo anterior, el turismo, concentrado en Amazonas, Guaviare y Vaupés, aporta en su conjunto un 12,3 % a la productividad regional, y corresponde al 0,1% total nacional; el desarrollo de la investigación y otras actividades científicas aporta otro 11%, evidenciando el potencial de la región en relación con su biodiversidad para usos culturales, turísticos y científicos (medicinas, frutos amazónicos, flores, entre otros).

Gráfica 166. Mapa región Amazonia- 2018 Estado actual



Fuente: MOTRA _DNP 2018

Estos mercados aprovechan el potencial biológico de la Amazonía, haciendo de la conservación un elemento fundamental para explotar desarrollos futuros. Sin embargo, la expansión de la frontera y la deforestación representa la mayor amenaza para la conservación de los bosques y estructura ecológica principal (Gráfica 166), concentrando el 58,4% de la deforestación nacional¹⁰⁰⁶ (IDEAM, 2018).

En la región la deforestación se asocia a la expansión de la frontera agropecuaria, actividades ilícitas, y la expansión de la infraestructura asociada al transporte vial, así como otras causas estructurales como la limitada presencia y control estatal, las condiciones de pobreza de la población, la

¹⁰⁰⁶ En tan solo siete municipios amazónicos se concentra casi la mitad de la pérdida de bosque el país (49,1 %).

especulación sobre los precios del suelo, entre otros (IDEAM, MADS y Programa ONU REDD Colombia, 2018).

Por esta razón, y con el fin de conectar la región para aprovechar su potencial turístico cultural y ambiental, es importante hacer uso de las cuencas del Orinoco y la del Amazonas, las cuales representan el 68% de los kilómetros navegable de todo el país. Este medio de transporte está siendo actualmente subutilizado; según cálculos del Plan Maestro de Transporte Fluvial, el afluente Putumayo transporta el 5,8% de la carga total transportada por ríos, pero podría llegar a manejar el 8,7% o incluso el 20% de la carga total del país (PMTF 2015).

Adicionalmente, por su aislamiento, en las áreas rurales de la Amazonia el servicio de acueducto sólo llega al 18% de las viviendas, en el contexto nacional este servicio tiene una cobertura del 90%. Situación similar se presenta con el servicio de alcantarillado; mientras que, el 78% de las viviendas rurales del país están conectadas a una red de alcantarillado, en la Amazonia colombiana solo el 7,8% cuenta con ese servicio domiciliario.

Frente al servicio de energía eléctrica, la Amazonia accede al servicio de mediante dos modalidades, dependiendo de su localización geográfica. Aquellos territorios próximos a las redes del Sistema Interconectado Nacional (SIN) se vinculan al mismo; en otros lugares, una vez establecida la demanda, se amplía la red para cubrir los centros urbanos y áreas rurales no conectadas. En los territorios más distantes, principalmente en la zona rural remota, donde no hay acceso a la red del SIN, estas zonas se atienden mediante sistemas locales y aislados (RIAÑO, 2013).

C. Pacto regional

Identificadas las problemáticas que debe superar la Amazonia en procura de un desarrollo sostenible, el presente Plan Nacional de Desarrollo, y en particular este pacto regional que fue consensuado con los actores regionales¹⁰⁰⁷, prioriza las apuestas estratégicas que, en articulación nación-territorio, buscan un desarrollo y crecimiento económico, en línea con la preservación del patrimonio natural y cultural, en función de un modelo de desarrollo sostenible y diferencial, a través de los siguientes objetivos:

1. Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional: desarrollando acciones encaminadas a frenar la deforestación, promover la reconversión de actividades productivas, y estabilizar la expansión de la frontera agrícola con el fin de disminuir los riesgos.

¹⁰⁰⁷ 1. Foro regional “La Amazonia en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Duque”, Florencia-Caquetá 19-20 de octubre, Oficina de Paz Universidad de la Amazonia, 2. RAP de la Amazonia (Gobernaciones con intención de conformar RAP), 3. En la Formulación Modelo de Ordenamiento Regional para la Amazonia – 15 talleres regionales 2017-2018.

2. Consolidar un sistema de transporte Intermodal en la Amazonia y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales: solo así será posible superar el aislamiento de la región y conectarla intra regionalmente, en procura de incrementar las relaciones de intercambios comerciales, sociales y culturales, al tiempo que se superan las deficiencias en la presentación de servicios públicos y sociales en áreas rurales aisladas y con baja conectividad.
3. Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agrodiversidad y al biocomercio de la Amazonia: que aporten en el reconocimiento y diversificación de actividades productivas y que tengan en cuenta el capital biodiverso con el que cuenta la región.

Las propuestas aquí mencionadas se articulan con aquellas del pacto por la sostenibilidad, con el pacto para el transporte y la logística, con el pacto por los servicios públicos de calidad y eficientes y el de los recursos minero-energéticos. Así mismo, las apuestas planteadas, contribuyen al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS, conservación de los ecosistemas terrestres y las acciones por el clima, el mejoramiento de la competitividad de la región y de la calidad de vida de sus habitantes y también con el fortalecimiento de la gobernanza regional.

Para cada una de estas líneas de acción, se han priorizado inversiones particulares, que buscan contribuir con el control de la deforestación y ser los dinamizadores de la economía amazónica, con el fin de que este alcance su potencial alrededor de su diversidad ambiental, biológica y cultural (Tabla 61).

Tabla 61. Resumen pacto regional¹⁰⁰⁸

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional	<ul style="list-style-type: none"> • Deforestación amazónico y manejo de la frontera agrícola • Restauración e incentivos a la conservación • Base ambiental para el desarrollo y el ordenamiento regional (MOTRA) • Dar cumplimiento a la sentencia STC 4360- 	<p>Proyectos para la conservación de la Biodiversidad amazónica.</p> <p>Proyectos de gobernanza forestal: planificación, control vigilancia y participación comunitaria.</p> <p>Instrumentos de Ordenamiento Territorial (cartografía y estudios básicos de riesgos para POT y catastro) con énfasis en el control a la deforestación y gestión al cambio climático¹⁰⁰⁹</p>	Sostenibilidad Ambiental	

¹⁰⁰⁸ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

¹⁰⁰⁹ STC4360-2018 "Ordenar a todos los municipios de la Amazonía colombiana realizar, actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, en lo pertinente, deberán contener un plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo, y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
	2018 Amazonia sujeto de Derechos.	Fomento de la innovación de negocios verdes, biocomercio y biotecnología de productos amazónicos.		
Consolidar un sistema de transporte intermodal en la Amazonía y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales	<ul style="list-style-type: none"> • Corredores fluviales • Red de aeropuertos regionales y locales • Soluciones alternativas de prestación de servicios en las áreas rurales. 	<p>Proyectos y estudios para garantizar factibilidad para la navegabilidad de la red fluvial amazónica</p> <p>Mejoramiento de los servicios aeroportuarios y la navegación aérea del aeropuerto de Leticia.</p> <p>Asistencia técnica y cofinanciación, a las entidades territoriales, para el fortalecimiento de la gestión aeroportuaria en aeródromos de su propiedad</p> <p>Vías terciarias para la conectividad</p> <p>Ampliación de cobertura en energía eléctrica y gas y desarrollo de fuentes alternativas para áreas rurales.</p>	Transporte y Logística Bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad	 8 TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO  9 INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA  11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES
Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agro diversidad y al biocomercio de la Amazonía	<ul style="list-style-type: none"> • Negocios verdes • Diversificación productiva, reconversión y buenas prácticas agropecuarias • Investigación sobre los productos amazónicos y su incursión en la bio-economía 	<p>Adecuación de corredores ambientales y arqueológicos (Selva – Sur – Orinoco) para promoción del turismo.</p> <p>Fomento de la innovación de negocios verdes, biocomercio y biotecnología de productos amazónicos.</p> <p>Cadenas productivas regionales Agroforestales, silvopastoriles y productos no maderables del bosque</p>	Sostenibilidad Ambiental	 7 ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE  10 REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES

D. Consideraciones especiales

Sí bien, las acciones para proteger el medioambiente, conectar la región y garantizar una transformación productiva sostenible, adoptadas en este pacto regional coadyuvan a concretar la visión de “Desarrollo Ambientalmente Sostenible”, también, se hace necesario complementarlo con los pactos nacionales del PND 2014-2018.

En particular en temas como, preservar y gestionar el patrimonio cultural de la región, para la promoción de la identidad y el arraigo cultural Amazónico, se requiere un énfasis en la línea de

cultura, alineado al pacto por la equidad de oportunidades para los grupos étnicos, que fortalezca la apuesta regional y destaque la importancia el patrimonio cultural de la Amazonia.

Complementariamente, el pacto por la legalidad tiene dos énfasis para este pacto regional; de un lado, el programa para la legalización o reconversión de actividades ilegales en las zonas protegidas, y de otro lado, y considerando que la región tiene cuatro departamentos fronterizos, se requiere un énfasis en el marco de gobernanza para la gerencia de las fronteras, una política integral fronteriza y franjas de frontera.

Así mismo, y debido a la trayectoria de la región en materia de construcción de paz, y a que gran parte de su territorio corresponde a los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)¹⁰¹⁰, se requiere un énfasis en el pacto por la construcción de paz: víctimas, reintegración, estabilización y reconciliación para consolidar la paz en estos territorios. Ya se cuenta con el Plan de Acción para la Transformación Regional del Putumayo (Renovación del Territorio, 2018).

¹⁰¹⁰ Todos los municipios de los departamentos de Putumayo, Caquetá y Guaviare son PDET.

XXII. Pacto Región Eje Cafetero y Antioquia: Conectando para la competitividad y el desarrollo logístico sostenible

A. La visión regional

El potencial de desarrollo de la región se basa en conectar al Eje cafetero y Antioquia con los mercados domésticos y extranjeros, para promover la internacionalización de sus productos, y así generar plataformas que promuevan su competitividad comercial y empresarial.

Particularmente, Antioquia se ha consolidado como uno de los departamentos con mayor innovación y competitividad, con un puntaje del IDIC¹⁰¹¹ de 54,3 puntos y en el IDC¹⁰¹² con 6,67 puntos, solo superada por Bogotá en los dos casos. Esta es una región con un alto potencial biodiverso y productivo en los sectores de agricultura, comercio y construcción (Bancoldex, 2018) (DATLAS), que se enfrenta a importantes retos en relación con las actividades ilícitas. Su gran apuesta es hacia el fortalecimiento de la conectividad con el noroccidente del departamento. Por su lado, el Eje cafetero debe fortalecer los enlaces entre sus nodos, y aprovechar su alta conectividad para potencializar sus fortalezas naturales, como lo es el paisaje cultural del eje cafetero, patrimonio natural de la humanidad.

De tal modo, el PND 2018-2022, en concordancia con los planes estratégicos de la región, ha priorizado resolver unas limitaciones particulares que impiden el completo desarrollo de la región. En particular, para Antioquia los limitantes son: i) deficiencias en conectividad; y, ii) la existencia de actividades económicas ilegales y poco sostenibles; mientras que en el Eje cafetero son: i) la ausencia de un sistema logístico; y, (ii) el bajo aprovechamiento productivo.

Por ello, se plantean los siguientes dinamizadores de la productividad regional: a) para Antioquia, la conectividad intermodal que permita enlazar a todo el país con el norte del departamento y el control de la extracción ilícita de minerales; y b) para el Eje cafetero, el desarrollo logístico y aprovechamiento del Paisaje Cultural Cafetero.

B. Diagnóstico

El territorio predominantemente urbano de la región asciende a 25%, y se concentra en las subregiones del Eje cafetero, el Urabá Antioqueño y el Valle de Aburrá, mientras que en el nordeste

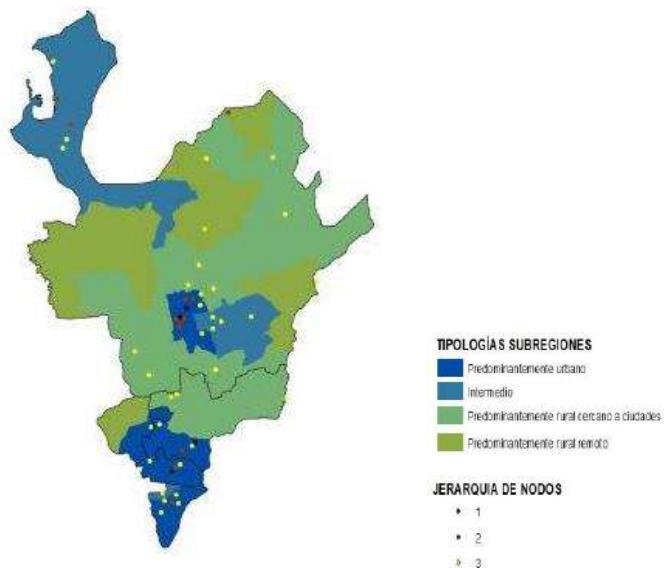
¹⁰¹¹ Índice Departamental de Innovación para Colombia 2017 en el que Bogotá ocupa la primera posición con 76,9 puntos de 100 posibles.

¹⁰¹² Índice Departamental de Competitividad 2017 en el que Bogotá ocupa la primera posición con 8,22 puntos de 10 posibles.

de Antioquia se empieza a observar unas funcionalidades asociadas a subregiones predominantemente rurales.

En particular, la región cuenta con tres subregiones urbanas concentradas en 45 municipios (14 en Antioquia y 31 en Eje Cafetero), donde se genera 72,4% del valor agregado (54% en Antioquia y 18,4% en Eje cafetero). No obstante, estas no están conectadas de manera funcional, principalmente en Antioquia. Por el contrario, para este departamento en particular, están rodeadas de subregiones predominantemente rurales (36,6%), rurales remotas (16,3%) y en general nodos dispersos que requieren de un sistema de conexiones que permita un tránsito fluido entre los bienes y servicios que se producen entre ellas (Gráfica 167). Estos dos tipos de funcionalidades particulares al Eje cafetero y a Antioquia, implican problemáticas distintas.

Gráfica 167. Mapa de relaciones funcionales de la región Eje Cafetero – Antioquia



Fuente: DNP, 2018

C. Conectividad y extracción ilícita de minerales en Antioquia

Los municipios más pequeños y alejados del departamento de Antioquia no se encuentran interconectados y se deben hacer recorridos de aproximadamente 15 km por trayecto para articularse con las vías nacionales (Gobernación de Antioquia, 2018), a través de las cuales el 67,6% se encuentra en estado regular, malo o muy malo (INVIAS, 2018). Así mismo, esta deficiencia se encuentra en otros medios de transporte complementarios, como ferreos y fluviales, y se suma a una desarticulación del sistema aeroportuario.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que 70,4% de la región es rural, es importante fomentar el desarrollo de actividades económicas sostenibles. En Antioquia se destaca la participación en la

producción de oro y plata que fueron el 44,1% y el 68,7% de la producción nacional, respectivamente. Se destaca el caso de la minería en Antioquia, departamento que cuenta con el 17,3% del total de títulos mineros del país. Adicionalmente, “el 97,88% de las regalías de Antioquia, corresponde a metales preciosos”, lo que lo convierte en una fuerte importante de recursos para el departamento (Agencia Nacional Minería, 2017).

Sin embargo, pese a su importancia, el sector presenta serios problemas de informalidad. El 56% de las unidades de producción minera declaran no tener ningún título que les permita ejercer esta actividad de manera legal (Confederación Nacional de Mineros de Colombia, s.f.). Esto se traduce en precariedad de las condiciones laborales, deficiencias técnicas en los procesos de explotación y pobre manejo ambiental, con serias repercusiones adversas en términos de salud ambiental (Gobernación de Antioquia, 2018). Frente al tema ambiental se observa que, en zonas como el Bajo Cauca Antioqueño, los predios han perdido su capacidad productiva y se presentan amenazas por movimientos de masa, entre otras problemáticas (Corantioquia, 2016, pág. 90).

Adicional a lo anterior, Antioquia tiene otras ventajas importantes que la convierten en uno de los departamentos más innovadores y competitivos. De acuerdo con el IDC, Antioquia es el segundo departamento en términos de innovación (7,62 sobre 10) después de Bogotá. Este puntaje lo obtuvo principalmente por su alta diversificación de mercados, avances en dinámicas empresariales y en investigación (Competitivas, 2018).

D. Eje Cafetero logístico, turístico y cultural

Por otra parte, el Eje cafetero está compuesto principalmente por subregiones predominantemente urbanas haciendo que su foco se centre en la necesidad de hacer que los flujos de mercancías y servicios entre estos nodos sea eficiente y eficaz. Sin embargo, no se ha consolidado un sistema logístico articulado que le permita impulsar la productividad y la competitividad regional, de tal manera que se pueda mejorar la prestación de servicios y productos para el abastecimiento de empresas de cara a la internacionalización de la zona.

El Eje cafetero está entre las nueve zonas potenciales de Colombia para el desarrollo logístico, al hacer parte de dos de los corredores funcionales en los que se distribuye la producción nacional (DNP, 2017). Aunque para consolidar este potencial, se deben solucionar falencias en temas de infraestructura, transporte intermodal y la conexión entre ellos. Los tres departamentos se encuentran en una buena posición en el ranking del IDC, sin embargo, en el pilar de infraestructura presentan una brecha promedio de 1,8 puntos con relación a la ciudad de Bogotá (Consejo Privado de Competitividad, 2017). Además, en cuanto a líneas ferreas a cargo del INVIA, 99% de los tramos se encuentran inactivos, y de ellos, los municipios de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío hacen parte del 50,8% de los kilómetros sin operación (Ministerio de Transporte, 2017).

Otro de los dinamizadores que tendría efectos en el PIB del Eje cafetero, que contribuye con el 3,7% al PIB nacional, es el Paisaje Cultural Cafetero (PCC), ya que para Quindío y Risaralda el sector de comercio, reparación, transporte y alojamiento es el más importante, aportando con cerca de 17% al PIB departamental. A pesar de esto, actualmente ninguno de los tres departamentos de la región hace parte de los diez primeros destinos para extranjeros no residentes (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018), lo cual muestra el desaprovechamiento del potencial turístico de la zona, considerando que fue declarado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 2011.

E. Pacto regional

El pacto regional por el Eje cafetero y Antioquia busca solucionar los anteriores retos mediante la implementación de unas apuestas estratégicas y la articulación del nivel nacional con el territorial. Esta articulación se da principalmente en los temas de desarrollo productivo, adopción tecnológica e innovación empresarial. Los cuatro objetivos son:

1. Conectar la región a través de sistemas intermodales, aprovechando su ubicación estratégica: se ha identificado la necesidad de mejorar la infraestructura para conectar la región con el resto del país, así como con el exterior. Esto involucra la conectividad intra e interregional, de tal forma que todos los departamentos puedan contribuir a la generación de apuestas colectivas y aprovechar sus beneficios. Todo lo anterior, incorporando una visión de gestión de riesgo y conservación ambiental.
2. Incentivar actividades económicas sostenibles y promover la recuperación ambiental de áreas degradadas por la extracción ilícita: las apuestas productivas deben articularse con la protección y conservación medio ambiental. Teniendo en cuenta la importancia que tiene la minería en la región y el gran reto que implica frenar todo tipo de actividades ilegales que generan impactos negativos en términos sociales, económicos y ambientales, se vuelve necesario: i) promover la formalización del sector, así como el desarrollo de la infraestructura básica, productiva y comercial al servicio de este sector que permita mejorar las condiciones de este, y ii) disminuir y prevenir la deforestación.
3. Promover la internacionalización de la región, a través de sistemas que promuevan la competitividad comercial y empresarial: Considerando las potencialidades de cada uno de los departamentos de esta región, se hace necesaria la consolidación de un sistema logístico, para que de esta manera se pueda mejorar la prestación de servicios y productos para el abastecimiento de empresas a nivel nacional e internacional.
4. Fortalecer capacidades productivas para el aprovechamiento del paisaje, la cultura y las potencialidades territoriales: En términos del potencial productivo de la región, vale la pena destacar que “los departamentos que conforman la RAP del Eje cafetero presentan una de las mayores dinámicas en materia económica y social en el país basada en el cultivo del café” (RAP Eje cafetero, p. 5, 2018). Esto se articula con la zona sur del departamento antioqueño que cuenta con las mismas potencialidades. La región se enfrenta el reto de conservar esta cultura

y dinamizarla a través de emprendimientos como por ejemplo aquellos asociados al Paisaje Cultural Cafetero (PCC).

Estos objetivos están alineados con los pactos por el transporte y logística, por el emprendimiento y productividad, por la ciencia, tecnología e innovación para impulsar a Colombia hacia el futuro, y por la sostenibilidad ambiental. En particular, es necesario que los proyectos de infraestructura se desarrollen en paralelo con estudios de gestión del riesgo, y se procure la conservación y protección medioambiental.

Asimismo, estas apuestas y proyectos se articulan con las acciones para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, específicamente, con el ODS 9: *Industria, innovación e infraestructura* como motor de crecimiento y desarrollo económico, ya que los proyectos de infraestructura, logística e innovación serán claves en esta región. Así como con el ODS 15, en el cual se pretende la conservación de ecosistemas terrestres, que en el caso de la región han sido afectados por las actividades económicas ilegales.

Tabla 62. Pacto regional Eje cafetero y Antioquia¹⁰¹³

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Conectar la región a través de sistemas intermodales, aprovechando su ubicación estratégica, principalmente conectando con el Norte -este antioqueño	<ul style="list-style-type: none"> • Conectividad vial interdepartamental y supra-departamental. • Medios de transporte (férreo, fluvial, marítimo y aéreo). 	Conexión Santa Fe de Antioquia - Túnel del Toyo. Proyectos portuarios en el Urabá Antioqueño. Mejoramiento de servicio y gestión Aeroportuaria Eje Cafetero y Antioquia. Ferrocarril Antioquia y conexión Eje Cafetero – Pacífico*.	Pacto Nacional por el transporte y logística para la competitividad y la integración regional	 9 INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA
Incentivar actividades económicas sostenibles y promover la recuperación ambiental de áreas degradadas por la extracción ilícita de minerales	<ul style="list-style-type: none"> • Formalización del sector minero, y desarrollo de infraestructura básica, productiva y comercial • Recuperación de la cuenca del Río Atrato 	Infraestructura básica, productiva y comercial al servicio del sector minero. Recuperación de la cuenca del Río Atrato.	Emprendimiento y productividad	 13 ACCIÓN POR EL CLIMA
Promover la internacionalización de la región, a	<ul style="list-style-type: none"> • Centro de conectividad y logística para el Eje 	Plataforma logística del Eje Cafetero PLEC (Nodo La Virginia, La Dorada y La	Equidad: política pública moderna para la inclusión	 9 INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA

¹⁰¹³ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración y ejecución de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
través de sistemas que promuevan la competitividad comercial y empresarial.	Cafetero, articulada con las plataformas de Antioquia.	Tebaida) y articulación con plataformas de Antioquia (Urabá y Puerto Berrio) *.	social y productiva	
Fortalecer capacidades productivas para el aprovechamiento del paisaje, la cultura y las potencialidades territoriales	• Emprendimientos agroecológicos, ecoturísticos y culturales del PCC investigación aplicada, el desarrollo tecnológico innovación agroalimentaria	<p>Turismo naranja y aprovechamiento del paisaje cultural cafetero.</p> <p>Centro de investigación aplicada, desarrollo tecnológico e innovación agroalimentaria para el Eje cafetero y Antioquia*.</p> <p>Restaurar y rehabilitar las zonas ambientales impactadas por el desarrollo de actividades ilegales</p>	Sostenibilidad Ambiental	<p>8 EMPLEO DIGNO Y CRECIMIENTO ECONÓMICO 9 INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURAS 13 ACCIÓN POR EL CLIMA</p>

*Estos proyectos requieren estudios de factibilidad o finalización de estos para avanzar en su implementación.

XXIII. Pacto Región Llanos - Orinoquía: Conectando y potenciado la despensa sostenible de la región con el país y el mundo

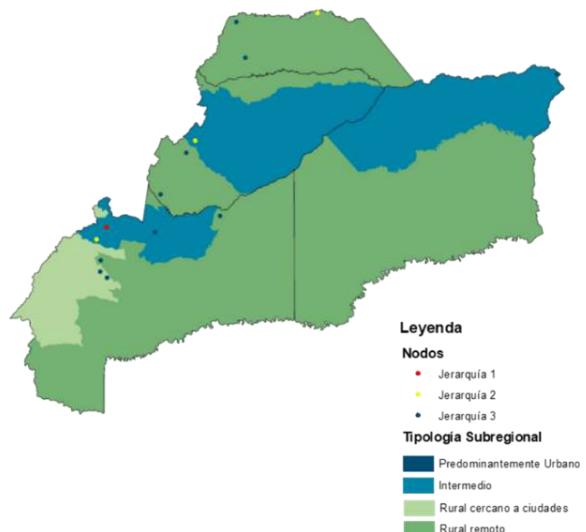
A. La visión regional

La región Llanos-Orinoquía cuenta con un potencial de desarrollo único debido a factores naturales diferenciadores como el tamaño de su territorio, sus ecosistemas estratégicos, su biodiversidad, la oferta hídrica, la existencia de hidrocarburos y la disponibilidad de tierras para la producción intensiva agropecuaria, agroindustrial y forestal. Bajo estas condiciones su apuesta estratégica se deriva de la sincronía entre las apuestas departamentales a mediano plazo: meta 2032, ser potencia nacional agropecuaria, agroindustrial y turística; Casanare 2021, epicentro de la economía regional; Arauca 2032, principal puerto agroindustrial, minero-energético y turístico del nororiente; y Vichada 2032, primer puesto fluvial multimodal del oriente¹⁰¹⁴.

Esta visión conjunta plantea la necesidad poner en el centro de la apuesta de desarrollo la protección del recurso hídrico y un desarrollo productivo ambientalmente sostenible. Según el (Instituto Von Humboldt, 2016) se proyecta un aumento en la demanda de agua por parte de los sectores productivos que allí se desarrollan, como los cultivos de arroz, palma y maíz, así como la actividad petrolera y ganadera. Esta situación representa retos para la gobernanza del recurso en la región, en la medida en que se pueden generar conflictos por su uso compartido entre estos y otros sectores.

¹⁰¹⁴ Planes de desarrollo departamentales y de competitividad de Arauca, Casanare, Meta Vichada.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/3-VISION%20ARAUCA.pdf>;
<https://www.casanare.gov.co/index.php?idcategoria=9673>;
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/VISION%20META.pdf>;
<http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/pedcti-vichada.pdf>

Gráfica 168. Relaciones funcionales de la región Llanos – Orinoquía



Fuente: RIMISP 2018

Tabla 63. Departamentos integrantes de la región Llanos-Orinoquía

Región	Departamento
Orinoquía	Meta
	Arauca
	Casanare
	Vichada

En pro de consolidar dicho potencial se identificaron¹⁰¹⁵ tres desafíos que limitan la consolidación de esa visión y por su solución es prioritaria a la luz del presente Plan Nacional de Desarrollo; i. Bajo aprovechamiento del potencial agrícola y forestal del territorio; ii. Baja conectividad y desarticulación funcional tanto al interior la región como con las demás regiones del país y el mundo y, iii. Deforestación y degradación de ecosistemas estratégicos.

B. Diagnóstico

Actualmente la región tiene un bajo desarrollo económico y una alta persistencia de pobreza. Los 4 departamentos aportan solo el 6% al PIB nacional, del cual Meta representa el 66%. Aunque en términos per cápita¹⁰¹⁶, el PIB per cápita de la región es superior al nacional (19,6 millones en 2016, frente a 13,7 millones) esto se debe a la alta participación del sector minero¹⁰¹⁷ y la baja población

¹⁰¹⁵ La identificación de los aspectos centrales se obtuvo en el marco del taller regional llevado a cabo por DNP en Yopal el 10 de octubre de 2018, Así como de aportes de: universidades de la región, Gobernaciones y Cámaras de Comercio departamentales.

¹⁰¹⁶ PIB 2016. DANE. (Producto Interno Bruto Departamental por habitante, a precios corrientes. 2000-2016p).

¹⁰¹⁷ Esta sola Región recoge 38,8% del sector minero nacional, donde se destaca la participación en la producción de

de la región. Sin embargo, los sectores con potencial de desarrollo regional, como agricultura y ganadería o la industria manufacturera (agroindustria), sólo aportan 9,9% y 1,1%, respectivamente, al crecimiento productivo nacional.

Por su parte, la pobreza multidimensional en los departamentos de la Región Llanos- Orinoquía es de, 62,8%, es superior que el promedio del país (49%)¹⁰¹⁸; siendo Vichada el caso más crítico con 8 de cada 10 personas en pobreza multidimensional, y en 2017, un 44% de la población estaba en condición de pobreza monetaria¹⁰¹⁹. Este comportamiento, tanto del ingreso como de su distribución sectorial, señala profundas desigualdades entre los departamentos y, en últimas, entre la población que habita la Región.

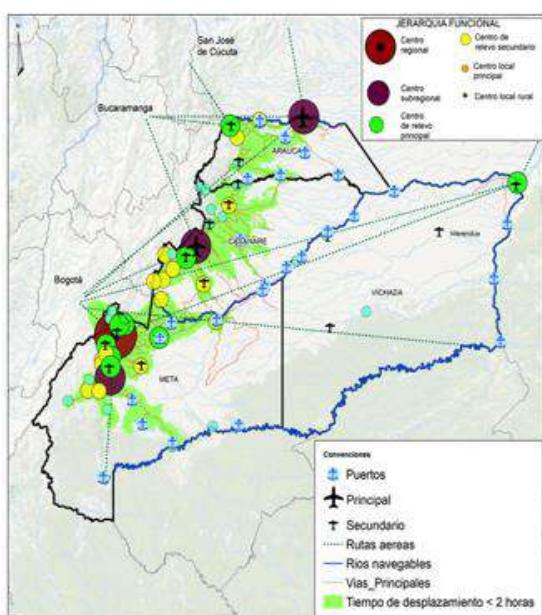
En términos de desarrollo productivo el alto conflicto del uso del suelo y los problemas de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra limiten el desarrollo potencial agropecuario, agroindustrial y ambiental de la región. En términos de conflicto de uso del suelo todos los departamentos presentan un 30% de área en conflicto entre uso y vocación del suelo. El caso crítico siendo Casanare con un 52% del área en conflicto (TerriData-DANE). Por su parte, la Región cuenta con cerca de 14 millones de hectáreas aptas para varios cultivos (UPRA, 2018), que representan cerca de 34% de la frontera agrícola nacional. Sin embargo, actualmente sólo están en uso un millón de hectáreas entre cultivos agrícolas y forestales, lo cual corresponde a menos de 10% de explotación de su potencial. Uno de los factores que dificulta el proceso es la falta de seguridad jurídica de la propiedad, relacionada con la figura de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Con la entrada en vigor de la Ley ZIDRES y con reglamentación de las Zonas de Desarrollo Empresarial, se espera imprimir el dinamismo que tanto necesita la Región para convertirse en la despensa del país.

hidrocarburos.

¹⁰¹⁸ IPM 2005, DANE.

¹⁰¹⁹ DNP con base en una aproximación por participación de categorías de ruralidad en la GEIH.

Gráfica 169. Región Llanos-Orinoquia



Fuente: MOTRO Visión Orinoquia 2032 (DNP-USAID, 2018)

Ante este escenario, los esfuerzos en materia de diversificación e innovación productiva deben ser prioritarios para alcanzar una senda de desarrollo sostenible. Existen aún grandes brechas como las que destaca el (IDIC, 2017). De acuerdo con este criterio de medición de innovación departamental, los departamentos de la región están clasificados en el grupo IV de desempeño de innovación medio-bajo (Meta 23,9 y Casanare 27,7), presentando brechas de hasta más de 46 puntos con respecto a Bogotá (73,9), líder de la medición. A esto se suma la incapacidad de los nodos dinamizadores de la Región (Villavicencio, Yopal, Arauca y Granada) para jalonar el crecimiento de los territorios intermedios y rurales de manera continua; lo que conlleva al sistema funcional desarticulado que predomina en la Región.

En cuanto a conectividad, la Región Llanos-Orinoquía está compuesta por una simbiosis en el sistema de transporte que combina los modos carretero-fluvial, complementado con el aéreo. Sin embargo, es evidente la necesidad de vías transversales con la construcción de puentes que conecten la Región internamente, y externamente con Cundinamarca, Boyacá y los Santanderes. Si bien el sistema de transporte en la región se ha desarrollado a través de “troncales” (norte-sur/sur-norte), falta afianzar el desarrollo de trayectos transversales (oriental/occidente) que integren a las vías principales para dar salidas hacia el norte del país.

Por último, la combinación de estas dinámicas socioeconómicas trae consigo presiones sobre la gran estructura ecológica y el recurso hídrico de la Región. A esta situación se suman las consecuencias del cambio climático y la deforestación afectación sobre los ecosistemas y sus recursos, sólo por mencionar algunas amenazas. En términos de deforestación un punto crítico es el Meta en donde esta ha venido en aumento en los años recientes. Para garantizar la sostenibilidad ambiental y el desarrollo sostenible de la Región y del país, se requieren intervenciones encaminadas a conservar,

como mínimo, 10.433.275 hectáreas –equivalente a 41% del área total de la Orinoquía; actualmente falta declarar 7.985.167 hectáreas como áreas de conservación especial¹⁰²⁰.

C. Pacto regional

El presente Plan Nacional de Desarrollo, y en especial este pacto regional por los Llanos-Orinoquía, ha fijado tres objetivos principales que buscan dar solución a los problemas antes mencionados, así como permitir que la Región se conecte y potencie como despensa sostenible para el país y el mundo. Dichos objetivos son:

1. Dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales: Para superar la desarticulación, aislamiento y desconexión mencionados, se debe dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales a través de (i) la consolidación de la red de infraestructura (vial, fluvial y aérea) y (ii) el desarrollo tanto de infraestructura energética (gasificación masiva, energías no convencionales), como de conectividad digital.
2. Impulsar la productividad y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas: Con el propósito de superar el bajo crecimiento y sostenibilidad descritos, se debe trabajar para alcanzar el objetivo de impulsar la transformación productiva y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas, mediante (i) la activación de la producción de bienes y servicios basados en el uso sostenible de la biodiversidad y el turismo llanero.
3. Consolidar la estructura ecológica principal y gestionar integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región: Controlar la deforestación, degradación y afectación implica consolidar la estructura ecológica principal y gestionar integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región, para lo cual se debe (i) controlar la deforestación y la degradación de los ecosistemas estratégicos, así como consolidar el área de la frontera agrícola e (ii) implementar los Planes de Ordenación y Manejo de Cuenca Hidrográficas y fortalecer el ordenamiento territorial de la Orinoquía.

La consolidación de esta visión regional, producto de la superación de los problemas mediante el cumplimiento de los objetivos establecidos, se hará realidad implementando los proyectos estratégicos¹⁰²¹ de cada objetivo, que se presentan en la Tabla 64, y que se complementan con las apuestas plasmadas en los pactos nacionales del PND 2018-2022. Esto además refleja en

¹⁰²⁰ Lasso, C. A.; Rial, A.; Matallana, C.; Ramírez, W.; Señaris, J.; DíazPulido, A.; Corzo, G.; Machado-Allison, A. (Eds.). 2011. Biodiversidad de la cuenca del Orinoco. II Áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, WWF Colombia, Fundación Omacha, Fundación La Salle de Ciencias Naturales e Instituto de Estudios de la Orinoquia (Universidad Nacional de Colombia). Bogotá, D.C., Colombia. 304 pp.

¹⁰²¹ Los proyectos se priorizaron con base en: el foro regional el 10 de octubre en la ciudad de Yopal, los foros en los 4 departamentos de la región, consulta con las universidades. Asimismo, se cruzó con las iniciativas de los sectores nacionales que estuvieran en sintonía con la visión regional.

compromiso asumido en la Agenda 2030 para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia¹⁰²².

Tabla 64. Resumen pacto regional por la Orinoquia/Llanos¹⁰²³

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pacto Nacional	ODS
Dotar y conectar intermodal y digitalmente a la región con los mercados nacionales e internacionales	Infraestructura vial, fluvial, aérea y digital. Conectividad intermodal	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar estudios de viabilidad para el anillo vial Aguazul – Puerto Gaitán- Santa Rosalía – Pore. • Muelles en el Río Meta • Red fibra óptica para la Orinoquia. • Infraestructura energética (gasificación masiva, energías no convencionales) y conectividad digital. • Aeropuerto de Marandúa, Yopal, Arauca y Puerto Carreño. • Corredor intermodal Buenaventura – Villavicencio 	Transporte y Logística Bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad	
Impulsar la productividad y mejorar la eficiencia de los clústeres y las cadenas de valor agropecuarias, agroindustriales y turísticas	Cadenas productivas agroindustriales y turísticas. Innovación y emprendimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Cadena de frío para la conservación alimentaria • Paisajes productivos biodiversos: agropecuario, agroindustrial, forestal y turismo. • Consolidar la frontera agrícola para desestimular los procesos de deforestación de la Orinoquía • Investigación en mercados verdes, bio-economía, peces ornamentales y cacao • Infraestructura turística (Museos, patrimonio cultural, parques) en el marco del Bicentenario ruta libertadores. 	Emprendimiento y productividad	
Consolidar la estructura ecológica principal y gestionar	Ordenamiento y desarrollo regional Conservación de la estructura ecológica	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Ordenamiento Regional de la Orinoquía • Restauración de zonas de interés ambiental. Protocolo para el 	Sostenibilidad Ambiental	

¹⁰²² Conpes 3918, estrategia para la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia. DNP 2018.

¹⁰²³ Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pacto Nacional	ODS
integralmente el recurso hídrico para el desarrollo productivo sostenible de la región	principal y el recurso hídrico.	<p>control de la deforestación (Estrategia Nal.)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento hidrológico del piedemonte llanero. • Atención coordinada para el desarrollo fronterizo, migración y movilidad (énfasis Arauca, Arauquita y Puerto Carreño). • Gobernanza forestal y agroambiental Visión Amazonía para Área de Manejo Especial de la Macarena AMEM 		 11 CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES  13 ACCIÓN POR EL CLIMA

D. Consideraciones especiales: aspectos fronterizos

En especial para la región Llanos-Orinoquía, resulta necesario un énfasis de las políticas de Prosperidad para las Fronteras (Documento CONPES 3805). También se requiere una atención integral, ampliando la oferta institucional y de cooperación internacional en torno a la intervención social, productiva y de infraestructura del plan fronteras liderado por la Cancillería, en cumplimiento de las acciones señaladas en dicho documento¹⁰²⁴. Así mismo, es necesaria la consolidación del Grupo Especial Migratorio, partiendo de la coordinación y concurrencia de las entidades competentes para el diseño e implementación de políticas, estrategias y programas para atender el fenómeno de migración venezolana.

Para este caso específico, el énfasis regional en los pactos nacionales se ve reflejado en temas como la atención coordinada para el desarrollo fronterizo, la migración y movilidad (especialmente en Arauca, Arauquita y Puerto Carreño); el establecimiento del protocolo para el control de la deforestación; el fortalecimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial y la consolidación de la estrategia para la formalización de tierras; y las acciones encaminadas a mejorar la gobernanza forestal y agroambiental: Visión Amazonía para el Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM). La política nacional de Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres) y el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET.

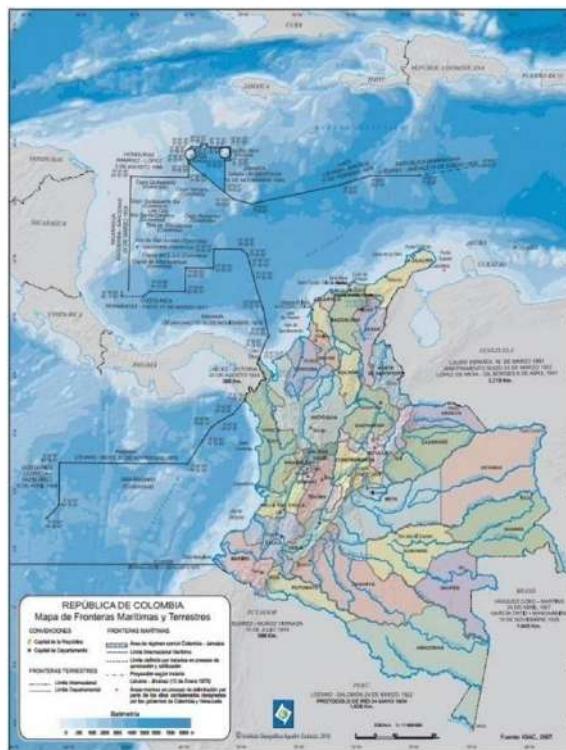
¹⁰²⁴ El documento (borrador) CONPES: "Estrategia de atención de la migración Desde Venezuela A Colombia", se busca establecer e implementar la atención en salud, educación, primera infancia, trabajo, vivienda y seguridad, articular la institucionalidad existente y definir nuevas instancias, para la atención de la población migrante desde Venezuela en el mediano plazo.

XXIV. Pacto Región Océanos: Colombia potencia bioceánica¹⁰²⁵

A. La visión regional

La ubicación de Colombia geoestratégica y bioceánica representa un potencial único de desarrollo para Colombia aprovechando el potencial de desarrollo de los océanos como motor de crecimiento y equidad. Esta condición, en conjunto con la vecindad del canal interoceánico de Panamá, le permiten a Colombia comunicarse por vía marítima con los países del continente americano, la Unión Europea y con la región de Asia-Pacífico, habilitando la conexión a más de 7.000¹⁰²⁶ puertos marítimos del mundo. Dichas condiciones permiten tener acceso a 60% de los espacios oceánicos compartidos de altamar, y ser parte activa en la construcción de conocimiento científico, en y sobre la Antártida con otros 53 países.

Gráfica 170. Mapa oficial de límites marítimos de Colombia



Fuente: IGAC.

¹⁰²⁵ Este documento es una breve síntesis del documento CONPES “Colombia: Potencia Bioceánica Sostenible” el cual actualmente se encuentra en elaboración; hace parte de la serie de capítulos regionales ya que su intención es llamar la atención sobre la importancia de reconocer los océanos como parte del desarrollo integral del país.

¹⁰²⁶ Informe sobre el transporte marítimo UNCTAD (2016).

Para consolidarse como potencia bioceánica se requiere de un desarrollo integral sostenible de los océanos¹⁰²⁷, de los intereses nacionales y su proyección oceánica regional e internacional, para poder generar convergencias y sinergias entre las instituciones públicas, actores privados y sociales.

La consolidación de esta visión, debe resolver tres problemáticas estructurales: i) bajas capacidades institucionales de gobernanza y de planificación integral de los espacios oceánicos, costeros e insulares; ii) limitado conocimiento científico y tecnológico, con bajos niveles de apropiación social para el desarrollo integral de los océanos; y, iii) bajos niveles de articulación, conectividad y logística entre el territorio y los espacios marinos e insulares, con incipiente grado de desarrollo de las actividades marítimas.

B. Diagnóstico

Los océanos del país representan un potencial logístico de conectividad con el mundo. Para esto se debe proceder a incentivar los usos y vocaciones de cada región según sus potencialidades. Estas se centran alrededor del transporte de carga marítima, la diversificación productiva en temas de pesca y turismo, y la protección ambiental de los ecosistemas oceánicos del país.

El primer reto es la consolidación de Colombia en materia de carga marítima y logística de puertos. Gracias a los puertos de Santa Marta, Barranquilla y Buenaventura, las últimas mediciones del Índice de Conectividad de Carga Marítima¹⁰²⁸ (2016) generaron para Colombia un valor de 52,98 que, si se compara con países de la región como México (50,88) o Panamá (53,42), sitúa al país en una buena posición; sin embargo, aún está lejano de países como Francia (83,9) o España (86,13) por lo cual se debe seguir trabajando por aumentar la disponibilidad de medios para el desarrollo del comercio internacional marítimo.

Debido a la diversidad en el desarrollo de las regiones que tienen acceso a los océanos colombianos, es difícil atribuir su desempeño económico y competitivo a esta característica. Sin embargo, existen apuestas conjuntas que pueden potenciar el crecimiento de estas zonas, tanto en el Atlántico, como en el Pacífico. Una de las alternativas es aumentar la participación de la pesca en actividades marítimas, el desarrollo de energías alternativas o el fortalecimiento de las empresas de construcción y reparación de barcos. El turismo, por ejemplo, es un sector que ha sabido aprovechar las potencialidades de los océanos: en comparación con el 2010, en el 2017 el ingreso de divisas por

¹⁰²⁷ Según el IGAC (2002), Colombia tiene una superficie total de 2.070.408 km², de los cuales el 55,14% (1.141.748 km²) corresponden a tierras emergidas, continentales e insulares y el restante 48,86% a territorio marítimo (aproximadamente 589.560 km² en el Caribe y 339.100 km² en el Pacífico).

¹⁰²⁸ Este determina en qué medida los países están conectados a las redes mundiales de transporte marítimo sobre la base de cinco componentes del sector del transporte marítimo: el número de buques, su capacidad para transportar contenedores, el tamaño máximo de los buques, el número de servicios y el número de empresas que implementan buques portacontenedores en los puertos de un país. El índice genera un valor de 100 para el país con el mayor índice de promedio en 2004.

turismo reflejó un incremento del 68% y el número de visitantes extranjeros del 150% (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, 2018).

Estos potenciales comerciales deben ser parte de la protección, así como del consumo sostenible de los recursos marítimos de los dos océanos. Un aspecto que se debe contrarrestar es la ocupación indebida de los espacios costeros, que asciende a 29.548 km afectando directamente los Bienes de Uso Público (BUP)¹⁰²⁹. A esto se suman desequilibrios, superposición, disfuncionalidad e inefficiencia de las actividades económicas, así como altos grados de vulnerabilidad a riesgos naturales, cambio climático y degradación de ecosistemas, paisaje y ambiente. Esto es el resultado de una deficiente planificación, ordenamiento y gestión de los espacios costeros.

De forma similar, de los 3.500 kilómetros de línea de costa con que cuenta el país, el 40% está siendo afectada por la erosión costera, la cual varía entre los 0,5 y 5 metros por año. Para determinar el impacto socioeconómico de la erosión costera a causa de inundaciones, el INVEMAR llevó a cabo un ejercicio de estimación según el cual para el año 2030 un valor de capital¹⁰³⁰ de aproximadamente el 2,2% del PIB y el 2% de la población se encontrarían en situación de riesgo (MADS; RVO, 2017).

El desconocimiento del desarrollo potencial en estos territorios profundiza el abandono al que están sometidos. Este factor, sumado a otros aspectos como el tardío desarrollo de planes interinstitucionales para fortalecer la generación de conocimiento a través de expediciones científicas nacionales e internacionales¹⁰³¹, es producto de bajos niveles de apropiación social y limitados conocimientos científicos y tecnológicos que permitan desarrollar de forma integral los océanos como riqueza y motor de desarrollo.

C. Pacto regional

El PND 208-2022, y en especial este pacto regional por Colombia potencia Bi-Oceánica, busca dar solución a los retos antes mencionados mediante apuestas estratégicas y articulación nación-territorio-mar con los siguientes objetivos:

1. Gobernanza y planificación integral de los océanos: Aprovechar de manera integral y sostenible los océanos implica, fortalecer la gobernanza y la institucionalidad para la administración integral de los océanos, armonizando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y marino. Para ello se debe (i) definir un Sistema Bi-Oceánico, integrado por entidades

¹⁰²⁹ Los BUP son aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes de un territorio (por ejemplo, calles, plazas, puentes); se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales y por encontrarse fuera del comercio.

¹⁰³⁰ El valor de capital consiste en el total de las pérdidas financieras en los sectores de la agricultura, ganadería, industria, forestal, minería, comercio y turismo, y las pérdidas en términos del costo de reemplazar los hogares en las zonas proclives a las inundaciones.

¹⁰³¹ Tanto el plan de expediciones nacionales como internacionales inicia hasta el 2013.

del orden nacional y territorial, e (ii) implementar estrategias para la conservación y restauración de los ecosistemas marinos.

2. **Conocimiento y apropiación social de los océanos:** La falta de apropiación y el desconocimiento del manejo del mar, han hecho que la visión y la funcionalidad de los océanos sean limitadas. Por eso se necesita incrementar el conocimiento, investigación, innovación y apropiación social para el desarrollo integral de espacios oceánicos, costeros e insulares. Con este fin hay que (i) impulsar las expediciones científicas interdisciplinarias e interinstitucionales para profundizar en el conocimiento de los océanos y (ii) promover la investigación de CT&I aplicada al conocimiento y desarrollo oceánico y de sus sistemas marinos.
3. **Conectividad y productividad marítima:** Para superar el incipiente grado de desarrollo de las actividades relacionadas con los océanos se necesita optimizar la conectividad, la infraestructura y la logística entre mar y tierra, e impulsar el desarrollo y crecimiento de las actividades marítimas. Para lograrlo se requiere: (i) incrementar la infraestructura y conectividad logística entre el territorio y los espacios costeros, marinos e insulares; (ii) mejorar la competitividad pesquera y acuícola y promover las actividades fuera de costa (*offshore*) y el desarrollo de energías alternativas en los océanos; y (iii) promover el transporte marítimo de cabotaje y su articulación con el fluvial.

Para lograr esto, la siguiente tabla presenta los proyectos a implementar asociados a cada objetivo. Estos, además, se complementan con apuestas plasmadas en los diferentes pactos nacionales del PND 2018-2022; la Agenda 2030 establecida por Colombia para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); y la elaboración de un documento CONPES “Colombia: Potencia Bi-Oceánica Sostenible 2030”, el cual definirá la política pública para el desarrollo integral sostenible del territorio marítimo nacional.

Tabla 65. Resumen Pacto Regional Océanos¹⁰³²

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Fortalecer la gobernanza y la institucionalidad para la administración integral de los océanos, armonizando los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial y marino	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Bi-Oceánico, integrado por entidades del orden nacional y territorial • Conservación y restauración de los ecosistemas marinos 	Implementación del plan de erosión costera	Sostenibilidad Ambiental	
		Implementación del plan nacional de dragados marítimos		
		Adecuación de playas y saneamiento básico		

¹⁰³² Los proyectos incluidos en este cuadro son indicativos, y reflejan la priorización construida entre la nación y las regiones para el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. Su cumplimiento depende de la elaboración unos acuerdos de articulación sectorial y de cofinanciación entre la nación y los gobiernos subnacionales, que se realizarán posterior al presente documento. En estos se definirá la ruta de acción para la implementación y financiación de dichos proyectos. Algunos proyectos aún no tienen estudios de factibilidad técnica o financiera, por lo que en caso de que los estudios demuestren la inviabilidad técnica de lo aquí presentado, estos no quedarán como parte del acuerdo final o serán ajustados según las indicaciones técnicas.

Objetivo	Temáticas centrales	Proyectos	Pactos nacionales	ODS
Incrementar el conocimiento, investigación, innovación y apropiación social para el desarrollo integral de espacios oceánicos, costeros e insulares	<ul style="list-style-type: none"> • Expediciones científicas interdisciplinarias e interinstitucionales • Investigación de CT&I aplicada al conocimiento y desarrollo oceánico 	<p>Desarrollar investigación aplicada al conocimiento y desarrollo oceánico y de sistemas marinos (corales de profundidad).</p> <p>Fortalecer el monitoreo relacionado con fenómenos de variabilidad climática, hidrometeorológicos, meteorológicos y por tsunami.</p> <p>Programa Nacional en Ciencias del Mar y los Recursos Hidrobiológicos</p> <p>Expediciones científicas y temáticas sobre los océanos y sus recursos</p> <p>Cadena de Bioprospección o Biotecnología marina</p> <p>Rescate Patrimonio Cultural Sumergido</p>	Transporte y Logística Bienes públicos y recursos naturales para la productividad y la equidad	 
Optimizar la conectividad, la infraestructura y la logística entre mar y tierra e impulsar el desarrollo y crecimiento de las actividades marítimas	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y conectividad logística • Competitividad pesquera y acuícola y promover las actividades fuera de costa (offshore) • Energías alternativas en los océanos; • Transporte marítimo de cabotaje y su articulación con el fluvial 	<p>Elaborar estudios de factibilidad para la Aquapista del Pacífico</p> <p>Puerto de aguas profundas en Barranquilla</p> <p>Logística y puertos para integrar transporte marítimo – terrestre - fluvial</p> <p>Energías alternativas y minería subacuática</p> <p>Cadena de pesca y maricultura</p>	Sostenibilidad Ambiental	 

D. Referencias

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). "Economía Naranja" Indicadores, realidad y perspectivas de la Bogotá creativa. Bogotá D.C.

Arcadis & Jesycas S.A.S. (2015). Plan Maestro Fluvial de Colombia 2015. Bogotá D.C.

Ariza, D., & Gómez, N. (2018). *Determinantes de la movilidad social en Colombia. Un análisis departamental usando pseudo paneles*.

Brueckner, J. (2011). *Lectures on urban economics*. The MIT Press.

CEPAL. (2012). Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo.

Colciencias (2017). Gobernación del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Plan estratégico departamental de ciencia, tecnología e innovación del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2012-2027

DANE (2017). Registro de Población en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Mesa técnica poblacional.

DANE. (2005). Índice de Pobreza Multidimensional (IPM).

DANE. (2016) PIB (Producto Interno Bruto Departamental por habitante, a precios corrientes. 2000-2016p)

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (1986). Descentralización Económica y Política 1983-1986. Economía Colombiana, Documentos, Separata no. 9, jun.

DNP, USAID. (2018). Modelo de ordenamiento territorial actual y análisis de los procesos transformadores de la Orinoquia – versión preliminar.

DNP. (2015). Misión Sistema de ciudades, Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo. Bogotá.

DNP. (2017). Índice de Innovación Departamental.

Fedesarrollo. (2016). Caracterización de la movilidad de transporte regional de la RAPE Región Central. Bogotá D.C.

Hernández, Angela; Castillo, Miguel Ángel (2017). Análisis de factibilidad para la implementación de fuentes alternas de generación de energía eléctrica en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Disponible en: https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14538/1/2-ENERG%C3%8CDA%20SAN%20ANDR%C3%8C9S%20ISLAS_v.3.pdf

IDEAM (2018). Tercera comunicación nacional de Colombia resumen ejecutivo a la convención marco de las naciones unidas sobre cambio climático. Disponible en: <http://www.cambioclimatico.gov.co/resultados>

IDEAM, MADS y Programa ONU REDD Colombia. (2018). Caracterización de las principales causas y agentes de la deforestación a nivel nacional periodo 2005-2015. Bogotá.

IDEAM, PNUD, MADS, DNP, CANCILLERÍA. (2015). Nuevos Escenarios de Cambio Climático para Colombia 2011-2100 Herramientas Científicas para la Toma de Decisiones – Enfoque Nacional – Departamental: Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático. Bogotá.

IDEAM. (9 de agosto de 2018). Sistema de Monitoreo de bosques y Carbono. Obtenido de <http://smbyc.ideam.gov.co/MonitoreoBC->

La Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, CORALINA (2018). Reserva de la biosfera Seaflower. Disponible en: <http://www.coralina.gov.co/nuevositio/reserva-de-biosfera-seaflower>

Lasso, C. A.; Rial, A.; Matallana, C.; Ramírez, W.; Señaris, J.; Díaz Pulido, A.; Corzo, G.; Machado-Allison, A. (Eds.). 2011. Biodiversidad de la cuenca del Orinoco. II Áreas prioritarias para la conservación y uso sostenible. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, WWF Colombia, Fundación Omacha, Fundación La Salle de Ciencias Naturales e Instituto de Estudios de la Orinoquia (Universidad Nacional de Colombia). Bogotá, D.C., Colombia. 304 pp.

Mincit. (2018). Información perfiles económicos departamentales. Bogotá, D.C.: MinCIT.

Ministerio de Transporte. (2015). Plan Maestro de Transporte Intermodal. Bogotá D.C.

Parques Nacionales Naturales. (10 de noviembre de 2018). Parques Nacionales Naturales. Obtenido de <http://www.parquesnacionales.gov.co/portal/es/parques-nacionales/parque-nacional-natural-chiribiquete/>

Ramírez, J., Zubieta, I., & Bedoya, J. (2014). Productividad y Competitividad del Sistema de Ciudades. Bogotá: Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades, DNP, Fedesarrollo.

RAPE Región Central. (2016). Cambio climático. Cómo enfrentarlo en la Región Central. Bogotá D.C.

RAPE Región Central. (2016). Competitividad en la Región Central. Balance y perfiles productivos de los territorios. Bogotá.

RAPE Región Central. (2016). El Sistema de ciudades de la Región Central: configuración y desafíos. Bogotá D.C.

RAPE Región Central. (2016). La Región Central, asociatividad territorial y su Sistema de Ciudades. Bogotá D.C.

Renovación del Territorio. (10 de 11 de 2018). Renovación del Territorio. Obtenido de http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ms_de_600_representantes_de_las_comunidades_pdet_del_putumayo_entregan_al_gobierno_su_visin_de_territorio_para_el_futuro

Riaño, E. y. (2013). Sistema de asentamientos humanos y jerarquía urbana en la Región Amazónica colombiana. En: Estado de la biodiversidad, de los ecosistemas continentales, marinos, costeros y avances en el conocimiento.

Rojas, F., & Lafuente, M. (2010). The Practice of Policy-Making in the OECD: Ideas for Latin America. Gobierno de España, World Bank, Washington.

Sánchez, F., & Pachón, M. (2013). Decentralization, Fiscal Effort and Social Progress in Colombia at the Municipal Level, 1994-2009. IDB Working Paper series (IDB-WP-396).

Seaflower Foundation (2018). Líneas de investigación. Disponible en:
<http://seaflowerfoundation.org/#investigacion>

Seravalli, G. (2015). Spatially-Blind Versus Place-Based Policies. Springer, Cham.

Consistencia y metas

XXV. Consistencia macroeconómica, fiscal y de resultados económicos y sociales

A. Fundamentos del PND

1. Recuperación del crecimiento

El principal objetivo para el período 2018-2022, es el de recuperar el crecimiento económico para acelerar la reducción de la pobreza y en particular la pobreza extrema. El crecimiento de los próximos cuatro años tendrá como eje la demanda privada, acelerado por la demanda externa, en donde existe un alto potencial para promover la diversificación productiva, la innovación tecnológica y el emprendimiento. El contexto internacional es favorable a pesar de las tensiones políticas y comerciales de los últimos meses. La economía mundial se encuentra en la fase expansiva del ciclo, la cual se extenderá hasta después de 2020. Además, se prevé una relativa sostenibilidad en la recuperación de los precios del petróleo y de las materias primas en general.

Por sectores, se prevé una consolidación en el despegue del crecimiento manufacturero y que el sector agropecuario alcance una tasa de crecimiento superior al 3,5%. Así mismo, se espera que la construcción vuelva a crecer de la mano de la ejecución de los proyectos de infraestructura de 4a Generación, de las obras de infraestructura proyectadas en algunas ciudades, así como por el inicio de una nueva fase del ciclo del sector construcción de edificaciones y vivienda. En cuanto al sector de minas y canteras, también se prevé que el sector tenga nuevamente crecimientos positivos gracias a la recuperación de la inversión en el sector de hidrocarburos por cuenta de los mejores precios del petróleo.

2. Justicia social y reducción la pobreza

El principal objetivo social del Gobierno para los próximos cuatro años es el de continuar con los esfuerzos de reducción de la pobreza, así como hacer que la recuperación del crecimiento sea más incluyente y con mayor justicia social. Para lograrlo, i) se fortalecerán las acciones tendientes a elevar la calidad de la educación en todas sus modalidades y a aumentar la cobertura de la educación superior y técnica, mejorando el acceso de los jóvenes de las familias más pobres, ii) se incrementará la inversión en la primera infancia y iii) se fomentarán los programas de emprendimiento para los jóvenes, lo cual también dará impulso a la formalización y a la contribución a la seguridad social.

Con estas consideraciones, se proyecta que en el período 2018-2022 saldrán de la pobreza cerca de 2 millones de personas, lo cual es consistente con una reducción en la tasa de 26,8% a 21,0%. Por

otra parte, el mayor crecimiento de la economía y su impacto en el empleo, sumado a los esfuerzos fiscales para apoyar y focalizar el gasto social de programas como familias en acción, primera infancia, adulto mayor y jóvenes emprendedores conllevarían a la reducción de la pobreza extrema de 7,4% a 4.7%.

3. Responsabilidad fiscal para mantener los logros sociales

Desde 2000, el país ha venido fortaleciendo los ingresos para mejorar de manera continua los indicadores sociales y el bienestar de la población. De esta manera, los logros sociales han ido acompañados por el fortalecimiento de los ingresos fiscales, con el fin de que estas mejoras se alcancen de manera responsable y fiscalmente sostenibles en el tiempo.

Dentro de los esfuerzos de fortalecimiento de la institucionalidad fiscal se destacan: i) la adopción del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), que define metas indicativas de déficit y de deuda para los siguientes diez años a partir de su presentación al Congreso de la República en junio de cada año; ii) el Marco de Gasto de Mediano Plazo (Decreto 1430 de 2005), que proyecta los ingresos y los gastos de las entidades para los siguientes cuatro años, con revisiones anuales en el momento de presentar el proyecto de presupuesto; y iii) La Regla Fiscal (Ley 1473 de 2011), que complementa el marco fiscal, por cuanto define las metas de balance estructural para los próximos años.

En los próximos años, las metas sociales previstas seguirán teniendo como principio la responsabilidad y la sostenibilidad fiscal, teniendo en cuenta la capacidad del Estado para financiarlas de manera sana de acuerdo con la normatividad fiscal.

4. Fortalecimiento de la productividad y la innovación

Uno de los grandes desafíos para los próximos cuatro años, será el de elevar productividad tanto del trabajo como de los factores productivos en su conjunto. En este esfuerzo es clave avanzar hacia la diversificación, para poder contar con más sectores productivos apoyados en el emprendimiento y la innovación, como es el caso de sectores de la "economía naranja", alimentados con fuertes encadenamientos con el turismo, el sector cultural, la agricultura y los servicios.

Un vehículo adicional para obtener ganancias de productividad es el aprovechamiento de los encadenamientos derivados de los sectores financiados con inversión extranjera directa - IED. En lo corrido del presente siglo, la IED se ha constituido en una fuente de impulso al crecimiento en muchos sectores de la economía, principalmente en la minería e hidrocarburos, lo cual se ha traducido en mayores recursos obtenidos por concepto de regalías.

La productividad también tendrá como fuente de aceleración a la "revolución digital" que hará más productivas a las empresas y dará mayor acceso a los servicios y transacciones financieras para gran parte de los sectores sociales.

5. Fortalecimiento del ahorro y la inversión

La tasa de ahorro esperada al finalizar el año 2022 deberá ser de 22,7% del PIB, lo cual exige un mayor esfuerzo tanto de sector público como privado. El mayor ajuste en el gasto público será el pilar fundamental para lograr elevar el ahorro público. El fortalecimiento del mercado de capitales será vital para profundizar las actividades de digitalización requeridas para que un mayor número de personas puedan realizar inversiones.

La denominada revolución industrial de última generación requiere de un sistema financiero sólido, con provisiones adecuadas, con políticas de bancarización que hagan que las operaciones digitales sean cada vez más seguras, eficientes y más asequibles a los consumidores y vendedores. En el futuro próximo se espera un mayor acceso de la población a los fondos de ahorradore, uso de crédito por la vía digital, pago de servicios y compras masivas.

Finalmente, la estrategia de fortalecimiento del ahorro también incluye el ahorro de pensiones a cargo de las Administradoras de los Fondos de Pensiones, que hoy representa más del 20% del PIB y el cual seguirá aumentando por cuenta del mayor crecimiento del empleo formal en los próximos años.

B. Consistencia del PND: Crecimiento, empleo y pobreza 2018-2022

1. Supuestos macroeconómicos

Para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, se definieron de manera coordinada los supuestos de crecimiento, inflación, precio del petróleo, tasa de cambio, comercio exterior y niveles de Producto Interno Bruto. En materia de crecimiento económico, se adopta como supuesto la senda implícita que resulta de elevar el crecimiento potencial a 4.1%, "En el frente macroeconómico se espera un crecimiento real de la economía de 2,7% para 2018, con una corrección al alza en los próximos años hasta alcanzar un crecimiento máximo de 4,5% en 2022.

Tabla 66. Supuestos macroeconómicos

Concepto	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inflación fin de período	6,8	5,8	4,1	3,3	3,0	3,0	3,0	3,0
Tasa de cambio								
Promedio Período	2.746	3.053	2.951	2.926	3.027	3.070	3.085	3.066
Devaluación (%)	37,4	11,2	-3,3	-0,9	3,5	1,4	0,5	-0,6
Inflación externa en Dólares (socios comerciales)	0,7	1,8	1,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,3
PIB Interno. (US\$ Millones)	292.991	282.921	314.477	340.130	349.928	366.226	388.699	418.450
PIB Mundial Real (Socios Comerciales - Global)	2,4	-0,8	6,6	4,4	4,1	3,7	2,6	3,1
PRECIOS								
Petróleo (WTI)*	52,4	45,1	54,7	74,0	72,0	72,0	70,0	70,0
Petróleo Canasta Colombiana (Precio promedio)	40,9	35,7	48,2	65,0	63,0	63,0	61,0	61,0
Carbón	61,0	52,2	70,2	85,7	81,0	75,4	73,6	73,6
Producción de petróleo	1.029	886	854	844	872	936	797	756

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público - DNP

2. Crecimiento de la economía para el período 2018 - 2022

a. Oferta

El período 2018-2022, se caracteriza por una recuperación sostenida de la economía, apoyada en un crecimiento balanceado, donde en general crecen tanto los sectores transables como la agricultura, minería e industria, como los no transables, tales como los servicios de intermediación financiera, los servicios de comercio y transporte, actividades profesionales y actividades de recreación y otras (Tabla 67).

Tabla 67. Proyecciones de crecimiento - Oferta-2018-2022 (Porcentajes)

Sector	2018 (PY)	2019 (PY)	2020(PY)	2021 (PY)	2022 (PY)
Agropecuario, silvicultura y pesca	4,1	2,8	3,2	4,5	5,4
Explotación de minas y canteras	-2,2	1,9	3,9	4,3	4,7
Industria manufacturera	1,9	3,5	3,7	4,1	4,2
Electricidad, gas y agua	2,5	2,7	3,8	4,0	4,3
Construcción	-3,5	3,8	3,9	5,3	5,7
- <i>Vivienda</i>	<i>-3,6</i>	<i>3,3</i>	<i>3,5</i>	<i>4,6</i>	<i>5,1</i>
- <i>Obras Civiles</i>	<i>-2,6</i>	<i>4,3</i>	<i>4,6</i>	<i>6,3</i>	<i>6,7</i>
- <i>Servicios Inmobiliarios</i>	<i>-4,4</i>	<i>4,4</i>	<i>4,1</i>	<i>5,6</i>	<i>5,7</i>
Comercio, restaurantes, hoteles y Transporte	3,0	3,1	3,9	4,1	4,3
- <i>Comercio, restaurantes y Hoteles</i>	<i>3,7</i>	<i>3,3</i>	<i>3,2</i>	<i>4,0</i>	<i>4,5</i>
- <i>Transporte y almacenamiento</i>	<i>1,2</i>	<i>2,7</i>	<i>3,1</i>	<i>3,5</i>	<i>3,8</i>
Actividades Financieras y seguros	4,5	4,3	4,8	5,7	6,1
Información y comunicaciones	2,0	2,3	2,5	3,6	4,5
Actividades Inmobiliarias	2,3	2,6	2,8	3,2	3,4
Actividades Profesionales	5,5	4,6	4,6	4,8	5,3
Administración Pública y Otros	5,2	3,3	3,0	3,1	3,2
Actividades de recreación y otras	3,1	3,0	4,7	5,4	6,6
Subtotal Valor Agregado	2,4	2,9	3,3	3,7	4,0
Impuestos	3,2	4,8	5,1	5,3	5,2
Producto Interno Bruto	2,7	3,6	4,1	4,3	4,5

Fuente: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

1) Crecimiento de los transables

El crecimiento de los sectores transables en general se apoya en la expansión de la demanda externa e interna, en la recuperación de los precios del petróleo y en el desempeño esperado para la economía mundial en los próximos años.

El sector *agropecuario* que ha tenido en alto desempeño en 2018 disminuirá su ritmo de crecimiento por cuenta de factores climáticos en 2019 y 2020, cuando solamente se expandirá a una tasa de 2,8% y 3,2%, para luego volver a elevar su crecimiento a 4,5% en el 2021 y a 5,4% en el 2022. Este crecimiento se sustenta en la expansión del área cultivada, en el inicio de un nuevo ciclo de expansión ganadera, en las oportunidades de mercado que brinda en el desarrollo de los diferentes tratados de libre comercio y en la recuperación de los precios de algunos productos agrícolas.

El crecimiento del sector de *explotación de minas y canteras* irá de la mano de la recuperación prevista de los precios del petróleo, del carbón y en general de las materias primas. Por otra parte, la recuperación de los precios del petróleo también será impulsada el por el crecimiento de la demanda mundial¹⁰³³. De esta manera, el sector elevaría su crecimiento hasta alcanzar una tasa de 4,7% al final del periodo.

Las proyecciones para la *industria manufacturera* en el período del Plan de Desarrollo reflejan el crecimiento de la demanda de la economía. Su crecimiento aumentará de 1,9% en 2018, a 3,5% en 2019 y a 4,2% en 2022. Su impulso provendrá del buen desempeño previsto para el sector constructor después de 2019, a la expansión de la demanda externa e interna y al desarrollo de sectores relacionados con la refinación de petróleo.

2) Crecimiento de los no transables

La construcción. Uno de los hechos destacados que más influirá en los próximos cuatro años, está asociado con la recuperación de este sector. Después de la contracción registrada en los últimos años en el sector de vivienda y edificaciones no residenciales, se prevé una recuperación de esta actividad en 2019, con un crecimiento de 3,3%, el cual seguirá expandiéndose hasta lograr un crecimiento de 5,1% en 2022. De la misma manera, las obras civiles cuyo crecimiento se ha visto afectado por los problemas contractuales del proyecto Ruta del Sol II, por la ley de garantías en 2018 y por los problemas de ejecución de algunos proyectos financiados con el sistema de regalías, tendrán una recuperación sostenida a partir de 2019, con crecimientos oscilando entre 4,3% en 2019 y 6,7% en 2022.

¹⁰³³ Según estimaciones de la OPEP, la demanda mundial de petróleo se expandirá a 111,7 millones de barriles diarios en el período 2018-2030, aunque el escenario de crecimiento es desigual, porque por una parte los países de la Zona del Euro reducirán su consumo en cerca de 6 millones de barriles diarios entre 2018 y 2030, pero así mismo se prevé un mayor consumo de los países de Asia y Europa del Este, cuyo aumento en el consumo diario será superior al millón de barriles, hasta llegar a los 35 millones diario. Por su parte, el consumo de América Latina, China e India por cuenta del aumento de la clase media, elevarán su demanda hasta por 22 millones de barriles diarios.

Comercio y servicios de transporte, tendrá un crecimiento sostenido, pasando de 3,1% en 2019 a 4,3% en 2022, por cuenta de la recuperación del crecimiento de los demás sectores económicos, del aumento del ingreso de las familias y de la mayor clase media. En este sentido, los servicios de comercio, restaurantes y hoteles incrementarán su crecimiento de 3,3% en 2019, a 4,0% y 4,5% en los años 2021 y 2022. Por su parte, el sector de servicios de transporte y almacenamiento tendrá un crecimiento entre 2,7% en 2019 y 3,8% en 2022, por cuenta de los factores ya enumerados y del aumento previsto en el comercio exterior.

Las actividades de intermediación financiera y seguros tendrán el impulso del acelerado cambio tecnológico o “revolución digital” que viene experimentando el sector, el cual permitirá un mayor acceso a los servicios del sector a bajo costo y a través de dispositivos electrónicos. Ello va a agilizar las compras masivas y dará mayor acceso de los usuarios de menores ingresos, a la vez que promovería la formalización en la economía.

Información y comunicaciones. El crecimiento de este sector se ve favorecido por el desarrollo de las comunicaciones, el mayor aprovechamiento de la banda ancha, la mayor penetración de Internet en zonas rurales y por el mayor crecimiento del sector financiero.

Las actividades inmobiliarias crecerán de manera sostenida por cuenta del mayor dinamismo de la economía en general, el crecimiento de la clase media, la reducción de la pobreza y en particular por la recuperación del sector de la construcción.

El crecimiento de las *actividades profesionales* para el período 2018-2022, se explica por la dinámica de sectores como las obras civiles, minas y canteras y el sector de administración pública en el nivel territorial.

Los servicios de administración pública y otros, tendrán un crecimiento relativamente alto en 2018. Sin embargo, su dinámica se atenuará a partir de 2019, por cuenta del mayor ajuste en el gasto público principalmente en el Gobierno Nacional Central, cuya estrategia es la de alcanzar mayores logros sociales con menos o con los mismos recursos. Por otra parte, el crecimiento del gasto estará más orientado hacia la inversión y menos hacia el gasto de funcionamiento.

Finalmente, los *servicios de recreación y otros* reflejarán los estímulos del Estado para impulsar la creatividad, el emprendimiento y la innovación de los jóvenes para aumentar los espectáculos, la recreación para niños y adultos. Con ello, el sector pasaría de crecer 3,0% en 2019 a 6,6% en 2022, erigiéndose en el sector más dinámico de la economía en 2022.

b. Demanda

Al igual que en el caso de la oferta, el crecimiento proyectado por el lado de la demanda muestra un balance entre el aporte de la demanda interna y externa. El rubro que liderará el crecimiento será el *consumo privado*, el cual se expandirá desde 3,5% en 2018, a 3,9% en 2020 y a 4,4% en 2022, en línea con el crecimiento en el ingreso y las metas de reducción de la pobreza (Tabla 68). Por otro

lado, el *consumo público* verá reducida su dinámica y crecerá a un ritmo menor que el de la economía y en especial que el consumo privado y la inversión. Esta moderación se debe a que el cumplimiento de la regla fiscal para los próximos años estará acompañado de un mayor esfuerzo en la reducción del gasto propio del Estado para generarle más espacio a la inversión pública. De esta forma, el gasto de funcionamiento será objeto de una reingeniería para mejorar su eficiencia y calidad, con el objetivo de alcanzar mayores logros ahorrando en los costos fijos del Estado.

La inversión, cuya dinámica se ha visto afectada por la terminación del ciclo de la edificación y por los inconvenientes en el inicio de varios de los proyectos de 4 Generación en infraestructura, comenzará a acelerar su dinámica, para terminar el periodo con un crecimiento esperado de 5,0% en 2022. El mayor dinamismo de este rubro se sustenta en el impulso que traerán los mayores precios del petróleo, en el inicio del nuevo ciclo de construcción de edificaciones. Adicionalmente, el buen desempeño industrial y del sector de minas y canteras, conllevará a una fuerte inversión en maquinaria y equipo y equipo de transporte.

Tabla 68. Proyecciones de crecimiento - Demanda - 2018-2022 (Porcentajes)

	2018 (PY)	2019 (PY)	2020 (PY)	2021 (PY)	2022 (PY)
PIB	2,7	3,6	4,1	4,3	4,5
Consumo Total	3,5	3,9	4,0	4,2	4,4
Consumo Privado	3,2	3,8	4,0	4,3	4,5
Consumo Público	4,7	3,5	3,1	3,1	3,2
Inversión Total	-0,5	2,5	4,2	4,7	5,0
Exportaciones	1,9	2,4	2,6	2,6	2,9
Importaciones	1,8	2,2	2,2	2,6	2,8

(py) proyectado

Fuente: DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Por último, uno de los fundamentos del PND, es lograr un mayor aprovechamiento de la demanda externa e incrementar *las exportaciones*. Con ello, no solamente se aprovecharán los beneficios del ahorro externo, mediante la inversión extranjera, sino también se buscará una mayor promoción de las exportaciones no tradicionales en los mercados externos, principalmente con aquellos países con los cuales Colombia tiene firmados tratados de libre comercio. Se proyecta un crecimiento de las exportaciones totales de 2,4% en 2020, 2,6% en 2021 y 2,9% en 2022.

La dinámica de *las importaciones* se debe principalmente a las necesidades de importaciones de insumos y de bienes de capital para soportar el crecimiento de los sectores de agricultura, industria y minas y canteras. Su crecimiento será de 2,2% en 2019 y 2020, y de 2,5% y 2,8% para 2021 y 2022, respectivamente.

c. Recuperación del crecimiento potencial y su impacto en el empleo y la pobreza

El propósito de este ejercicio es cuantificar los diferentes eventos y medidas de política pública que conllevarán a elevar el crecimiento de 3,3% a 4,1%, en los próximos cuatro años. El evento más destacado es el mayor precio del petróleo y la revolución digital. Las medidas de política para lograr este propósito corresponden al impulso de la "economía naranja", mayor gasto público en educación y temas a cargo del DPS, impulso de la agroindustria, mejora en la regulación y la aceleración de la construcción de los proyectos de 4G.

A principios del 2018, el FMI pronosticó un crecimiento anual promedio de 3,3% para el período 2018-2022, el cual es similar a las estimaciones del crecimiento potencial de la economía. A partir de esta proyección base, se construyeron cinco escenarios de grandes apuestas de política que permitirían alcanzar un crecimiento promedio anual de 4,1% en el mismo período 2018-2022. En Tabla 69 se describen los cinco escenarios propuestos.

Tabla 69. Escenarios para el crecimiento de la economía colombiana 2018-2022

Escenario	Descripción
1. Base	Escenario de crecimiento dado por las proyecciones del FMI
2. Choque Petrolero	Se simula un precio promedio del barril de petróleo de USD 75 en el período 2018-2022.
3. Mejora productiva por agilización trámites y negocios	Incremento general de la productividad en 0,2% por la agilización de trámites y la mejora en las condiciones para realizar negocios.
Apuesta por la Agroindustria	Un choque productivo en la productividad de los sectores agroindustriales.
5. Economía Naranja	Mejora productiva en los sectores propios de la economía naranja: artes, educación y tecnologías de la información
6. Educación y Gasto DPS	Incremento del gasto público en educación y transferencias a los hogares para reducción de pobreza

d. Escenario Base

Proyección del FMI del crecimiento anual promedio del PIB para Colombia en el período 2018-2022: 3,3%¹⁰³⁴

¹⁰³⁴ WEO, abril de 2018.

e. Choque Petrolero

Para este escenario se supuso un precio promedio del petróleo de USD\$75 durante el período 2018-2022. Dentro de la simulación, esto implica mayor recaudo del gobierno y más disponibilidad de recursos para realizar transferencias y gasto público general.

Varios estudios muestran que el sector minero-energético es una fuente importante de dinamismo en la economía colombiana¹⁰³⁵. Los productos de este sector son insumos para todas las demás actividades productivas de la economía colombiana. Por tal razón, un boom petrolero se traducirá en mejoras productivas (mayor oferta y mejor calidad de los derivados) afecta positivamente a todo el sistema productivo colombiano.

f. Mejora Productiva por Agilización de Trámites y Negocios.

En las últimas mediciones de indicadores sobre facilidad para los negocios, Colombia no ha presentado avances importantes en su desempeño. Para el año 2018, se presentó un índice global de 69,41, superior al promedio de América Latina el cual fue de 58,66; pero descendió 4 posiciones con respecto al año anterior¹⁰³⁶.

La agilización de trámites y la facilidad para realizar negocios repercute transversalmente en todas las actividades productivas de una economía.

El escenario que se diseñó consiste en un aumento transversal de la productividad total de los factores de la economía de 0,2% anual durante 2018-2022.

g. Apuesta por la agroindustria

Dada la coyuntura internacional y las condiciones económicas del país, este es un sector clave para Colombia. Si bien la demanda mundial de productos agrícolas tiende a desacelerarse, el país ha venido mostrando un crecimiento de exportaciones de productos susceptibles a producirse a gran escala y que son cada vez más apetecidos, por ejemplo, la piña, el aguacate, las legumbres y otras frutas.

La apuesta agroindustrial se desarrolla en dos frentes. Por un lado, está el fortalecimiento y consolidación de productos que ya se producen a gran escala y que cuentan con un alto nivel de

¹⁰³⁵ (2015) Villamil. J., y Hernández, G. – Encadenamientos, Clústeres y Flujos de Trabajo en la Economía Colombiana. (Archivos de Economía # 425)

(2016) Villamil, J. - Cálculo de la Productividad Sectorial en Colombia con Herramientas Insumo-Producto. (Archivos de Economía # 444)

¹⁰³⁶ Banco Mundial - Doing Business 2018: Reformando para la creación de empleos.

productividad. Este es el caso de la caña de azúcar y su cadena productiva, la palma y su cadena productiva de aceites, la leche y su cadena productiva y de la producción de cárnicos.

Un caso de estudio importante es el de los lácteos, ya que la cadena completa comprende al productor de leche, las industrias transformadoras y la comercialización en grandes y pequeñas superficies. Este sector ha logrado crecimientos productivos trabajando en la formalización del proceso productivo (construyendo centros de acopio más cercanos al productor), aumentando cada vez más la proporción de leche procesada en el mercado; en la innovación con nuevos productos y en el desarrollo de presentaciones y empaques más adecuados para el consumidor.

El escenario diseñado en este caso consiste en incrementos en la productividad de 7,5% (promedio anual) en los sectores agroindustriales vigentes y en aquellos productos susceptibles de industrializarse. El período para el cuál se aplicaron estos incrementos es 2018-2022.

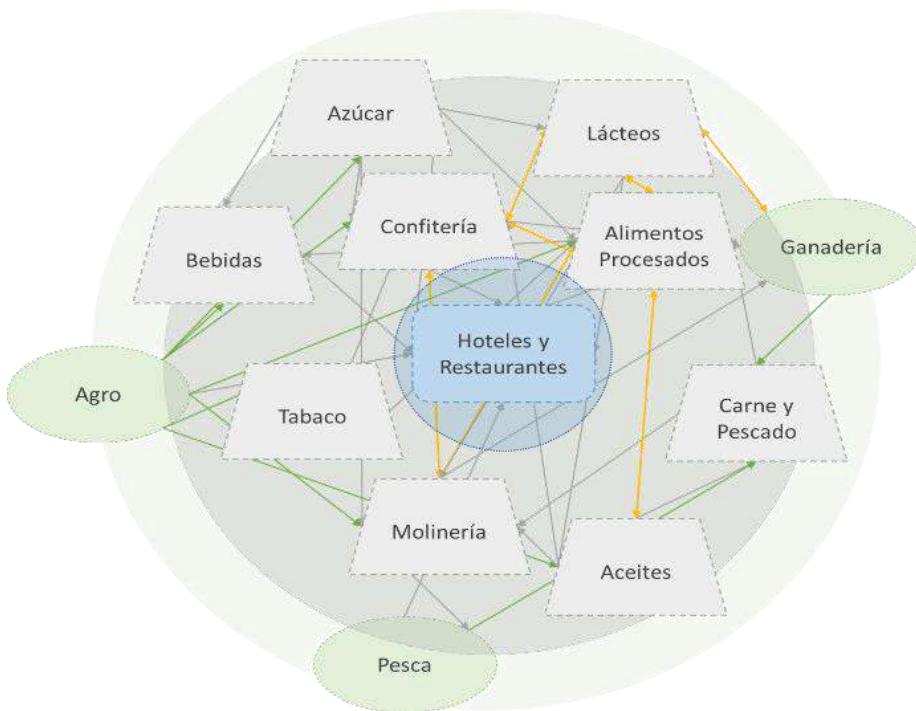
h. Economía Naranja

Este choque reúne las actividades productivas propias de la economía naranja: las artes, las tecnologías de la información y de manera transversal, el turismo. Se habla del turismo porque es un canal que permite el encuentro entre la oferta y la demanda de la producción artística y digital. Además, señala los posibles encadenamientos de las artes y la tecnología con demás sectores productivos de la economía.

Parte de la apuesta de la economía naranja consiste en aprovechar e impulsar la oferta cultural. La riqueza artesanal, gastronómica y cultural de Colombia es ampliamente conocida, pero aún es un sector que se encuentra rezagado y con un potencial muy grande para crecer.

Por tal motivo, en este escenario se considera un choque sobre la producción artesanal dado por una mejora productiva que surge de la implementación de políticas enmarcadas en la economía naranja (acceso a crédito, promoción de exportaciones y facilidades de comercialización). Adicionalmente, se considera el aprovechamiento del crecimiento de la demanda interna por estos productos culturales. Es precisamente en este punto donde el turismo se convierte en un canal esencial para lograr llevar la demanda a los productores de servicios culturales. El turismo no solo permite el incremento de demanda por estos productos culturales, sino que indirectamente permite generar crecimiento en muchos otros sectores.

Gráfica 171. Clúster de alimentos



- En cuanto a las *tecnologías de la información*, se consideró la atracción de inversión extranjera en sectores TIC. En total se considera un choque de productividad de 0.1% en promedio sobre los sectores de edición, comunicaciones, transporte, educación y comercio.

i. Mayor gasto en educación y en atención a la población más pobre por el DPS

- Finalmente se simuló un escenario en el que se aumente el gasto público en educación en 0,2 billones para cada año durante 2019-2022 y en el que el sector de educación mejore su productividad en un promedio anual de 4.1% entre 2019-2022.

j. Resultados agregados

El resumen de cada uno de los escenarios con respecto a las principales variables económicas agregadas, los principales indicadores del mercado laboral y la incidencia sobre la pobreza y la desigualdad se resumen en la Tabla 70. Es importante señalar que los resultados son agregados. De esta manera, el último escenario es el resultado del impulso generado por todos los choques impuestos.

Tabla 70. Resultados consolidados de las simulaciones

Unidades	1. Escenario base	2. Coque petroliero	3. 2 + Mejora productiva general	4. 3 + Apuesta por la Agroindustria	5. 4 + Economía Naranja	6. 5 + Educación y Gasto DPS	7. 6 + Regalías	
	2018-2022	2018-2022	2018-2022	2018-2022	2018-2022	2018-2022	2018-2022	
<i>Aggregados Macroeconómicos¹</i>								
PIB	Crec. %	3,3	3,5	3,6	3,8	3,9	3,9	4,1
Consumo	Crec. %	2,76	3,21	3,37	3,63	3,69	3,72	3,98
Inversión	Crec. %	4,0	4,9	5,6	6,0	6,3	6,5	7,0
Inversión % PIB	% PIB	22,3	23,8	24,3	25,2	25,3	25,4	26,0
Exportaciones	Crec. %	3,8	4,6	5,1	5,6	5,7	5,7	5,8
Importaciones	Crec. %	3,2	4,3	4,7	5,2	5,2	5,2	5,3
<i>Variables Fiscales¹</i>								
Recaudo tributario consolidado	% PIB	17,5	17,9	18,1	18,2	18,3	18,4	18,6
<i>Mercado Laboral</i>								
Tasa de desempleo ¹								
Total	%	9,3	9,1	8,8	8,5	8,3	8,1	7,9
<i>Nuevo Empleo²</i>								
Total	miles de personas	1.165	1.238	1.337	1.441	1.505	1.556	1.626
Formal	miles de personas	692	704	824	882	933	972	1006
Informal	miles de personas	473	534	513	559	572	584	620
Tasa de informalidad ¹	%	56	56	55	55	54	54	53
<i>Pobreza y desigualdad</i>								
Cambio en la pobreza moderada	p.p.	-3,8	-4,4	-4,5	-4,8	-4,9	-5,0	-5,2
Cambio en la pobreza extrema	p.p.	-1,4	-1,5	-1,8	-2,1	-2,2	-2,3	-2,7
Cambio en el coeficiente de Gini	puntos	-0,015	-0,017	-0,018	-0,019	-0,020	-0,023	-0,029

1. Valores promedio en el período 2018-2022

2. Diferencia entre el empleo en 2018 y 2022

Fuente: Cálculos DNP-DEE

Como se observa en las tablas de resultados, aplicar todos los escenarios en el modelo logra hacer la economía en 4,1% anual en promedio durante el período 2018-2022. Las demás variables macroeconómicas se comportan coherentemente, aumentos del consumo y de la inversión.

En cuanto al mercado laboral, es importante señalar que la tasa de desempleo disminuye a medida que se van aplicando los choques de política y que en el último choque la tasa de desempleo cae hasta 7,9% y se generan 1,6 millones de empleos.

Finalmente, se destaca la reducción de la pobreza monetaria, en 5.2 p.p y de 2.7 PP. en la pobreza extrema, cuando se aplican las medidas de todos los escenarios.

Tabla 71. Metas acumuladas de PTF, desempleo, inversión y crecimiento

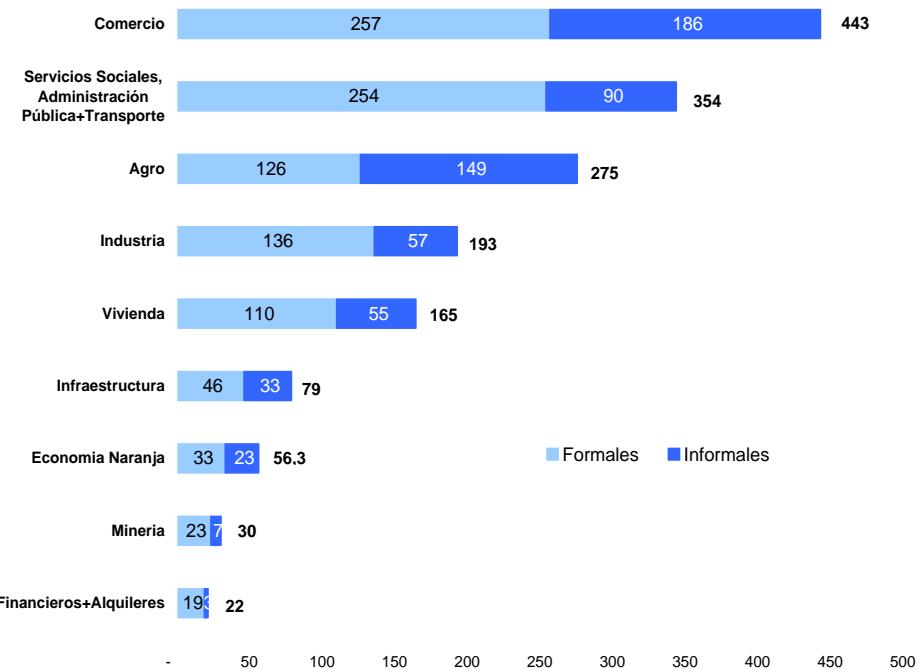
Sector	PTF	Tasas de Desempleo	Tasa de Inversión	Crecimiento
Esc- Base*	0,6	9,4	22,3	2,7
Agro	0,7	9,2	22,7	3,0
Minería	0,7	9,2	23,2	3,2
Industria	0,8	9,0	23,6	3,3
Vivienda	0,9	8,8	24,2	3,5
Infraestructura	1,0	8,6	25,4	3,8
Comercio	1,0	8,4	25,6	3,9
Servicios Financieros+Alquileres	1,1	8,3	25,7	4,0
Servicios Sociales+Transporte	1,1	8,1	25,9	4,1
Economía Naranja	1,1	7,9	26,0	4,2

Fuente: DNP-DEE

k. Aportes sectoriales a la generación de empleo

La reducción de la tasa de desempleo a niveles del 8.0%, implica una generación del 1.62 millones de empleos, de los cuales 1.0 millones son empleos formales.

Gráfica 172. Contribuciones sectoriales al empleo



Fuente: DNP-DEE.

Los sectores con mayor generación de empleo son el de comercio (443.000); Servicios (354.000), Agropecuario (275 mil), industria (193.000) y vivienda (165.000).