REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XII - Nº 172 | Bogotá, D. C., miércoles 23 de abril de 2003 | EDICION DE 108 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD, SECRETARIO GENERAL DEL SENADO, www.secretariasenado.gov.co; ANGELINO LIZCANO RIVERA, SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2003 CAMARA, 167 DE 2003 SENADO

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario.

De la manera más atenta, damos cumplimiento dentro del término legal a la honrosa designación hecha por las mesas directivas de las Comisiones Económicas de la Cámara, y en consecuencia, mediante el presente escrito, procedemos a rendir informe de ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 169 de 2003 Cámara 2003, número 167 de 2003 Senado,** *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario.*

Lo primero que debemos resaltar es el trabajo intenso, responsable y dedicado con el que las Comisiones Económicas Conjuntas abocaron el estudio del proyecto presentado por el Gobierno el pasado 6 de febrero; lo cual nos permite afirmar, con absoluta objetividad, que no tiene precedentes en la discusión de planes de desarrollo anteriores. Sin duda alguna, en esta oportunidad el Congreso de la República demostró, con su trabajo, un alto grado de autonomía y capacidad política en el trámite del proyecto de ley relativo al Plan Nacional de Desarrollo.

La metodología de trabajo que se describe a continuación permitió una amplia participación, no sólo del equipo de ponentes y los integrantes de las Comisiones Económicas, sino de muchos congresistas que, sin pertenecer a dichas comisiones, pudieron formular sus inquietudes y aportar al enriquecimiento de la ponencia. De la misma manera, los voceros del sector privado y las organizaciones sociales, encontraron en este esquema un escenario adecuado de participación y formulación de propuestas. Finalmente, esos espacios permitieron un amplio proceso de concertación entre las propuestas formuladas por el Congreso y la política del Gobierno Nacional, liderada por el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

1. **Metodología de trabajo**

Con el fin de organizar adecuadamente el complejo trabajo de preparación de la ponencia para primer debate de un proyecto tan diverso y heterogéneo como lo es el del Plan Nacional de Desarrollo, los presidentes de las cuatro Comisiones Económicas del Congreso acordaron una metodología que, en primer lugar, dio paso a la celebración de sesiones conjuntas de estas comisiones para escuchar los planteamientos generales de los miembros del Gabinete ministerial, y directores de institutos descentralizados, con respecto a la política en su respectiva área o entidad.

Fue así como en las dos semanas comprendidas entre el 12 y el 26 de febrero las Comisiones Económicas escucharon y debatieron la presentación general del proyecto por parte del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y el Director del Departamento Nacional de Planeación, y, seguidamente, las presentaciones sectoriales que hicieron los ministros de Defensa, Agricultura, Transporte, Educación, Minas y Energía, y Comercio, Industria y Turismo. En estas sesiones, transmitidas por la televisión nacional, los congresistas tuvieron oportunidad de conocer la estructura general del proyecto, sus objetivos generales y sectoriales, y los principales programas de inversión, así como plantear observaciones, inquietudes e interrogantes.

Finalizada esta primera etapa, los ponentes se reunieron y convinieron la conformación de cinco (5) mesas de trabajo, integradas por grupos de ponentes y funcionarios del Gobierno Nacional, con el propósito de estudiar de manera más detenida temas específicos del proyecto de Plan de Desarrollo. Las mesas sesionaron durante las semanas del 4 al 14 de marzo de 2003, en la sede del Congreso de la República, con la siguiente distribución temática:

• **Mesa número 1.** Se ocupó de los temas que sobre seguridad democrática están contenidos en el PND: control del territorio y defensa de la soberanía nacional; combate a las drogas ilícitas y al crimen organizado; fortalecimiento del servicio de justicia; desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto; política de relaciones exteriores y cooperación internacional. También se ocupó de temas relacionados con la renovación administrativa, la descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial.

• **Mesa número 2.** A esta mesa se le encargó el estudio de la parte del PND referente al crecimiento económico sostenible, y, en particular, los siguientes temas: impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería; servicios públicos domiciliarios; ciencia, tecnología e innovación; política comercial; generación de empleo; turismo y desarrollo de las Mipymes.

• **Mesa número 3.** Estudió los temas de vivienda y construcción, así como las diversas estrategias del PND para construir equidad social: la ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social, la revolución educativa y la economía solidaria.

• **Mesa número 4.** A esta mesa se le encargó el estudio de la parte del PND dedicada al manejo social del campo. Los temas específicos tratados fueron: presupuesto, ALCA, financiamiento sectorial, vivienda

rural, reforma agraria, ciencia y tecnología, adecuación de tierras, café, sostenibilidad ambiental y riesgos naturales.

• **Mesa número 5.** Los temas correspondientes a esta mesa de trabajo fueron los siguientes: sistemas integrados de transporte masivo, parque automotor destinado al transporte público de pasajeros, peajes; capitalismo social en servicios públicos domiciliarios; fondos de capitalización social; derechos humanos, fortalecimiento de la convivencia y valores; grupos étnicos.

Posteriormente, y siguiendo el orden previsto, las comisiones económicas de Cámara y Senado escucharon los planteamientos del Contralor General de la República, de algunos académicos y voceros de distintas organizaciones sociales, y dieron paso a la discusión en sesiones conjuntas de las conclusiones extraídas de las mesas de trabajo y de la ponencia elaborada para primer debate.

Los temas de discusión y las principales conclusiones del proceso descrito están consignadas en la ponencia para el primer debate, publicada en la ***Gaceta del Congreso*** año XII-número 126 del 18 de marzo, en las grabaciones respectivas y en las relatorías de las sesiones conjuntas y de las mesas de trabajo.

2. **Discusión y aprobación del Proyecto del PND en primer debate**

Como resultado del trabajo productivo realizado durante las intervenciones de los Ministros del Despacho y de las mesas de trabajo, el equipo de ponentes procedió a elaborar un primer borrador de ponencia para primer debate, recogiendo las conclusiones obtenidas a lo largo del proceso, el cual se entregó al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y al señor Director del Departamento Nacional de Planeación, dentro del espíritu de concertación que durante todo el proceso ha animado al equipo de ponentes en el trámite del proyecto.

Días después, el Gobierno Nacional en sendos cuadros presentó observaciones al pliego de modificaciones propuesto por los ponentes, por lo cual, los Presidentes de las Comisiones Conjuntas procedieron a la designación de cuatro comisiones de concertación. Estas comisiones iniciaron de inmediato su trabajo y se reunieron con los funcionarios designados para tal efecto por el Gobierno Nacional, logrando importantes acuerdos en el texto del articulado y dejando establecidos los desacuerdos para las definiciones de la plenaria de las Comisiones Conjuntas.

Teniendo en cuenta el plazo establecido en el artículo 20 de la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994) para aprobar en primer debate el Proyecto del Plan, las Comisiones Económicas, con base en la amplia discusión precedente y el marcado interés de todos los congresistas por garantizar la aprobación de un Plan sintonizado con la realidad del país, durante las sesiones realizadas en los días 19 y 20 de marzo, discutieron y aprobaron el texto de la ponencia, acogiendo los acuerdos realizados por el equipo de ponentes con el Gobierno e incluyendo importantes artículos propuestos por los congresistas, que reflejaban el interés de las regiones por contar en el Plan Nacional de Desarrollo con medidas que permitieran mejorar sus condiciones en cuanto a infraestructura física y social. Los coordinadores de ponentes expresamos con claridad que muchas de estas iniciativas no podrían realizarse por razón de la crisis de finanzas públicas, y que requerirían para el segundo debate el entendimiento con el Gobierno Nacional.

Al momento del debate y votación de la ponencia para primer debate se presentó una propuesta alternativa de plan de desarrollo, por parte de los honorables Representantes a la Cámara pertenecientes al Polo Democrático. Esta propuesta no tuvo el aval del Gobierno y fue negada mayoritariamente por la plenaria de las Comisiones.

3. **Elaboración de la Ponencia para Segundo Debate**

Aprobado el proyecto en primer debate los Presidentes de las Comisiones Económicas designaron los ponentes para segundo debate, procurando disminuir su número, a fin de facilitar el trámite final del proyecto. Los ponentes revisamos el texto del articulado aprobado en primer debate y elaboramos un primer borrador de ponencia, el cual fue discutido con el Gobierno Nacional.

El Gobierno realizó una juiciosa valoración de las modificaciones y propuestas introducidas por el Congreso y puso en consideración de los ponentes sus observaciones sobre impacto fiscal y viabilidad jurídica. Con base en estas observaciones se inició a un trabajo de concertación que permitió la elaboración de la ponencia para segundo debate. Sin embargo, es oportuno anotar que algunas pocas modificaciones propuestas por los congresistas ponentes no cuentan con la opinión favorable del Gobierno; por lo cual hemos convenido que se discutirán ampliamente en el seno de las Plenarias de Senado y Cámara, en donde, tanto Gobierno como ponentes tendrán la posibilidad de sustentar el contenido y la importancia de sus iniciativas.

4. **Breve explicación del pliego de modificaciones**

El pliego que acompaña a la presente ponencia mantiene en lo fundamental la estructura, los objetivos, estrategias y metas principales contenidas en las bases, el articulado y la exposición de motivos del proyecto presentado por el Gobierno, y modificaciones acordadas por los miembros de las Comisiones Económicas que, sin lugar a dudas, enriquecen el contenido del Plan de Desarrollo que se convertirá en la guía principal de la acción estatal en los próximos cuatro años. No sobra advertir que varios puntos de las estrategias del Plan tienen algunas diferencias por parte de miembros del Congreso, principalmente, en los sectores opositores al programa del actual Gobierno.

Varios temas importantes presentados por los congresistas y que no estaban contenidos en el proyecto del Gobierno, fueron fusionados para esta segunda ponencia en el Capítulo II relativo a la descripción de los principales programas de inversión, que podrán ser ejecutados durante la vigencia del Plan, esperando que las condiciones económicas, sociales y políticas del país así lo permitan, con la participación concertada del Congreso, las regiones y la sociedad civil.

Del articulado aprobado en primer debate hemos excluido, en algunos casos de común acuerdo con el Gobierno, los siguientes temas: 19, descuento por subsidios a estratos 1, 2 y 3; 20, exención de rentas en servicios públicos; 132, sobre la fórmula de calificación para la asignación del subsidio familiar de vivienda; 133, sobre los criterios para que las cajas de compensación familiar puedan distribuir el subsidio de vivienda; 139, sobre microcrédito inmobiliario a través de línea especial de redescuento de Findeter; y 146, sobre acceso a subsidio de vivienda para personas que ejercen usufructo legal en egidos de las administraciones locales. Así mismo hemos retirado para este segundo debate otros artículos que no lograron tener el aval del Ministerio de Hacienda con el argumento de su impacto fiscal.

A continuación se explican de manera sucinta las principales modificaciones que se incluyen en esta ponencia para el segundo debate:

• En las disposiciones generales se introduce un artículo sobre indicadores de gestión presupuestal para facilitar la evaluación de la ejecución del Plan de Desarrollo y la participación de miembros del Congreso en dicho proceso, en consonancia con la función de control político que le asiste. En el artículo 3º se precisa que el Plan sectorial de la Rama Judicial hace parte integral de este Plan.

• En cuanto a la descripción de los programas, se mantienen los enunciados básicos presentados por el Gobierno en el proyecto original (Título II, Capítulo II, artículo 6º), y se adicionan otros programas de iniciativa congresional que no entran en contradicción con los primeros.

• En lo referente al plan de inversiones, sea lo primero advertir que, por solicitud expresa del Gobierno Nacional, el monto total para financiar el plan plurianual de inversiones, se incrementó en quinientos mil millones de pesos ($500 mil millones).

• Así mismo, a efectos de garantizar la equidad regional, el DNP incorporó una tabla de distribución de la inversión nacional por departamentos.

• En la parte correspondiente al sector agrícola se introduce una nueva redacción acordada con el Gobierno sobre el tratamiento especial que debe darse a la producción nacional en aquellos casos en que se presenta una competencia desfavorable a causa de la importación de productos que reciben subsidio en los países de origen. Para la discusión en plenaria queda el tema de la protección al sector lechero, propuesto por los ponentes.

• Proponemos para discusión en plenaria un programa nacional de alimentación que, con participación del sector privado, busca mejorar el

estado nutricional de la población colombiana. El mejoramiento de las condiciones nutricionales desempeña un papel destacado como agente de crecimiento económico y del desarrollo con justicia social, en la medida en que actúa directa o indirectamente sobre la distribución de la renta, el nivel de aprendizaje, la calificación del factor trabajo y el incremento del nivel de salud. El programa que se propone institucionaliza la alimentación como un derecho fundamental de la población más vulnerable y del trabajador de menores ingresos, al igual que el derecho a la remuneración digna, la educación, la salud y la vivienda. Es una responsabilidad del Estado y la sociedad que encuentra en este proyecto la solidaridad del sector privado.

• En cuanto al sector de Protección Social se hacen precisiones sobre el pago de las entidades territoriales competentes a las IPS públicas o privadas por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada, en lo no cubierto con subsidios a la demanda; y sobre la prestación de los servicios de atención urgente del parto, que no requerirá contrato ni orden previa. También se establecen los criterios para la habilitación de las Instituciones Prestadoras de Servicios (IPS), Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) y Empresas Promotoras de Salud (EPS). Se establece, así mismo, un sistema de tarifas con codificación única para la prestación de servicios de salud. Uno de los aportes más significativos de la ponencia se refiere a las precisiones normativas para el proceso de ajuste y reestructuración de las IPS y para la liquidación de las entidades que no garanticen su viabilidad. No menos importantes son el establecimiento de subsidios parciales para la afiliación al SGSSS, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, a favor de grupos especiales de la población; el plan de beneficios para la población no asegurada, que debe formular el Gobierno Nacional; y el plan de generación y reasignación de recursos para lograr el aseguramiento universal de la población. Finalmente, se encarga a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, en coordinación con el Ministerio de la Protección Social se diseñe un Sistema Unico de Identificación; y se ordena el funcionamiento de un sistema de inspección, vigilancia y control, que fortalezca al SGSSS y proteja a los usuarios.

• En el tema de minas y energía la ponencia, atendiendo una solicitud del Gobierno, precisa la autorización de disponer libremente de las reservas de gas para intercambios nacionales e internacionales.

• En el área de comercio, industria, exportaciones y turismo, cabe destacar la introducción de un nuevo artículo que promueve la participación ciudadana en el proceso de negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas, ALCA.

• En lo relacionado con el sector de la educación se lograron claras formulaciones que permitirán a la Nación resolver algunas deudas con los docentes que se causaron bajo el régimen del situado fiscal; efectuar a tiempo los pagos de sueldos a los docentes de todo el país; y distribuir adecuadamente las transferencias a las universidades públicas. Se aclara la destinación de los recursos a que se hace mención en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, al distribuirlos entre la ESAP y los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior. Se incluyen disposiciones para la necesaria inversión del Gobierno en la formación de docentes y, finalmente, se define un régimen de seguridad social para los docentes que se vinculen a las plantas de las entidades territoriales a partir de la vigencia de la presente ley.

• Los sectores de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, se enriquecen con la precisión sobre la destinación de las tasas retributivas en materia de descontaminación hídrica. En materia de vivienda, se conservan los lineamientos generales de la política de vivienda que viene impulsando el Gobierno, pero se eleva a la categoría de ley algunas disposiciones hasta la fecha simplemente reglamentarias con el objeto de restarle la inestabilidad jurídica que en términos generales ha caracterizado esta política en los últimos años. Vale la pena mencionar el artículo nuevo que se incluyó para obligar a las entidades financieras captadoras del ahorro familiar para la vivienda a prestar esos recursos en vivienda de interés social abriendo la posibilidad de que puedan crearse nuevas líneas de crédito orientado a los sectores de la población de menores recursos. Adicionalmente, se establecen medidas más eficaces para evitar los asentamientos ilegales.

• En el importante sector de transporte se reiteran las propuestas iniciales del Gobierno sobre el apoyo de la Nación a los sistemas de transporte masivo de los grandes conglomerados urbanos, la ampliación del uso de los recursos de peajes a otras carreteras dentro del mismo departamento y la promoción del transporte fluvial en los ríos fronterizos.

5. **Proposición**

A la luz de todas las consideraciones anteriores, nos permitimos someter a consideración de la plenaria de la Cámara de Representantes, la siguiente proposición:

"Dese segundo debate al Proyecto de ley número 169 de 2003 Cámara, 167 de 2003 Senado, *por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, Hacia un Estado Comunitario*, presentado a consideración del Congreso de la República por el Gobierno Nacional, con las modificaciones incluidas en el pliego de modificaciones adjunto".

De los honorables Representantes, respetuosamente,

Ponentes Comisión Tercera Cámara

Plan Nacional de Desarrollo

César Mejía Urrea, Luis E. Salas Moisés, Sergio Diazgranados Guido, Oscar Darío Pérez Pineda, Coordinadores Ponentes.

Jorge Casabianca Prada, Santiago Castro Gómez, Juan Martín Hoyos Villegas, Zulema Jattin Corrales (constancia voto negativo artículo 40); *Fernando Tamayo Tamayo, Oscar Wilches Carreño, Eduardo Crissien Borrero, Oscar González Grisales,* Ponentes.

Ponentes Comisión Cuarta Cámara

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

Jorge Julián Silva Meche, David Char Navas, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Jorge Gerlein Echeverría, Coordinadores.

Alfonso Antonio Campo Escobar, Luis Jairo Ibarra Obando, Luis Antonio Serrano Morales (impedimento: servicios públicos); María Nancy Montoya Q., Luis Eduardo Vargas Moreno, Octavio Benjumea Acosta, Omar Flórez Vélez, Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2003 CAMARA, 167 DE 2003 SENADO

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 Hacia un Estado Comunitario.

TITULO I

PARTE GENERAL

Capítulo Unico

Artículo 1°. *Objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal.* El propósito fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 es la construcción de un Estado Comunitario. Se trata de un estado participativo que involucra a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un estado gerencial que invierte con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Un estado descentralizado que privilegia la autonomía territorial con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

Para alcanzar ese propósito, el Plan Nacional de Desarrollo se basa en cuatro objetivos esenciales:

1. Brindar seguridad democrática, que asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado. Se brindará seguridad y protección a todos los colombianos sin distingo de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.

2. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y de precios, garantizando la sostenibilidad de la deuda pública y un adecuado acceso de la economía colombiana en los mercados financieros y de bienes y servicios internacionales.

3. Construir equidad social, mejorando la distribución del ingreso y el crecimiento económico. Se buscará la consolidación de un país de propietarios, que al mismo tiempo vincule al Estado en el gasto social eficiente y en la protección a los sectores más vulnerables de la sociedad.

4. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado, a través de un rediseño de las entidades, unas reformas transversales de fondo y un

avance en la descentralización que conlleve mayores y efectivos niveles de autonomía territorial.

Artículo 2°. *Indicadores de Gestión Presupuestal.* El Gobierno diseñará y pondrá en funcionamiento un conjunto de indicadores de gestión presupuestal, mediante los cuales sea posible evaluar y controlar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, en sus diferentes objetivos, programas y mecanismos.

Artículo 3°. *Diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales.* Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo enunciados en el artículo anterior se diseñarán, estructurarán e implementarán a partir de las siguientes proyecciones generales de la economía durante los próximos años:

Principales indicadores macroeconómicos 2002-2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Crecimiento Real (%)	1,6	2,0	3,3	3,7	3,9
IPC fin de período (%)	6,9	5,5	4,5	3,5	3,0
Déficit en Cuenta Corriente (% del PIB)	-1,9	-1,2	-1,5	-1,6	-2,0
Déficit Fiscal (% del PIB)	-4,0	-2,5	-2,1	-2,0	-2,2
Relación Deuda/PIB	50,0	51,5	52,1	51,7	51,4

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP y Banco de la República.

Parágrafo. Las cifras contenidas en el presente artículo constituyen el pronóstico que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República están en capacidad de formular sobre el comportamiento macroeconómico de los próximos años, a la luz del programa económico de la Nación, y en tal condición, constituyen el marco de referencia para la determinación del entorno sobre el cual se diseña e implementa el Plan de Desarrollo 2002-2006. No obstante, por tratarse de proyecciones, estos estimativos no son jurídicamente vinculantes y no podrá derivarse, bajo ninguna circunstancia, ni en virtud de ninguna modalidad jurídica, responsabilidad alguna al Estado colombiano. La ejecución del presente Plan de Desarrollo deberá tener plena coherencia con la política cambiaria, monetaria y fiscal.

Artículo 4°. *Incorporación del documento "Hacia un Estado Comunitario" al Plan de Desarrollo 2002-2006.* Téngase como parte integral de la parte general del presente Plan de Desarrollo el documento anexo denominado "Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario", elaborado por la Presidencia de la República y el Departamento Nacional de Planeación, con las modificaciones aprobadas en la presente Ley. El documento contiene los objetivos nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, el diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales, las metas nacionales y sectoriales de la acción estatal a mediano y largo plazo, los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos, las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del gobierno para alcanzar los mencionados objetivos y metas, y el señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, regional, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas. En caso de presentarse diferencias de interpretación entre el articulado y las bases del Plan, primará el articulado. Igualmente el Plan Sectorial de la Rama Judicial se incorporará a la presente ley.

Artículo 5°. *Vinculación y armonización de la planeación nacional con la territorial.* La vinculación y armonización del Plan Nacional de Desarrollo con la Inversión Territorial presentará la distribución, tanto plurianual por programas y regiones, como de recursos por programas específicos y región de trabajo. En consecuencia, se materializa de la siguiente forma:

REGIONALIZACION INDICATIVA
TOTAL GENERAL
Cifras en millones de pesos constantes 2002

PLAN DE INVERSIONES 2003 - 2006
REGIONALIZACION PRELIMINAR E INDICATIVA
TOTAL GENERAL
Cifras en Millones de Pesos Constantes 2002

SECTOR	REGIONES							TOTAL
	COSTA ATLANTICA	OCCIDENTE	CENTRO ORIENTE	ORINOQUIA	AMAZONIA	BOGOTA	NACIONAL	
FIP	374.760,86	579.935,55	503.994,16	193.123,23	79.123,53	28.136,01	948,76	1.760.021,82
GOBIERNO	12.520,86	23.185,65	16.636,08	14.675,42	8.082,78	5.309,55	914.290,26	994.700,30
DEFENSA	9.232,90	5.459,88	12.640,56	463,86	2.783,15	6.330,77	3.225.614,00	3.262.525,12
JUSTICIA	37.216,74	95.735,66	68.420,53	1.058,94	432,19	15.062,94	497.987,12	715.914,12
HACIENDA	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4.378.357,14	4.378.357,14
AGRICULTURA	166.027,31	31.161,67	54.112,77	34.656,68	7.693,37	5.512,84	636.886,05	936.051,19
SOCIAL	12.759.138,86	19.731.570,81	15.115.373,16	3.080.857,37	1.649.091,87	5.408.714,01	11.090.820,13	68.835.566,40
INFRAESTRUCTURA	1.600.014,16	2.416.296,26	3.780.382,87	1.850.986,39	74.689,86	702.016,34	19.782.665,27	30.207.051,14
ORGANISMOS DE CONTROL	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	406.857,06	406.857,06
MEDIO AMBIENTE	10.958,95	12.381,02	3.076,00	6.981,18	7.363,71	2.799,64	134.207,27	177.767,47
INVERSIONES REGIONALES POR SECTORIZAR	233.809,56	274.349,01	185.291,18	168.432,20	67.661,32	70.456,74	0,00	1.000.000,00
TOTAL GENERAL	15.203.879,90	23.170.076,50	19.739.927,33	[illegible]	[illegible]	[illegible]	41.068.633,66	112.674.810,77

Fuente: DNP-DIFP.

Las anteriores cifras corresponden a las erogaciones que realizará la Nación directa o indirectamente en las diferentes regiones del país. Las matrices de regionalización y las modificaciones a las partidas globales que se transcriben a continuación hacen parte integral del articulado del PND.

Artículo 6°. *Proyectos de inversión regional.* Los recursos establecidos en el rubro "Inversiones Regionales por Sectorizar" del cuadro que se presenta en el anterior artículo, se distribuirán por departamentos de la siguiente manera:

DISTRIBUCION CON CRITERIOSDE EQUIDAD
Miles de millones de pesos 2002

DEPARTAMENTO	VALOR
AMAZONAS	18,876
ANTIOQUIA	59,888
ARAUCA	23,221
ATLANTICO	36,414
BOGOTA	70,457
BOLIVAR	35,413
BOYACA	30,400
CALDAS	27,812
CAQUETA	25,225
CASANARE	21,748
CAUCA	30,757
CESAR	27,594
CHOCO	25,495
CORDOBA	32,725
CUNDINAMARCA	36,889
GUAINIA	23,720
GUAJIRA	26,139
GUAVIARE	27,378
HUILA	26,256
MAGDALENA	29,911
META	25,897
NARIÑO	33,627
NORTE DE SANTANDER	30,851
PUTUMAYO	23,561
QUINDIO	22,760
RISARALDA	25,917
SAN ANDRES YPROVIDENCIA	16,391
SANTANDER	31,953
SUCRE	29,221
TOLIMA	28,943
VALLE DEL CAUCA	48,094
VAUPES	21,400
VICHADA	25,068
TOTAL COLOMBIA	1000,000

Teniendo en cuenta la anterior distribución de recursos por Departamentos, la Nación, directa o indirectamente, adelantará los siguientes proyectos de inversión (se anexa):

TITULO II
PLAN DE INVERSIONES PUBLICAS
CAPITULO I
Proyección de recursos financieros

Artículo 7°. *Proyección de los recursos financieros disponibles para el Plan de Inversiones Públicas 2002-2006.* El Plan Nacional de Inversiones Públicas y Gasto Social tendrá un valor de ciento doce billones seiscientos setenta y cuatro mil ochocientos once millones de pesos ($112.674.811 millones), a pesos constantes de 2002, financiados de la siguiente manera:

FUENTES Y USOS
INVERSIÓN PLAN DE DESARROLLO
Millones de Pesos Constantes de 2002

FUENTES		USOS	
Ingresos Corrientes	52.372.282	Gobierno	**73.965.566**
Crédito	21.593.284	Funcionamiento (SGP)	51.872.282
Recursos Propios	19.066.654	Inversión	22.093.284
Participación Sector Privado	19.642.591	Estapúblicos	9.428.903
		Descentralizado	9.637.751
		Otra Inversión	19.642.591
TOTAL	**112.674.811**	**TOTAL**	**112.674.811**

CAPITULO II

Descripción de los principales programas de inversión

Artículo 8°. *Descripción de los principales programas de inversión.* La descripción de los principales programas de inversión que el Gobierno Nacional espera ejecutar durante la vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, es la siguiente:

A. Seguridad Democrática

Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia que comprende el control del territorio y defensa de la soberanía nacional, el fortalecimiento de la fuerza pública, la desarticulación de la producción de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional.

La estrategia enunciada antes tendrá que ser coherente y concomitante con una política de pacto social que se irá materializando en acuerdos nacionales sobre soluciones a los problemas económicos, sociales y políticos y, en particular, al conflicto armado interno, que vive nuestra Nación.

1. ***Control del territorio y defensa de la soberanía nacional***

• La estrategia de control al territorio y defensa de la soberanía nacional comienza con la desarticulación de las redes de apoyo logístico de los grupos violentos y de su capacidad armada. Paralelamente se intensificarán los controles al sistema financiero y de valores para desintegrar las finanzas de grupos terroristas y de narcotráfico.

• Se dará prioridad al fortalecimiento y la profesionalización de la Fuerza Pública (Fuerzas Militares, Policía Nacional y Organismos de Inteligencia). Se incorporarán nuevos contingentes de soldados profesionales y de soldados de apoyo a las Fuerzas Militares, y escuadrones móviles de carabineros a la Policía de Carreteras y a los cuerpos Gaula de todo el país. Se espera contar con un total de 160.000 soldados, entre regulares, campesinos y profesionales, y 100.000 policías al finalizar el cuatrienio. También se procurará la reactivación de 163 estaciones de policía en municipios donde han sido destruidas. Igualmente, se consolidará la capacidad disuasiva de la nación frente a posibles amenazas externas mediante el mantenimiento y la modernización del material estratégico existente.

• La cooperación ciudadana será un elemento crucial de la estrategia. Se preparará cerca de 1 millón de ciudadanos que conformarán las redes de cooperantes en las ciudades y en el campo. Se continuarán implementando los incentivos para fomentar la participación ciudadana en la estrategia de seguridad democrática.

• Se dará un énfasis especial a la protección de la infraestructura económica. Para tal fin, se ha diseñado una estrategia que contempla la conformación de un sistema de información confiable, la realización de operaciones ofensivas y el apoyo de la Policía Judicial y de entes externos.

• El Gobierno Nacional implementará el *Programa de Seguridad Vial* con el objeto de garantizar el derecho a la libre circulación de personas por el territorio nacional, incentivar el intercambio comercial entre las regiones, reactivar el turismo, y permitir el transporte de carga y mercancías desde y hacia los principales puertos del país. La parte operativa del programa la adelantarán las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, con el apoyo de las redes de cooperantes e informantes.

• Cuando las circunstancias económicas, sociales, y del número del pie de fuerza de los estamentos militares, lo ameriten, se eliminará el servicio militar obligatorio, sin desmedro de la implantación del servicio social y civil obligatorio.

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

• La política de lucha contra el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado estará orientada hacia la desarticulación del proceso de producción, comercialización y consumo de drogas. Se promoverá la erradicación -forzosa y voluntaria- de los cultivos ilícitos y la interdicción (aérea, marítima, fluvial y terrestre) del narcotráfico al tiempo que se fortalecerá a la Dirección Nacional de Estupefacientes para atender y resolver las quejas a que de lugar la erradicación forzosa. Así mismo, se fortalecerá el control al lavado de activos, y se implementarán mejoras en el sistema de información de acuerdo a los principios del Grupo de Acción Financiera sobre Lavado de Activos (GAFI/FATF). Se continuará con el fortalecimiento de la figura de la acción de extinción de dominio para transferir al Estado cerca de 39.000 bienes actualmente incautados.

• El Consejo Nacional de Estupefacientes orientará la política de prevención y tratamiento al consumo de drogas.

• Se adelantarán acciones para reducir el comercio ilegal de armas, insumos químicos y drogas, a través del fortalecimiento de la capacidad operativa de la Armada Nacional y de la Fuerza Aérea Colombiana, con el fin de reforzar las misiones de vigilancia permanente, inteligencia y reconocimiento.

• Se continuará con los mecanismos de detección de cultivos, con el fin de identificar, caracterizar y especializar las áreas afectadas por cultivos, con base en imágenes satelitales y aerofotografía.

• Se implementará un sistema de información que permita identificar y caracterizar los bienes y activos que sean incautados y puestos a disposición del Estado, para convertirlos de manera rápida en una fuente de recursos para la ejecución de distintos programas o proyectos relacionados tanto con el combate al problema y sus efectos, como con otros programas de desarrollo nacional. Los bienes incautados al narcotráfico serán empleados también para atender drogradictos, en sus necesidades clínicas y terapéuticas, con asistencia social correlativa: alojamiento y manutención hasta su recuperación total.

• El programa contra la extorsión y el secuestro busca incrementar los costos de comisión de estos delitos, desarticular las organizaciones responsables y recuperar la confianza de la ciudadanía y de la comunidad internacional en la lucha del Estado colombiano en este frente. Para ello, se mejorará la información para los procesos de toma de decisiones, se pondrá en funcionamiento un Grupo de Análisis de Inteligencia Estratégica, se implementará un sistema integral de recepción de casos y familias de secuestrados y extorsionados, se hará análisis y rediseño del marco legal sobre secuestro y extorsión, se implementará una estrategia centralizada para el seguimiento al pago de rescates y extorsiones, se analizarán las doctrinas operacionales en conjunto con la Fuerza Pública, entre otras actividades.

• Se adelantarán programas dirigidos a enfrentar todas las modalidades de criminalidad organizada existentes en el país, en la búsqueda de fortalecer la seguridad democrática.

• El Gobierno Nacional se obliga a adelantar acciones contundentes en el plano internacional, con otros países y con los diversos organismos multilaterales, con el fin de que se discutan y acuerden soluciones conjuntas de fondo al problema del narcotráfico.

• Además adelantará programas de resocialización dentro de la población carcelaria a mulas, raspachines, adictos y campesinos pequeños productores de cultivos ilícitos.

• El Gobierno Nacional definirá programas especiales de desarrollo con una vigencia mínima de diez (10) años para el fortalecimiento de las economías lícitas locales de las regiones deprimidas por los cultivos ilícitos del orden público.

3. ***Fortalecimiento del servicio de justicia***

• El servicio de justicia se agilizará para facilitar el acceso de los ciudadanos al mismo. Para ello se promoverán mecanismos alternativos

y extrajudiciales de solución de conflictos y se procurará la creación de jueces de competencias múltiples. Así mismo, se fortalecerá la investigación criminal con nuevas herramientas como el impulso a la oralidad y la defensa pública.

• Se racionalizará el servicio administrativo de justicia a través de una mejor articulación de los operadores, mejores sistemas de información, y la simplificación y armonización de la normatividad. Para ello se fortalecerá el *Programa Casas de Justicia*, los Centros de Recepción de Información y se revisará la regulación en materia de conciliación en derecho y conciliación en equidad.

• La política criminal, penitenciaria y carcelaria se revisará y reorientará de acuerdo con las prioridades en la lucha contra el crimen. Con este propósito, se adelantará un censo de la población reclusa para realizar una mejor planeación; así mismo, se fortalecerán las penas a los delitos de mayor impacto social, se reorganizará la oferta de cupos en centros de reclusión y se buscará la ampliación de los mismos a través de la utilización de esquemas contractuales que permitan la participación de los particulares en el diseño, la construcción y la adecuación de los centros de reclusión, así como la prestación de los servicios necesarios para el funcionamiento y la seguridad de los mismos, y los asociados con tratamientos dirigidos a la resocialización de los internos; se procurarán nuevos programas para los reclusos y se compartirá un sistema unificado de información con las entidades que hacen parte del *Sistema de Justicia Criminal*.

• Los programas de resocialización de los presos será una política de Estado dirigida a que las cárceles sean verdaderos centros de formación integral del recluso en aspectos psicológicos como familiares, educativos y laborales. Se crearán programas especiales de rehabilitación con la participación del Sena, las universidades, establecimientos públicos y la empresa privada.

• En desarrollo del programa de Renovación de la Administración Pública se adelantará una política única de defensa judicial de la Nación. Con este fin, se llevarán a cabo estudios para evaluar el origen de los procesos judiciales en contra de la Nación, las fallas comunes en los diferentes procesos y en su atención, así como en los procedimientos para adelantar procesos de repetición. Igualmente, se tomarán las medidas necesarias para evitar llevar a la jurisdicción los conflictos que se generen entre órganos públicos, los cuales deberán ser conciliados en forma preferente.

• Se formulará y pondrá en marcha una política orientada a brindar seguridad jurídica y coherencia y simplificación del ordenamiento normativo.

• Se propenderá por la reorganización administrativa del Sistema de Justicia.

4. ***Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto***

• Para las zonas marginadas se busca restablecer una base económica local a partir de proyectos productivos y de generación de ingresos particularmente agropecuarios, forestales, agroforestales y silvopastoriles. Estos proyectos serán concertados con las comunidades y tendrán en cuenta todas las fases de la cadena, desde la producción, hasta la comercialización y la agroindustria, procurando fortalecer los pequeños productores dentro de la cadena.

• Se adelantará especialmente el Programa Desarrollo Alternativo, PDA, para la sustitución de cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas, garantizando los recursos para todas las etapas del proceso y que estos fluyan de manera efectiva y ágil, y generando simultáneamente otras alternativas para la subsistencia y la generación de ingresos en el corto plazo como son los incentivos por manejo y conservación y los programas de seguridad alimentaria.

• También se adelantarán acciones que busquen desarrollar la infraestructura física y social en estas zonas. En particular se fortalecerá el programa Colombia Profunda y se concluirán proyectos viales, aeroportuarios y fluviales cuya ejecución se haya iniciado o estén en curso. Igualmente, se desarrollarán programas de expansión eléctrica en las zonas no interconectadas, especialmente con proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, y/o construcción de nuevas redes, normalización del servicio en las zonas no interconectadas e interconectadas, telefonía comunitaria y de tecnologías de información. Se espera contar con 3.000 puntos de telefonía rural y 500 telecentros al finalizar el cuatrienio.

• En las zonas deprimidas y de conflicto se apoyará a los Programas Regionales de Desarrollo y Paz -PDP-, estimulando, entre otros, el proceso iniciado en el laboratorio de paz del Oriente antioqueño, el del Cauca y el del Catatumbo. Esta labor buscará promover procesos de amplia participación social y fortalecimiento institucional, bajo un enfoque integral que articule las políticas sectoriales nacionales en regiones focalizadas en el marco de la Red de Programas de Desarrollo y Paz, a través de alianzas entre el Estado y la sociedad civil. Las acciones a impulsarse incluirán proyectos económicamente rentables y ambientalmente sostenibles a través de esquemas asociativos y de economía solidaria. Se dará prioridad en estos programas a los municipios que hicieron parte de la zona de distensión y a los departamentos más afectados por las acciones negativas derivadas de la misma y el rompimiento del proceso de paz

5. ***Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario***

• La prevención de violaciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario (DIH) se fundamentará en el sistema de alertas tempranas, el cual consolidará la información para la valoración oportuna del riesgo y la anticipación de eventos contra la comunidad. Paralelamente se impulsará una estrategia pedagógica dirigida a las autoridades civiles y militares, así como a la ciudadanía.

• Las víctimas del desplazamiento forzado recibirán asistencia integral en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial). Los menores de edad contarán con asistencia educativa formal en instituciones del Estado y de haberse quedado huérfanos por causa del conflicto será obligación del ICBF brindar toda la asistencia social, integral y digna. Se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada y se consolidará el *Sistema Unico de Registro* y el *Sistema de Estimación de la Magnitud del Desplazamiento*, con el apoyo de la Red de Solidaridad Social.

• El restablecimiento de la población desplazada se promoverá a través de la titularización de tierras, subsidios de vivienda y el desarrollo de proyectos productivos asociativos financiados con microcréditos. Se implementará un programa piloto con el objeto de que cerca de 30 mil familias campesinas retornen a sus hogares.

• El Estado propenderá por el fortalecimiento de programas de protección a los defensores de derechos humanos, sindicalistas, promotores de causas indígenas y activistas sociales y/o políticos que vienen siendo objeto de persecución y amenaza, al igual que los testigos, jueces e intervinientes del proceso penal.

• Se adoptarán medidas de carácter integral social, económico, educativa, entre otras, que disuadan el ingreso de menores a los grupos armados ilegales e incentivará su desvinculación de dichos grupos, y su reinserción plena a la sociedad.

• El Gobierno fortalecerá el Comité Especial de Impulso a Investigaciones de Violación de Derechos Humanos, garantizando así la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, la Ley y los Tratados Internacionales.

• Se fortalecerá la Unidad de Derechos Humanos y DIH de la Fiscalía General de la Nación, adscrita a la Dirección Nacional de Fiscalías.

• El Gobierno Nacional elaborará y pondrá en ejecución un Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

• Se diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente.

• El Gobierno aprobará e iniciará la ejecución del *Plan Nacional de Acción Contra las Minas Antipersonales*, el cual contendrá las estrategias, metas y acciones para su destrucción y para la atención integral a las víctimas.

• Con el propósito de ayudar a la obtención de la paz en el país, se utilizarán las buenas experiencias de resistencia civil de algunas capitales, tales como Bogotá con su programa Territorio de Paz. En este sentido, se promoverá el Día nacional de la Vida y la Dignidad Humana.

6. ***Fortalecimiento de la convivencia y los valores***

• Se adoptará el *Sistema Nacional de Convivencia* para el fortalecimiento institucional y la consolidación de una cultura nacional de convivencia. El sistema funcionará a través de escenarios de concertación abiertos a la participación directa de la ciudadanía, del sector público y privado y de la comunidad internacional. En este marco, se dará impulso a las cátedras de convivencia y transparencia mediante la participación de los medios de comunicación ciudadanos y comunitarios en proyectos encaminados a la resolución pacífica de conflictos y el reconocimiento y formación en valores fundamentales como la solidaridad, la honestidad, la transparencia, la justicia, la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural.

• En el propósito de construir una nueva ciudadanía democrática cultural se implementarán cuatro grandes lineamientos de política que apuntan a mejorar la convivencia y a propiciar el desarrollo pleno de la creatividad entre los colombianos: en primer lugar, se adelantarán iniciativas con miras a la apropiación social del patrimonio cultural como la revitalización de los centros históricos y la promoción y difusión del patrimonio oral e inmaterial colombiano. En segundo lugar, se pondrá en marcha el Plan Nacional de Lectura y Bibliotecas cuya meta es hacer de Colombia un país de lectores y mejorar sustancialmente el acceso equitativo de los colombianos a la información y al conocimiento. Con este fin, se fortalecerán aproximadamente 500 bibliotecas públicas y privadas, se ampliará su dotación en materia de bienes y servicios, y se adelantarán campañas de promoción del libro y la lectura. En tercer lugar, el Plan Nacional de Música para la Convivencia se enfocará especialmente a niños y jóvenes pertenecientes a orquestas, coros, bandas y otras agrupaciones en todos los rincones del país. Igualmente, buscará la dotación de 200 bandas musicales y la investigación, promoción y difusión del patrimonio musical colombiano. El cuarto y último lineamiento será el fomento al deporte, la recreación y la educación física.

7. ***Política de relaciones exteriores y cooperación internacional***

• El Gobierno Nacional trabajará en una inserción positiva de Colombia en el entorno internacional. En este sentido, la política exterior se armonizará con las prioridades de la política doméstica procurando su adecuada comprensión por parte de la comunidad internacional. Se impulsarán aquellos asuntos en los cuales la comunidad internacional tiene un papel preponderante para su solución, tales como el problema mundial de las drogas y sus delitos relacionados, el terrorismo y la corrupción, la problemática ambiental y los derechos humanos.

• En las relaciones bilaterales se fortalecerá el diálogo político a todos los niveles y se promoverán los intereses económicos y comerciales, buscando incentivar la inversión y atraer cooperación hacia los programas prioritarios del Gobierno Nacional y entidades territoriales. En particular, con los países de América Latina y el Caribe se fortalecerá el desarrollo integral de las zonas de frontera y se impulsará el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina. Con Estados Unidos se avanzará en el aprovechamiento del ATPDEA; el proceso de negociación de Colombia para el ALCA dentro de un marco pluralista y participativo que integre las necesidades regionales con los intereses nacionales; la negociación bilateral de libre comercio; y el impulso al Estatus de Protección Temporal (TPS) a la comunidad colombiana. Y con Europa se trabajará por un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, que incorpore las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias Andino, y el desmonte de las barreras comerciales para nuestras exportaciones.

• En las relaciones multilaterales se participará en foros y mecanismos de diálogo y concertación política y comercial, entre ellos NOAL, G-77 y China, G-15, Grupo de Río, G-3, para concretar acciones en los temas prioritarios del gobierno. En el marco de la OEA, se dirigirán los esfuerzos a adecuar el papel de la Unidad para la Promoción de la Democracia a los propósitos contemplados en la Carta Democrática Interamericana y se continuará fortaleciendo el sistema interamericano de derechos humanos y el Mecanismo de Evaluación Multilateral en la lucha contra las drogas.

• Las comunidades colombianas en el exterior serán objeto de una política integral por parte del Gobierno Nacional, que busca fortalecer las asociaciones de colombianos y sus vínculos con el Gobierno, mejorar los programas de asistencia jurídica y social, y concretar acuerdos de migración laboral y seguridad social, entre otros.

• Se creará un sistema nacional de cooperación internacional (técnica, descentralizada y de doble vía) para asegurar una interlocución amplia entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, las fuentes cooperantes y las entidades ejecutoras, articulando la oferta y la demanda con las prioridades del desarrollo en los diferentes niveles de gobierno, y el control de gestión con sistemas de información pública o presentación de informes de gestión al Congreso y veedurías ciudadanas. Igualmente, se desarrollará la Mesa de Coordinación para la Cooperación Internacional a Colombia para impulsar iniciativas en desarrollo alternativo (incluyendo la sustitución de cultivos ilícitos por proyectos forestales y productivos ligados a las cadenas productivas y un subsidio a la inversión) ayuda humanitaria de emergencia, gestión hospitalaria, desarrollo ambiental, microempresarial, rural y cultural.

• Se fortalecerá la gestión diplomática a través de ajustes institucionales con miras a la profundización del proceso de profesionalización y modernización del servicio exterior y se impulsará la Academia Diplomática. Igualmente, que nuestras embajadas y consulados se conviertan en agentes gestores de cooperación internacional y promotores de las exportaciones colombianas. Así mismo, se asegurará un mecanismo de coordinación de política exterior, dada su creciente naturaleza intersectorial y se establecerán procedimientos que permitan hacer un seguimiento a la gestión de las Misiones Diplomáticas y Consulares.

• El Gobierno Nacional adelantará programas especiales con aquellos países donde residan colombianos indocumentados, con el propósito de mejorar su situación laboral, económica y social. Las representaciones diplomáticas brindarán a los indocumentados la asesoría y ayuda necesaria para que puedan legalizar su permanencia o regresar al país. Para tal fin les facilitará la entrega de los documentos pertinentes tales como cédula de ciudadanía, certificado judicial, y pasaportes.

B. CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIBLE Y GENERACION DE EMPLEO

1. ***Impulso a la vivienda y la construcción***

El impulso a la vivienda se centrará en tres estrategias principales por grupos de población:

• Para los grupos de menores ingresos, se ampliará la cobertura de los subsidios familiares de vivienda (SFV). En total se buscará financiar 400 mil nuevas unidades de vivienda de interés social (VIS), de las cuales 340.000 unidades corresponderán a programas de vivienda nueva y mejoramiento integral.

• Se desarrollarán políticas de financiación alternativa de vivienda de interés social, orientadas a la diversificación de instrumentos y mecanismos que consulten las dinámicas de la economía informal.

• Para los hogares de estrato medio, se desarrollará el mecanismo de protección contra la inflación en créditos en UVR, creado a comienzos de 2003, que elimina la incertidumbre durante el plazo de amortización de las deudas hipotecarias hasta por 130 salarios mínimos, siempre y cuando el valor de la vivienda no supere los 323 salarios mínimos.

• Para los hogares de estrato alto, se dará continuidad al beneficio tributario de las cuentas de Ahorro para el Fomento de la Construcción (AFC).

• Adicionalmente, se harán ajustes al sistema de financiamiento de vivienda a través de medidas para sanear la cartera improductiva. Para este fin, el Gobierno apoyará la emisión de títulos y bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de $6 billones, aproximadamente, durante 2003 y 2004.

• Se impulsará el microcrédito inmobiliario con el propósito de brindar a los hogares de bajos ingresos una opción adecuada para financiar la adquisición, construcción y mejoramiento de vivienda.

• La política habitacional contribuirá al crecimiento económico del país y a la generación de empleo bajo criterios empresariales con responsabilidad social para afrontar con eficiencia los crecientes déficits cuantitativos y cualitativos.

• Se promoverá y fomentará esquemas de asociación mixta para la investigación y desarrollo en tecnologías en aumento de la productividad y mejoramiento de la calidad de la vivienda de interés social que permita aumentar las condiciones de acceso a la vivienda, un razonable aprovechamiento de los recursos, reconociendo las singularidades urbano-regionales del país.

• La política habitacional está comprendida en la construcción de la equidad social, para ello garantizará la transparencia en la distribución de los recursos orientados a la población y las regiones en condiciones de pobreza.

• Los desarrollos habitacionales estarán enmarcados en las políticas de desarrollo urbano-regional en coordinación con los entes territoriales, en este sentido, el Gobierno Nacional facilitará y estimulará la integración de recursos gubernamentales y cooperará con el desarrollo de los instrumentos de planeación y gestión.

• El Gobierno Nacional trabajará por la calidad de vida urbana asegurando la integración de vivienda con los elementos estructurantes del espacio público y los servicios públicos domiciliarios. De la misma forma impulsará la diversificación de las actuaciones en materia de expansión con énfasis en las ciudades intermedias, renovación urbana, consolidación y mejoramiento integral; así como, reasentamiento de población en zonas de riesgo ambiental no mitigable y por proceso de renovación urbana.

• El Gobierno Nacional ejercerá la coordinación del sistema habitacional en articulación con las autoridades territoriales y promoverá los sistemas de información habitacional como soporte de la participación de todos los agentes del desarrollo.

• Se definirá un modelo de desarrollo urbano-regional, como marco general para la implementación de la política de vivienda y construcción.

2. ***Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería***

• El Gobierno promoverá la inversión privada nacional y extranjera en las actividades de exploración y perforación, con el fin de incorporar cerca de 1.000 millones de barriles de petróleo en reservas durante el período 2002-2006. Para alcanzar esta meta se desarrollarán 10.000 kilómetros de exploración sísmica, se explorarán alrededor de 150 pozos y se suscribirán, en promedio 20 contratos de asociación cada año.

• Se estudiarán nuevos esquemas contractuales en materia de hidrocarburos y se dará mayor importancia y celeridad a los contratos de producción incremental. Se buscará la racionalización y agilización del proceso de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos. Todo ello con estricto cumplimiento de las normas aplicables sobre la materia.

• Se avanzará en la implementación del Plan Maestro de Cartagena con la mayor participación privada posible y con financiación parcial proveniente de la enajenación de inversiones no estratégicas de Ecopetrol. Se continuará con el programa de optimización de la refinería de Barrancabermeja, con el fin de lograr estándares internacionales de eficiencia y tener como meta alcanzar el segundo cuartil en los indicadores Solomón de Refinación para el año 2005.

• En materia de gas se promoverán las exportaciones, aprovechando la ventaja geográfica y la disponibilidad de reservas en el país. Se incentivará la exploración de nuevas reservas.

• El desmonte de los subsidios a la gasolina y al ACPM será compensado con el impulso a los sistemas de transporte masivo, al tiempo que se adoptará, en el ámbito nacional, un sistema general de precios que reconozca la realidad de los precios internacionales.

• En el sector minero se implantará un sistema de información y se impulsará la descentralización del sector. Así mismo se formalizará y aumentará la productividad en el sector con el apoyo al desarrollo de una cadena productiva.

3. ***Impulso a la infraestructura estratégica en transporte***

• Se invertirá prioritariamente en infraestructura que genere condiciones de paz y convivencia democrática, que apoye el desarrollo social, la creación de empleo y que permita mayores condiciones de seguridad.

• El Gobierno pondrá en marcha estrategias como el fortalecimiento y reorganización institucional de las entidades del sector para aumentar la capacidad de seguimiento, control y vigilancia de los proyectos, especialmente para el caso de las concesiones. Se hará énfasis en el fortalecimiento de esquemas de participación privada, facilitando su financiamiento mediante el mercado de capitales y se impulsarán programas de seguridad en la infraestructura de transporte. Igualmente, se promoverá la interconexión modal para integrar la red de carreteras en el ámbito regional, nacional e internacional.

• Las nuevas inversiones en la red terciaria se efectuarán por contratación pública y mediante la participación comunitaria, de forma tal que se incentive la generación de empleo. Para los proyectos financiados con recursos públicos, los provenientes de la sobretasa a la gasolina se destinarán como mínimo en un 50% a la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo con la competencia del ente territorial respectivo, sin perjuicio de los compromisos adquiridos. Se dará continuidad al fomento de infraestructura básica con recursos del programa Colombia Profunda.

• En el caso de los conglomerados urbanos en los cuales exista factibilidad técnica de proyectos de transporte masivo (Bogotá, Cali, Pereira-Dosquebradas, Barranquilla-Soledad, Cartagena, Bucaramanga, extensión de TransMilenio hasta Soacha y Valle de Aburrá) y se asegure la financiación por parte de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá participar en su desarrollo, siempre que exista el espacio fiscal tanto en los municipios como en la Nación. Se promoverá la vinculación del capital privado en la estructuración y financiación de estos proyectos, conforme a un modelo fiscal que implique el control de una política pública sostenible sobre la operación y administración de los sistemas de transporte masivo, que garantice un manejo equitativo de los costos al usuario y la calidad del servicio. Se promoverán mecanismos que permitan la participación de pequeños y medianos transportadores en estos proyectos. Se deberá regular las tarifas para prevenir abusos de posiciones dominantes y monopolios.

• Apoyo de la nación a la construcción de la ALO mediante el sistema de concesión para la salida del sur de Bogotá.

• Con el propósito de mejorar el servicio público urbano el Gobierno Nacional transferirá a las ciudades las facultades para administrarlo y regularlo, y promoverá la conformación de empresas de transporte eficiente.

• Seguirá la recuperación de la navegabilidad del Río Magdalena y de algunos otros ríos como el Atrato, el San Juán y el Meta entre otros, así como la modernización, ampliación y mantenimiento de la infraestructura ferroviaria, y se invertirán recursos para el logro de los estándares aeroportuarios aceptados internacionalmente, para los aeropuertos que conforman la red nacional aeroportuaria.

• Las entidades territoriales podrán usar los recursos para infraestructura en cualquier clase de proyecto de esta naturaleza en su jurisdicción.

• La rehabilitación de la infraestructura ferroviaria apoyará el desarrollo de la política de alcoholes carburantes.

• El Gobierno Nacional adelantará antes de finalizar la vigencia del plan de desarrollo los estudios de prefactibilidad y factibilidad para concesionar una nueva línea de ferrocarril que conecte las minas de Cerromatoso y la ciudad de Montería con la línea férrea de Santa Marta a Bogotá.

• El Gobierno Nacional impulsará la construcción de la vía férrea alterna al puerto de Santa Marta. Para ello, podrá incorporar un "*otrosí*" al contrato de concesión de la vía férrea para que esta sea construida con recursos que el concesionario debe girar a la nación.

• El gobierno invertirá prioritariamente en el mantenimiento, mejoramiento, rehabilitación, pavimentación y construcción de vías para garantizar la integración de las regiones y afianzar el desarrollo sostenible del país.

4. ***Servicios públicos domiciliarios***

• Se continuará con la promoción de la participación del sector privado, los trabajadores y el sector solidario en los servicios públicos domiciliarios y se desarrollarán programas para fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social.

• Se impulsará la consolidación de los marcos regulatorios y el desarrollo de procesos de privatizaciones y concesiones en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura.

• En energía eléctrica, se propenderá por mantener la oferta energética y se fortalecerá el mercado. Se establecerán medidas para aminorar la crisis del sector distribuidor y comercializador. Entre estas medidas se destacan el programa de normalización de redes en barrios subnormales junto con el fortalecimiento del marco reglamentario.

• En comercialización, se establecerá un programa de normalización de redes. Donde sea pertinente, se promoverán sistemas comunitarios de cobro de energía.

• Se constituirán esquemas institucionales para garantizar la viabilidad en la prestación del servicio en las zonas no interconectadas a través del uso de energía renovable, entre otras fuentes. Se promoverá la integración energética regional para gas natural y energía eléctrica. También se definirá una política sectorial para dar solución a las empresas en crisis con miras a garantizar el servicio y minimizar las contingencias fiscales.

• En cuanto a la actividad de generación, se fortalecerán las condiciones de competencia procurando la conformación de un nuevo agente generador estatal y se continuará la integración de las redes de transmisión eléctrica con Venezuela, Panamá y Ecuador para los intercambios comerciales de energía.

• Se promoverán condiciones de largo plazo para la entrada de inversionistas en el desarrollo del Sistema de Transmisión Nacional.

• En cuanto a las telecomunicaciones en zonas rurales y urbanas de bajos ingresos, se buscará masificar el uso de las tecnologías de la información e impulsar el desarrollo de mercados de comunicaciones competitivos. Con este fin, el Gobierno fortalecerá y desarrollará programas comunitarios dentro de las políticas de acceso y servicio universal, continuará el desarrollo de los programas de la Agenda de Conectividad coordinado por el Ministerio de Comunicaciones y fortalecerá el marco regulatorio e institucional del sector.

• Se recuperará la red de transmisión nacional de televisión pública y se trabajará en la reestructuración institucional del sector público de radio y televisión.

• En cuanto al agua potable y saneamiento básico, se establecerán medidas que permitan aumentar la eficiencia y calidad del servicio, se ajustará el esquema tarifario y de subsidios para que incentive la inversión, se permita la recuperación de los costos, se evite el traslado de ineficiencias a los usuarios y se generen incentivos para la inversión en esquemas regionales.

• Se incentivará el buen uso de los recursos locales y se apoyará el desarrollo de los planes de gestión integral de residuos sólidos.

• Con el propósito de mejorar la prestación de los servicios públicos y mantener la equidad del sistema económico, todo pago en el servicio de energía, acueducto, recolección de basuras y telefonía, se hará exclusivamente con base en el consumo del usuario.

5. ***Ciencia, tecnología e innovación***

• En el área de promoción de la investigación se adelantarán convocatorias de proyectos en todos los programas nacionales utilizando las modalidades de financiación existentes, se fortalecerán los programas nacionales de investigación, se propiciará su acción conjunta y articulada en temáticas complejas y prioritarias para el país y se continuará con el apoyo a la consolidación de la comunidad científica en formas asociativas tales como centros de investigación científica, grupos y centros de desarrollo tecnológico, redes de investigación científica y tecnológica y cooperación técnica internacional.

• Se garantizará la articulación, coherencia y eficiencia del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

• Se crearán las condiciones para que la inversión pública y privada en actividades de ciencia, tecnología e innovación aumente de manera paulatina y sostenible para alcanzar el 0,6 % del PIB en el año 2006.

• Colciencias y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) promoverán y fomentarán la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad de los sectores productivos. El Gobierno Nacional adecuará los programas académicos del Sena para el logro de este objetivo.

• Se buscará diversificar y ampliar los estímulos financieros para las micro, pequeñas y medianas empresas mediante créditos y esquemas de garantías para proyectos de innovación y desarrollo tecnológico.

• Los proyectos o tesis presentados en las entidades de educación superior, que contengan aportes para el progreso y desarrollo social, económico, tecnológico y cultural de la Nación, podrán recibir apoyo a través de los mecanismos que ofrecen las instituciones que promueven la investigación científica y tecnológica.

• Se apoyarán, promoverán y fomentarán los estudios, las investigaciones y los trabajos académicos que traten el tema del envejecimiento y la vejez y que permitan conocer a profundidad el tema e indagar en la problemática de este grupo poblacional.

• Se ampliará la cobertura en el Programa de Jóvenes Investigadores y se continuará el programa de apoyo a la formación de Doctores en el exterior. Se fortalecerán los programas de doctorado nacionales con recursos de Colciencias, ICFES, SENA y Banco Mundial.

6. ***Competitividad y desarrollo***

• La política de competitividad del Gobierno tendrá siete ejes fundamentales: La eliminación de trámites y costos de transacción, el fortalecimiento del papel de coordinación del Estado, la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad intelectual, la generalización del acceso a las tecnologías de información dentro del marco de la Agenda de Conectividad, el desarrollo de políticas integrales de biotecnología, y la protección y desarrollo de los mercados.

• De esta forma se busca reducir costos de transacción y lograr mayor transparencia en los procedimientos, trámites y procesos de la administración pública; coordinar las iniciativas del sector privado y la academia para el desarrollo empresarial y en particular para el diseño del plan de desarrollo empresarial, el fortalecimiento de la Red Colombia Compite y el apoyo al movimiento para la productividad; impulsar una política de Derechos de Propiedad Intelectual armónica con las políticas industriales, comerciales y sociales del país; impulsar una política nacional de regulación para el uso, captura y divulgación de información por las entidades públicas y una política de regulación en la adquisición de tecnologías informáticas por parte del Estado; dar especial énfasis al plan sectorial de turismo y una política integral biotecnología; e impulsar políticas de promoción a la competencia, de regulación y de derechos al consumidor armónicas con el desarrollo del sector productivo que ofrezca un equilibrio entre productores y consumidores

• Se trabajará a escala regional en la identificación y desarrollo de *clusters* en ecoturismo, cultura, agroturismo y turismo rural, etnoturismo, turismo recreativo, negocios, congresos y convenciones, entre otros.

• En materia de turismo, las políticas estarán centradas en los lineamientos del plan sectorial, haciendo énfasis en aspectos como aumento en la seguridad vial; impulso a las Mipymes (95% de las empresas del sector); estímulos a la renovación urbana con potencial turístico, incluyendo centros históricos, patrimonio cultural y construcción y remodelación de hoteles.

• Se impulsará la competitividad comercial y el potencial exportador de las regiones y Departamentos mediante la acción conjunta de varias instituciones del gobierno, las cuales plantearán políticas y brindarán asesoría en los procesos de participación ciudadana.

• Con el fin de mejorar la competitividad de las entidades públicas, estas adoptarán sistemas de calidad total y eficiencia administrativa, buscando en lo posible la certificación de calidad ISO.

7. ***Política comercial***

• Se continuará con la ejecución del *Plan Estratégico Exportador 1999-2009* como estrategia de inserción internacional de largo plazo involucrando al sector privado, público y la academia.

• Se buscará que el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA) sea equilibrado, elimine barreras innecesarias al comercio de bienes y servicios, permita una apertura en los mercados de contratación pública, y cuente con una mayor disciplina en las ayudas internas para los productos agrícolas, para lo cual se implementarán espacios e instancias de participación ciudadana, que permitan conocer las necesidades de los diferentes sectores sociales afectados e involucrados, en el territorio nacional.

• Se buscará que las negociaciones que se llevan a cabo en el seno de la Organización Mundial del Comercio, OMC, estén orientadas a lograr una reforma al comercio mundial de productos agrícolas y la eliminación del escalonamiento y picos arancelarios, entre otros.

• Se harán esfuerzos dirigidos a consolidar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y otras naciones. En este sentido, se adelantará la negociación para la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), o una negociación con algunos países de estos dos bloques donde exista consenso. Colombia profundizará los acuerdos con Centroamérica y el Caribe, Asia, Pacífico, Medio Oriente y la Unión Europea con el fin de asegurar una mayor presencia en esas regiones.

• El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo participará activamente en la difusión y capacitación sobre los nuevos beneficios arancelarios y en la identificación de productos y compradores potenciales derivados de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA).

• Se continuarán los procesos de promoción de exportaciones agrícolas, brindando una protección razonable a la producción agropecuaria y fortaleciendo la inteligencia de mercados, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio.

• Con el fin de facilitar y promover un lenguaje común internacional en el marco de las disposiciones aduaneras, las modificaciones que introduzca el Gobierno Nacional al Régimen de Aduanas, se efectuarán con sujeción a las recomendaciones, prácticas y directrices sugeridas o establecidas en el Convenio Internacional de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

8. ***Sostenibilidad ambiental***

Con el objeto de mantener la base natural como factor para el desarrollo del país, aumentar la producción y oferta de bienes y servicios ambientalmente sanos y la sostenibilidad de la producción nacional, y de contar con un Sistema Nacional Ambiental fortalecido, se adelantarán los siguientes programas:

• Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales. Comprende la consolidación del Sistema de Areas Protegidas; el manejo de poblaciones de especies silvestres amenazadas y de uso potencial; el fomento de desarrollos biotecnológicos a partir de los componentes de la biodiversidad y gestión en materia de bioseguridad; y la conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas. Particularmente, se adelantará la redelimitación y ordenación de las reservas forestales, la puesta en marcha de planes de ordenación y manejo de bosques naturales, y el desarrollo de las políticas ambientales de humedales, de páramos y de mares y costas. El Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de declarará la Serranía del Perijá como una de las Areas Protegidas nuevas que contempla el presente Plan.

• Se formulará una política de Estado para la Amazonia Colombiana, la cual se traducirá en el Plan de Desarrollo Sostenible Amazónico, que recoja los procesos de construcción de Agenda XXI, Amazonia Colombiana, que permita el reconocimiento y uso de la diversidad biológica, el reconocimiento de la pluriculturalidad, la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, con la participación de la comunidad regional y se implementará de acuerdo con la política de desarrollo territorial del Gobierno Nacional.

• Se formulará una política de Estado para la Orinoquia colombiana que recoja los procesos concertados de la región y la integren al desarrollo nacional. Se integrará al presente PND el "Plan Orinoquia hacia el Siglo XXI".

• El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, considera prioritario el desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y la conservación de sus cuencas hídricas. Declara el macizo como Zona especial de eco y etnoturismo.

• Manejo Integral del Agua. Se implementarán planes de ordenamiento y manejo integral de microcuencas en cerca de 500.000 hectáreas, incluida la reconversión hacia sistemas productivos sostenibles y el establecimiento de cerca de 120.000 hectáreas de plantaciones protectoras, especialmente áreas abastecedoras de agua. Se trabajará en la protección especial de páramos y humedales. Se desarrollará una política integral a través de la promulgación de una Ley Marco del Agua. Igualmente se implementara el Plan de Manejo de Aguas Residuales y se desarrollará una política integral y la armonización del marco normativo en materia de agua de suma importancia para el país en especial los Ríos Magdalena, Cauca, Bogotá, Atrato, San Juan, Meta, Sinú, San Jorge, Baudó y Patía; y se seguirá con el programa de descontaminación del río Bogotá.

• Se formulará una política de Estado relacionada con el manejo integral del agua, que aglutine la conservación natural de las especies de fauna y flora, que promueva el desarrollo de un distrito de riego y que garantice el abastecimiento de agua potable a más de 500 mil habitantes de la región del Valle de Upar. Para ello se declara como prioridad la construcción e implementación con apoyo estatal del proyecto multipropósito Los Besotes, ubicado en la microcuenca del río Guatapurí. Igualmente constituyen prioridad el distrito de riego de la represa de La Copa (provincia del centro, departamento de Boyacá) y el del Triángulo del Sur del departamento del Tolima.

• Se pondrá en marcha una estrategia de asistencia y apoyo financiero a "mercados verdes", con actores públicos y privados. Se desarrollarán nuevos productos derivados del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, se apoyará la organización empresarial y el desarrollo de un sistema de inteligencia de mercados. En ese contexto, se promoverá la comercialización de productos originados en zonas amortiguadoras de parques nacionales, se promoverán pequeñas y medianas empresas y organizaciones de base comunitaria y se impulsarán cadenas productivas para exportación. Se fomentará el mercado de empresas dedicadas al aprovechamiento de residuos sólidos, energías limpias y minería sostenible, así como el cuidado de bosques y otros recursos naturales por personas que participen en programas de sustitución de cultivos ilícitos. Se promoverá el desarrollo de un proyecto nacional de captura de gases de efecto de invernadero y proyectos de ecoturismo en áreas protegidas, con participación privada y comunitaria.

• En relación con el turismo en el sistema de parques nacionales naturales se tendrá en cuenta lo establecido en el plan de desarrollo sectorial e igualmente se atenderán las recomendaciones y formulaciones de las entidades territoriales.

• Se realizarán evaluaciones ambientales estratégicas para sectores productivos críticos y se trabajará en la eficiencia del licenciamiento ambiental. Se desarrollarán medidas para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, hídrica y por residuos peligrosos. Se mejorarán los instrumentos de producción más limpia, el seguimiento y la evaluación de la gestión ambiental sectorial y se prepararán proyectos de reducción de emisiones.

• Planificación y administración eficiente del medio ambiente por parte de las autoridades ambientales. Se promoverá la construcción de visiones regionales de desarrollo sostenible y el mejoramiento y consolidación de espacios de participación para la gestión ambiental. Se formulará una política de estado para la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Se avanzará en la consolidación del Sistema de Información Ambiental para Colombia, garantizando un monitoreo ambiental sistemático. Se preparará la segunda generación de indicadores de línea base ambiental para Colombia. Se implementará la política nacional de investigación ambiental y la política nacional de educación ambiental.

• Con los recursos del artículo 117 de la Ley 788 de 2002, se estimulará un fondo ambiental para la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta para la ejecución de líneas y programas estratégicos para el mantenimiento y conservación de esta reserva mundial de la biosfera, humedal de importancia internacional en la Convención Ramsar.

• En el marco de la política de desarrollo territorial y como un reconocimiento a las propuestas que vienen construyendo las comunidades

afrocolombianas, indígenas y mestizas y en desarrollo de los compromisos internacionales se impulsará una política de Estado para la ecoregión estratégica del Pacífico Colombiano tomando como base entre otros la Agenda Pacífico 21 y el Plan Pacífico.

• El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, considera prioritario el desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta y la conservación de sus cuencas hídricas. Declara al Macizo como zona especial de eco y etnoturismo.

• En el corredor biológico interoceánico entre los departamentos de Córdoba, Antioquia y Chocó que une el Mar Caribe y el Océano Pacífico, el Gobierno Nacional promoverá e impulsará la conservación de los sistemas estratégicos.

• El Gobierno Nacional estudiará la posibilidad de presentar a consideración del Congreso de la República, un proyecto de Ley o Acto Legislativo para la creación del Distrito Especial Turístico, Ambiental y Ecológico del Municipio de Leticia, el cual en todo caso no podrá alterar la distribución actual de los recursos del Sistema General de Participaciones. Igualmente considerará el Distrito Industrial y Social de Soacha.

• Se formularán y apoyarán políticas de educación y de prevención, de generación de residuos sólidos y se incentivarán prácticas de separación en la fuente, necesarias para la sostenibilidad ambiental y para la consolidación del reciclaje como una actividad viable y productiva dentro de la economía nacional.

• Comercialización de bienes y servicios. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial promoverá la comercialización de servicios asociados a las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

• En relación con el turismo en el Sistema de Parques Nacionales Naturales tendrá en cuenta lo establecido en el Plan de Desarrollo sectorial e igualmente atenderá las recomendaciones y formulaciones de las entidades territoriales.

• Impulso a la recuperación de cuencas hídricas. El saneamiento de Resguardos Indígenas será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en aquellos sitios donde coincidan Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y cuencas abastecedoras de agua para el consumo humano y la producción agropecuaria.

• La Nación -Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- las entidades territoriales y las empresas de servicios públicos, dentro de sus competencias, podrán apoyar la creación de empresas regionales que permitan esfuerzos conjuntos para adelantar programas de agua potable y saneamiento básico en sus territorios, los cuales contarán para su financiamiento con recursos del Sistema General de Participaciones -Propósito General-, los recursos de regalías y las respectivas Corporaciones Autónomas. El Gobierno Nacional podrá cofinanciar los proyectos que dichas empresas desarrollen.

9. ***Generación de empleo***

• Las políticas de crecimiento económico y apoyo directo al empleo permitirán crear aproximadamente 2 millones de nuevos empleos durante el cuatrienio. Los nuevos puestos de trabajo se lograrán gracias a la eliminación de recargos salariales, el incremento del número de contratos de aprendizaje y la reducción tanto en los costos de despido como en los aportes parafiscales con destino al Sena, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las cajas de compensación. En este último caso se incluyen las empresas que empleen, entre otros, ex presidiarios, discapacitados, reinsertados, jóvenes, mayores de 50 años y jefes de hogar.

• El programa de apoyo directo al empleo implementará, dentro de las restricciones presupuestales, el subsidio temporal, hasta por seis meses, dirigido a las micro, pequeñas y medianas empresas que generen nuevos puestos de trabajo. Este programa beneficiará particularmente a los jefes de hogar con hijos menores de edad o discapacitados.

• Se desarrollará el sistema de protección al desempleado para mantener la calidad de vida y compensar en forma parcial y temporal su reducción de ingresos. Los beneficiarios tendrán derecho a los servicios de las cajas de compensación y acceso a capacitación por parte del Sena, entidad que destinará parte de sus recaudos a este tipo de proyectos. Al mismo tiempo, el Sena mejorará la intermediación laboral, para lo cual ampliará su registro de empresas demandantes de empleo.

• El fortalecimiento de la capacitación a la población desempleada buscará facilitar su vinculación al mercado laboral. La meta del SENA es aumentar sustancialmente, en el cuatrienio, el número de personas que reciben capacitación, para lo cual se apoyará en la construcción del Sistema Nacional de Formación para el Trabajo.

• Se promoverá la creación de bolsas virtuales de empleo a escala local, municipal, Distrital y Nacional, en coordinación con los sectores público y privado.

• En desarrollo del artículo 32 de la Ley 590 de 2000, se promoverá la creación de los Consejos Consultivos de relacionamiento de los establecimientos educativos con el sector empresarial.

• Se crearán y establecerán estrategias de generación de empleo, para las mujeres y hombres mayores de 50 años que se encuentren desempleados y estén en condiciones físicas adecuadas para realizar el trabajo, en el área rural y urbana.

• Se crearán, apoyarán e impulsarán proyectos que otorguen las herramientas necesarias para la capacitación y asesoría técnica, que requiera el desarrollo de los Cultivos Hidropónicos, como garantía de seguridad alimentaria para las mujeres y los hombres mayores de 50 años que no perciban ningún ingreso o protección del Estado, en el área urbana y rural.

• Se establecerán mecanismos de reconocimiento técnico a las mujeres que desarrollan un arte u oficio artesanal.

C. CONSTRUIR EQUIDAD SOCIAL

Los tres desafíos principales que tiene el Gobierno para construir una sociedad más justa son: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables.

1. ***Revolución educativa***

• Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.

- Se buscará crear 1,5 millones de cupos en educación preescolar, básica y media mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios, entre otros, aumentos en la eficiencia, recursos adicionales provenientes de las reformas constitucionales y el Programa de Educación Rural, con atención prioritaria a la población más vulnerable y teniendo en cuenta a la población desplazada.

- En educación superior se espera retener e incorporar a cerca de 400.000 estudiantes, a través de diversos mecanismos: la implementación de un programa mediante el cual se crean nuevos esquemas de financiación para estudiantes de menores ingresos (100.000 cupos en cinco años), la modernización y mejora de la gestión de las universidades públicas (retener 80.000 estudiantes y generar 70.000 nuevos cupos) y la promoción de la educación Técnica y Tecnológica (150.000 nuevos cupos).

- El Gobierno Nacional establecerá los esquemas de distribución de recursos del presupuesto de la nación a las instituciones de educación superior estatales para que sean asignados con base en los criterios establecidos en la presente ley.

• **Mejorar la calidad de la educación**. Se mejorará la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, a través de los planes de mejoramiento, la difusión de experiencias exitosas, los mecanismos de pertinencia de la educación, la conectividad e informática, el uso de programas de televisión y radio educativas, el programa Textos y Bibliotecas, el aseguramiento de la calidad y el estímulo a la investigación en la educación superior, así como una mayor coherencia de esta con los niveles básico y medio, y con el sector productivo en el contexto regional.

• **Mejorar la eficiencia del sector educativo**. Con este propósito se desarrollarán mecanismos orientados a mejorar la productividad, la

eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones, tales como la modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional, la modernización de las entidades departamentales y municipales del sector, la concertación de planes de gestión y desempeño, y el desarrollo del sistema de información del sector educativo.

• El Gobierno Nacional reglamentará la educación no formal, de tal manera que se articule con los objetivos del sistema nacional de educación.

• El Gobierno Nacional, en coordinación con la Defensoría del Pueblo, promoverá en los establecimientos educativos el desarrollo de la competencia ciudadana que incluya la formación, el respeto y la práctica de los Derechos Humanos.

2. ***Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social***

• Se fortalecerán e incrementarán las coberturas de aseguramiento en salud a través de un esfuerzo conjunto entre la nación y los entes territoriales; la transformación de subsidios de oferta a demanda, que se realizará progresivamente a partir del año 2004; el recaudo efectivo de recursos para su financiamiento; y la mejor explotación del monopolio de juegos de suerte y azar. Con estas políticas se espera incorporar por lo menos cinco (5) millones de nuevos afiliados al régimen subsidiado de salud.

• Se buscará la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y se mejorará el flujo de recursos y la operación del régimen subsidiado.

• Se mejorará el acceso y la prestación de servicios de salud en el Sistema mediante la reestructuración y capitalización de hospitales, la regulación de la entrada de Instituciones Prestadoras de Salud al SGSSS, la promoción de mecanismos de acreditación para mejorar la calidad y la creación de redes de atención.

• En salud pública se aumentará la cobertura de vacunación al menos a 95% en menores de 5 años. Se desarrollará una política de promoción y prevención que interactúe con los planes de beneficios del régimen contributivo, subsidiado y complementario. Se diseñarán programas de salud tendientes a la promoción de estilos de vida saludables; violencia intrafamiliar y sexual; prevención y control de enfermedades crónicas, salud sexual y reproductiva; formulación e implementación de una política de salud mental con especial atención a afecciones derivadas de la violencia; participación social en las intervenciones de interés en salud pública; desarrollo del sistema de información y vigilancia nutricional; y a la reducción, entre otros, de la incidencia del embarazo en adolescentes, el Sida, la malaria y el cáncer de cuello uterino.

• Se organizará la red cancerológica nacional dependiente del Instituto Nacional de Cancerología a la cual pertenecerán las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud públicas, que atenderán la población pobre no asegurada que padece cáncer, con cargo a la financiación que para tal efecto establezcan el Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales, contando además con los aportes voluntarios del sector privado.

• Se fortalecerá el poder de los ciudadanos en la toma de decisiones, facilitándose la participación de la comunidad organizada en los diferentes procesos del sector de la protección social.

• Para la protección a la familia, la juventud y la niñez, se impulsará un proyecto de ley para clarificar las competencias de la nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar. Progresivamente se descentralizará el ICBF, entidad que se especializará en la proposición y dirección de las políticas para la asistencia y protección familiar. Se formulará un plan nacional de alimentación y nutrición que incluirá múltiples estrategias y acciones integrales para mitigar el problema de la desnutrición con la participación de los diferentes actores con responsabilidad en el problema. Como parte integrante de este plan se trabajará en el programa de ampliación de cupos alimentarios para niños, con el fin de otorgar cerca de 500.000 desayunos o almuerzos, buscando alcanzar hasta 1.300.000 niños beneficiarios de este programa. Se promoverán los bancos de alimentos.

• La protección a la familia, la juventud y la niñez, se llevará a cabo con la participación activa del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF. Se le dará especial atención a la ampliación de cupos alimentarios para niños, con el fin de otorgar cerca de 500.000 desayunos o almuerzos, buscando alcanzar hasta 1.300.000 niños beneficiarios de este programa. También se trabajará en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, y a los grupos más vulnerables de la población: ancianos y discapacitados. Asimismo, se diseñará un sistema de responsabilidad penal juvenil, se implementará el Consejo Nacional de Juventud, el Sistema Nacional de Juventud y el Sistema Nacional de Información de Juventud. Bajo la coordinación de la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer y, a partir de un proceso de concertación con las entidades rectoras de las políticas sectoriales, se diseñará y se definirán las acciones específicas, responsabilidades y presupuesto, de la política "Mujeres constructoras de paz y de desarrollo" dentro del marco de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación en valores y a la recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.

• Se creará una red de protección social operante para dar continuidad a los programas de la Red de Apoyo Social, reformando el sistema de identificación y clasificación de potenciales beneficiarios para programas sociales (SISBEN) para contar con una adecuada focalización de tales programas.

• La reforma pensional garantizará equidad intra e intergeneracional. El Gobierno Nacional desarrollará una política integral para hacer frente al problema pensional, a través de la ejecución de la Ley 797 de 2003.

• Se fortalecerá el Sisbén como sistema de información que consulta la realidad social y regional. El sistema incorporará otras variables necesarias para los propósitos de la gestión, la planeación y la administración, y las ponderará de acuerdo con las condiciones socioculturales de los territorios.

• Las loterías asociadas, o donde confluyan dos o más departamentos, tomarán sus decisiones por mayoría simple, inclusive para la elección de su Gerente o representante legal.

• Se diseñará e implementará la Política Pública Nacional de Juventud con una visión a diez años, con base en la concurrencia de la población joven para su diseño y construcción, vinculando los procesos locales y municipales.

• Se implementará y fortalecerá la promoción institucional de los Consejos de Juventud, entendiendo ello como el hacer visible la función, responsabilidad e importancia de estos espacios, constituidos para la interlocución entre los intereses de la juventud y las Administraciones centrales de los Municipios, Distritos, Departamentos y de la Nación.

• Se prestará asistencia permanente de alimentos y medicamentos a las mujeres y los hombres mayores de 60 años de escasos recursos económicos y que presenten deficiencias nutricionales.

• Se apoyará la creación del Sistema Unico de Información Nacional del Adulto Mayor de 60 años, el cual se dará a conocer a través de los medios de comunicación masivos.

• En la ampliación de cobertura los regímenes de Seguridad Social en Salud se dará prioridad a la vinculación de las mujeres y los hombres mayores de 60 años que no se encuentren vinculados en ninguno de los regímenes.

• Realizar campañas masivas de divulgación de los Derechos del Adulto Mayor de 60 años, a fin de concientizar a la comunidad en general acerca de la importancia que este grupo poblacional representa para la familia y la sociedad.

• También se trabajará en la prevención y atención de la violencia intrafamiliar, y a los grupos más vulnerables de la población: ancianos y discapacitados. En el primer caso, se formulará la política pública en tercera edad y las estrategias de atención para mejorar las condiciones y calidad del envejecimiento, para lo cual será necesario reforzar los servicios sociales complementarios (salud física, mental y social). Se evaluarán los resultados y el impacto del programa que en este sentido ha venido siendo ejecutado por la Red de Solidaridad Social, para luego

definir modalidades de atención más flexibles y que privilegien la atención familiar. Se aplicarán modalidades de atención con subsidios a la demanda que podrán ser monetarios, en especie, o a través de servicios sociales básicos y complementarios.

• Para la población con discapacidad en situación de pobreza, se crearán bancos de aparatos ortopédicos, se realizará un censo de las personas en esta condición, se introducirá tecnología educativa a todos los tipos de discapacidad, se desarrollarán campañas de sensibilización sobre la situación real de estas personas y acciones para prevenirla.

• Los entes de control contemplados en el inciso tercero del artículo 97 de la Ley 715 de 2001 no podrán cobrar cuota de auditaje por ningún concepto a las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud (IPS) o red hospitalaria. Ente de control que contravenga esta disposición o que esté inmerso en ella incurrirá en causal de mala conducta. Para este caso también tendrá potestad disciplinaria las dependencias de control interno de la respectiva entidad territorial.

3. ***Impulso a la economía solidaria***

• Se creará un marco institucional con reglas claras que sean favorables al desarrollo del sector solidario privado.

• Se promoverá el desarrollo socioeconómico de las organizaciones más pequeñas y se estimulará la creación de formas organizativas que favorezcan la vinculación de trabajadores informales e independientes.

• Las estrategias orientadas a estos objetivos incluyen la promoción del desarrollo socioeconómico mediante la cofinanciación de proyectos, las líneas de redescuento diseñadas especialmente para el sector, el estímulo a la creación de nuevas organizaciones a través del desarrollo de incubadoras de organizaciones de economía solidaria privada, y líneas de crédito y cofinanciación.

• Como estímulo al desarrollo de formas asociativas solidarias constituidas por trabajadores asalariados e informales, los aportes sociales al capital no harán parte de la base gravable de ningún impuesto.

• Se promoverá la vinculación de las empresas de la economía solidaria en los procesos de capitalización social de las empresas de servicios públicos y se establecerán los mecanismos de apoyo financiero y operativo para que dichas políticas puedan ser efectivamente aplicadas.

• Se estimulará el cooperativismo financiero y de ahorro y crédito para que desarrolle instrumentos de captación de recursos provenientes del ahorro popular y de colocación de los mismos en proyectos productivos adelantados por empresas de la economía solidaria y se definirá la política de acceso al microcrédito, creando mecanismos que permitan a estas entidades su aplicación, así como los mecanismos de apoyo y asistencia técnica necesaria en estos procesos.

• Se fortalecerán las acciones de control y supervisión por parte de la Superintendencia de la Economía Solidaria, cuyo ámbito de competencia cobijará a las entidades de la economía solidaria organizadas bajo un esquema empresarial y cuyo objeto social sea el ejercicio de una actividad socioeconómica.

• Es necesario crear el Sistema Público Territorial de apoyo al sector social y solidario. El Gobierno Nacional, para fortalecer el sector social y solidario, dentro de los criterios de autonomía de estas organizaciones, promoverá estrategias para fortalecer cada una de expresiones gremiales de orden nacional de las cooperativas, ONG, fondos de empleados, juntas de acción comunal, mutuales y voluntariados y trabajará en la creación de un comité del sector social y solidario.

• El sector social y solidario hará acuerdos y pactos por la trasparencia y la convivencia, como fórmula para consolidar la confianza de la opinión pública hacia el sector.

• Protección al consumidor. El gobierno se esforzará por evitar los fenómenos económicos que menoscaben la capacidad adquisitiva de los consumidores, apoyará la creación y el fortalecimiento de sus asociaciones y ligas, garantizará el respecto de sus derechos a la información, a la protección, a la representación, a la educación, a la indemnización, a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello preservará a dichas organizaciones los espacios consagrados en la Constitución y la Ley en defensa de los consumidores.

4. ***Manejo social del campo***

• El Manejo Social del Campo abordará la ruralidad a partir de un enfoque que trasciende la dimensión productiva agropecuaria y reconoce la sinergia entre el campo con los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. Este resalta la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados; e introduce consideraciones como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, la equidad de género y las especificidades regionales, culturales y étnicas, los cuales son parámetros para el diseño de los incentivos y mecanismos de las políticas de desarrollo rural y sectorial.

• El Manejo Social del Campo propone una protección razonable para la producción nacional, en un marco de libre comercio y dentro de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio por su importancia para la defensa y generación de empleo y el logro del objetivo de seguridad alimentaria. Por ello, la política comercial sectorial dará continuidad al proceso de promoción de exportaciones.

• La estrategia propone la focalización regional de las inversiones en función de la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo. En este sentido, respaldará intervenciones a través de: a) acceso a infraestructura básica y vivienda; b) seguridad alimentaria; c) esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural; d) desarrollo científico y tecnológico; y, e) acceso a factores productivos y financieros, ampliando la cobertura del respaldo que otorga el Fondo Agropecuario de Garantía, FAG, al pequeño productor.

• La planeación de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural deberá corregir el uso del suelo en las áreas de mayor aptitud agrícola propiciando su recuperación, propiciar una reforma de las relaciones rurales y por consiguiente del sector agrario que oriente la modernización de las relaciones campesino- agricultura, en los marcos del desarrollo regional y cerrar la expansión de la frontera económica.

• El proceso de planificación contemplará lo siguiente:

- Se convocará a los sectores representativos de la comunidad rural, el sector privado y entidades públicas territoriales, en cada región, para validar los aspectos de ordenamiento territorial, geopolítico y geoeconómico, así como orientar las bases del desarrollo rural partiendo del estudio técnico sobre las ventajas competitivas y los equilibrios de oferta y demanda de factores productivos, materias primas, bienes intermedios y productos finales. Se dispondrá de un censo agropecuario actualizado y se impulsará una norma de abastecimiento. La política buscará modernizar los canales de comercialización con el propósito de garantizar mayor transparencia en los mecanismos de formación de precios. Se propenderá por el mejor manejo y calidad de las estadísticas del sector agropecuario y su difusión oportuna. La política buscará modernizar los canales de comercialización con el objetivo de mejorar el abastecimiento y la transparencia en la formación de precios.

- Se orientará a proyectos de pequeña y mediana empresa rural, donde se vinculen los sectores industriales y de servicios a las zonas de producción, para crear las condiciones de participación equitativa de poblaciones pobres en la distribución de los beneficios del desarrollo de las actividades rurales, conllevando a que la articulación de la agricultura con otros sectores económicos se constituya en el sustento efectivo de la vida económica, social y democrática del medio rural colombiano.

- La eliminación de las causas de los desequilibrios económicos y sociales regionales, mediante la atención diferenciada al medio rural especialmente en las regiones más vulnerables, para lo cual se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Zonas actuales y potenciales aptas para la producción agropecuaria y ubicación actual de pequeña, mediana y gran propiedad.

- Zonas protectoras y de conservación ambiental.

- Zonas de nivel máximo de riesgo: inundaciones y deslizamientos, sismos y sequías.

- Las zonas de explotación de recursos naturales no renovables.

- Areas ocupadas por obras de infraestructura como vías y servicios públicos actuales y proyectados.

- Areas urbanas, periurbanas y rurales.

- Areas turísticas y de planes de vivienda.

- En estas zonas se elaborarán planes quinquenales de desarrollo rural y reforma agraria que armonicen las políticas macroeconómicas, sectoriales y las particularidades del desarrollo de la región e identifiquen los instrumentos a impulsar.

• Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias, pesqueras y forestales, creadas según lo dispone el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, se invertirán, cuando existan Acuerdos de Competitividad, en desarrollar las actividades necesarias para la realización de sus propósitos, y en especial en áreas de investigación y transferencia de tecnología, extensión, innovación, protección sanitaria, mejoramiento de los sistemas de información y comercialización. Se establecerán esquemas de seguimiento y evaluación que incluyan indicadores verificables sobre los programas definidos por los subsectores.

• Para evitar la dispersión de programas relacionados con el desarrollo o mejoramiento de las condiciones de vida en el campo, el Gobierno Nacional estudiará y definirá la conveniencia de concentrar dichos programas bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

• El Gobierno continuará su apoyo al sector cafetero a través de: a) incentivos directos a la actividad cafetera; b) programas de acceso al crédito y la continuación del Programa de Reactivación Agropecuaria (PRAN); c) cofinanciación de programas de asistencia técnica e investigación científica; d) ajustes institucionales y de marco legal vigente, particularmente la separación contable de las funciones del Fondo Nacional del Café; y la posterior actualización del contrato de administración del Fondo entre el Gobierno Nacional y la Federación de cafeteros; e) programas de reconversión y desarrollo social, y f) gestiones diplomáticas tendientes a buscar mejoras en los precios internacionales para beneficios de los caficultores.

• Fortalecer las organizaciones de mujeres en el campo sobre todo en las zonas más pobres, a fin de aumentar la demanda en sectores como: artesanías, joyería, ecoturismo, turismo rural.

• Apoyar procesos comunitarios en cuanto a intercambio de productos, cuyo objetivo sea cubrir necesidades básicas en cuanto a seguridad alimentaria.

• El Gobierno Nacional estimulará la fumigación con ultralivianos a fin de reducir los costos en la producción agrícola.

5. ***Capitalismo social en servicios públicos***

• Con el fin de superar situaciones de crisis financieras de empresas públicas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, y previa suscripción de estrictos programas de ajuste, el Gobierno podrá impulsar, cuando a su juicio sea viable, esquemas de participación de usuarios, trabajadores, acreedores, inversionistas y otros grupos ciudadanos (capitalismo social) como parte de una estrategia integral para recuperar su viabilidad operativa y financiera. Para tal efecto se podrá promover la constitución de fondos que podrán adquirir la propiedad accionaria de estas empresas como parte del sector solidario, cuando ello sea posible, o desarrollar esquemas de financiamiento condicionados a su participación en su administración.

• Para la protección del patrimonio público y social y la continuidad en la prestación del servicio, se podrá dotar a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios de recursos y mecanismos que le permitan abordar los procesos de toma de posesión y liquidación de empresas de servicios públicos domiciliarios en forma más eficiente.

• Se instrumentarán herramientas para que los agentes liquidadores puedan celebrar los actos y contratos que se requieran, dentro del proceso de liquidación, para que otra empresa asuma la prestación del respectivo servicio en un tiempo razonable y, de esa forma, se asegure la continua prestación del mismo.

6. ***Desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa***

• La estrategia de promoción a la micro, pequeña y mediana empresa estará enfocada hacia dos objetivos: a) Eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento y menores costos, y b) Diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo integral.

Estos objetivos se cumplirán mediante dos mecanismos:

Primero, medidas que construyan confianza al interior del mercado financiero y racionalización de la banca de desarrollo, buscando una mayor coherencia e impacto en el crédito de fomento otorgado por los establecimientos financieros.

Segundo, ejecución de programas que desarrollen competencias empresariales básicas en los microempresarios: contribuyan a la diversificación productiva y a la generalización de mayor valor agregado de los productos micro empresariales; los cuales serán financiados con recursos provenientes del Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, Fomipyme, estructurando los proyectos a partir de la demanda de servicios de los microempresarios organizados por renglones productivos y ubicación geográfica.

• De igual manera se desarrollarán programas y proyectos que vinculen a los microempresarios con nuevos mercados, estableciendo alianzas comerciales y desarrollo de marketing de los productos, propiciando a su vez el fortalecimiento de sus organizaciones empresariales y gremiales, buscando incrementar capacidad de negociación frente a mercados y economías de escala.

• El Fomipyme impulsará los proyectos de cada región de acuerdo con sus prioridades y potencialidades.

7. ***Calidad de vida urbana***

Con el fin de lograr el desarrollo sostenible de las ciudades, el Gobierno implementará los siguientes programas:

• Descentralización del Sistema Nacional Habitacional para ello los desarrollos habitacionales estarán enmarcados en las políticas de desarrollo urbano- regional en coordinación con los entes territoriales, en este sentido, el Gobierno Nacional facilitará y estimulará la integración de recursos gubernamentales y cooperará con el desarrollo de los instrumentos de planeación y gestión.

• Cooperación y fortalecimiento de los sistemas de información habitacional articulados con los sistemas de información territorial y socioeconómica como soporte de los procesos de gestión y control de la política y de la participación.

• Desarrollo de la política habitacional en los contextos del ordenamiento territorial por lo tanto la vivienda se integrará con los planes de gestión urbana y con los elementos estructurantes del territorio como el espacio público, la movilidad y el transporte y los servicios públicos domiciliaros.

• Desarrollo de instrumentos y mecanismos de control para garantizar la calidad de los proyectos habitacionales.

• Alianzas estratégicas integrando las iniciativas y los recursos del sector privado en sus expresiones empresarial, solidaria y comunitaria con los centros de investigación y académicos.

• Fomento y promoción de las organizaciones populares de vivienda.

• Atención a población desplazada por la violencia a causa del conflicto interno.

• Disminución de los déficit cuantitativos y cualitativos de vivienda bajo las siguientes líneas de actuación: vivienda nueva en procesos de expansión (especialmente en ciudades intermedias); renovación y consolidación urbana, mejoramiento habitacional integral en zonas urbanas y rurales, reasentamiento de población por factores de riesgo ambiental y renovación urbana.

• Gestión inmobiliaria en la protección de moradores de vivienda de interés social con: el impulso al régimen de arrendamiento de vivienda urbana con innovación de modalidades que conduzcan a la vivienda en propiedad consultando las particularidades socioculturales y socioeconómicas de la población colombiana, titulación de predios previa regularización urbanística, y acceso a vivienda usada con criterio de habitabilidad y movilidad socioeconómica.

• Desarrollo y planificación de espacios propicios para mejorar calidad de vida de la primera infancia (Gestación hasta 5 o 6 años).

• Crear espacios recreativos que favorezcan el desarrollo integral del individuo.

8. ***Prevención y mitigación de riesgos naturales***

En el tema de prevención y mitigación de desastres, el Gobierno adelantará los siguientes programas:

• Se profundizará y divulgará el conocimiento en riesgos de origen natural y antrópico.

• Se incluirá la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial.

• Se buscará reducir la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres.

• Se buscará optimizar los mecanismos de respuesta del Estado ante estos eventos.

• El Gobierno Nacional, de acuerdo con sus competencias, podrá financiar la terminación de la canalización y adecuación de los arroyos que amenazan con desastres. En el mismo sentido desarrollará programas para sus ejes ambientales.

9. ***Fortalecimiento de los grupos étnicos***

• La Consejería Presidencial para asuntos étnicos coordinará con los Ministerios el diseño y definición de las políticas conducentes a elevar el nivel de vida de los grupos étnicos y a garantizar su participación en las decisiones que les atañen.

• Se buscarán esquemas de concertación con las comunidades indígenas y afrocolombianas para el mejoramiento de sus condiciones de vida y se velará para que los servicios del sistema financiero y crediticio se hagan extensivos a estas comunidades.

• Se avanzará en los instrumentos legales que propicien el desarrollo de la población raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

• En relación con los ROM (gitanos) se propondrán mecanismos que reconozcan sus derechos y sus prácticas consuetudinarias. Se promoverán programas y proyectos orientados a mejorar sus condiciones de vida.

• Se facilitará a los Pueblos Indígenas diseñar sus propios Planes de Vida acordes con su cosmovisión. El Estado apoyará su elaboración y ejecución y garantizará, además, el cumplimiento de los convenios y tratados internacionales para un cabal desarrollo de los derechos de los Pueblos Indígenas.

• En los departamentos con población indígena, la ejecución de los recursos de los proyectos regionales por sectorizar que les haya correspondido, se considerará como uno de los criterios para la definición de los proyectos, el peso poblacional indígena en dichos departamentos, en correspondencia con sus planes de vida. Del cupo regional asignado al departamento en programas de salud, educación, y saneamiento básico se tendrán en cuenta proyectos de etnosalud, etnoeducación y saneamiento básico de las comunidades indígenas.

• El Gobierno concertará y diseñará una estrategia para orientar los recursos nacionales, regionales, locales e internacionales para propender por el saneamiento de los Resguardos Indígenas.

• El Ministerio del Interior diseñará y definirá las políticas conducentes a elevar el nivel de vida de los grupos étnicos y a garantizar su participación en las decisiones que les atañen.

• El Gobierno Nacional buscará implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la población Afrocolombiana, hacia una nación pluriétnica y multicultural, formulado por el Departamento Nacional de Planeación en 1998.

• El Gobierno Nacional adoptará medidas especiales de urgencia para garantizar los derechos humanos y reparar los efectos negativos originados por el conflicto armado.

• Se impulsará un programa especial de adquisición y dotación de tierras para Comunidades Negras que no tienen tierras o que la poseen de manera insuficiente. Igualmente se implementará, con el apoyo de las entidades territoriales, una política de legalización y titularización de predios urbanos en zonas subnormales, impulsar el acceso de la comunidad Negras en los diferentes programas de vivienda y contribuir al equipamiento de áreas deportivas, culturales y recreación, garantizar una política de empleo, salud, acceso a créditos de fomentos y a recursos de cooperación que sirvan de bases para fortalecer los procesos de desarrollo productivo.

• Destinar los recursos y concertar con las comunidades Afrocolombianas la formulación de un plan de desarrollo integral a largo plazo en cumplimiento de la Ley 70 de 1993, desde su visión y particularidades étnico - culturales.

• Fortalecer la institucionalidad para garantizar la participación y visualización de las Comunidades Negras y el fomento de su cultura y consolidación de su patrimonio.

• Como un reconocimiento a las propuestas que vienen construyendo las comunidades afrocolombianas, indígenas y mestizas y en desarrollo de los compromisos internacionales se impulsará una política de Estado, para la ecorregión estratégica del Pacífico Colombiano, tomando como base la Agenda Pacífico 21 y el Plan Pacífico.

• En las áreas identificadas dentro del Plan Básico de Ordenamiento Territorial como de concertación indígena, donde se proyecten obras de infraestructura de interés del Municipio y/o en desarrollo de las ZEEE, la decisión de uso del suelo se excluirá del proceso de concertación con las Autoridades Indígenas y quedará bajo la competencia del Consejo Municipal de Planeación Territorial correspondiente.

10. ***Mujeres constructoras de paz y desarrollo.***

• En desarrollo de la Constitución Nacional, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Colombia y, con el propósito de impulsar el desarrollo con equidad de género e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el Gobierno Nacional adelantará la política para las mujeres. Esta se hará a través de la Consejería Presidencia para la Equidad de la Mujer., la cual coordinará un proceso de concertación con Ministerios y demás entidades públicas, para articular la dimensión de género en sus programas proyectos y presupuestos, dentro del marco de las estrategias y programas contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

• Se formulará un Plan de igualdad y equidad en las oportunidades entre mujeres y hombres. Se precisarán las funciones de la Consejería Presidencial de Equidad para la mujer. Se formulará un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones, y se difundirán y promocionarán los derechos de la mujer para impactar la violencia intrafamiliar y sexual.

• Favorecer a las mujeres de escasos recursos y en especial a la mujer cabeza de familia que previamente identificada para recibir ayuda en salud, educación, vivienda, recreación, empleo en forma prioritaria.

• Crear un sistema de información nacional respecto a la labor desarrollada por las Entidades que trabajan el tema de la mujer, el cual recoja las experiencias locales y regionales.

D. LA RENOVACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El Gobierno Nacional promoverá una renovación de la administración pública basada en tres componentes: a) Fortalecimiento de la participación ciudadana, b) adopción de una nueva cultura de gestión de lo público, y c) Avance en la descentralización y su articulación con el ordenamiento territorial.

El programa de renovación de la administración pública en materia de reestructuración de los organismos nacionales se extenderá como máximo hasta el 31 de enero del año 2004, así como los beneficios derivados de este programa.

1. ***Fortalecimiento de la participación ciudadana***

• Se fortalecerá la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de las tareas públicas. Se impulsará el compromiso con lo público desde la educación básica. Se impulsará y facilitará la integración y participación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración.

• En las administraciones territoriales se promoverá la participación de la ciudadanía en la elaboración de presupuestos y en la formulación, seguimiento y evaluación de las decisiones de política pública que la afectan.

• Se crearán sistemas de información para que los ciudadanos tengan acceso en tiempo real a la información sobre la administración pública,

tales como la nómina de la administración, las cuentas fiscales, los procesos de contratación administrativa y la ejecución de la inversión pública.

• Se desarrollarán modelos de evaluación y calificación de la gestión pública que estarán en armonía con el esquema de evaluación de la descentralización y de la gestión pública territorial.

• Se estimulará la participación ciudadana y su relación con la administración pública tanto a nivel territorial como nacional. Uno de los mecanismos principales de participación y concertación serán los consejos comunales de gobierno, en los que confluyen la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno Nacional.

• Igualmente, el Gobierno Nacional apoyará las actividades del Consejo Nacional de Planeación que estén orientadas al fortalecimiento de los procesos de planeación participativa y a la estructuración y consolidación del Sistema Nacional de Planeación.

• Se realizarán acciones dirigidas a actualizar y capacitar a los miembros de las asambleas y concejos.

2. ***Una nueva cultura de gestión de lo público***

• Se incorporarán conceptos y prácticas de gerencia moderna para la gestión de las entidades públicas.

• Se establecerá una política estatal en materia de austeridad, para ser aplicada en el orden nacional. Se reducirán el costo del aparato del Estado y la burocracia y se eliminarán los privilegios.

• Se llevará a cabo un rediseño institucional dentro de cada organismo estatal, para aumentar la eficiencia y la gestión mediante una recomposición de la planta hacia las labores misionales.

• Se ejecutará un conjunto de reformas transversales que buscan solucionar los problemas estructurales del Estado, en materia de planeación, presupuesto, contratación pública, carrera administrativa, defensa judicial del Estado y de manejo y gestión de activos públicos

• Se avanzará en procesos expeditos de evaluación de resultados y se fortalecerá el programa Gobierno en línea y sistemas de información unificados.

• El presupuesto público será un instrumento eficiente de política económica y social; para lo cual deberá ceñirse a las restricciones macroeconómicas y fiscales. La determinación de las prioridades de gasto público debe ser transparente y permitir una asignación eficiente de los recursos públicos. Se llevará a cabo una reforma al sistema presupuestal, que se guiará por estándares internacionales, y estará dirigida a generar una mayor flexibilidad del presupuesto. Así mismo, se desarrollará una estrategia de comunicación para que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento del presupuesto y esté en capacidad de ejercer una adecuada vigilancia de la aprobación y ejecución del mismo.

• El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, adoptará e implementará una política nacional de información, con el propósito de dotar a la administración pública de una información estratégica, confiable, oportuna, de calidad, y que contribuya a mejorar la toma de decisiones, la adopción de políticas públicas y el seguimiento de la gestión pública. Dicha política deberá respetar los principios de seguridad, accesibilidad, pertinencia, oportunidad, eficiencia y calidad de la información.

• El Departamento Nacional de Planeación definirá la información que los organismos y las entidades públicas nacionales o territoriales, los servidores públicos y las personas que ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos en nombre del Estado, cumplan labores de interventoría en los contratos estatales o administren recursos públicos, estarán obligados a suministrar y publicar, para efectos de asegurar el seguimiento de la gestión pública; así como los parámetros, la periodicidad y los responsables para suministrar y publicar dicha información; y los mecanismos para la difusión del seguimiento y evaluación de resultados de la administración pública, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación.

• A la corrupción se le dará tratamiento de problema de Estado, entendida no solamente como saqueo del erario, sino también como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo. La lucha contra la corrupción tendrá como eje principal la reforma de la contratación pública. Para tal efecto las entidades estatales divulgarán con anticipación sus programas y presupuestos de contratación e inversión y las características de los proyectos que vayan a adelantar, a través de medios tecnológicos. Cada entidad implementará auditorías de calidad y prestación de servicios al ciudadano. Se estimulará el control ciudadano mediante veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal.

• Se atacará frontalmente el fenómeno de la corrupción en sus diferentes manifestaciones como un problema de Estado, ya sea por acción u omisión, con base tanto en su consideración como problema de Estado, como en la definición e implementación de acciones diversas que la prevengan y la sancionen de modo ejemplar, básicamente mediante la aplicación de la Ley de Repetición y el Estatuto Anti-Corrupción.

• De conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley 788 de 2002, una vez iniciada la investigación por la autoridad competente, la entidad nominadora a través de su Mesa Directiva procederá a suspender inmediatamente al funcionario encartado.

• El Gobierno coordinará la implementación de un programa de selección de personal para que la vinculación de los funcionarios públicos que se determine se realice mediante concursos abiertos (meritocracia).

• Fortalecimiento del Programa de Modernización Tecnológica de la Registraduría- Renovación Masiva de Documento de Identificación Ciudadana. El Gobierno Nacional estudiará alternativas viables de financiación que vinculen al sector privado y a otros países, en un proceso de renovación masiva del documento de identificación ciudadana.

3. ***Avance en la descentralización y el desarrollo territorial***

• La profundización de la descentralización y la autonomía territorial se adelantará principalmente en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que el Gobierno Nacional se encargará de promover en el Congreso de la República hasta su aprobación definitiva.

• El Gobierno Nacional coordinará con las entidades territoriales la formulación de una política de desarrollo territorial, con el objeto de crear capacidades internas en los territorios.

• Igualmente se promoverá la creación de regiones.

• Se adelantarán procesos de planificación y gestión estratégica territorial y mecanismos de consolidación regional a diferente escala, que convoquen y cohesionen la voluntad de las autoridades locales y regionales y generen dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del desarrollo, públicos y privados. Igualmente se apoyarán iniciativas departamentales relacionadas con los "Lineamientos de Ordenamiento Territorial" por considerarlas estratégicas para los departamentos y para el país en general.

• Así mismo, apoyará estrategias y procesos urbano-regionales que estructuren redes de ciudades intermedias y menores, articuladas con los espacios rurales que dinamicen e integren las zonas periféricas del país. La definición de un modelo regional servirá de marco de referencia para la implantación de la política de vivienda y construcción.

• El Gobierno Nacional formulará un plan prospectivo nacional de desarrollo territorial, el cual deberá partir de la formulación ampliamente concertada y participativa de una visión nacional de desarrollo.

Se diseñará y aplicará un sistema integral de evaluación permanente de la descentralización, de la gestión pública territorial y del ordenamiento territorial a través de sistemas integrales de información e indicadores que sirvan de soporte a la planificación y a la toma de decisiones. Se apoyará con recursos económicos y técnicos el montaje de los sistemas de información departamentales y locales, de modo que se consolide un único Sistema de Información Territorial, que sea integral y que articule los tres niveles territoriales y la información sectorial.

• El Departamento Nacional de Planeación suministrará a los alcaldes, las orientaciones y las metodologías correspondientes para que los municipios y distritos realicen, adopten y apliquen las nuevas estratificaciones de los conglomerados de viviendas con más de 4.000 habitantes -cabeceras municipales urbanas y centros poblados rurales-, para lo cual tendrán plazo máximo hasta el 30 de noviembre de 2004.

• Se reorganizará la oferta de crédito y cofinanciación territorial de forma tal que se cuente con mecanismos de acceso uniforme y transparente y los recursos se dirijan hacia sectores claves para el desarrollo territorial. El Gobierno, con base en las facultades otorgadas por el Congreso, expedirá un Régimen Procedimental y Sancionatorio de los tributos para las entidades territoriales que les permita disponer de instrumentos para mejorar su gestión tributaria.

• Se formulará la Política de Integración y Desarrollo Fronterizo, teniendo en cuenta la normatividad e instrumentos existentes.

• El gobierno propiciará sesiones de trabajo conjunto entre los gobiernos locales y el sector privado para avanzar en la creación de visiones conjuntas del territorio a largo plazo.

• Se analizará la posibilidad de la incorporación de nuevas formas de gobierno municipal a fin de garantizar la mejor prestación de los servicios locales.

• Se apoyará la actualización catastral también en las áreas rurales, considerando que es necesaria en todo el territorio como insumo fundamental para mejorar los procesos de planificación y mejorar la información para el recaudo y el fortalecimiento fiscal de los entes locales.

• Se implementará un programa relacionado con el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental estratégica en el tema rural, considerando qué parte fundamental de los Planes de Ordenamiento Territorial es el componente rural y ambiental, temas que también requieren de evaluación y apoyo, y que exigen continuidad y actualización.

• El Gobierno Nacional estimulará los programas ciudad región tales como Bucaramanga, Medellín-Valle de Aburrá y Bogotá-Cundinamarca. En este último el Gobierno Nacional continuará apoyando el proceso de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, iniciado por el departamento de Cundinamarca, el Distrito Capital, la CAR y la Nación, mediante el diseño e implementación de una política regional concertada, el desarrollo de proyectos de inversión e instrumentos e incentivos de desarrollo regional.

E. PROYECTOS DE INVERSION REGIONALES

De conformidad con el cuadro de distribución regional, la Nación invertirá prioritariamente en los siguientes proyectos de inversión que generen condiciones de paz y convivencia democrática, que apoyen el desarrollo social, la generación de empleo y que permitan mayores condiciones de seguridad:

• **Carreteras**

Pavimentación 5,000 Km

Terminación Proyectos en Ejecución

Mantenimiento Red Nacional

• **Colombia Profunda**

Infraestructura comunitaria en las regiones del Pacífico, Sur, Oriente y la Terraza Caribe, más las áreas deprimidas interandinas.

• **Fluvial**

Proyecto Yuma: Recuperación transporte fluvial y portuario Río Magdalena y mejoramiento portuario Río Cauca.

Mejoramiento Portuario Río Meta y Zulia

Mejoramiento Fluvial y Portuario Eje Atrato-Río Quito-Río San Juan.

• **Aeroportuario**

Mantenimiento de Infraestructura Aeroportuaria y Aeronáutica

Mejoramiento y Construcción Aeropuertos Comunitarios

• **Sistemas de Transporte Masivo**

En el caso de los conglomerados urbanos en los cuales exista factibilidad técnica de proyectos de transporte masivo (Bogotá, Cali, Pereira-Dosquebradas, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, extensión de TransMilenio hasta Soacha y Valle de Aburrá) y se asegure la financiación por parte de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá participar en su desarrollo, siempre que exista el espacio fiscal tanto en los municipios como en la Nación. Se promoverá la vinculación del capital privado en la estructuración de estos proyectos.

• **Concesiones**

Bogotá-Girardot

Bogotá-Honda-La Dorada

Concesión del Sur (Nariño)

Pereira-Cartago-Honda

Concesión de Santander

Briceño-Tunja-Sogamoso

Extensión Valle de Aburrá-Oriente

Girardot-Ibagué

Concesiones menores en asocio regional

Garantías Contingentes

• **Sistema Ferroviario**

Activación Concesiones Norte y Pacífico

Extensión Cartago-La Felisa-Bolombolo-Zarzal-La Tebaida

Segunda Línea Carbonera

Estudios tramos inactivos

• **Portuario**

Mantenimiento Canales de Acceso Puertos Públicos Nacionales

Dragado Buenaventura, Tumaco, Cartagena y Barranquilla

Apoyo Oficial de Expansión Portuaria en Buenaventura

Estudios Puerto Nodriza del Pacífico.

• **Senderos**

• **Proyectos Específicos Regionales.** El cumplimiento de las metas físicas de estas estrategias se sujetará a la generación de recursos adicionales, sumados a los nuevos esquemas contractuales que se estructuren con el sector privado y las entidades territoriales. Igualmente, dependerá de las recomposiciones de gasto del sector atribuibles al aumento en los niveles de eficiencia en la asignación y ejecución de los mismos. Los recursos contingentes privilegiarán el alcance de las metas físicas del sector. En todo caso, el desarrollo de los proyectos que a continuación se relacionan serán consistentes con la metas fiscales y estarán sujetos a la existencia de recursos corrientes adicionales a los contemplados en el Plan (se anexa):

CAPITULO III

Presupuestos plurianuales

Artículo 9°. *Valores de programas.* Los valores asignados en el Plan Nacional de inversiones públicas 2002-2006 para los principales programas descritos en el artículo anterior se encuentran expresados por sectores en el cuadro siguiente, en cifras en millones de pesos de 2002:

PLAN DE INVERSIONES 2003 - 2006
Millones de Pesos Constantes 2002

SECTORES	TOTAL				
	Central (3)	Descentralizado (4)	Sistema Gral. Participaciones	Participación Privada	Total General
FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	1.760.021,82	0,00	0,00	0,00	1.760.021,82
GOBIERNO	989.111,31	5.588,99	0,00	0,00	994.700,30
DEFENSA	2.907.066,11	355.459,01	0,00	0,00	3.262.525,12
JUSTICIA	715.914,12	0,00	0,00	0,00	715.914,12
HACIENDA	4.378.357,13	0,00	0,00	0,00	4.378.357,13
AGRICULTURA	936.051,19	0,00	0,00	0,00	936.051,19
SOCIAL(1)	12.722.831,42	1.140.133,24	51.872.282,05	3.100.318,69	68.835.565,40
INFRAESTRUCTURA (2)	5.528.208,71	8.136.570,21	0,00	16.542.272,21	30.207.051,14
ORGANISMOS DE CONTROL	406.857,06	0,00	0,00	0,00	406.857,06
MEDIO AMBIENTE	177.767,47	0,00	0,00	0,00	177.767,47
INVERSIONES REGIONALES POR SECTORIZAR	1.000.000,00	0,00	0,00	0,00	1.000.000,00
TOTAL GENERAL	31.522.186,36	9.637.751,45	51.872.282,05	19.642.590,91	112.674.810,77

Fuente: DNP - DIFP

(1) Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento Básico y Regalías
(2) incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo
(3) Ramas Legislativa, Judicial y Ejecutiva, Organización Electoral, Ministerio Público, Contraloría y Establecimientos Públicos del Orden Nacional
(4) Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta

El monto total de los gastos que se realicen para la ejecución del presente Plan no podrá superar en ningún caso el monto de los recursos disponibles de conformidad con el plan macroeconómico del Gobierno Nacional.

CAPITULO IV

Mecanismos para la ejecución del Plan

Sección uno

Disposiciones de carácter general

Artículo 10. *Prelación legal del Plan.* De conformidad con el inciso tercero del artículo 341 de la Constitución, el Plan de Inversiones Públicas contenido en la presente ley tendrá prelación sobre las demás leyes. En consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores.

Artículo 11. *Vigencia del Plan en el tiempo.* Las disposiciones contenidas en la presente ley serán vigentes por el período que señala la Constitución Política.

Artículo 12. *Evaluación del Plan de Desarrollo.* Para fortalecer la gestión pública orientada al logro de los resultados del Plan de Desarrollo, el Gobierno Nacional, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación, reglamentará los esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, que garanticen la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación de recursos. En todo caso el Congreso de la República, a través de las Comisiones económicas, nombrará dos (2) miembros de cada una de ellas que harán parte del seguimiento y la evaluación del Plan, y presentarán a cada una de las cámaras un informe semestral de sus resultados. Así mismo, concertarán con el Gobierno Nacional la inclusión de las inversiones contenidas en el rubro de "inversiones regionales por sectorizar" de que trata el artículo 6º de la presente ley, que puedan ejecutarse en el Presupuesto de la vigencia 2003.

Artículo 13. *Entidades sin ánimo de lucro.* En desarrollo del artículo 355 de la Constitución Política, se podrán suscribir contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el presente plan y especialmente las relacionadas con la atención a la infancia, atención a la tercera edad, atención y prevención de la drogadicción, atención a desplazados, reinserción a la vida civil, fomento a la cultura, bandas juveniles, apoyo a las actividades de las academias y otras instituciones que tengan el carácter de cuerpo asesor o consultivo del Gobierno Nacional en las distintas áreas, así como las vinculadas a la atención de desastres y aquellas que puedan colaborar en la ejecución del presente plan.

Artículo 14. *Restricción a los gastos de funcionamiento.* Para dar cumplimiento al presente Plan, se exceptúan de la restricción a los gastos de funcionamiento a que se refiere el artículo 19 de la Ley 790 de 2002, los destinados a pensiones, salud, gastos de defensa, el Sistema General de Participaciones y otras transferencias que señale la ley.

Artículo 15. *Contratos de estabilidad tributaria.* Créanse los contratos especiales de estabilidad tributaria, que el Gobierno Nacional celebrará con las personas que se comprometan a efectuar nuevas inversiones, a realizar exportaciones, a incrementar producción, o a generar y sostener empleo.

El contrato garantizará a quien cumpla con los compromisos asumidos, que durante todo el tiempo de vigencia del mismo le serán aplicables las normas relativas a tributos nacionales que estuvieren vigentes al momento de su celebración.

Si con posterioridad a la suscripción del contrato se establecieren nuevos tributos o contribuciones del orden nacional, o se aumentaren las tarifas de los tributos o contribuciones vigentes, o se modificare la interpretación de las normas en forma que se desmejore la posición del contribuyente, la nueva norma o interpretación no le serán aplicables a este durante la vigencia del contrato de estabilidad. No obstante, si se adoptare un tratamiento más favorable al contribuyente, incluyendo una tarifa tributaria menor; la norma que lo establezca a partir del período gravable en que entra en vigencia.

Los contratos se firmarán por un mínimo de diez años y un máximo de 20 años, según las circunstancias. Los departamentos, distritos y municipios podrán establecer contratos de estabilidad tributaria.

Artículo 16. *Porcentaje de inversión con fondos parafiscales agropecuarios o pesqueros en Zonas de Rehabilitación y Consolidación.* Los fondos parafiscales agropecuarios o pesqueros invertirán como mínimo un 10% en las Zonas de Rehabilitación y Consolidación, cuando estas coincidan con aquella en la que se desarrolla la actividad económica gravada con la respectiva contribución parafiscal. Lo anterior con el objetivo de dinamizar la economía y garantizar la consolidación social. El Gobierno Nacional encontrará un mecanismo concertado con las autoridades territoriales que garanticen el cumplimiento de esta medida.

Artículo 17. *Fondos de Capitalización Social.* Podrán constituirse Fondos de Capitalización Social como mecanismos de recuperación, estabilización y capitalización de las empresas de servicios públicos domiciliarios existentes o que se constituyan, que permitan facilitar el desarrollo de soluciones empresariales con el objeto de garantizar la viabilidad y la continuidad en la prestación del servicio. A través de estos Fondos se podrán canalizar hacia las empresas de servicios públicos las inversiones efectuadas en aquellos por toda clase de personas incluyendo, entre otros, usuarios, trabajadores de tales empresas, acreedores, inversionistas privados, la Nación, cuando esta lo estime conveniente, y otras entidades públicas.

Parágrafo 1º. Estos Fondos se podrán constituir como patrimonios autónomos administrados por entidades fiduciarias, contratadas en la forma que acuerden los aportantes y regidos por las normas de derecho privado. En el comité fiduciario participarán representantes de los aportantes al fondo.

Parágrafo 2º. Estos Fondos podrán ser constituidos por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios cuando se trate de empresas públicas de servicios públicos domiciliarios objeto de toma de posesión, o por la misma empresa, según las disposiciones legales que regulan los contratos de fiducia mercantil. En los eventos de empresas intervenidas, el contrato respectivo y sus reformas sólo podrán celebrarse previa aprobación por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Parágrafo 3º. En el caso de Fondos orientados a la reestructuración, recuperación o estabilización de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Nación y sus entidades descentralizadas, sólo podrán efectuar el aporte que consideren conveniente, previa suscripción de convenios de ajuste financiero, operativo y laboral.

Artículo 18. *Autorización para participar en los Fondos de Capitalización Social.* Se autoriza a la Nación y a las entidades descentralizadas del orden nacional, cuando lo estimen conveniente, a invertir todo o parte de sus acreencias con empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales o mixtas en el Fondo de Capitalización Social.

La Nación y sus entidades descentralizadas, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso anterior, también podrán reestructurar sus acreencias en las empresas referidas. El incumplimiento del convenio de ajuste financiero, operativo y laboral dará lugar a la aplicación de la cláusula aceleratoria.

Parágrafo. En el caso de Fondos orientados a la reestructuración, estabilización o recuperación de las empresas de servicios públicos domiciliarios, la Nación y sus entidades descentralizadas, sólo podrán efectuar el aporte que consideren conveniente, previa suscripción de convenios de ajuste financiero, operativo y laboral

Artículo 19. *Reestructuración de la prestación del servicio.* La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios podrá ordenar la escisión de las empresas de servicios públicos domiciliarios bajo toma de posesión para administrar o liquidar, en unidades o empresas independientes, autónomas y separadas.

Artículo 20. *Autorización a FEN.* Para asegurar la continuidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, se autoriza a la Financiera Energética Nacional, FEN, o la entidad que haga sus veces, para crear mecanismos de apoyo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en los procesos de toma de posesión con fines de liquidación de empresas públicas de servicios públicos domiciliarios.

Artículo 21. *Obligación de suministrar información.* Todos los organismos y las entidades públicas nacionales o territoriales, los servidores públicos y las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que ejerzan funciones públicas, presten servicios públicos en

nombre del Estado, cumplan labores de interventoría en los contratos estatales o administren recursos de este, están en la obligación de suministrar la información que se requiera para adelantar los programas de planeación, seguimiento y control, con destino a las instancias que de acuerdo con la ley les corresponda el manejo de la misma.

El Gobierno Nacional revisará los sistemas de información existentes y adoptará las disposiciones necesarias para garantizar su articulación, eficiencia, eficacia y evitar duplicidades.

Los organismos y entidades responsables de la recepción y consolidación de la información podrán solicitarla siempre y cuando dicha información corresponda a la misión, el objeto y las funciones establecidas en la ley para dichas entidades.

Sección Dos

Sector del Interior y de Justicia

Artículo 22. *Contratos para obras y servicios en centros de reclusión.* Se podrá adelantar el diseño, la construcción y la adecuación de los centros de reclusión, así como la prestación de los servicios necesarios para el funcionamiento y la seguridad de los mismos, y los asociados con tratamientos dirigidos a la resocialización de los internos, a través de la celebración de contratos de concesión o de otros esquemas contractuales que permitan a los particulares la ejecución de tales obras o la prestación de tales servicios.

Sección Tres

Sector de Agricultura y Desarrollo Rural

Artículo 23. *De las pautas para el desarrollo del seguro agropecuario.* Modifícase el artículo 4º de la Ley 69 de 1993, el cual quedará así:

"El Gobierno Nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, establecerá el seguro agropecuario de acuerdo con las siguientes pautas.

1. El cálculo de la prima seguro agropecuario se realizará teniendo en cuenta los mapas de riesgos agropecuarios, los cálculos actuariales y los estudios técnicos que se elaboren para el efecto.

2. El seguro será puesto en práctica de forma progresiva, según producciones, regiones y riesgos.

3. El seguro cubrirá el total de las inversiones por unidad de producción financiadas con recursos de crédito o con recursos propios del productor en actividades agropecuarias.

4. El seguro agropecuario contemplará deducibles en función a la modalidad del seguro, la clase de producción y los riesgos asegurados, los cuales serán asumidos obligatoriamente por el asegurado.

La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario podrá señalar los eventos en los cuales los créditos al sector agropecuario deban contemplar la cobertura del seguro agropecuario para evitar que su cobertura y viabilidad sean afectadas por la antiselección.

Parágrafo. El Gobierno Nacional establecerá las normas para que las entidades aseguradoras realicen las funciones de suscripción y cobertura de los riesgos contemplados en la ley".

Artículo 24. *Fondo Nacional de Riesgos Agropecuario.* Modifícase el artículo 6º de la Ley 69 de 1993, el cual quedará así: "Créase el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios el cual tendrá el tratamiento de Fondo-Cuenta administrado por el Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario, Finagro, o quien haga sus veces, sin personería jurídica ni planta de personal".

Artículo 25. *Objeto del Fondo.* Modifícanse el artículo 7º de la Ley 69 de 1993 y el 75 de la Ley 633 de 2000 los cuales quedarán así:

"El fondo tendrá por objeto destinar recursos para complementar la cobertura del reaseguro por concepto del seguro que ampare a los productores agropecuarios, cuando existan fallas en el mercado internacional de reaseguros que impliquen su no otorgamiento. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario estudiará y definirá la conveniencia de establecer un subsidio a las primas que ampare a los productores y un mecanismo de otorgamiento por tipo de producto de acuerdo con las capacidades del fondo y previendo la sostenibilidad del esquema. La Comisión Nacional de Crédito Agropecuario establecerá las reglas de acuerdo con las cuales el fondo cumplirá esta función, el monto del aporte que deben asumir las aseguradoras que tengan autorizado el ramo de seguro agropecuario en este evento, la forma como se repartirán las primas y la forma y proporción como se pagarán los siniestros".

Artículo 26. *Sociedades Administradoras del Seguro Agropecuario.* Con el objeto de administrar el seguro que ampare los productores agropecuarios, las compañías de seguros podrán constituir sociedades de servicios técnicos especializadas en la operación de este seguro. Estas sociedades no tendrán el carácter de compañía de seguros. En tal sentido, las funciones que cumplan son complementarias de la actividad aseguradora de las entidades que participen en su capital.

Artículo 27. *Funciones de las Sociedades Administradoras del Seguro Agropecuario.* Las Sociedades Administradoras del Seguro Agropecuario tendrán las siguientes funciones:

1. Administrar los riesgos derivados del seguro que ampare a los productores agropecuarios, en nombre y por cuenta de las compañías de seguros que participen en su capital.

2. Ajustar, liquidar y pagar los siniestros en nombre y por cuenta de las compañías de seguros que participan en su capital.

3. Efectuar los estudios estadísticos, y la investigación actuarial y técnica requeridos para el seguro agropecuario.

4. Las demás que se relacionen directamente con su objeto social especial y exclusivo.

Artículo 28. *Subsidio integral.* Modifícase el artículo 20 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: "Establécese un subsidio integral que se otorgará por una sola vez, para el desarrollo de proyectos productivos en sistemas de producción de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los Programas de Reforma Agraria, ubicados en los sectores geográficos definidos de acuerdo con los criterios del artículo anterior.

El monto del subsidio incluye el valor de la tierra, y las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces, y en las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria.

Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional, de recursos de cooperación internacional, donaciones directas y la participación del sector privado."

Artículo 29. *Administración del subsidio Integral.* Modifícase el artículo 21 de la Ley 160 de 1994 el cual quedará así: "El subsidio integral de que trata el Artículo anterior será administrado y otorgado por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria o quien haga sus veces, el cual deberá vigilar su ejecución y definir los mecanismos de evaluación, seguimiento y control".

Artículo 30. *Condiciones del Subsidio Integral.* Modifícase el artículo 22 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así: "El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

Para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a 5 años. El incumplimiento del contrato generará el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo.

El monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento del valor del predio."

Artículo 31. *Contrato de asignación o tenencia provisional.* En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, las tierras adquiridas o expropiadas por el Incora o quien haga sus veces, podrán entregarse a los beneficiarios mediante contrato de asignación o tenencia provisional hasta por un término de cinco (5) años, previa definición del proyecto productivo a desarrollar, a cuya finalización el Instituto procederá a transferirles su dominio, siempre que acrediten haber establecido en ellas empresas agropecuarias competitivas y sostenibles.

Durante la vigencia del contrato, los beneficiarios recibirán exclusivamente el subsidio referente a las inversiones complementarias, tales como: Capital fijo, adecuación predial, capacitación y asistencia técnica y comercialización, determinadas en el proyecto productivo y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces.

Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el Incora o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, seleccionando en el mismo acto nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido.

Artículo 32. *Otras formas de acceso a la tierra.* El Incora o quien haga sus veces, promoverá otras formas de acceso a la tierra, con el fin de ampliar el acceso de los campesinos a su uso y explotación, para lo cual deberá propender por:

1. Vincular propiedades del Estado en cualquiera de los niveles, mediante contratos de comodato o arrendamiento en función de proyectos productivos de empresas pequeñas o medianas.

2. Recuperar tierra abandonada de la reforma agraria, para el negocio agropecuario con opción de readjudicación a nuevos productores o desplazados.

3. Utilizar tierras recibidas por el Estado a cualquier título o por cualquier procedimiento.

4. Arrendar predios, por el tiempo de duración de los proyectos productivos, o el leasing con opción de compra.

5. Constituir sociedades de riesgos compartidos, con base en contratos claros en distribución de utilidades.

6. Vincular tierras adquiridas por el Estado para Reforma Agraria, contratando sus adecuaciones y desarrollo con una empresa ejecutora para ser administrados una vez logrado el punto de equilibrio de los proyectos. Los productores que reciben la tierra se vinculan desde el principio con la mano de obra por jornal, y generan un fondo de ahorro para la compra posterior de la tierra y su explotación, según parámetros de Reforma Agraria.

7. Promover contratos de comodato gratuito entre particulares, cuya celebración también dará derecho al subsidio para el proyecto productivo.

Todas las opciones anteriores se sujetarán a las disponibilidades presupuestales.

Artículo 33. *Arrendamiento con Opción de Compra.* En las zonas definidas en el proceso de planeación de la Reforma Agraria, cuando los campesinos presenten un proyecto productivo para desarrollarlo en predios en arrendamiento con opción de compra, mediante la celebración del contrato pertinente por un término mínimo de cinco (5) años, recibirán exclusivamente el subsidio referente al canon de arrendamiento y/o a las inversiones complementarias, determinadas en el proyecto productivo, y se otorgará por una sola vez al sujeto de Reforma Agraria, con arreglo a las políticas que señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y a los criterios de elegibilidad que determine la Junta Directiva del Incora o quien haga sus veces .

Si durante el término del contrato el beneficiario incumple las obligaciones a su cargo, el Incora o quien haga sus veces, mediante acto administrativo debidamente motivado, determinará su exclusión de la empresa agropecuaria, pudiendo seleccionar en el mismo acto un nuevo beneficiario, quien aportará solidariamente el monto de la inversión realizada por el beneficiario incumplido. En el evento de realizarse la adquisición del predio, los beneficios obtendrán el subsidio referente al predio.

Artículo 34. *Recursos para Incentivo a la Capitalización Rural, ICR.* Por el término de tres años, a partir del ejercicio con corte al 31 de diciembre de 2002, no menos del 50% de las utilidades brutas que en cada ejercicio liquide el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, Finagro, se trasladarán al programa del Incentivo a la Capitalización Rural , ICR, creado por la Ley 101 de 1993.

Si se llegáse a adicionar el Presupuesto General de la Nación con cualquier porcentaje de las utilidades provenientes del Banco Agrario estas deberán ser reinvertidas en su totalidad en los programas y proyectos de inversión del sector agropecuario y rural.

Artículo 35. *Certificado de Incentivo Forestal.* Los contribuyentes al impuesto a la renta obligados a presentar declaración de renta, que logren el aprovechamiento económico de cultivos forestales tienen derecho a descontar el monto del Impuesto sobre la Renta, hasta el 30% (treinta por ciento) de la inversión certificada por las CAR regionales o la Autoridad Ambiental competente, descontado de ese monto el valor del CIF, si se ha hecho uso de ese incentivo, siempre que no exceda del 20% del impuesto básico de renta determinada por el respectivo año o período gravable del aprovechamiento económico.

Artículo 36. *Tratamiento especial frente a distorsiones externas.* Todos los productos agrícolas procedentes del exterior, que hayan sido objeto de ayudas internas a la producción o subsidios a la exportación o políticas monetarias o económicas con impacto de distorsión en los precios, generan competencia desleal a la producción nacional al ingresar al país. Por estas razones Colombia establecerá un tratamiento especial según el caso, incluyendo políticas arancelarias para aquellos productos en los cuales pudiendo ser competitivos, las distorsiones externas perjudiquen a los productores nacionales en detrimento de su ingreso y del empleo nacional. Este tratamiento cobra especial trascendencia cuando los afectados son las poblaciones campesinas del país.

La verificación de la presencia de las ayudas internas o subsidios en los productos a importar, o políticas monetarias o económicas distorsivas las determinará el Gobierno Nacional, e invitará a la discusión al gremio de la producción a la que pertenezca el producto en cuestión.

Artículo 37. *Financiamiento de proyectos de riego.* El financiamiento de proyectos de riego a través de créditos de largo plazo favorecerá iniciativas de tipo empresarial y predios de economía campesina. Se buscarán convenios bilaterales para obtener asesoría, crédito y tecnología. La recuperación de inversiones se hará mediante concesión y cobro de tarifas por el uso del agua.

Artículo 38. *Sobre el redescuento en el sector agrícola y pecuario.* El Fondo para el Financiamiento Agropecuario, Finagro, continuará como una entidad independiente y especializada, y como eje del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural, constituida como sociedad de economía mixta de orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, vinculada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con patrimonio propio y autonomía administrativa.

De igual forma, Finagro continuará administrando el Fondo Agropecuario de Garantías, FAG, como fondo especializado para garantizar los créditos que se otorguen dentro del Sistema Nacional de Crédito Agropecuario y Rural.

Artículo 39. *Mejor aprovechamiento de los recursos públicos.* Los recursos del programa Campo en Acción del Plan Colombia se manejarán desde la institucionalidad establecida en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 40. *Protección estatal del sector lechero como prioridad nacional.* El Estado controlará las importaciones de productos lácteos según la absorción y la suficiencia de la producción nacional, y apoyará las exportaciones, para lo cual destinará el 70% de los recursos que se recauden con la contribución parafiscal de la producción lechera (artículo 2º, Ley 89 de 1993, modificado por el parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 395 de 1997). Estos recursos serán manejados por medio de un

contrato de fiducia, bajo el control del Ministerio de Agricultura. Tales recursos serán asignados a las empresas exportadoras que compren, procesen y exporten leche de producción nacional, en proporción directa al valor de la respectiva exportación. En este orden de ideas, el equilibrio del mercado tiene que ser un objetivo fundamental de la política agropecuaria. A partir de la vigencia de esta ley, el ternero monogástrico, subproducto de la lechería, estará exento de toda clase de impuestos y contribuciones parafiscales.

Artículo 41. *Garantía en inversión.* En desarrollo y cumplimiento de los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, a las sociedades constituidas legalmente antes de la vigencia de la presente ley, y cuyo único objeto sea la reforestación y explotación sostenible de bosques, el Estado les expedirá, a través de su Compañía de Seguros, previo pago y dentro de los quince (15) días siguientes a la solicitud, las respectivas pólizas que garantizarán la totalidad de la inversión de acuerdo con el avalúo comercial que se haga de la misma.

Artículo 42. *Estímulo a la fumigación con ultralivianos.* A fin de favorecer el desarrollo agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, la Aeronáutica Civil concederá permisos especiales para la operación de vehículos aéreos ultralivianos en actividades agrícolas y pecuarias. El Gobierno Nacional establecerá requisitos para tales efectos.

Sección Cuatro

Sector de la Protección Social

Artículo 43. *Programa Nacional de Alimentación con participación del Sector Privado.* Créase el Programa Nacional de Alimentación con los aportes voluntarios de las empresas en beneficio de las personas de menores ingresos, con la finalidad de mejorar su estado nutricional, a fin de fortalecer su salud, prevenir las enfermedades profesionales, mejorar las relaciones obrero-patronales, combatir la pobreza, propender por una mayor productividad laboral e incentivar la generación de empleo en el sector de servicios de restaurantes y expendio de alimentos.

Los pagos por alimentación que realicen las empresas a terceras personas, en beneficio de los grupos poblacionales más vulnerables de la sociedad, tales como niños, ancianos, discapacitados, mujeres cabeza de familia, familias desplazadas por la violencia u otros que defina el Ministerio de la Protección Social, o en beneficio de sus propios trabajadores que tengan un salario mensual que no exceda de cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, o en beneficio de las familias de éstos, serán deducibles de su renta en el 140% de su valor, siempre que mensualmente no excedan de 2 salarios mínimos mensuales vigentes por beneficiario o grupo familiar beneficiado.

Para los efectos antes previstos, se entiende por familia, el cónyuge o compañero (a) permanente, los hijos y los padres del beneficiario.

Estos pagos deberán corresponder exclusivamente a:

a) Los pagos de los costos en que incurra la empresa, para adquirir de terceros los alimentos y demás insumos para su preparación, que conduzcan a suministrar la alimentación de los grupos de personas beneficiarias, en restaurantes propios de la empresa o de terceros;

b) El pago de los costos que cobren a la empresa, terceros que operen los restaurantes, en los cuales se suministre la alimentación de las personas beneficiarias;

c) El pago de los costos de las comidas preparadas que adquieran las empresas, de empresas especializadas en tal suministro, con destino a los beneficiarios;

d) Los pagos por concepto de la compra de bonos o vales para la adquisición de comidas o alimentos para las personas beneficiarias.

Parágrafo 1º. Las empresas de servicio especializadas en materia alimentaria, que presten los servicios descritos en los literales a), b) y c) de este artículo, para la celebración o renovación de los contratos respectivos, deberán acreditar mediante certificación expedida por el revisor fiscal, cuando este exista de acuerdo con los requerimientos de ley, o por el representante legal, el pago de los aportes a sus propios empleados, a los sistemas de salud, riesgos profesionales, pensiones y aportes a Cajas de Compensación Familiar, ICBF, y SENA, cuando a ello haya lugar.

Parágrafo 2º. Los bonos o vales que se establecen en el literal d) de este artículo son un instrumento que acredita al beneficiario del Programa a abonar el importe señalado en el bono o vale para el pago total o parcial del beneficio y deberán: contener el valor que será pagado al establecimiento proveedor; la razón social y NIT del empleador; el nombre y cédula del beneficiado; la mención "Uso exclusivo para la compra de alimentos o comidas, está prohibida la negociación total o parcial por dinero" la fecha de vencimiento; la razón social, NIT, dirección y teléfono de la empresa que los administra; y medidas de seguridad suficientes para evitar fraudes o falsificaciones. Los bonos o vales se destinarán exclusivamente a la compra de comidas o alimentos y se prohíbe: el canje indebido del bono o vale por dinero; el cobro por parte del establecimiento habilitado de cualquier descuento sobre el valor real del bono o vale; y el uso, por parte del establecimiento habilitado, de los bonos o vales que reciba de los beneficiarios para otros fines que no sean el reembolso directo en la empresa emisora de los mismos.

Cuando los beneficiarios de los bonos o vales aquí descritos, no tengan la calidad de trabajadores en la empresa que otorga el beneficio, no será requisito colocar en el bono o vale, el nombre y cédula del beneficiario.

Las empresas de servicio especializadas en materia alimentaria, que emitan y administren bonos o vales, tendrán como función principal la administración, comercialización, distribución de los vales de alimentación, así como hacer efectivos dichos vales a los establecimientos que los reciban y deberán ser empresas distintas de las que otorgan el beneficio y de aquellas donde los mismos son utilizados o consumidos. Dichas empresas deberán cumplir además con los siguientes requisitos:

a) Garantizar una amplia y variada oferta de establecimientos comerciales afiliados, donde puedan ser utilizados los bonos o vales de alimentación;

b) Garantizar que los vales de alimentación sean aceptados en los establecimientos comerciales afiliados para tales efectos;

c) Entregar cada seis (6) meses, en los formatos que establezca el Ministerio de la Protección Social o la entidad que este delegue, las listas de los establecimientos habilitados, a los fines de controlar la adecuación de los mismos a los objetivos del Programa;

d) Entregar anualmente en los formatos que establezca la DIAN, la identificación de los terceros beneficiarios de los ingresos, en cuyos establecimientos de comercio, fueron utilizados o consumidos los respectivos bonos o vales, con indicación del valor total de estos, durante el año gravable.

Parágrafo 3°. El Ministerio de la Protección Social o la entidad que este delegue, deberá ejercer la supervisión y dar las recomendaciones que estime pertinentes, así como emprender campañas de orientación y educación acerca del régimen alimentario y todo lo necesario al cumplimiento del objeto de este Programa.

Parágrafo 4°. Cuando los beneficiarios no tengan la calidad de trabajadores en la empresa que otorga el beneficio de alimentación, las empresas no podrán entregar directamente los pagos por alimentación a los beneficiarios, sino que deberán hacerlo a través de las entidades que el Ministerio de la Protección Social determine como administradoras y ejecutoras de la entrega de dichos bonos o vales a los beneficiarios, dentro de las cuales deberán estar el ICBF y la Red de Solidaridad Social.

Estas entidades tendrán como principales funciones:

a) Focalizar prioritariamente dichos pagos hacia los grupos poblacionales más necesitados;

b) Expedir los certificados a nombre de las empresas que entregan los bonos o vales donde conste el valor de la ayuda entregada y la cantidad de beneficiarios o grupos familiares beneficiarios de dicho pago.

Artículo 44. *Aportes patronales.* Para efectos del cálculo del valor y giro de los aportes patronales del sector salud a financiar con recursos del Sistema General de Participaciones para la prestación del servicio a la población pobre por atender, en lo no cubierto con subsidios a la demanda, de que tratan el parágrafo 2° del artículo 49, el inciso tercero del artículo 53, el artículo 58 y el literal a) del parágrafo del artículo 58 de la Ley 715 de 2001, se incluirán las obligaciones de pago de los aportes

patronales correspondientes a la totalidad de las contribuciones inherentes a la nómina del sector salud, respecto de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

Para el efecto, el valor de las contribuciones inherentes a la nómina no contemplado por los citados artículos de la Ley 715 de 2001, se incluirá a partir de la vigencia de la presente ley para los hospitales que hayan sido objeto de reestructuración y a partir de enero de 2005 para los demás hospitales.

El valor de los aportes patronales del sector salud, respecto a las instituciones prestadoras de servicios de salud, financiado con recursos de las entidades territoriales, hará parte del pago por los servicios prestados.

Los aportes patronales de los docentes del sector público educativo financiados con recursos del Sistema General de Participaciones serán transferidos directamente al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del magisterio. También serán transferidos a este Fondo los aportes patronales que por el mismo concepto se han girado al Fondo de Prestaciones de las Entidades Territoriales, Fonpet.

Artículo 45. ***Pagos a IPS.*** El pago que las entidades territoriales competentes realicen a las IPS públicas o privadas, por la prestación del servicio de salud a la población pobre no afiliada en lo no cubierto con subsidios a la demanda, deberá soportarse en la compra de servicios de salud mediante modalidades de pago, que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

La transferencia de recursos no constituye modalidad de pago. Solo podrán transferirse recursos cuando procuren garantizar los servicios básicos por entidades públicas donde las condiciones del mercado sean monopólicas y las entidades prestadoras no sean sostenibles financieramente en condiciones de eficiencia, conforme las condiciones y requisitos que establezca el Reglamento. El CNSSS definirá los servicios básicos de que trata el presente artículo.

El Gobierno Nacional establecerá, dentro del primer mes de vigencia de la presente ley, la metodología que aplicarán las entidades territoriales para la definición de las modalidades de pago referidas en el presente artículo.

Cada entidad territorial que tenga competencia definirá dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley la priorización del gasto por estructura poblacional y perfil epidemiológico, con base en los recursos disponibles de acuerdo con los lineamientos generales que define el Ministerio de la Protección Social, sin perjuicio de los ajustes futuros que sean necesarios frente a variaciones que se presenten en los factores anteriores.

Parágrafo 1°. La prestación de los servicios de atención del parto institucional de urgencia y del Programa Ampliado de Inmunizaciones en las jornadas especiales de vacunación no requerirá contrato ni orden previa y su reconocimiento se hará acorde con las disposiciones vigentes.

Parágrafo 2°. Cuando bajo circunstancias excepcionales y atendiendo las normas vigentes, el Ministerio de la Protección Social realice contratación para la prestación de servicios de salud, esta deberá soportarse en modalidades de pago que sean consistentes con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados, en los términos convenidos en los respectivos contratos.

Artículo 46. *Criterios de habilitación.* Para la habilitación de las Instituciones Prestadoras de Servicios, Administradoras del Régimen Subsidiado y Empresas Promotoras de Salud, se deberán tener en cuenta criterios de entorno ambiental, accesibilidad, oportunidad y calidad en la prestación de los servicios a los usuarios, así como las condiciones técnicas administrativas y financieras que garanticen la prestación adecuada de los servicios y la administración del riesgo en salud.

El Gobierno Nacional y las entidades territoriales podrán contribuir en la financiación de los estudios y adecuación en sismorresistencia, de los hospitales públicos que se encuentren en zona de riesgo.

Artículo 47. *De la gestión en la salud pública.* La Dirección del Ente Territorial asumirá la gestión de la salud pública desarrollando el sistema de monitoreo y evaluación del estado de salud, y la formulación de la política local, para el logro de las metas prioritarias en salud pública definidas por el Ministerio de la Protección Social, de conformidad con la Ley 715 de 2001.

Parágrafo. Para contribuir al desarrollo de una gestión efectiva en salud, se fortalecerán los Consejos Territoriales de Seguridad Social en salud en el ejercicio de control social y demás funciones asignadas por la ley.

Artículo 48. *Políticas de recursos humanos en salud.* El Ministerio de la Protección Social en cumplimiento de sus funciones establecerá la política de formación y capacitación del recurso humano de salud conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional, así como la política y mecanismos de acreditación del recurso humano de salud en ejercicio. En tal sentido, las becas, créditos consagrados en el parágrafo 1° del artículo 193 de la Ley 100 de 1993, serán entregadas tomando en cuenta las necesidades prioritarias de formación del recurso humano en las áreas clínicas y de investigación del sector salud, focalizando de acuerdo con la capacidad de financiamiento de los beneficiarios, las necesidades regionales y los recursos disponibles, conforme las condiciones que establezca el Reglamento.

Artículo 49. *Sistemas tarifarios.* El Gobierno Nacional -Ministerio de la Protección Social- establecerá un sistema de tarifas mínimas para la prestación de servicios de salud.

Artículo 50. *Reestructuración de IPS públicas.* Para la ejecución de los créditos condonables de que trata el parágrafo 3° del artículo 54 de la Ley 715 de 2001, la Nación y las entidades territoriales concurrirán, bajo la modalidad de prestamos condonables, en el financiamiento del proceso de ajuste y reestructuración de las IPS públicas, mediante convenios de desempeño con las instituciones hospitalarias, que como mínimo garanticen, por parte de la entidad hospitalaria, su sostenibilidad durante diez (10) años, mediante el equilibrio financiero, eficiencia en la prestación de los servicios y su articulación en red.

Para el efecto, el Gobierno Nacional evaluará anualmente a las instituciones hospitalarias respecto al cumplimiento de las metas financieras y de gestión incorporadas en los convenios y determinará su liquidación cuando presente incumplimiento, durante dos vigencias fiscales consecutivas, en las metas fijadas, y conforme los procedimientos de liquidación que la ley defina.

Corresponde a los entes territoriales garantizar el cumplimiento de los procesos de reestructuración de las entidades hospitalarias, así como brindar asistencia técnica, monitorear y evaluar el cumplimiento en las metas previstas en los convenios de desempeño. Igualmente, deberán garantizar la suficiencia y coherencia de la red de servicios, la calidad de los mismos y los mecanismos de subsidiariedad y complementariedad.

El Gobierno Nacional señalará los criterios, de acuerdo con los convenios de desempeño, para condonar a las entidades territoriales, los prestamos efectuados para llevar a cabo el proceso de reestructuración de las IPS públicas.

Artículo 51. *Contratación de Entidades del Orden Territorial.* Las entidades que administran los recursos del régimen subsidiado de salud contratarán los servicios que requiera su población afiliada, de acuerdo con lo establecido en el artículo 51 de la Ley 715 de 2001, con la red hospitalaria pública de la zona de operación regional en la cual se encuentra autorizada para operar el régimen subsidiado.

Artículo 52. *Depuración de las bases de datos del Sisbén.* Con el fin de depurar las bases de datos de los beneficiarios de subsidios en salud y avanzar en el aseguramiento del régimen subsidiado, todos los municipios del país realizarán un nuevo barrido del Sisbén en un marco de estricta vigilancia y control.

Artículo 53. *Subsidios parciales para la afiliación al SGSSS.* Dependiendo de la disponibilidad de recursos, el Gobierno Nacional estudiará el otorgamiento de subsidios parciales para la afiliación al SGSSS de grupos de población especiales, tales como mujeres cabeza de familia, taxistas, vendedores ambulantes, deportistas, trabajadores de la cultura y agricultores, entre otros.

Artículo 54. *Reforma a la operación del régimen subsidiado.* Para garantizar la sostenibilidad financiera del SGSSS, el Gobierno Nacional, en concertación con el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, reformará la operación del régimen subsidiado, teniendo en cuenta la reducción de costos de administración innecesarios, la agilización de procesos, la evaluación de la política dual en la entrega de subsidios de salud, la operación regional del aseguramiento, la afiliación individual, la disminución de los costos transaccionales y la eficiencia para la administración del riesgo.

Artículo 55. *Plan de beneficios para la población no asegurada.* Para mejorar el acceso a los servicios de salud y de acuerdo con los recursos disponibles, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de la Protección Social y del Consejo Nacional de Seguridad Nacional, definirá un Plan de beneficios para la población aún no asegurada. Asimismo, se apoyará la aplicación de mecanismos efectivos de monitoreo, evaluación y control del desarrollo del SGSSS en el ámbito territorial y la participación social en la gestión y control del SGSSS.

Artículo 56. *Regulación del uso de la tecnología en salud.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de la Protección Social, regulará el uso de la tecnología en salud.

Artículo 57. *Autorización a las Empresas Sociales del Estado y Empresas Promotoras de Salud públicas.* Las Empresas Sociales del Estado, como entidades públicas descentralizadas, y empresas promotoras de salud pública, podrán constituirse como Sociedades de Economía Mixta.

Artículo 58. *Condiciones para que operen las exenciones y reducciones por generación de empleo.* La exención o reducción de aportes parafiscales de que trata el artículo 13 de la Ley 789 de 2002 y los demás que otorgue la Nación, así como los programas de generación de empleo con recursos públicos, orientados a la creación y promoción del empleo formal, estarán condicionados a la afiliación de los trabajadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud. A su vez, la exención o reducción de aportes parafiscales de que trata el artículo 14 de la misma ley, estará condicionada a la afiliación de dichos trabajadores al Plan de Beneficios que defina el Ministerio de la Protección Social.

Artículo 59. *Licencia de Paternidad.* La licencia remunerada de paternidad de que trata la Ley 755 de 2002 será reconocida por la EPS y recobrada a la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía de acuerdo con las reglas y procedimientos previstos por las normas vigentes para la licencia de maternidad.

Artículo 60. *Suministro de información.* Para la implementación de los mecanismos que permitan monitorear, evaluar y ajustar anualmente el valor de la Unidad de Pago por Captación y el contenido de los planes de beneficio, así como para el análisis y evaluación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, las Entidades Promotoras de Salud, las entidades autorizadas para administrar el régimen subsidiado, las Instituciones Prestadoras de Servicio de salud, las entidades territoriales y demás agentes que hacen parte del sistema, están obligados a reportar en la forma y con la periodicidad que el Ministerio de la Protección Social defina, la información necesaria y pertinente, además de la que establezca el Sistema Integral de Información en Salud.

La definición del valor anual de la UPC del Régimen Contributivo y Subsidiado, se sustentará en la información reportada por las entidades promotoras de salud y las entidades que administran el Régimen Subsidiado, respectivamente, sobre el gasto en salud y la frecuencia de uso de un período anual, a más tardar tres (3) meses antes de tratar el proyecto de acuerdo respectivo por parte del CNSSS, sin perjuicio de la información de las demás fuentes que el Ministerio considere necesarias.

Artículo 61. *Prohibición de prestación de servicios de salud en forma directa.* Prohíbese la prestación de cualquier plan adicional o complementario de servicio de salud, en forma directa, por parte de cualquier entidad estatal, frente a sus propios trabajadores, con excepción de aquellos que hacen parte de los regímenes de excepción contemplados en la Ley 100 de 1993.

Artículo 62. *Aseguramiento universal.* De conformidad con el artículo 50 y el último inciso del artículo 70 de la Ley 715 de 2001, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud definirán dentro de los seis (6) meses siguientes a la aprobación de la presente ley, previo análisis con las entidades territoriales, el plan de generación y reasignación de recursos para lograr el aseguramiento universal de la población, que incluya, entre otros, la ampliación de cobertura en el régimen subsidiado.

El componente financiero que soporte dicho plan deberá desagregar el origen de las fuentes de financiación indicando el esfuerzo propio a cargo de las entidades territoriales y los requerimientos de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga. Para tal fin, el Ministerio de la Protección Social comunicará, dentro de los dos (2) meses siguientes a la expedición de la presente ley, el Plan de transformación de las participaciones y de las rentas cedidas y solicitará a cada entidad territorial un plan similar que defina la programación de los recursos de esfuerzos propios a cargo de cada una de ellas, el cual deberá ser presentado dentro de los dos (2) meses siguientes.

La transformación de recursos se hará en forma gradual a partir del 2004 y hasta el 70% en promedio a diciembre de 2006, tomando en cuenta los recursos disponibles para transformar, la reestructuración de la red hospitalaria y las metas de ampliación de cobertura definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El Gobierno Nacional garantizará la atención en salud a la población en condición de desplazamiento forzoso con recursos del Fondo de Eventos Catastróficos, Accidentes de Tránsito (ECAT) del Fosyga, hasta que sean vinculados al régimen subsidiado con cofinanciación de entidades territoriales.

Las cuentas pendientes de pago por concepto de tratamientos de salud integral en beneficio de la población desplazada causadas hasta diciembre 31 del 2002, debidamente soportadas, serán canceladas por el Fondo de solidaridad y Garantía, Fosyga, subcuenta ECAT, de acuerdo con la Resolución 470 del 2003.

Artículo 63. *Convenios de asociación.* Para efectos de racionalizar los costos de supervisión, interventoría o auditoría a los contratos del régimen subsidiado de salud que le corresponde ejercer al municipio, se podrán realizar convenios de asociación con otros municipios, o departamentos con corregimientos departamentales, conforme lo señale el reglamento. El costo de la auditoría será financiado proporcionalmente por cada municipio en función del número de afiliados que cada uno de ellos tenga en la EPS o demás entidades autorizadas en el régimen subsidiado. La interventoría o auditoría a los contratos sólo podrá contratarse con entidades acreditadas en los términos que defina el reglamento.

Artículo 64. *Reestructuración del ICBF.* Se reestructurará el ICBF para redefinir las competencias y la concurrencia de recursos de la Nación y de las entidades territoriales en la asistencia y protección de la niñez y la familia.

Artículo 65. *Número Unico de Identificación.* La Registraduría Nacional del Estado Civil coordinará con el Ministerio de la Protección Social el diseño del Sistema Unico de Identificación. Este número deberá ser utilizado para la identificación de las historias clínicas.

Artículo 66. *Evaluación de las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar.* Las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar serán objeto de evaluación a través del sistema de habilitación y acreditación que para tal fin diseñará el Ministerio de la Protección Social, que podrá implementar directamente, o en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. El cumplimiento de las condiciones de habilitación será condición necesaria para la prestación del servicio, el cual se contratará prioritariamente con aquellas entidades que ofrezcan los mejores estándares de calidad, acordes a la disponibilidad de recursos.

Artículo 67. *Inspección, vigilancia y control.* Para el fortalecimiento del Sistema de Seguridad Social en Salud, el Gobierno Nacional organizará el esquema descentralizado para el apoyo y la concurrencia de las entidades territoriales en los mecanismos de inspección, vigilancia y control, para la protección de los usuarios.

Artículo 68. *Desarrollo integral de la primera infancia.* El Gobierno Nacional, en cabeza del Ministerio de la Protección Social, la impulsará

las políticas orientadas al desarrollo integral de la primera infancia con particular énfasis en los temas de salud, nutrición, estimulación adecuada, entorno saludable y cuidado óptimo.

Sección Cinco

Sector de Minas y Energía

Artículo 69. *Intercambios comerciales internacionales de gas natural.* Los productores de gas natural podrán disponer libremente de las reservas de este recurso energético para el intercambio comercial internacional y podrán libremente ejecutar la infraestructura de transporte requerida. El Gobierno Nacional establecerá los límites o instrumentos que garanticen el abastecimiento nacional de este combustible, respetando los contratos existentes.

Artículo 70. *Metodología para la fijación de precios de los derivados del petróleo.* El Ministerio de Minas y Energía podrá fijar los precios de venta de los combustibles líquidos, excepto el Gas Licuado de Petróleo, GLP, para el mercado nacional, tomando como base los precios de oportunidad del mercado, atendiendo las posibilidades de competencia de cada uno de los productos e incorporando como referencia las señales de precio internacional más indicadas para la competitividad del sector.

Artículo 71. *Coberturas financieras de riesgos de Ecopetrol.* Con el propósito de salvaguardar las transferencias de Ecopetrol a la Nación, y teniendo en cuenta las fluctuaciones del precio del petróleo, Ecopetrol podrá realizar operaciones de cobertura financiera sobre el petróleo que comercializa, tales como opciones de venta *(put),* opciones de compra *(call), swaps,* o combinaciones de estos instrumentos, como el *collar* y el *put spread,* entre otros.

La Junta Directiva de Ecopetrol, con el visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, establecerá la política de cobertura, definirá qué tipo de operaciones se puede realizar y hará el seguimiento al programa de cubrimiento de riesgos de los precios del petróleo.

Artículo 72. *Cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo.* El artículo 2º de la Ley 39 de 1987 quedará así: "Artículo 2º. Los agentes de la cadena de distribución de combustibles líquidos derivados del petróleo, con la excepción del gas licuado de petróleo, solamente serán el Refinador, el Importador, el Almacenador, el Distribuidor Mayorista, el Transportador, el Distribuidor Minorista y el Gran Consumidor."

Artículo 73. *Subsidios en las Zonas No Interconectadas.* Los subsidios destinados a las Zonas No Interconectadas (ZNI) podrán ser utilizados tanto para inversión como para cubrir los costos del combustible requerido por las plantas de generación eléctrica en estas zonas. El Gobierno Nacional establecerá una metodología de asignación de dichos recursos que concertará las iniciativas de la empresa beneficiada.

Parágrafo. Una vez un municipio sea interconectado al sistema Eléctrico Nacional o Internacional, el 50% del subsidio que le correspondía pasará de manera automática a la municipalidad no interconectada del mismo departamento que le siga en población en su cabecera municipal, y que a su vez preste el servicio de energía eléctrica con plantas o electrógenos alimentados por combustible. El Gobierno hará la reglamentación de esta materia a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 74. *Entrega de mercados de comercialización de energía eléctrica.* En comunidades de difícil gestión de cobro u operación se podrá entregar parte o la totalidad de un mercado de comercialización de energía eléctrica a un nuevo comercializador. Cuando en el mercado no sea posible vincular comercializadores independientes, se podrá conformar una nueva sociedad comercializadora con la participación de, por lo menos, las entidades territoriales, la comunidad y el anterior comercializador. Para ello, se deberá tener la aprobación previa, escrita y motivada de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. La Comisión de Regulación de Energía y Gas regulará el procedimiento de entrega del mercado previsto en este artículo.

Parágrafo. Los contratos de condiciones uniformes de prestación del servicio de energía eléctrica se entenderán sustituidos en su integridad por el nuevo contrato con el nuevo comercializador.

Artículo 75. *Programa de normalización de redes eléctricas.* El Gobierno Nacional desarrollará un programa de normalización de redes eléctricas cuyos objetivos serán la legalización de usuarios, la optimización del servicio y la reducción de pérdidas no técnicas en barrios subnormales con riesgo recuperable y acompañado de políticas de dotación o regularización para los otros servicios públicos domiciliarios y construcción de equipamiento comunitario, situados en los municipios del Sistema Interconectado Nacional. El programa será financiado en parte con recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, creado por la Ley 788 de 2002, y con recursos de las entidades territoriales. Las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía eléctrica participarán en los programas de normalización, elaborando los diseños y proyectos respectivos y brindando asistencia técnica permanente y suministrando mano de obra. El término para la ejecución del programa de normalización de redes eléctricas en ningún caso podrá ser superior a la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. La Comisión de Regulación de Energía y Gas adoptará los cambios necesarios en la regulación a partir de la vigencia de la presente ley, para que la contribución de que trata el artículo 105 de la Ley 788 de 2002, sea incorporada a los cargos por uso del sistema de transmisión nacional.

Artículo 76. *Esquemas diferenciales de prestación de los servicios públicos domiciliarios.* De acuerdo con el principio de neutralidad establecido en el artículo 87 de la ley 142 de 1994, las Comisiones de Regulación desarrollarán, en un término de 6 meses a partir de la vigencia de esta ley, la regulación necesaria para incluir esquemas diferenciales de generación, distribución, comercialización, calidad, continuidad y atención del servicio en las zonas no interconectadas, territorios insulares, barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo, y comunidades de difícil gestión. Se podrán desarrollar esquemas de medición y facturación comunitaria, utilizar proyecciones de consumos para facturación, esquemas de pagos anticipados del servicio, y períodos flexibles de facturación.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, en un plazo de tres (3) meses a partir de la vigencia de esta ley, definirá barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo y comunidades de difícil gestión.

Parágrafo 2°. Cuando la situación del mercado lo haga recomendable, el Gobierno podrá autorizar el uso de sistemas de pago anticipado o prepagado de servicios públicos domiciliarios, con una disminución automática del 5 al 10% en el costo de comercialización, componente C, de la energía facturada a cada usuario. Las Comisiones Reguladoras respectivas procederán a reglamentar la materia en un plazo no superior a seis (6) meses a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Artículo 77. *Comercialización de energía eléctrica, gas natural y aseo.* Las empresas comercializadoras de energía eléctrica, gas combustible y aseo que atienden usuarios regulados residenciales y/o no residenciales, y aquellas que lo hagan en el futuro, deberán incorporar a su base de clientes un número mínimo de usuarios de estratos socioeconómicos 1, 2 y 3 que será establecido por el Gobierno Nacional.

Artículo 78. *Expansión del Sistema de Transmisión Nacional.* Para los nuevos proyectos del Sistema de Transmisión Nacional (STN), las tarifas aplicadas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas tendrán una vigencia que cubra la vida útil de los proyectos. En estos proyectos podrán participar todos los agentes que actualmente desarrollan la actividad de transmisión. Los proyectos de expansión del STN pueden incluir activos de conexión al mismo STN.

Parágrafo. Se entiende que la remuneración de los activos de conexión mencionados en este artículo estará a cargo del (los) correspondiente (s) operador (es) de red.

Artículo 79. *Saneamiento Financiero de Empresas Prestadoras de Servicios Públicos.* Con el fin de proveer el saneamiento económico y financiero de empresas estatales prestadoras de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, que a la fecha de expedición de la presente ley tengan obligaciones resultantes de garantías otorgadas por la Financiera Energética Nacional, FEN y que se hayan derivado de proyectos de generación de energía, dichas obligaciones podrán contar

en su totalidad con la contragarantía de la Nación, siempre y cuando se suscriba un convenio de desempeño que garantice la viabilidad financiera de la empresa, y el Ministerio de Minas y Energía y el Confis hayan determinado que existen razones de conveniencia económica y financiera para ello. El incumplimiento del convenio dará lugar a la aplicación de la cláusula aceleratoria en el crédito original.

La entidad estatal beneficiaria de esta operación entregará a cambio a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público-, activos de su propiedad y/o acciones de la empresa.

Sección Seis

Sector de Comercio, Industria, Exportaciones y Turismo

Artículo 80. *Zonas Económicas Especiales de Exportación (ZEEE).* El Gobierno Nacional podrá participar con los municipios en la cofinanciación de obras de infraestructura que habiliten el funcionamiento de las Zonas Económicas Especiales de Exportación. Así mismo, promoverá la vinculación del capital privado a través de la constitución de empresas de economía mixta en proyectos tales como prestación de servicios públicos, terminales de transporte y carga, puertos secos, etc.

Artículo 81. *Promoción de las ZEEE.* El Gobierno Nacional apoyará las Zonas Económicas Especiales de Exportación en la promoción. Para el efecto creará a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo una oficina especializada que brinde asesoría, orientación y apoyo a las entidades territoriales correspondientes, así como la promoción para la vinculación del capital privado en la constitución de industrias y empresas que se radicarán en esas zonas.

Artículo 82. *Requisitos para acceder a recursos destinados al sector turismo.* Con el fin de fortalecer el desarrollo de la política de generación de empleo y en concordancia con las políticas de competitividad y desarrollo en materia de turismo, los distritos turísticos y demás entes territoriales que tengan vocación turística, obligatoriamente incluirán en su plan de desarrollo y plan sectorial de turismo la inversión necesaria para construcción y optimización de la infraestructura de amoblamiento urbano de las áreas turísticas prioritarias, requisito sin el cual no podrán acceder a los recursos que para el sector turismo determine el PND.

Artículo 83. *Plan sectorial de turismo 2003/2006.* De acuerdo con lo ordenado por la Ley 300 de 1996, el Plan Sectorial de Turismo 2003/2006 "Turismo para un nuevo país", elaborado por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, forma parte del Plan Nacional de Desarrollo.

El objetivo de mejorar la competitividad de los destinos y los productos turísticos se alcanzará a través de nueve ejes temáticos: Destinos turísticos competitivos; infraestructura de buena calidad; seguridad para los viajeros; fuerza empresarial eficiente; conocimiento de los mercados y promoción en torno a productos prioritarios; formación, capacitación y cultura del turismo; información oportuna para la toma de decisiones; cooperación internacional, financiación e incentivos.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo elaborará y presentará al Departamento Nacional de Planeación los proyectos de inversión que permitan cumplir con los objetivos del Plan y coordinará con las entidades públicas del orden nacional y territorial las inversiones que deban efectuarse para mejorar la competitividad turística.

Artículo 84. *Impulso a la actividad turística.* La Nación a través de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, podrá apropiar los recursos y diseñará los mecanismos que permitan el acceso a créditos para las Mipyme del sector.

Parágrafo. La actividad turística comprende eventos recreativos, culturales, de negocios, congresos, convenciones, ecoturismo, agroturismo, turismo rural y etnoturismo, entre otros.

Artículo 85. *Vías para el desarrollo de la actividad turística.* La Nación a través del Ministerio de Transporte y sus entidades adscritas, podrán incluir dentro de sus presupuestos anuales los recursos necesarios para atender el mantenimiento y rehabilitación de la red vial existente a cargo de la Nación y los entes territoriales, así como la construcción de los nuevos corredores viales proyectados, en los departamentos con vocación turística.

Artículo 86. *Seguridad para el desarrollo turístico.* El Gobierno Nacional, en coordinación con la Policía Nacional, creará un cuerpo de policía especializado para la vigilancia y control de las zonas turísticas urbanas y rurales del país.

Artículo 87. *Financiamiento del plan sectorial de turismo.* Para el financiamiento del Plan Sectorial de Turismo y todas las inversiones relacionadas con este sector, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, creará las líneas de crédito necesarias para tal fin.

Artículo 88. *Convenios Colciencias-Sena.* Colciencias y el Sena, a través de convenios especiales de cooperación que celebren entre sí, promoverán y fomentarán la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, tecnología e innovación y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual el Sena destinará, en cada vigencia, la cuarta parte de los recursos provenientes del 20% de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996.

Artículo 89. *Apoyo del Sena a programas de generación de empleo.* Se fortalecerá el trabajo del Sena, con el fin de crear fuentes de empleo a través de programas establecidos, por personal calificado, con los estudiantes que terminan su capacitación; tendientes a organizar y asesorar la creación de nuevas microempresas acorde con estudios previos de factibilidad de mercados, contribuyendo al desarrollo de crecimiento de las Mipyme. Así mismo, las acreditará ante las entidades bancarias y financieras competentes que otorguen microcrédito. Esta misma entidad apoyará en el mismo sentido el trabajo realizado por las Umata en el sector rural.

Artículo 90. *Participación Ciudadana y Política en el ALCA.* Con el objeto de generar espacios e instancias de participación ciudadana en las regiones, departamentos y el Distrito Capital, mediante los cuales el Gobierno Nacional pueda conocer las necesidades de los diferentes sectores civiles involucrados o afectados con la implementación del Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), se crea el Comité Nacional para el ALCA, los Comités Regionales de la Sociedad Civil para el ALCA y el Grupo de Apoyo Regional al Comercio Exterior.

Parágrafo 1º. El Comité Nacional para el ALCA estará integrado por una comisión accidental conformada por Senadores miembros de la Comisión Segunda Constitucional Permanente; por un delegado del Departamento de Planeación Nacional, otro de la Cancillería y uno último del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo. Tendrá como funciones apoyar, acompañar y hacer propuestas en el proceso de negociación del Acuerdo Regional de la Sociedad Civil para el ALCA y la presentación de las posiciones que de allí provengan. El Comité se dará su propio reglamento.

Parágrafo 2º. Habrá un Comité Regional de la Sociedad Civil para el ALCA por cada departamento y uno más por el Distrito Capital. Estarán integrados por una comisión accidental de la Asamblea Departamental correspondiente y del Concejo Distrital de Bogotá, según el caso; miembros representativos de la sociedad civil pertenecientes a sectores diversos y representantes de las instituciones académicas de educación superior locales. El reglamento de los comités regionales será el que determine el Comité Nacional para tales efectos.

Parágrafo 3º. El Grupo de Apoyo Regional al Comercio Exterior, conformado por Proexport, Bancoldex, Sena y DIAN planteará políticas de desarrollo sostenible hacia las regiones, establecerá asesorías al proceso comercial y competitivo de las regiones, apoyará y dinamizará el funcionamiento y labor de los Carces e impulsará a los Comités Regionales de la Sociedad Civil para el ALCA.

Artículo 91. *Promoción financiera a Mipyme de cadena exportadora.* El Gobierno Nacional destinará un porcentaje de las utilidades que se decreten a favor de la Nación en el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., Bancoldex, en cada ejercicio económico a partir de la vigencia de esta ley, para atender las actividades propias de la promoción financiera que realice Bancoldex de las Mipyme que hagan parte de la cadena exportadora, a través de mecanismos que permitan la apertura de mercados y el acceso al crédito en condiciones competitivas.

Artículo 92. *Enervamiento de causal de disolución por pérdidas.* Durante los dos años siguientes a la fecha en que la asamblea general de accionistas o junta de socios apruebe los estados financieros de fin de ejercicio en los cuales se refleje la ocurrencia de una de las causales de disolución por pérdidas a que se refieren los artículos 351, 370 y 457, ordinal 2 del Código de Comercio, los asociados podrán evitar la disolución de la sociedad adoptando las medidas o modificaciones que sean del caso.

Sección Siete

Sector de Educación Nacional

Artículo 93. *Saneamiento de deudas.* Para que la entidades territoriales puedan cancelar las deudas con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones, que se financiaban con los recursos del situado fiscal o propios, que estuvieren vigentes al 31 de diciembre de 2001 y que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido canceladas y estén debidamente soportadas y certificadas por el Ministerio de Educación Nacional, la Nación, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, concurrirá con recursos adicionales subsidiariamente con lo que resulte del cruce de cuentas con deudas que las entidades territoriales tengan con la nación. En caso de no ser posible el cruce de cuentas, o si después de efectuado, resulta un saldo a favor de la entidad territorial, el Gobierno Nacional podrá celebrar acuerdos de pago con estas dentro de las vigencias fiscales de 2003 y 2004.

Las liquidaciones pendientes de las transferencias territoriales de que trata el artículo 100 de la Ley 715 del 2001, se atenderán con las disponibilidades dentro de las vigencias del 2003 al 2005.

Autorícese a la nación para efectuar el cruce de cuentas y las operaciones de crédito público que sean necesarias para el cumplimiento de este artículo.

Artículo 94. *Régimen de docentes.* El régimen pensional de los docentes que se vinculen a partir de la vigencia de la presente ley, será el que se determine para este caso de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 797 del 29 de enero de 2003. Las cotizaciones serán las establecidas por la Ley 797 de 2003. Los aportes y la prestación de los servicios se harán a través del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

Artículo 95. *Giro de transferencias.* El giro de las transferencias establecido en el último inciso del artículo 17 de la Ley 715 del 21 de diciembre de 2001 deberá efectuarse en los tres (3) primeros días del mes siguiente al que corresponde la transferencia, y las entidades territoriales pagarán dentro de los dos (2) días siguientes.

Artículo 96. El Colegio de Boyacá seguirá siendo un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y su financiación se hará con recursos del Sistema General de Participaciones, que se descontarán y girarán directamente al establecimiento educativo.

Artículo 97. *Educación física y centros de formación deportiva.* El Gobierno Nacional institucionalizará el programa para el desarrollo de la educación física y fortalecerá e implementará los programas de centros de educación física y centros de iniciación y formación deportiva. Se autoriza al Gobierno Nacional a apoyar la realización de los Juegos del Litoral Pacífico 2002-2006.

Artículo 98. *Recursos a las Universidades Públicas.* Se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. A partir de la vigencia de la presente ley, se concertarán con el Sistema de Universidades Estatales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el 12% y su incremento será gradual. El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente.

Artículo 99. *Gestión de calidad y cobertura en programas de posgrado.* Con el objetivo de ampliar la cobertura y la calidad de los programas de posgrado, el Ministerio de Educación Nacional definirá estándares de calidad para programas de especialización, maestrías de profundización, maestrías de investigación y doctorado.

Artículo 100. *Recursos para la ampliación de la cobertura.* Los recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías destinados al sector educativo serán orientados a programas de ampliación de cobertura, dando prioridad a la población de los estratos más pobres.

Artículo 101. *Destinación de los recursos a los que hace mención el artículo 11 de la Ley 21 de 1982.* El numeral 3 del artículo 11 de la Ley 21 de 1982 quedará así: 3. El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Artículo 102. *Financiación a programas de formación de docentes.* El Gobierno Nacional asignará recursos para financiar programas de atención al mejoramiento de la calidad de la educación a través de programas de dotación, acompañamiento, asistencia técnica y orientación de maestros convocados en torno al mejoramiento del microclima de la enseñanza. Estos programas serán ejecutados y supervisados por el Ministerio de Educación Nacional en asocio con las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales, quienes velarán por que los efectos de dichas acciones lleguen hasta las aulas y coadyuven con la formación de ciudadanos integrales, con sentido de sus responsabilidades y con conciencia de su autonomía; con respecto a los valores ancestrales, familiares, culturales y personales, con capacidad crítica y propositiva.

Sección Ocho

Sector de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Artículo 103. *Protección de zonas de manejo especial.* Modifícase el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, el cual quedará de la siguiente manera: "Artículo 16. En la elaboración y presentación del programa se debe precisar que las zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos de acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales y entidades territoriales de la jurisdicción correspondiente, las cuales realizarán los estudios necesarios para establecer su verdadera capacidad de oferta de bienes y servicios ambientales, para iniciar un proceso de recuperación, protección y conservación.

Parágrafo 1°. Los recursos provenientes de la aplicación del artículo 43 de la Ley 99 de 1993, se destinarán a la protección y recuperación del recurso hídrico de conformidad con el respectivo Plan de Ordenamiento y manejo de la cuenca.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará la creación, funcionamiento y composición de los Consejos de Agua o Cuencas en concertación con las CAR.

Artículo 104. *Destinación de los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos.* Los recaudos de la tasa retributiva por vertimientos se destinarán exclusivamente a proyectos de inversión de descontaminación hídrica y monitoreo de la calidad de agua.

Artículo 105. *Promoción y estímulo a la protección del medio ambiente.* Se promoverá y estimulará a través de política de beneficios tributarios, financieros, normativos o reglamentarios, proyectos de inversión nacional y extranjera que estimulen la producción, el transporte, la tecnología o el empleo en el territorio nacional, siempre que se compatibilicen, beneficien y protejan el medio ambiente y las condiciones de biodiversidad. Para lo cual se promoverá la creación de industria que tenga como objeto la fabricación de equipo, vehículos y maquinaria que para su funcionamiento no utilice combustible convencional derivado del petróleo.

Artículo 106. *Traslado de sobretasa o porcentaje ambiental.* El 50% del producto correspondiente al recaudo de la sobretasa o porcentaje ambiental será transferido por el o los municipios directamente a la autoridad ambiental urbana de la jurisdicción respectiva, constituida al 31 de diciembre de 2002 de conformidad con el artículo 66 de la Ley 99 de 1993. Dicho traslado se hará en el mes siguiente al recaudo trimestral del citado porcentaje o sobretasa.

El restante 50% será transferido directamente a la CAR de la jurisdicción. El 90% de estos recursos se destinará exclusivamente a inversión, de conformidad con la política nacional ambiental y el Plan de Desarrollo de las respectivas entidades.

Artículo 107. Los municipios deberán trasladar directamente a las Areas Metropolitanas constituidas en Autoridades Ambientales Urbanas por aplicación del artículo 66 de la Ley 99 de 1993, el 50% del producto correspondiente al recaudo del porcentaje o de la sobretasa del impuesto predial a que se refiere el artículo 44 de la Ley 99 de 1993. El 50% restante deberán trasladarlo a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en la zona rural de cada Area Metropolitana.

Igualmente, los municipios deberán transferir directamente a la Corporación Autónoma Regional respectiva con atribuciones ambientales en la zona rural del Area Metropolitana, el 50% del producto de la sobretasa del dos por mil a que se refiere el literal a) artículo 22 de la Ley 128 de 1994. El 50% restante deberán trasladarlo directamente al Area Metropolitana para la gestión ambiental urbana.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto anteriormente regirá a partir del 1° de enero de 2004.

Artículo 108. *Recursos de Transferencias*. Los recursos de transferencias del Sistema General de Participaciones asignados al sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, sólo podrán ser invertidos de acuerdo con la priorización de proyectos contenida en el Reglamento Técnico del Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico, siempre y cuando hagan parte de los programas de inversión de las entidades prestadoras de los servicios legalmente constituidas, estén previstas en los respectivos planes de desarrollo municipales o distritales y se encuentren registradas y vigiladas por la Superintendencia de Servicios Públicos, sin perjuicio de la porción que los municipios asignen para los subsidios a la tarifa de los estratos de menores recursos, a las inversiones en saneamiento básico rural con soluciones individuales y a la conservación de microcuencas que abastecen el sistema de acueducto.

Parágrafo. La Nación -Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- y las Corporaciones Autónomas Regionales apoyarán la creación de empresas regionales que permitan esfuerzos conjuntos para adelantar programas de agua potable y saneamiento básico en sus territorios, los cuales contarán para su financiamiento con recursos del Sistema General de Participaciones -Propósito General-, los recursos provenientes de regalías y las respectivas Corporaciones Autónomas. El Gobierno Nacional podrá cofinanciar los proyectos que dichas empresas desarrollen.

Artículo 109. *Recursos Insfopal administrados por Findeter.* Findeter transferirá anualmente a la Nación el producto del recaudo de la deuda de municipios y empresas de servicios públicos con Insfopal realizadas según la Ley 57 de 1989, recursos que se destinarán en su totalidad, a la financiación del Programa de Modernización Empresarial que ejecuta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y a la estructuración de proyectos de modernización empresarial, incluyendo el pago de los pasivos que aseguran la viabilidad integral de los mismos. Dichos gastos se entenderán como inversión social.

Artículo 110. *Ventanilla Unica.* El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial será el único responsable de la recepción de todos los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que soliciten apoyo financiero de la Nación. El Ministerio evaluará la viabilidad técnica, financiera, legal, socioeconómica y ambiental de los proyectos, elegirá aquellos que cumplan los requisitos y estructurará el esquema de financiamiento de los mismos, coordinando los aportes de recursos con las distintas entidades que los administran.

Artículo 111. *Requisito para obtención de Subsidio Familiar de Vivienda.* El ahorro es requisito indispensable para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda. Este ahorro se materializará en la apertura de una cuenta de ahorro programado en las condiciones establecidas por el Gobierno Nacional, o en las cesantías que tengan los miembros del hogar postulante, o en los aportes periódicos realizados en los fondos comunes especiales y en los fondos mutuos de inversión, o bien, en el lote y el avance de obra debidamente certificado por la autoridad municipal competente. En este caso la propiedad del lote debe figurar en cabeza de cada uno de los postulantes, de la entidad territorial respectiva, o del oferente del programa siempre y cuando sea una entidad con experiencia en la construcción de vivienda de interés social.

Parágrafo 1°. Solo se exceptúan para efectos del requisito del ahorro, los hogares objeto de programas de reubicación de zonas de alto riesgo no mitigable, los de población desplazada, los de víctimas de actos terroristas, los de desastres naturales y los hogares con ingresos hasta de 2 smlm que tengan garantizada la totalidad de la financiación de la vivienda.

Parágrafo 2°. En el caso de que el ahorro esté representado en un lote este se contabilizará en el 10% del valor final de la solución de vivienda. Si está urbanizado, se valorará en el 25%.

Artículo 112. *Inversiones con subsidios de esfuerzo municipal.* Las inversiones municipales que se realizan en el marco de las asignaciones de subsidios de esfuerzo municipal deben haber sido ejecutadas dentro de los diez años anteriores a la declaratoria de elegibilidad del proyecto incluido el año durante el cual se realizan las postulaciones al subsidio. Para el efecto el Gobierno Nacional expedirá una reglamentación que además permita actualizar a valores presentes las inversiones realizadas por los entes territoriales.

Artículo 113. *Ejecución de proyectos de VIS.* Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y con el fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas del Estado o de carácter mixto, sólo podrán ejecutar de manera directa proyectos de vivienda de interés social exclusivamente para vivienda Tipo 1. El Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, no podrá ejecutar directamente proyectos de vivienda.

Artículo 114. *Créditos para VIS.* Las entidades que capten ahorro programado para la vivienda colocarán esos recursos en créditos para VIS. El 50% del saldo de estas cuentas lo harán en créditos de hasta 30 smlm vigentes y el 50% para créditos mayores a 30 smlm vigentes.

Artículo 115. *Asesoría a entidades territoriales.* El Gobierno Nacional a través del Ministerio respectivo asesorará a las entidades territoriales e impulsará procesos de titulación de los predios de las familias hoy asentadas en desarrollos urbanos incompletos que obtuvieron u obtengan su legalización urbanística. Mediante estos procesos se legalizará la tenencia de los predios sin menoscabo de los derechos que les asistan a sus titulares.

Artículo 116. *Prohibición de invertir recursos públicos en invasiones, loteos y edificaciones ilegales.* Queda absolutamente prohibida la inversión de recursos públicos en asentamientos originados en invasiones o loteos ilegales realizados con posterioridad a la vigencia de la presente ley. De la misma manera, las entidades prestadoras de servicios públicos se abstendrán de suministrarlos a las edificaciones que se ejecuten en estas condiciones.

Artículo 117. *Transferencia de predios para proyectos de VIS.* De conformidad con la Ley 708 de 2001, las entidades públicas del orden Nacional transferirán al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, los predios con vocación para la construcción de proyectos VIS en un plazo no mayor de un (1) año de conformidad con el reglamento que expida el Gobierno Nacional en los siguientes tres meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 118. De conformidad con el artículo 82 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 388 de 1997, los municipios que aún no tengan aprobado su POT o no hayan establecido las normas para la destinación de los recursos provenientes de la participación en la plusvalía, destinarán no menos del 40% de los recaudos por este concepto a la compra de predios para proyectos de vivienda de interés social Tipo 1.

Parágrafo. Los municipios tendrán seis (6) meses contados a partir de la promulgación del presente Plan de Desarrollo para reglamentar la destinación a la que se refiere la Ley 388 de 1997.

Artículo 119. *Desembolso anticipado del subsidio familiar de vivienda.* El subsidio familiar de vivienda será desembolsado de manera anticipada cuando el oferente de la solución de vivienda constituya un encargo fiduciario para la administración de los recursos, respaldado por una póliza de cumplimiento y se adelante la labor de interventoría durante la ejecución del proyecto.

Artículo 120. *Financiamiento de cartera VIS subsidiable.* En el evento de que los recursos de la reserva especial de las garantías para bonos hipotecarios para financiar la cartera VIS subsidiable y para títulos emitidos en procesos de titularización de cartera VIS subsidiable que se emitan con base en cartera originada en los establecimientos de crédito a que se refieren las Leyes 546 de 1999 y el artículo 64 de la Ley 795 de 2003 y los de la reserva a que se refiere el artículo 96 de la misma ley destinados a la cobertura de la Unidad de Valor Real (UVR) respecto a una tasa determinada, no sean suficientes para cubrir oportunamente las mismas, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá reconocerlas como deuda pública y atenderlas mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el Gobierno establezca.

Artículo 121. *Definición de Vivienda de Interés Social.* De conformidad con el artículo 91 de la Ley 388 de 1997, el valor máximo de una vivienda de interés social y subsidiable será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales (135 smlm). Los tipos de vivienda y sus rangos de valor en smlm se presentan en el siguiente cuadro:

Tipo	Rango Viviendasen smlm
1	0 a 70
2	71 a 100
3	101 a 135

Artículo 122. *Cobertura de los riesgos de tasa de UVR.* Con el fin de que la Nación pueda cubrir los riesgos que se deriven del otorgamiento de la cobertura a que se refiere el artículo 96 de la Ley 795 de 2003, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar a Fogafín para que realice operaciones de derivados o realice las operaciones necesarias para obtener productos sintéticos con el mismo propósito. Dichas operaciones no afectarán el cupo de endeudamiento de la Nación.

Artículo 123. *Costos de interventoría en Programas de VIS.* En los programas de vivienda de interés social, los costos totales de la interventoría no podrán ser superiores al 3% en lo urbano y al 5% en lo rural, del valor del subsidio familiar de vivienda.

Artículo 124. *Programas de VIS rural.* En los programas de vivienda de interés social rural el valor del subsidio familiar de vivienda para mejoramiento y saneamiento básico no podrá ser inferior a diez (10) salarios mínimos mensuales legales y para construcción de vivienda nueva no podrá ser superior a diez y ocho salarios mínimos mensuales legales.

Artículo 125. *Acreditación de licencia.* Adiciónese el artículo 99 de la Ley 388 de 1997, con el siguiente parágrafo: "Con el fin de evitar los asentamientos humanos en zonas no previstas para tal fin por los planes de ordenamiento territorial, los notarios se abstendrán de correr escrituras de parcelación, subdivisión y loteo, hasta tanto no se allegue por parte del interesado el Certificado de Conformidad con Normas Urbanísticas expedido por la autoridad con jurisdicción en la zona donde se halle ubicado el predio, el cual debe protocolizarse dentro de la escritura. El Gobierno Nacional establecerá las características y condiciones del Certificado de Conformidad con Normas Urbanísticas, el cual tendrá un costo único para cualquier actuación".

Artículo 126. *Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia.* Los directores de las subsedes de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia tendrán autonomía técnica, administrativa y financiera y serán nombrados, dentro de los 5 días siguientes, de terna presentada al Director General de la Corporación por el respectivo Gobernador si dicha subsede tiene asiento en la cabecera departamental. De lo contrario, la terna la presentará el Alcalde del sitio donde esta subsede tenga asignado por ley su funcionamiento con oficinas principales, sin que ello implique aumentar los gastos de funcionamiento de dichas corporaciones.

Los recursos percibidos por esta Corporación Autónoma Regional serán distribuidos de manera igualitaria por todo concepto entre la sede principal y las subsedes.

Sección Nueve

Sector de Comunicaciones

Artículo 127. *La Red Pública de Televisión.* Los recursos del Fondo para el Desarrollo de la Televisión de que trata la Ley 182 de 1995, se dedicarán prioritariamente a:

a) La operación, mantenimiento, expansión y modernización de la infraestructura técnica de la televisión pública y de las instituciones públicas nacionales operadoras de la misma;

b) El cubrimiento de los costos de transmisión y transporte de señal;

c) La producción, emisión, realización, programación y fomento de la televisión educativa, cultural, social e institucional;

d) Fortalecimiento de los operadores públicos del servicio de televisión.

Sección Diez

Sector de Transporte

Artículo 128. *Sistemas Integrados de Transporte Masivo.* En cumplimiento de los compromisos adquiridos, el Gobierno Nacional continuará cofinanciando o participando con aportes de capital en dinero o en especie, dentro de los porcentajes establecidos en el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 310 de 1996, los sistemas de transporte masivo basados en buses articulados de Bogotá (TransMilenio) y Santiago de Cali (Metrocali).

La Nación participará con recursos en el desarrollo de nuevos sistemas integrados de transporte masivo, basados en buses de alta capacidad (100 pasajeros o más), en las respectivas entidades territoriales, distritos y áreas metropolitanas de Pereira-Dosquebradas, Soacha, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Ibagué y Valle de Aburrá, e impulsará la utilización de combustibles alternos de bajo nivel contaminante como el gas en los futuros vehículos de transporte público. Las autorizaciones de las asambleas y concejos para la realización de estos proyectos se entienden incorporadas dentro de los respectivos planes de desarrollo.

No se debe restringir la tecnología de los sistemas de transporte masivo a los buses articulados. Dependiendo de las características de cada ciudad se podría establecer tecnologías diferentes.

Parágrafo 1°. Se suscribirán nuevos convenios entre la Nación y el Distrito Capital, y la Nación y la ciudad de Santiago de Cali para concentrar el esfuerzo financiero en los proyectos Transmilenio-Bogotá y Metrocali de Santiago de Cali, basados en buses articulados.

Parágrafo 2°. Para que la Nación, dentro de sus capacidades fiscales y financieras, participe en el servicio de la deuda de los proyectos mencionados en el inciso 2° del presente artículo, en los porcentajes establecidos en el inciso 1° del artículo 2° de la Ley 310 de 1996, la entidad territorial o el área metropolitana deberá cumplir, además de los requisitos establecidos en el artículo 2° de la misma ley, los siguientes:

a) Demostrar que tiene capacidad fiscal y disponibilidad financiera para cofinanciar su participación en el proyecto;

b) Asegurar la sostenibilidad del proyecto durante la etapa de construcción y operación del mismo.

Parágrafo 3°. Los giros de la Nación estarán condicionados al cumplimiento de las obligaciones de las entidades territoriales establecidas en los convenios que determinen el porcentaje de la participación de la Nación.

Artículo 129. *Recursos locales para proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte.* Las entidades territoriales podrán establecer contribuciones o gravámenes destinados a financiar proyectos y programas de infraestructura vial y de transporte, los derechos de tránsito en áreas restringidas o de alta congestión, cobros por estacionamiento en espacio público o en lotes de parqueo y tasa contributiva por concepto de contaminación vehicular.

Estos gravámenes o contribuciones se destinarán al mantenimiento y mejoramiento de la infraestructura vial urbana y rural de competencia de los entes territoriales. En los municipios, distritos y áreas metropolitanas donde se llegue a definir la implantación de sistemas integrados de transporte masivo, basados en buses de alta capacidad, estos recursos se podrán destinar para este propósito.

Artículo 130. *Destino de los recursos del peaje.* Los recursos del Instituto Nacional de Vías, recaudados por peajes de vías no concesionadas, se invertirán en la rehabilitación, conservación y mantenimiento de la vía objeto del peaje y, cuando esta cumpla con todos los estándares técnicos requeridos, podrán destinarse recursos para rehabilitación, conservación y mantenimiento de vías en el respectivo departamento.

Artículo 131. *Creación de una entidad administradora de corredores integrados de transporte.* Como una manera de fortalecer el desarrollo integral de las zonas de frontera fluviales y con el fin de incentivar la inversión y atraer cooperación internacional destinada a la utilización de los ríos fronterizos con el propósito de que su navegación sirva para el transporte y comercio internacionales al igual que para la integración social y económica de Suramérica, se autoriza al Gobierno Nacional para crear una entidad de participación mixta, sin ánimo de lucro, sometida a las normas del derecho privado, la cual tendrá como encargo principal la administración, promoción, fomento y planificación de los corredores integrados de transporte Orinoco-Meta-Pacífico y Amazonas-Putumayo-Pacífico. De esta entidad harán parte, con aportes de sus entidades adscritas o vinculadas, los Ministerios de Transporte; Minas y Energía; Agricultura y Desarrollo Rural; de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; de Comercio, Industria y Turismo; el Departamento Nacional de Planeación; la Sociedad Colombiana de Ingenieros; la Fundación Mariano Ospina Pérez y su Centro de Integración Fluvial de Sur América (CIFSA) correspondiéndole su administración a esta última entidad para lo cual el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, suscribirá el contrato respectivo con dicho Centro.

Para los efectos pertinentes la entidad así creada podrá negociar, recibir, administrar, controlar, gestionar y asignar recursos nacionales e internacionales destinados a la financiación de planes, programas y proyectos de infraestructura dentro del área de su jurisdicción, en forma independiente o en coordinación con entidades públicas o privadas y/u organismos internacionales.

Las funciones, área de jurisdicción y atribuciones de la nueva entidad a crear serán determinadas en la reglamentación respectiva la cual deberá proferirse en un término no mayor a ciento ochenta (180) días calendario contados a partir de la sanción de la presente ley.

Sección Once

Sector de Cultura

Artículo 132. *Planes de Desarrollo Departamental y Municipal.* Con el fin de fortalecer el desarrollo de las regiones y la participación de la sociedad civil en la gestión pública, los departamentos, distritos y municipios armonizarán sus planes de desarrollo con lo dispuesto en materia deportiva y cultural en el Plan Nacional de Cultura 2001-2010 y el Plan Nacional de Desarrollo.

CAPITULO V

Disposiciones finales

Artículo 133. *Ajuste de estados financieros.* Las personas jurídicas sometidas a la vigilancia y control del Estado por medio de las Superintendencias de Sociedades, de Valores y Bancaria, que tengan registrados en sus libros créditos mercantiles formados, dispondrán de un plazo hasta de diez (10) años contados a partir de la vigencia de la presente ley para ajustar sus estados financieros y cancelar gradualmente los saldos por tales conceptos, debiendo informar a la entidad de vigilancia correspondiente la política y metodología que se aplicará para efectuar el desmonte de los créditos.

Artículo 134. *Contratación de cobro de cartera morosa.* La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales podrá contratar el cobro de aquella cartera morosa, con empresas especializadas en el cobro de cartera. Para el efecto servirá como título ejecutivo el acto administrativo expedido por el funcionario competente, en el cual conste el monto de la deuda objeto de cobro, así como la identificación del deudor moroso.

En todo caso, los honorarios de las empresas especializadas en el cobro jurídico de cartera y las costas del proceso, serán sufragadas por el deudor moroso, y para garantizar su pago de honorarios y costas incluidos dentro del acto administrativo que prestan mérito ejecutivo. Este artículo será aplicable al Fondo Nacional de Ahorro.

Artículo 135. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 8° de la Ley 160 de 1994, el artículo 14 de la Ley 373 de 1997 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Bases del Plan de Desarrollo para segundo debate

Objetivos

I. Brindar seguridad democrática

1. Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

a) Fortalecimiento de la Fuerza Pública y de la capacidad disuasiva

b) Promoción de la cooperación ciudadana

c) Protección a la infraestructura económica

d) Seguridad urbana

e) Implementación del Programa de seguridad vial

f) Comunicaciones para la paz

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

a) Desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas

b) Lucha contra la extorsión y el secuestro

3. Fortalecimiento del servicio de justicia

a) Racionalización del Servicio de Justicia

b) Fortalecimiento de la investigación criminal

c) Revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria

d) Organización del Sistema administrativo de justicia

e) Defensa Judicial del Estado colombiano

f) Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico

g) Fortalecimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro

4. Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto

a) Proyectos productivos y de generación de ingresos

b) Desarrollo de infraestructura física y social

c) Fortalecimiento institucional y comunitario

d) Programas de desarrollo y paz

5. Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario

a) Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH

b) Atención y prevención del desplazamiento forzado

c) Medidas particulares de impulso al Derecho Internacional Humanitario

d) Impulso a la administración de justicia en derechos humanos

e) Fortalecimiento institucional

6. Fortalecimiento de la convivencia y los valores

a) Sistema Nacional de Convivencia

b) Cultura para construir nación y ciudadanía

c) Sistema Nacional de Radiodifusión

7. La dimensión internacional

a) Colombia en el ámbito internacional: la responsabilidad compartida

b) Relaciones bilaterales

c) Relaciones multilaterales

d) Comunidades colombianas en el exterior

e) Cooperación internacional

II. Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo

1. Impulso a la vivienda y a la construcción

a) Ajustes al programa de Subsidio Familiar de Vivienda

b) Incentivos a la demanda de créditos en UVR

c) Ajustes al sistema de financiamiento de vivienda

2. Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería

a) Mejoramiento de las condiciones de la actividad petrolera

b) Consolidación de la industria de hidrocarburos

c) Subsidios a combustibles

d) Regulación de energéticos

e) Desarrollo del sector minero

3. Infraestructura estratégica en transporte

a) Mantenimiento y conservación de carreteras

b) Impulso al transporte urbano y masivo

c) Desarrollo de otras modalidades de transporte

d) Mecanismos de participación privada

4. Servicios públicos domiciliarios

a) Optimización en la prestación de los servicios públicos

b) Reestructuración de empresas de servicios públicos

c) Esquema de tarifas y subsidios

5. Ciencia, tecnología e innovación

a) Promoción de la investigación

b) Fortalecimiento de la capacidad institucional

c) Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico

d) Capacitación en investigación y desarrollo en áreas estratégicas

e) Fortalecimiento de la capacidad regional de ciencia y tecnología

f) Apropiación social de la ciencia y la tecnología

g) Internacionalización

6. Competitividad y desarrollo

a) Eliminación de trámites y coordinación de iniciativas

b) Papel de coordinación del Estado

c) Propiedad intelectual

d) Agenda de Conectividad

e) Biotecnología

f) Turismo

g) Eficiencia de los mercados

h) Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones

7. Política comercial

a) Integración comercial

b) Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas

c) Inversión extranjera

d) Promoción de las exportaciones agrícolas

e) Regionalización de la oferta exportable y desarrollo de una cultura exportadora

8. Sostenibilidad Ambiental

a) Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales

b) Manejo integral del agua

c) Generación de ingresos y "empleo verde"

d) Sostenibilidad ambiental de la producción nacional

e) Planificación y administración eficiente del medio ambiente

9. Generación de empleo

a) Reforma a la empleabilidad

b) Programa de apoyo directo al empleo

c) Sistema de protección al cesante

d) Fortalecimiento de la capacitación

III. Construir equidad social

1. Revolución educativa

a) Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior

b) Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior

c) Mejorar la eficiencia del sector educativo

2. Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social

a) Fortalecer el aseguramiento

b) Garantizar sontenibilidad financiera del SGSSS

c) Mejorar el acceso y la prestación de servicios de salud en el SGSSS

d) Acciones prioritarias en salud pública

e) Protección a la familia, la infancia y la juventud

f) Programas especiales

g). Programas de apoyo a la mujer

h) Articulación de los programas de asistencia y protección social

3. Impulso a la economía solidaria

a) Marco institucional y reglas de juego claras

b) Promoción del desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la economía solidaria

c) Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria

4. Manejo social del campo

a) Acceso a infraestructura rural y vivienda

b) Seguridad Alimentaria

c) Alianzas productivas

d) Desarrollo científico y tecnológico para el campo

e) Acceso a factores productivos y financieros

5. Capitalismo social en servicios públicos

a) Esquemas asociativos y Mipymes para la prestación de servicios locales

b) Promoción de la participación ciudadana

6. Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme)

a) Acceso al financiamiento

b) Instrumentos de apoyo no financieros

7. Calidad de vida urbana

a) Política habitacional

b) Información para la gestión urbana

c) Ordenamiento territorial y evaluación ambiental estratégica

d) Asentamiento humano y entorno urbano

e) Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico

f) Atención a población desplazada por la violencia a causa del conflicto interno

8. Prevención y mitigación de riesgos naturales

a) Profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación

b) Inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial

c) Reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres

9. Fortalecimiento de grupos étnicos

a) Indígenas

b) Afrocolombianos

c) Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

d) Room (Gitano)

10. Promoción al deporte

IV. Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado

1. Renovación de la Administración Pública

a) Participación ciudadana

b) Estado gerencial

c) Transparencia y lucha contra la corrupción

2. Descentralización ordenamiento y desarrollo territorial

a) Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública

b) Fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal

c) Ordenamiento y desarrollo territorial

V. Entorno macroeconómico

1. Crecimiento económico 2002-2006

2. Proyecciones del PIB por ramas de actividad económica 2002-2006

3. Proyecciones de demanda 2002-2006

4. Proyecciones de la Cuenta Corriente 2002-2006

5. Proyecciones fiscales y sostenibilidad de la deuda

6. Proyecciones de ahorro e inversión

ANEXO

El Plan Nacional de Desarrollo señala el camino hacia un Estado Comunitario. Un Estado participativo que involucre a la ciudadanía en la consecución de los fines sociales. Un Estado gerencial que invierta con eficiencia y austeridad los recursos públicos. Y un Estado descentralizado que privilegie la autonomía regional con transparencia, responsabilidad política y participación comunitaria.

El Estado Comunitario no tolerará la corrupción, ni coexistirá con la violencia cualquiera sea su fin o su discurso. Realizará inversión social con resultados y promoverá la solidaridad en las decisiones públicas y privadas. Impulsará la creación de un país de propietarios donde todos se sientan dueños y responsables de un activo y un destino. Buscará que la inversión pública conduzca a la generación de empleo productivo. Y trabajará para la eliminación de la burocracia y la politiquería.

Para avanzar hacia la construcción del Estado Comunitario, el Plan Nacional de Desarrollo persigue cuatro objetivos fundamentales que orientarán la acción del Gobierno: brindar Seguridad Democrática, impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo, construir equidad social, e incrementar la transparencia y eficiencia del Estado.

Brindar Seguridad Democrática

La violencia ejercida por organizaciones criminales de diversa índole es el principal desafío que afronta Colombia. La sucesión de homicidios y secuestros, la repetición de actos terroristas y la profusión de negocios ilícitos se han convertido no sólo en un obstáculo para el crecimiento económico, sino también en una amenaza para la viabilidad de la Nación. Sin seguridad no hay prosperidad, no hay sosiego y puede no haber futuro.

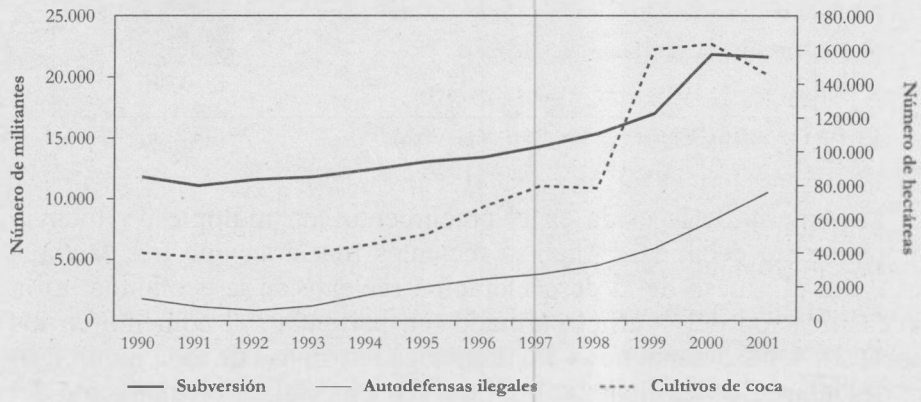
En tiempos recientes, Colombia ha sido testigo (presencial y apática) del crecimiento de los grupos armados ilegales. Este crecimiento se ha dado no sólo de manera intensiva (más gente en las mismas organizaciones ilegales), sino también de manera extensiva (más organizaciones ilegales que se han sumado a las existentes). Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc) duplicaron su pie de fuerza en la última década. El Ejército de Liberación Nacional (Eln) tuvo una evolución similar en el mismo período. Y los grupos ilegales de autodefensa, que apenas existían hace diez años, suman actualmente más de diez mil hombres. Las consecuencias han sido mortales y ruinosas, literalmente. Más de cincuenta mil personas han muerto en combate en los últimos diez años o han sido asesinadas por los grupos violentos; miles de campesinos han tenido que abandonar sus tierras por temor a la violencia o por intimidación y cientos de millones de dólares se han perdido en ataques terroristas a la frágil infraestructura nacional.

Esta situación ha sido alimentada por factores de naturaleza internacional tales como el negocio criminal de las drogas, el tráfico de armas, el entrenamiento de los actores violentos en técnicas terroristas, el pago de secuestros y de extorsión por parte de entidades internacionales y las nefastas prácticas de lavado de activos.

El crecimiento de los cultivos ilícitos, especialmente de coca, ha sido la principal causa de la expansión de los grupos al margen de la ley. A partir de 1995, tanto los primeros como el número de hombres armados se han multiplicado año a año (Gráfico 1). No casualmente, por supuesto. Las rentas originadas por los cultivos ilícitos han permitido el incremento de personal y capacidad logística de los grupos violentos. Pero estos no han sido el único sustento de la violencia armada. Las regalías petroleras, el hurto de combustible e incluso las transferencias municipales han alimentado sus arcas y han jalonado su expansión y multiplicado su capacidad destructora. Sin duda, la derrota de los violentos no será posible si no se eliminan las rentas que los nutren y multiplican.

GRAFICO 1

Violencia y narcotráfico



Encuestas recientes muestran que la violencia es percibida por los colombianos como el principal problema del país. Las mismas señalan que cerca de 70% de la población se siente insegura en sus barrios y veredas. Más de la mitad se abstiene de alejarse de su residencia por temor a la violencia. Y casi 40% fue víctima de un crimen durante el último año. Por ello, el Gobierno Nacional ha querido que la recuperación de la seguridad se convierta en un objetivo primordial de su gestión.

La recuperación de la seguridad se hará en un contexto de respeto a los derechos humanos, pluralismo político y participación ciudadana. La Seguridad Democrática trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distingo de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico. En última instancia, la Seguridad Democrática pretende asegurar la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado.

Para alcanzar la Seguridad Democrática, el Gobierno plantea una estrategia comprensiva que incluye, por una parte, el fortalecimiento de la Fuerza Pública para recuperar el control del territorio y proteger la infraestructura nacional; y por otra, la desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, el fortalecimiento de la justicia y la atención a las zonas deprimidas y de conflicto. La puesta en práctica de esta estrategia demandará ingentes recursos fiscales y una activa participación de la comunidad internacional bajo el principio de responsabilidad compartida. Pero más que ello requiere un compromiso cabal de todo el país.— En suma, la Seguridad Democrática es para todos y necesita de todos.

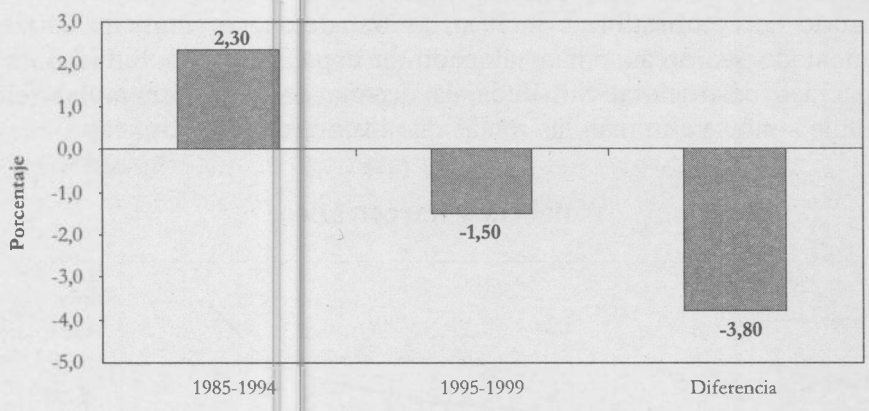
Impulsar el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo

El crecimiento sostenido fue una característica notable de la economía nacional durante la segunda mitad del siglo XX. Vale recordar, por ejemplo, que en América Latina sólo Brasil creció a una tasa promedio superior a la colombiana entre 1960 y 1995.— El crecimiento rápido y estable redujo la pobreza y permitió un progreso continuo de los indicadores sociales: desde la esperanza de vida hasta las coberturas de educación. Pero el desempeño de nuestra economía cambió drásticamente desde

finales de la década pasada (Gráfico 2). El crecimiento se desplomó en 1999 y no se ha recuperado cabalmente desde entonces, la inversión privada se redujo de 12% del producto en 1994 a 7% en 2001, el desempleo creció en cerca de diez puntos porcentuales y la pobreza en más de siete. Sobra decirlo, la recuperación del crecimiento económico es la única salida para devolverle el bienestar material a millones de colombianos y dárselo a otros tantos.

GRAFICO 2

Caída en el crecimiento económico

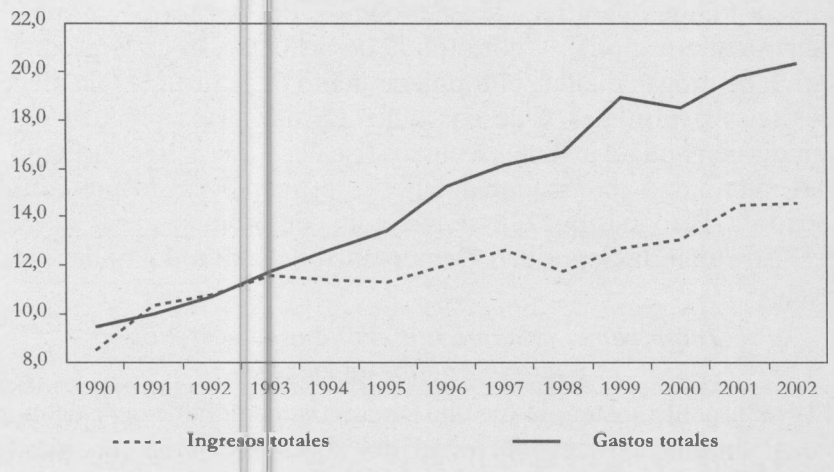


Las causas de la caída en el crecimiento son múltiples, y todavía ampliamente debatidas. Análisis recientes muestran que tres factores explican el grueso de la desaceleración reciente de la economía: a) la intensificación del conflicto armado (en particular, el aumento en los secuestros, las extorsiones y los atentados terroristas de toda índole); b) el desbalance de las finanzas públicas (en especial, el escalamiento del gasto público); y c) el deterioro en las condiciones externas (en particular, la volatilidad de los flujos de capital y la caída en los términos de intercambio). La conjunción de estos factores ha ocasionado una pérdida de confianza en la economía que se ha visto reflejada en las exiguas tasas de inversión privada. En síntesis, el aumento de la violencia armada, el incremento del gasto público y las adversas condiciones externas parecen explicar, en ese orden, el reciente desplome del crecimiento económico.

Sólo si se avanza con el objetivo de brindar seguridad y se progresa en el propósito de cerrar la brecha fiscal se podrá recuperar la confianza y retomar la senda del crecimiento económico. Según los cálculos disponibles, el conflicto le resta a la economía dos puntos porcentuales de crecimiento cada año. Los efectos adversos del desbalance fiscal son más difíciles de calcular con precisión pero basta advertir que un crecimiento insostenible de la deuda pública termina, tarde o temprano, echando al traste cualquier posibilidad de crecimiento futuro (Gráfico 3). Así, la estrategia del crecimiento del Gobierno tiene dos pilares fundamentales: la recuperación de la seguridad y el ajuste de las finanzas del Estado.

GRAFICO 3

Evolución de las finanzas públicas



Pero ello no es suficiente. La reactivación económica en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados. El Gobierno le dará un impulso a la construcción con el fin de jalonar el crecimiento económico. Se otorgarán cincuenta mil subsidios de vivienda en menos de un año, se creará un seguro de inflación para créditos hipotecarios y se avanzará, decididamente, en la titularización de la cartera hipotecaria. Si la tasa de cambio y de interés se mantienen– en los niveles actuales, la economía comenzaría a moverse hacia una senda más alta antes de que empiecen a actuar los factores estructurales.

Así mismo, el Gobierno está comprometido con una reforma regulatoria e institucional en los sectores minero (incluyendo el sector de hidrocarburos), de servicios públicos, de transporte y telecomunicaciones. La reforma no sólo atraerá mayor inversión extranjera, sino que permitirá, al mismo tiempo, superar los rezagos en infraestructura estratégica que constituyen, actualmente, un obstáculo para el crecimiento económico. Así mismo, el Gobierno seguirá sentando las bases para una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial y dará un impulso sin precedentes a la formación de capital humano en todos los niveles. Dadas las restricciones fiscales, la política de crecimiento espera estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada. La meta es alcanzar tasas de crecimiento superiores a cuatro por ciento, recuperar los niveles históricos de la inversión privada y reducir la tasa de desempleo al diez por ciento. Pero no sólo se pretende aumentar el crecimiento general, se aspira también a distribuir de manera más equitativa los frutos del crecimiento.

Construir equidad social

La crisis económica de los años recientes (y, en particular, el escalamiento del desempleo) se ha manifestado en un deterioro de los indicadores sociales. La tasa de pobreza ha aumentado varios puntos porcentuales, tanto que hoy– nos encontramos en los mismos niveles de la década del ochenta. La desigualdad también ha crecido, en parte por un exceso de demanda por trabajadores calificados (Cuadro 1). La cobertura en salud ha disminuido su dinamismo como reflejo del desempleo y la informalidad creciente. Igual sucede con la deserción escolar, proporcional a la expansión de la oferta de trabajo de los hogares, que intenta proteger los menguados ingresos familiares.

El deterioro de las condiciones sociales contrasta con el aumento del gasto social ocurrido a lo largo de la década de los noventa. Este pasó de 8% del producto en 1991 a 13% en 1999. Pero tal aumento no se vio reflejado en un crecimiento paralelo de las coberturas educativas, y mucho menos de la calidad de la educación. Sólo en salud se dieron progresos evidentes pese al estancamiento del aseguramiento en los últimos años. Buena parte del aumento del gasto público se dedicó a pagar más y mayores salarios sin un impacto claro sobre los indicadores sociales.

La inexistencia de una red de protección social ha contribuido a exacerbar el impacto adverso de la crisis. En Colombia, los recursos para educación y salud están asegurados por norma constitucional, los destinados a las universidades públicas están protegidos legalmente, y el entrenamiento, capacitación y cuidado infantil cuentan con recursos propios, mientras los programas de asistencia están sometidos al vaivén del ciclo económico y al albur de las discusiones presupuestales. Ello hace que estos programas sean recortados consuetudinariamente en épocas de crisis: precisamente cuando más se necesitan. Además, muchos de los programas de asistencia (y los programas sociales, en general) presentan serios problemas de focalización. Los recursos raramente llegan a los más pobres: precisamente quienes más los necesitan.

CUADRO 1

Indicadores de pobreza y desigualdad, Colombia 1978-2000

	1978	1988	1991	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Indicadores de pobrez:					**Nacional**				
Tasa de pobreza (%)	59	59	54	52	53	50	51	56	60
Tasa de Indigencia (%)	25	27	20	19	19	18	18	20	23
					Urbana				
Tasa de pobreza (%)	50	48	47	44	43	39	42	47	51
					Rural				
Tasa de pobreza (%)	76	75	68	71	77	79	76	80	83
					Nacional				
Coeficiente de Gini	0,53	0,54	0,55	0,56	0,54	0,56	0,56	0,57	0,56

Fuente:DNP

Así, la política social del Gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección y asistencia social para mitigar los efectos negativos del ajuste fiscal y la volatilidad macroeconómica. Se necesita, así mismo, aumentar la inversión en algunos sectores claves, pero manteniendo el precepto de que lo importante es la inversión social con resultados y no el crecimiento burocrático disfrazado de gasto social.

El Gobierno está comprometido con una estrategia social integral que conduzca a generar equidad en varios frentes. Se pretende, en particular, cerrar la brecha no sólo entre ricos y pobres, sino también entre la ciudad y el campo, entre hombres y mujeres, entre regiones, generaciones y grupos étnicos. Sin duda, el desarrollo desequilibrado, en el cual sólo unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos se benefician del crecimiento, no es sostenible y puede conducir a la inestabilidad social.

La construcción de equidad gira en torno a tres estrategias principales. La revolución educativa que considera incrementos sin precedentes en las coberturas para todos los niveles de instrucción, así como un programa integral de mejoramiento de la calidad. La ampliación de la seguridad plantea aumentos sustanciales en el aseguramiento en salud, así como un escalonamiento de los programas de nutrición y salud pública. Y el manejo social del campo que contempla la protección al campesino como un elemento primordial de la política económica y comercial. Así mismo, se insiste en el impulso a la microempresa y a la economía solidaria, en los esquemas de capitalismo social para el manejo de los servicios públicos y en la necesidad de que tanto ricos como pobres tengan acceso a bienes públicos de calidad.

El Gobierno está comprometido con la construcción de una sociedad más justa, donde todos los colombianos se beneficien de los frutos del crecimiento y tengan similares oportunidades. Así como la Seguridad Democrática contribuye a afianzar la democracia, también la equidad social contribuye a legitimar las políticas económicas y las instituciones que las dictan y ejecutan. Sobra decirlo, para que las políticas sociales tengan un efecto cierto y significativo se requiere un Estado eficiente y transparente.

Incrementar la eficiencia y la transparencia del Estado

El panorama actual del Estado colombiano es preocupante. El crecimiento exagerado del gasto amenaza la sostenibilidad de las finazas públicas y no ha redundado en mejores resultados sociales. La corrupción, la politiquería y la ineficiencia han minado la confianza del público en la capacidad del Estado para atender sus necesidades más apremiantes. Muchas empresas públicas han sido capturadas por grupos organizados que insisten en conservar sus privilegios a toda costa: aún contra la viabilidad de las propias empresas. Y la descentralización no ha reducido el despilfarro y no ha podido instaurar una cultura de rendición de cuentas.

Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional está comprometido con una reforma de la administración pública, y de las relaciones interregionales y del ordenamiento territorial del país.

La reforma de la administración pública puede dividirse en dos grupos. El primero comprende un rediseño institucional dentro de cada ministerio o entidad. El objetivo es aumentar la eficiencia y la gestión de cada uno mediante una recomposición de la planta de personal hacia labores misionales y un ajuste de la estructura hacia lo que verdaderamente se requiere. El segundo comprende un conjunto de reformas *transversales* para solucionar los problemas más cruciales y urgentes del Estado. Así se piensa revisar la normatividad que regula el presupuesto, la contratación pública y la carrera administrativa; definir un programa de defensa jurídica del Estado y de manejo de activos públicos; y avanzar en procesos expeditos de evaluación de resultados. Con todo, estas reformas conducirán hacia un Estado más eficiente, transparente y cercano a los intereses de la sociedad.

Así mismo, se piensa profundizar la descentralización mediante la promoción de los mecanismos de participación ciudadana, el fortalecimiento de la capacidad fiscal y de gestión de las regiones, la delegación de competencias de entidades nacionales al nivel intermedio de gobierno, la creación de un esquema permanente de evaluación de la descentralización y la promoción de procesos de gestión y ordenamiento territorial.

El objetivo último es volver a las principales directrices del Estado Comunitario: un Estado gerencial (que administre lo público con eficiencia y honestidad), un Estado participativo (que tenga en cuenta las demandas de la gente) y un Estado descentralizado (que tenga en cuenta las necesidades locales sin perjuicio del interés nacional y de la solidaridad regional).

Colombia afronta uno de los conflictos armados de mayor duración en el mundo, con hondas repercusiones en todos los aspectos de la vida social. En las últimas décadas el conflicto se ha agudizado de manera significativa. Las organizaciones armadas al margen de la ley han incrementado su tamaño, su presencia en el territorio y las acciones terroristas contra la población civil y la infraestructura económica y social del país, a la vez que estrechan sus vínculos con negocios ilícitos como el problema de las drogas.

Con el objetivo de defender el ordenamiento democrático y el Estado de Derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos e impulsar la prosperidad económica y la equidad social, el Gobierno Nacional implementará un modelo integral de Seguridad Democrática que le permita al Estado recuperar la autoridad con criterios de legitimidad, legalidad y gobernabilidad.

La Seguridad Democrática comprende el ejercicio de una autoridad efectiva que sigue las reglas, contiene y disuade a los violentos y está comprometida con el respeto a los derechos humanos y la protección y promoción de los valores, la pluralidad y las instituciones democráticas Así entendida, la Seguridad Democrática trasciende el concepto tradicional de seguridad ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para coartar y penalizar a aquellos individuos que transgreden las normas de convivencia en sociedad. En última instancia, la política de Seguridad Democrática busca la construcción de un orden social que proteja y beneficie a los ciudadanos en sus diferentes espacios y ámbitos, asegure la viabilidad de la democracia y afiance la legitimidad del Estado.

La responsabilidad primordial de velar por los derechos y libertades del ciudadano corresponde al Estado. Pero la seguridad es también producto del esfuerzo colectivo de la ciudadanía. La participación activa de esta y de todos los sectores de la sociedad civil al colaborar con la administración de justicia y apoyar a las autoridades, es parte esencial del fortalecimiento de la democracia. Pero ante todo, la cooperación ciudadana reposa en el principio de la solidaridad, sobre el que se funda el Estado Social de Derecho. En esta medida el apoyo de la ciudadanía a las autoridades, su colaboración con la administración de justicia y su participación en los programas propuestos son componentes básicos de la política de seguridad democrática.

Así mismo, la cooperación de la comunidad internacional se hace fundamental considerando la naturaleza transnacional de algunos de los problemas que enfrenta el país, como el tráfico de drogas ilícitas y de armas. Se requieren acciones simultáneas contra todos los eslabones de la cadena del crimen organizado. El Gobierno Nacional buscará la cooperación de otros países con el fin de establecer un control estricto al tránsito y tráfico de armas, explosivos, narcóticos, precursores químicos y personas. El concepto de corresponsabilidad regirá los esfuerzos de cooperación.

Bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, el Gobierno Nacional, propenderá por comunicar y explicar de manera sistemática, tanto a la opinión pública nacional como internacional, las políticas y medidas que va a implementar en el marco de la Seguridad Democrática. Adicionalmente, desarrollará un esquema permanente de seguimiento y evaluación.

1. Control del territorio y defensa de la soberanía nacional

En los últimos años el país ha asistido a una indiscutible degradación del conflicto armado. Las organizaciones al margen de la ley recurren al

terror en su afán por consolidar y controlar territorios de gran valor estratégico y para acopiar los recursos que el escalamiento de la confrontación exige. De allí que cada vez son más frecuentes los actos violentos contra la población y bienes civiles, como las masacres, las violaciones e infracciones a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario, los ataques a poblaciones e infraestructura con medios de destrucción masiva, el desplazamiento forzado de población civil y, más recientemente, las amenazas y expulsión de mandatarios locales.

El crecimiento de los principales actores ilegales del conflicto en la última década ha sido del 157,5%. Para 2001 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-Ep) habían duplicado su pie de fuerza. Tenían 16.580 combatientes, distribuidos en 62 frentes, a partir de los cuales se conformaron siete bloques con una distribución y copamiento geográficos importantes a escala nacional. Con relación al Ejército de Liberación Nacional (Eln) si bien se constata también una duplicación en su pie de fuerza entre 1990 y 2001, período en que alcanzaron 4.500 hombres distribuidos en 41 frentes que conforman cinco bloques de guerra, esta organización ha visto sensiblemente mermada su capacidad de crecimiento militar y ha perdido control territorial. Los grupos ilegales restantes -Ejército Popular de Liberación (Epl), Ejército Revolucionario Guevarista (Erg) y Ejército Revolucionario del Pueblo (Erp)-, que representan fuerzas bastante marginales en términos militares con un promedio de 200 hombres, parecen ser muy funcionales al accionar del Eln, pero sobre todo, de las Farc-Ep.

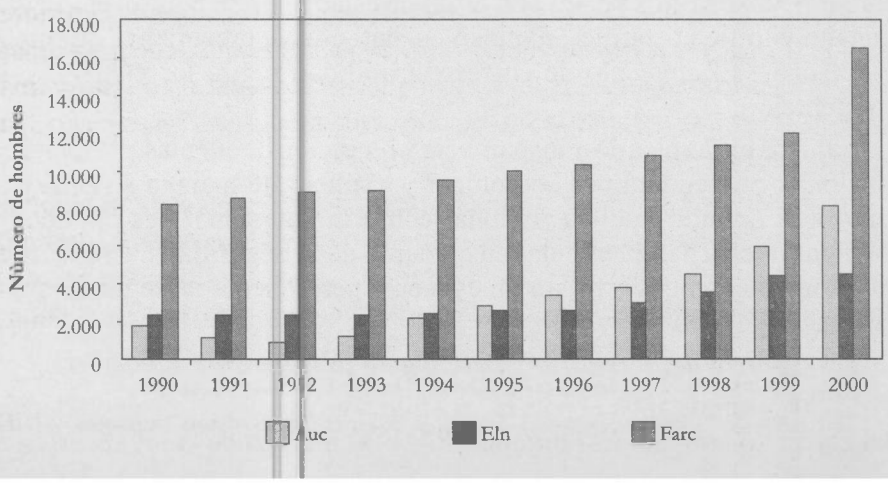
Por su parte, en el mismo período los grupos de autodefensa quintuplicaron su tamaño y fortalecieron notablemente su presencia territorial. De tener 1.800 hombres en 1990 pasaron a tener 10.560 en 2001, distribuidos en 10 bloques. Cabe observar que su crecimiento más importante se ha dado a partir de 1999. Preocupa igualmente el hecho de que alrededor de 7.000 menores alimentan las filas de los grupos armados ilegales.

La mayor concentración del poder militar y ofensivo de los actores armados se da todavía en zonas periféricas y de influencia histórica de estas agrupaciones, aunque sea cada vez más clara la importancia estratégica de ciertos territorios, motivada por razones de orden económico o militar expansivo. Estos últimos constituyen zonas económicamente atractivas que pueden disputarse y controlarse para beneficio de las organizaciones armadas ilegales; configuran corredores fundamentales tanto para el aprovisionamiento de pertrechos y armas, como de alimentos y elementos de apoyo logístico; y tienen implicaciones en el dispositivo militar y en la relación de ventaja frente a otras organizaciones armadas ilegales o a la Fuerza Pública. En ellos, estas agrupaciones han conformado y fortalecido economías de guerra, como la de cultivos ilícitos y sus vínculos con la actividad del tráfico de drogas, entes de financiación importantes a través de la extorsión, el secuestro, el abigeato y el asalto a entidades financieras, que afectan zonas agroindustriales y de explotación pecuaria, petrolera y minera.

GRAFICO 4

Evolución del pie de fuerza de los grupos armados al margen de la ley

1990-2000



No obstante la caracterización previa, las principales áreas urbanas se constituyen crecientemente en objetivo tanto para la obtención de recursos, sobre todo en el caso de la guerrilla a través de la extorsión y el secuestro, como para impulsar el propósito de trasladar el conflicto a las ciudades. Sin embargo, en términos generales este propósito está todavía en gestación y desarrollo. En barrios marginales de varios centros urbanos hay presencia de milicias, pero tales lugares no han podido ser consolidados y controlados territorialmente por los grupos armados al margen de la ley.

De otra parte, el acceso al poder local en múltiples municipios del país, característico de la estrategia durante toda la década de los años noventa, ha tenido también su propia dinámica que parece no conformarse con la obtención de un cierto reconocimiento de influencia en la gestión local y de una relativa incidencia en el manejo de los presupuestos locales. Tal injerencia, precedida en zonas de expansión por una alta tasa de homicidios, masacres y desplazamientos forzados, se ha extendido a las amenazas, expulsión y asesinato de líderes políticos, concejales y mandatarios, en una estrategia a través de la cual los grupos armados pretenden un mayor reconocimiento e influencia en la gestión local del país.

El asesinato de civiles por parte de los grupos armados ilegales ha cobrado particular importancia en los últimos años. De acuerdo con cifras del Ministerio de Defensa, entre 1996 y 2000 se constata un crecimiento del 76%, con un fuerte agravamiento a partir de 1999, cuando la conducta se duplica con relación a las cifras del año anterior. En términos de autoría, los casos atribuibles a los grupos subversivos presentaron un incremento del 55% en el curso de la serie anotada y, en lo que respecta a las autodefensas, del 98%. Si bien los homicidios derivados directamente del conflicto armado no superan el 10% del total nacional[1], su impacto en las zonas de ocurrencia es muy fuerte.

CUADRO 2

Actos violentos perpetrados por grupos al margen de la ley

Año	Civiles asesinados1/		Masacres 2/		Número de ataques	
	Subversión	Autodefensas	Casos	Víctimas	Secuestros1/	a municipios 1/
1995	467	18	-	-	-	-
1996	320	71	-	-	1.608	67
1997	531	78	-	-	1.986	94
1998	549	216	114	685	2.609	110
1999	910	743	168	929	2.991	114
2000	1.075	1.012	236	1.403	3.706	182
2001	1.060	1.028	185	1.039	3.041	128

1/Fuente: Ministerio de Defensa. 2/Fuente: Dijin.

La evolución de las masacres muestra un aumento igualmente preocupante: el número de casos y de víctimas durante el período 1995-2000 creció en 48%, y si bien para el año 2001 se observa una disminución aproximada del 20% en el número de casos y casi del 25% en el número de víctimas con relación al año anterior, las cifras aún son elevadas.

Con relación al secuestro, en ningún otro país del mundo existe una industria como la que han puesto en práctica los grupos armados al margen de la ley; se calcula que en los últimos años se han transado cerca de US$1,500 millones producto del secuestro realizado tanto por los actores ilegales del conflicto como por bandas de delincuencia común[2]. Además de su inconmensurable impacto emocional, el secuestro y la extorsión afectan seriamente el desarrollo económico del país y ahuyentan la inversión.

Los ataques a poblaciones, una de las más graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, constituyen un indicador importante para medir el pulso del conflicto interno armado. Si bien en 2001 se observa un descenso importante con relación a 2000 y a 1999, año en el cual se evidencia la mayor intensidad, la utilización de medios de destrucción masiva sobre bienes civiles, como los cilindros de gas, tiene unos costos sociales y económicos enormes.

Igualmente grave es la situación concerniente a los ataques sistemáticos a la infraestructura energética, vial y de comunicaciones, con un alto costo económico para el país. En prácticamente todos los tópicos considerados hay aumentos significativos especialmente en la segunda

[1] Colombia mantiene una de las tasas de homicidio más elevadas del mundo. En 2001 esta llegó a 63,5 por 100.000 habitantes.

[2] Fuente: Pax Christi.

mitad de la década de los noventa y en 2001. En el Cuadro 3 se resumen los costos para 2001 causados por terrorismo y acciones delincuenciales contra la infraestructura nacional.

CUADRO 3

Costos por terrorismo y acciones delincuenciales contra la infraestructura nacional

(Millones de pesos de 2002)

Sector	2001
Hidrocarburos[1/]	1.241.260,0
Eléctrico[2/]	292.322,0
Transporte terrestre[3/]	2.554,5
Transporte férroviario[4/]	1.732,0
Transporte aéreo[5/]	703,0
Total nacional	**1.538.571,5**

1/ Robo de combustible, contrabando, mezclas, atentados a oleoductos y gasoductos. El robo de combustible incluye costos totales para la Nación, es decir, pérdidas de Ecopetrol, sobretasa, impuesto global e IVA. La cifra aproximada es de $900.000 millones anuales. El monto adicional corresponde a los 170 atentados del Oleoducto Caño Limón-Coveñas ($265.000 millones) y los costos de reparación de gasoductos ($6.400 millones). Fuente: Ecopetrol y Asociación Colombiana de Petróleos.

2/ Voladura de torres de energía, Fuente: ISA.

3 Atentados a puentes y peajes. No incluye pérdidas por reducción de tráfico de vehículos, Fuente: Invías

4/ Atentados contra la red férrea, Fuente: Concesión del Corredor Férreo del Atlántico.

5/ Atentados a radares, radioayudas, electromecánicos, comunicaciones y aeropuertos. Fuente: Aeronaútica Civil.

Los costos los asume en gran parte la población colombiana, reflejados en aumentos de precios, atrasos en el desarrollo tecnológico, limitación en el suministro de servicios públicos, y disminución en los ingresos de regalías de la Nación y de las regiones. Adicionalmente, se ven afectados los programas de vinculación de capital privado en la financiación de proyectos de infraestructura, ya que los problemas de orden público son uno de los principales determinantes de dichas decisiones de inversión.

Pero la consecuencia más dramática del conflicto está quizás en el desplazamiento forzado de civiles. El terror, como herramienta de los grupos armados para controlar la población y como mecanismo para obtener un mayor control sobre el territorio y así desarrollar sus actividades ilícitas, ha causado el desalojo de cientos de miles de familias en los últimos años, con la consiguiente destrucción del tejido social y un descenso dramático de la productividad agrícola en varias zonas rurales del país y el incremento de la miseria en las ciudades.

Desde 1985 hasta el año 2000, han sido desplazados de sus lugares de origen como consecuencia del conflicto armado, casi un millón de colombianos[3]. "Durante 2001, según el Registro Unico de la Red de Solidaridad Social (RSS), las causas inmediatas de los desplazamientos fueron la amenaza generalizada (47%), los enfrentamientos armados (23%), las masacres (9%), los asesinatos selectivos (11%), las tomas a municipios y veredas y ataques indiscriminados (4%), y el restante (6%) por otras causas"[4].

Además del panorama de violencia asociado al desarrollo del conflicto armado, Colombia presenta un fenómeno preocupante de violencia urbana. Este ha adquirido en los últimos años proporciones difícilmente manejables y costos sumamente elevados: de acuerdo con información de la Policía Nacional, durante los últimos cinco años, la violencia urbana ha representado más del 60% de los delitos del país y cerca del 70% de los costos totales de la violencia en Colombia. En su explicación concurren tanto factores de conflicto social de carácter estructural, como factores coyunturales.

De otro lado, la delincuencia organizada encuentra en el espacio urbano facilidades para crecer y desarrollarse, lo que se enmarca dentro de las tendencias delictivas contemporáneas por excelencia. Esta manifestación criminal también representa una evidente amenaza contra la tranquilidad ciudadana y puede en ocasiones cruzar los límites del orden público. El crimen organizado urbano en Colombia no sólo se ha potenciado en los últimos años, sino que de múltiples formas ha adquirido vínculos estratégicos con las organizaciones armadas al margen de la ley que toman parte en el conflicto interno.

El Gobierno Nacional implementará un modelo que le permita al Estado retomar el control definitivo en aquellas zonas con influencia de los grupos armados ilegales y lograr su accionar legítimo en todo el territorio nacional. Se trata de un esfuerzo integral, conjunto y coordinado de recuperación, presencia y consolidación interinstitucional. Este modelo persigue, mediante la acción de las Fuerzas Militares, una recuperación gradual de las zonas afectadas por la violencia, y la presencia efectiva de la Policía Nacional en los municipios donde no la hubiere, para alcanzar finalmente la consolidación de estas áreas mediante la acción de las demás entidades del Estado en un esfuerzo interinstitucional coordinado. El propósito es crear un círculo virtuoso de recuperación, presencia y consolidación del control estatal sobre zonas del territorio donde la actividad armada es menor, para restablecer un clima de orden y seguridad que se extenderá paulatinamente a todo el país.

El ciclo de recuperación del control del territorio se iniciará con las operaciones que adelanten las unidades de la Fuerza Pública, una vez los organismos de inteligencia del Estado hayan identificado y localizado las amenazas. Cuando sea necesario, estas operaciones recibirán el apoyo de las tropas de refuerzo que se juzgue conveniente.

Una vez restablecido el control de la Fuerza Pública sobre el territorio, unidades compuestas por soldados regulares, soldados campesinos y carabineros de la Policía Nacional mantendrán las condiciones de seguridad y protegerán a la población civil, permitiendo así el trabajo de los organismos de investigación criminal y de control del Estado en la zona. Junto con la Fuerza Pública, la Fiscalía, la Procuraduría, la Policía Judicial y el DAS compondrán una estructura de apoyo, que identificará y judicializará a los miembros de las organizaciones armadas ilegales y a quienes cometan delitos de alto impacto social, según el tipo de manifestación delincuencial.

CUADRO 4

Evolución de los delitos de mayor impacto social

1990-2001

Delitos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Homicidios	24.308	28.284	28.224	28.173	26.828	25.398	26.642	25.379	23.096	24.358	26.528	27.840
Lesiones	-	-	-	-	94.479	107.454	99.463	66.987	76.079	80.662	94.686	38.915
Hurto a residencias	7.492	6.743	17.234	15.176	14.588	13.970	11.884	12.582	13.574	14.137	11.888	14.894
Atraco	11.235	14.734	16.622	19.195	23.144	25.791	27.443	27.014	27.424	26.870	24.537.	-
Hurto de vehículos	9.936	11.154	11.173	15.202	21.861	24.519	28.478	29.089	30.854	32.989	33.135	31.774
Asaltos bancarios	355	379	351	837	886	706	713	674	532	567	412	308
Secuestro	-	-	-	-	-	-	1.608	1.986	2.609	2.991	3.706	3.041

Fuente: Dijin.

La estrategia de control territorial, comprende también un plan de seguridad para las fronteras tendiente a fortalecer el control, en especial a los ríos, las aguas y el espacio aéreo. Se propenderá por una mayor efectividad en el intercambio de inteligencia y en la realización de operaciones coordinadas de patrullaje, control, registro e interdicción. Con el fin de fortalecer la presencia integral del Estado en los territorios de frontera, los ministerios de Defensa, Educación Nacional, Interior y de Justicia, de la Protección Social, Salud y Trabajo y Relaciones Exteriores trabajarán de la mano de la Fuerza Pública, el DAS y el Dane para censar a la población, responder a las necesidades más urgentes con programas de abastecimiento, y establecer soluciones de mediano y largo plazo a las necesidades de seguridad, salud y educación.

En materia de seguridad urbana, el Gobierno fortalecerá la función de primera autoridad de policía que tienen los mandatarios locales por mandato constitucional, de manera que se logren niveles estratégicos y sostenibles de coordinación con la Policía Nacional y las demás entidades,

3 Registro Unico de Población Desplazada-Red de Solidaridad Social.

4 Ministerio de Defensa Nacional. Informe anual sobre derechos humanos y DIH 2001.

tanto del orden nacional como territorial, con competencias en la prevención, disuasión, control de la violencia, el delito y la contravención.

En cumplimiento de sus deberes constitucionales, el Gobierno promoverá la participación y la cooperación ciudadanas para con las autoridades, y en particular la solidaridad que exige el estado social de derecho. Se requiere del apoyo de todos los colombianos para la prevención del terrorismo y la delincuencia, que va desde la participación en el diseño de los planes locales de seguridad hasta el suministro de información relacionada con los diferentes actores criminales que operan en el territorio nacional.

La diversidad de factores que afectan la seguridad, la descomposición de las mismas organizaciones armadas ilegales y su frecuente fusión con la delincuencia local llevan a pensar en soluciones que contemplen las particularidades locales. De ahí la importancia de los Consejos Territoriales de Seguridad y de la participación activa de la sociedad civil en el diseño de las políticas de seguridad) En este sentido, las acciones del Estado se estructurarán alrededor de la problemática local, con la participación de las autoridades territoriales.

La política de control del territorio y defensa de la soberanía nacional buscará la acción coordinada del Estado. Se realizará bajo la dirección del Presidente de la República, con la coordinación y supervisión del Consejo Superior de la Seguridad y Defensa Nacional. En el ámbito territorial, la coordinación estará a cargo de los gobernadores y alcaldes, asistidos en esta labor por consejos departamentales, regionales, metropolitanos y municipales de seguridad. Se adelantarán las iniciativas necesarias para lograr un mayor desarrollo y fortalecimiento institucional del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Así mismo, se desarrollarán mecanismos jurídicos para contener la violencia como la Ley de Defensa y Seguridad y demás regulaciones que se requieran para una adecuada implementación de la política.

a) Fortalecimiento de la Fuerza Pública, la inteligencia y la capacidad disuasiva

La Fuerza Pública será fortalecida como una organización de carácter dinámico, cuyas características profesionales incluyan el dominio basado en la experiencia, el aprendizaje prolongado, el sentido de grupo, series de normas y conocimientos prácticos, así como pautas de actuación y ética. Habrá una observancia rigurosa de los derechos humanos y un estricto acatamiento del Derecho Internacional Humanitario, como lo exigen la Constitución y la Ley. Paralelamente se adoptará un diseño institucional que fortalezca los servicios de inteligencia para contar con información actualizada, completa y confiable en un tiempo mínimo, y se fortalecerá la capacidad disuasiva del país frente a posibles amenazas externas.

i. Profesionalización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares

Las Fuerzas Militares tienen la responsabilidad de garantizar la soberanía y la integridad territorial, así como las condiciones de seguridad necesarias para que las entidades del Estado puedan cumplir su misión. Para este propósito las Fuerzas Militares se fortalecerán en tres aspectos principales:

• *Soldados profesionales.* En desarrollo del proceso de profesionalización y fortalecimiento de las Fuerzas Militares, el Gobierno Nacional continuará con la incorporación de nuevos contingentes de soldados profesionales. Dichos soldados, debidamente equipados, entrenados y educados en el respeto por los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, permitirán sostener y profundizar el cambio sustancial en la conducción de las operaciones de la Fuerza Pública y contribuirán de manera directa con el logro de condiciones básicas de seguridad.

• *Reforma del servicio militar obligatorio y soldados de apoyo.* El servicio militar obligatorio será reformado, mediante un proyecto de ley que el Gobierno Nacional presentará al Congreso de la República. Se cumplirá este deber en condiciones transparentes, democráticas y sin discriminación alguna. Todos los jóvenes prestarán el servicio en igualdad de condiciones, independientemente de su nivel educativo, condición social, raza o religión. Igualmente, el servicio militar del soldado campesino está siendo fortalecido, para ampliar la posibilidad de que los soldados presten el servicio militar en sus lugares de origen, cuando viven en zonas rurales. Esta modalidad del servicio militar permitirá a un mayor número de soldados mantener sus vínculos con la comunidad. De igual forma, se establecerán lineamientos para que todos los jóvenes reciban entrenamiento militar como profesionales de la reserva y sean colaboradores permanentes de la fuerza pública. La docencia obligatoria se constituirá en alternativa. Cuando las circunstancias económicas, sociales, y del número del pie de fuerza de los estamentos militares, lo ameriten, se eliminará el servicio militar obligatorio, sin desmedro de la implantación del servicio social y civil obligatorio.

ii) Profesionalización y fortalecimiento de la Policía Nacional

El Gobierno Nacional tiene como prioridad incrementar el pie de fuerza con el fin de que la Policía pueda retornar a aquellos municipios donde no tiene presencia, fortalecerla donde esta es débil y aumentarla en las principales ciudades para prevenir y enfrentar los delitos de mayor impacto social y evitar posibles atentados terroristas. Para lograr este objetivo, se avanzará en las siguientes líneas de acción:

• *Fortalecimiento de la seguridad en el área rural.* Esta estrategia busca la reactivación de 157 estaciones en municipios en donde estas han sido destruidas. Se crearán 62 escuadrones móviles de carabineros a lo largo del territorio nacional. De estos escuadrones, un número de hombres será destinado a la Unidad de Intervención y Reacción de la Policía de Carreteras (UNIR) y los Grupos de Acción Unificada para la Libertad Personal (Gaula). En dichos escuadrones se sustituirán auxiliares bachilleres por patrulleros profesionales. Se crearán contingentes policiales de apoyo, en el mismo sentido enunciado para el programa de soldados de apoyo.

• *Fortalecimiento de la seguridad en el área urbana.* Esta estrategia busca fortalecer la capacidad de vigilancia pública de la Policía Nacional. Para ello, se ampliará el pie de fuerza de agentes y personal de cuadros y se aumentará el patrullaje en las ciudades. Se profundizará el crecimiento del programa de *Policía Comunitaria* como mecanismo de acercamiento a la comunidad y promoción de la seguridad de barrio a través de las escuelas y frentes de seguridad. Así se fortalecerá la naturaleza civil de la institución y se extenderá su labor a múltiples cuestiones de interés común, como la convivencia y otros asuntos menores. Esta aproximación redundará en una mayor fortaleza y legitimidad institucional que, a su vez y con certeza, derivará en mayor cooperación ciudadana.

• *Capacitación y profesionalización de la Policía.* Para el fortalecimiento de las demás funciones que le competen a la Policía Nacional, se mejorarán los procesos de capacitación y profesionalización del personal de la institución, a través de la modernización de la base tecnológica que soporta las operaciones de policía y la investigación en las áreas de ciencias forenses y criminalística.

iii) Fortalecimiento de la Inteligencia

La Inteligencia es tal vez el insumo más importante que debe tener el Estado para enfrentar las amenazas a su seguridad y prevenir las acciones de los grupos armados ilegales., El Gobierno Nacional adoptará un diseño institucional para garantizar la eficiencia en la coordinación de la información que le posibilite al DAS, como orientador del sector administrativo de inteligencia y seguridad del Estado, el correcto direccionamiento, planeación y análisis de inteligencia.

• *Dirección y planeación.* El Presidente de la República, en cumplimiento de su misión constitucional y como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, dirigirá la inteligencia estatal y confiará la planeación de la inteligencia estratégica de Estado al DAS, como organismo civil que velará por garantizar la seguridad nacional interna y externa del Estado colombiano, con el apoyo del Ministerio de Defensa Nacional

• *Recolección, y procesamiento de la información.* La recolección y el procesamiento de la información estarán a cargo de la Fuerza Pública, el DAS y otros organismos de seguridad y agencias estatales. Se incentivará la especialización, la cooperación y la complementariedad entre ellas. La ciudadanía también será parte fundamental en la fase de recolección de la información[5].

---

[5] Tal como se verá en la sección de promoción de la cooperación ciudadana.

• *Promoción y difusión de la información.* La producción y difusión de los análisis de inteligencia estratégica estarán a cargo del DAS, el cual los transmitirá al Presidente, y a cualquier otra instancia del Estado que los requiera. De otra parte, la producción y difusión de los análisis de inteligencia táctica serán efectuados por el DAS y el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la integración de los productos de cada una de sus diferentes agencias. Tales informes se coordinarán para las operaciones tácticas cuando esto sea necesario.

• *Cooperación internacional.* El Gobierno Nacional, consciente de que el terrorismo es una amenaza que no conoce fronteras, promoverá la cooperación internacional en materia de intercambio y flujo oportuno de información de inteligencia con las diferentes agencias. Implementará así, los lineamientos establecidos por las Naciones Unidas en la Resolución 1373 de 2001.

Igualmente, se destinarán los recursos técnicos necesarios para mejorar la eficiencia del ciclo de inteligencia. Para ello, se buscará proveer a las diferentes instancias con equipos de última tecnología, compatibles, y con bases de datos comunes, que permitan obtener una inteligencia de calidad para enfrentar a los grupos armados ilegales.

iv. Desarticulación de las finanzas de grupos terroristas y del problema de las drogas ilícitas

La lucha contra los grupos terroristas, de narcotraficantes y de delincuencia transnacional organizada se centrará en el ataque a sus estructuras financieras. En tal sentido, se reforzarán los controles a los movimientos en el sistema financiero y de valores, con la implementación de los lineamientos establecidos por las Naciones Unidas en la Resolución 1373 de 2001. Además, se perseguirán los bienes de dichas organizaciones y se harán realidad los ajustes realizados en la legislación para que la figura de la extinción de dominio sea un instrumento eficaz de lucha contra el crimen. Paralelamente, se adelantarán esfuerzos que permitan restringir el secreto bancario y congelar los activos derivados de su accionar. A escala local, se implementarán mecanismos tendientes a evitar que las finanzas municipales sean utilizadas para financiar actividades terroristas o de apoyo a estos grupos y se reforzará la inteligencia para identificar aquellos negocios lícitos que sirven de fachada para la financiación de las organizaciones criminales y terroristas.

iv) Fortalecer la capacidad disuasiva frente a posibles agresiones externas

Se mantendrá la capacidad disuasiva frente a posibles amenazas externas mediante el mantenimiento y modernización del material estratégico existente. Se garantizará, de manera coordinada con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la soberanía e integridad de las aguas marinas y submarinas, de la plataforma continental, los territorios insulares, las fronteras terrestres, los ríos internacionales y el espacio aéreo, así como la protección y preservación de los recursos naturales y el medio ambiente de la Nación. En el mismo sentido, el Gobierno, a través de la Comisión Intersectorial para el Desarrollo Fronterizo, se convertirá en un promotor del desarrollo fronterizo a través de acciones y esfuerzos coordinados con el sector privado, que además de garantizar el bienestar de los ciudadanos, generen una dinámica económica y social capaz de neutralizar las amenazas a la soberanía del territorio y a su población.

Paralelamente, con el fin de evitar la migración de factores generadores de violencia de un país al otro, el tráfico ilícito de bienes y el tránsito no autorizado de personas en zonas fronterizas, se revitalizará el acercamiento y la cooperación con las Fuerzas Armadas y de Policía y organismos de seguridad de los países vecinos. Para ello, se dará continuidad a la realización de operaciones que contribuyan a desarticular y neutralizar el accionar de los actores armados al margen de la ley.

En el plano regional, el Estado colombiano fortalecerá su gestión en materia de seguridad en los procesos de integración. En tal sentido, incrementará su capacidad propositiva y de interlocución y dinamizará la diplomacia militar a partir de un plan de acción con objetivos a cinco y diez años, tendientes a neutralizar mediante la cooperación militar las amenazas a la seguridad regional.

En el plano de la cooperación internacional, se propenderá por enfrentar, además de las amenazas externas convencionales, aquellas de carácter transnacional e irregular como el problema de las drogas, el terrorismo, el tráfico ilegal de armas, el tráfico humano, el contrabando y las migraciones ilegales, entre otras.

b) Promoción de la cooperación ciudadana

El Gobierno Nacional promoverá e incentivará la cooperación voluntaria y patriótica de la ciudadanía a la Fuerza Pública para que proporcione información relacionada con las organizaciones armadas al margen de la ley y la delincuencia. El ciudadano es quien mejor conoce su entorno inmediato y, por ende, las situaciones de inseguridad que permean su vida cotidiana. Por ello se convierte en un actor indispensable y estratégico en la definición de la seguridad y en el apoyo, respaldo y colaboración con las autoridades.

Se busca, entonces, que los ciudadanos cumplan con su deber de apoyar el esfuerzo estatal de brindar seguridad, y de este modo acompañen al Estado y se sientan respaldados por este. El núcleo inicial de este apoyo lo constituye la conformación de redes de cooperación. Igualmente se pretende incentivar la participación a través de esquemas de recompensas y contar con el apoyo de los medios de comunicación.

i) Redes de cooperación

Este esquema de apoyo estará constituido por un millón de ciudadanos en las zonas rurales y urbanas del territorio nacional, quienes participarán voluntariamente en redes de cooperación.

ii) Programas de recompensas

De manera paralela, el Gobierno Nacional implementará un programa de recompensas para los informantes que proporcionen a las autoridades datos oportunos y veraces sobre personas, bienes o actividades relacionadas con los grupos armados ilegales y la delincuencia. En adición a todo lo anterior, se buscará el desarrollo legal del artículo 441 del Código Penal, que establece la obligación de los ciudadanos de informar inmediatamente a la autoridad sobre el conocimiento de cualquier indicio, actividad o persona relacionados con actos delictivos y de terrorismo.

iii) Apoyo de los medios

El Gobierno Nacional convocará a los medios de comunicación para que de manera concertada establezcan acuerdos de autorregulación orientados a atenuar el impacto de las acciones terroristas en la opinión pública. En estos acuerdos se tratarán temas como la transmisión en directo de actos terroristas, comunicados y entrevistas de organizaciones e individuos que realicen dichos actos y la protección de la identidad de las personas que los presencien.

c) Protección a la infraestructura económica

El Gobierno coordinará las actividades de las instituciones del sector seguridad y defensa, y definirá una política de protección a la infraestructura con el fin de: a) disminuir los costos generados por la inseguridad y asumidos por la población; b) disminuir los riesgos en los proyectos que requieren participación privada; y c) aprovechar mejor la infraestructura.

En relación con la comercialización ilícita de hidrocarburos y sus derivados, el Gobierno coordinará los programas de instituciones de seguridad y defensa para reducir tanto el hurto de hidrocarburos y sus derivados como su contrabando, mínimo en un 60%. Así mismo, diseñará un programa de seguridad con el fin de permitir el desarrollo de las actividades de las compañías especializadas en la exploración de hidrocarburos.

Se desarrollarán programas tendientes a prevenir y eliminar los ataques terroristas contra la infraestructura carbonífera (minas, líneas férreas y terminal); vial (troncales y puentes); eléctrica (hidroeléctricas, termoeléctricas, redes de distribución) de telecomunicaciones; fluvial; de puertos y aeropuertos; de servicios (acueductos) y petrolera (campos, oleoductos y terminal). Para tal fin, se ha diseñado una estrategia que contempla la conformación de un sistema de información confiable, la realización de operaciones ofensivas y el apoyo de la Policía Judicial y de entes externos.

i) Sistema de información confiable

Se aspira a conformar un sistema que combine la información de inteligencia, reunida de manera conjunta, con la proveniente de la ciudadanía; el patrullaje permanente de puntos críticos, por parte de la Fuerza Pública, y la creación de unidades de reacción inmediata que actúen cuando no haya sido posible prevenir los delitos.

ii) Operaciones ofensivas

La estrategia también contempla la realización de operaciones ofensivas en las zonas de asentamiento e influencia de los grupos ilegales, por lo general diferentes a los lugares donde estos ejecutan atentados.

iii) Apoyo de la Policía Judicial

De otra parte, la labor de la Fuerza Pública será apoyada por los organismos que cumplen funciones de policía judicial los cuales, agrupados en equipos de trabajo no jerarquizados, conformarán unidades de investigación, operación y judicialización que permitirán llevar procesos penales mejor sustentados y juzgar a las personas sindicadas de atentar contra la infraestructura económica del país. Estos grupos estarán apoyados por funcionarios del Ministerio Público, quienes velarán por la estricta observancia de las garantías procesales.

iv) Apoyo internacional

Para el desarrollo de esta iniciativa, se buscará el apoyo técnico y financiero internacional, así como la participación de la empresa privada a través de aportes económicos y de medios y se promoverá el correcto uso de las regalías provenientes de las actividades petroleras y mineras, y de la inversión social hecha por parte de las empresas.

El actual Gobierno dará alcance a la iniciativa regional andina, no sólo en materia de lucha contra las drogas ilícitas, sino que también ha manifestado su interés en hacerlo extensivo a problemas relacionados con actos terroristas que se presenten dentro del territorio nacional. Para ello se contará con recursos económicos enmarcados en el plan de ayuda del Gobierno de Estados Unidos para la protección de la infraestructura energética, minera y de petróleos. De igual forma, se buscará la autorización para usar equipos militares entregados al país en el marco de dicha ayuda, en este caso los helicópteros, para la lucha contra los grupos ilegales.

d) Seguridad urbana

El Gobierno, comprometido con una reducción drástica de la criminalidad urbana, fortalecerá la capacidad de manejo civil y descentralizado de estos problemas, en cabeza de los alcaldes y secretarios de gobierno. Contará para ello, con el apoyo estratégico de las autoridades judiciales y de la Policía Nacional en materia de prevención, disuasión y control del delito, con el objetivo de hacer de las ciudades colombianas espacios viables, competitivos y sostenibles.

La seguridad urbana no se agotará en el terreno de la criminalidad y la delincuencia. Dentro del marco de la Seguridad Democrática, habrá compromisos claros frente a otros fenómenos como violencia intrafamiliar, violaciones a normas de tránsito o comportamientos que atentan contra las normas de los códigos de policía que perturban de manera grave e importante la vida en sociedad.

i) Diseño y planeación

El Consejo Superior de Defensa y Seguridad se constituirá en una instancia de diseño, planeación y coordinación de una estrategia que contenga los lineamientos generales de la política, la disposición de herramientas legales y la provisión de líneas de asistencia técnica. Estas deben permitir a las autoridades administrativas locales diseñar y operar políticas públicas en la materia y promover la cooperación horizontal de experiencias exitosas entre ciudades.

ii) Acción de las autoridades locales

La seguridad urbana y la rural estarán en cabeza de todos los mandatarios locales del país, ya que ellos son la primera autoridad de policía en el ámbito municipal. Los alcaldes promoverán la interinstitucionalidad mediante la coordinación de los diferentes entes del orden nacional y local que operan en el municipio y promoverán el desarrollo de acciones en plena correspondencia con los asuntos nacionales y las necesidades locales. Para ello, se fortalecerá la dinámica de los Consejos Municipales de Seguridad, con la votación de los instrumentos jurídicos y las facultades para que los alcaldes los creen en sus respectivos municipios.

Así mismo, para instituir la transparencia y el derecho a la información, los alcaldes fomentarán la participación comunitaria en el diseño de las políticas y el control ciudadano de las acciones estatales. Los Consejos Municipales de Seguridad serán los espacios idóneos para la promoción de la participación ciudadana a través de consultas realizadas a sectores de la sociedad acerca de las necesidades e iniciativas en términos de seguridad y convivencia. Así mismo, se impulsará la responsabilidad social.

iii) Reforma al Código Nacional de Policía

Se hace necesaria una urgente reforma al Código Nacional de Policía. Se propenderá por la promulgación de un código único que unifique la normatividad dispersa, recoja la mayor variedad de asuntos posibles y que sea lo suficientemente general. No obstante, tales parámetros deberán respetar el alcance de definición de los asuntos particulares y las especificidades regionales y locales.

e) Implementación del *Programa de seguridad vial*

El Gobierno Nacional implementará, con el concurso de los Ministerios de Defensa y de Transporte, el *Programa de seguridad vial* con el objeto de garantizar el derecho a la libre circulación de las personas por el territorio nacional, estipulado en el artículo 24 de la Constitución Política de Colombia de 1991; para incentivar el intercambio comercial entre las regiones; para reactivar el turismo; y para permitir el transporte de carga y mercancías desde y hacia los principales puertos del país.

La parte operativa de este programa estará a cargo de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, mientras que los miembros de las redes de informantes cooperantes lo apoyarán con información que permita a las autoridades impedir cualquier acto que restrinja la circulación en las vías y contrarreste la piratería. Inicialmente, el programa se implementará en los principales ejes, extendiéndolo luego a las demás carreteras que conforman la malla vial del país.

f) Comunicaciones para la paz

En el marco del modelo de Seguridad Democrática, el Gobierno Nacional desarrollará el programa *Comunicaciones para la Seguridad Democrática*, el cual pretende: a) ampliar la cobertura de las comunicaciones en todo el país, especialmente en las principales vías, con el fin de apoyar las estrategias para la reducción del terrorismo, el secuestro y la piratería terrestre; b) instalación y puesta en marcha de un número único nacional de emergencias, que sirva para la comunicación efectiva entre los ciudadanos y las diferentes entidades de seguridad, atención y prevención de desastres. Este proyecto comprende la puesta en funcionamiento de centros de despacho integrados en todo el territorio nacional, mediante el número único nacional de emergencias.

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

Entre 1980 y 2001, el área cultivada con coca en el país pasó de 3.500 a 144.807 hectáreas, lo que indica un crecimiento del 25,6% anual. Este aumento vertiginoso coincide con la reducción de esos cultivos en Perú y Bolivia. Colombia en la actualidad produce más del 70% de la hoja y de la cocaína. Del total nacional el 72,8%[6] se sitúa en la región andina. En menores proporciones, el país produce marihuana y heroína. Colombia se convirtió en el cuarto productor mundial de opio con un área total cultivada de amapola de 4.273 hectáreas (gráficos 5 y 6)[7].

La mayor presencia de cultivos de coca se concentra en los departamentos de Putumayo (37%), Guaviare (15%), Caquetá (14%), Meta (7%) y Norte de Santander (7%). Por su parte, los cultivos de amapola se ubican principalmente en Cauca (26%), Nariño (25%), Tolima (18%), Huila (16%) y Cesar (8%).

---

[6] El comportamiento de los cultivos de coca ha sufrido una recomposición intrarregional, manteniendo invariable el área total de la región en cerca de 200 mil hectáreas.

[7] En 2000, Myanmar y Afganistán controlaban el 85,9% de la producción mundial, con 190.871 hectáreas, seguidos por Laos con 8,6% (UNDCP, 2001).

GRAFICO 5

Evolución de los cultivos ilícitos en Colombia

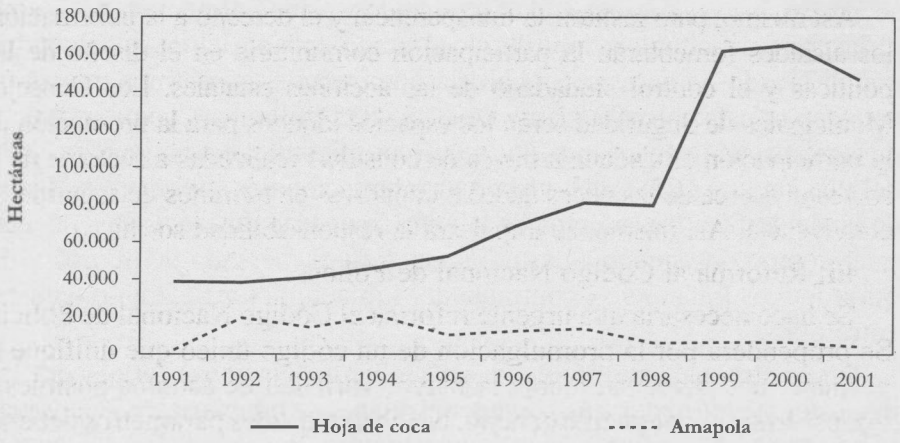
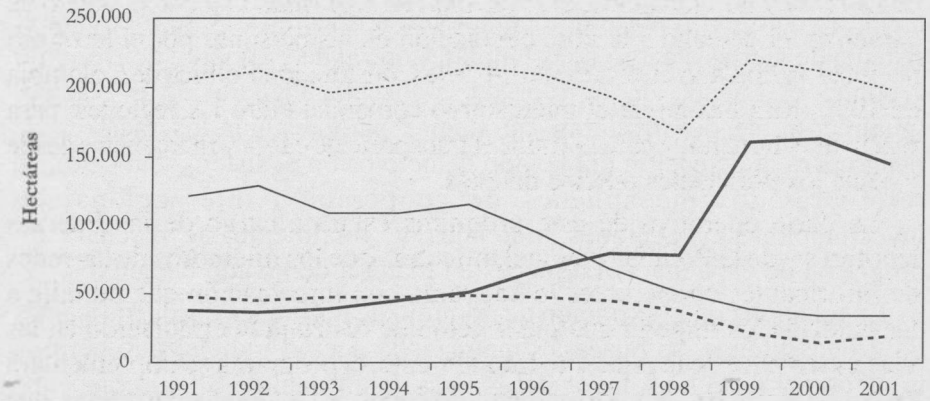


GRAFICO 6

Composición de los cultivos de coca en Bolivia, Colombia y Perú



En términos económicos, la producción de hoja de coca asciende a 327 mil toneladas al año, transformables en 634 toneladas de base de coca con un valor aproximado de US$576 millones al año. A su vez, esta base de coca puede generar 604,2 toneladas de cocaína con un valor en ingresos netos esperados del orden de US$1,758 millones[8]. En cuanto a los cultivos de amapola, estos producen 57,1 toneladas de látex, de las cuales se extraen 4,9 toneladas de heroína con un valor en ingresos netos esperados de US$176 millones al año[9].

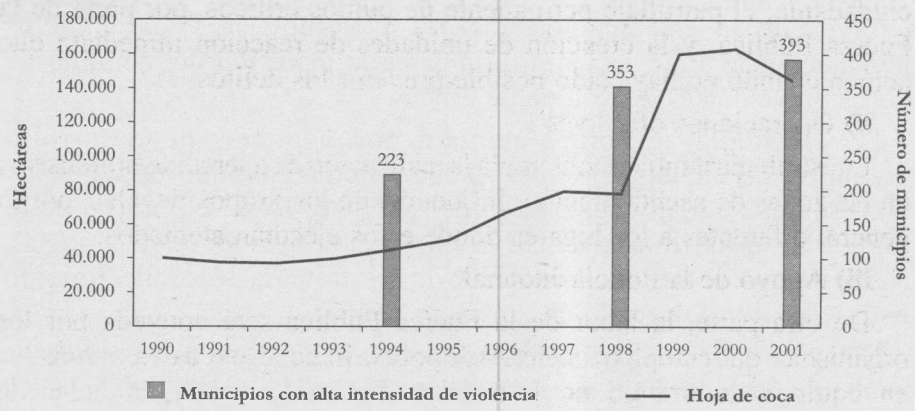
A pesar de localizarse en zonas marginales de baja aptitud agrícola, los cultivos ilícitos subsisten dada la elevada rentabilidad del negocio en las fases de comercialización y distribución, y por su condición de cultivos no perecederos, lo que favorece su recolección, transporte y comercialización. Aunque en los primeros eslabones de la cadena[10] el negocio no ofrece un margen sustancial de ganancia para los cultivadores y procesadores[11], la expansión de la frontera agrícola está determinada por una poderosa estructura de producción en cadena que garantiza la disponibilidad de recursos para cultivar, procesar y distribuir el alcaloide.

La inserción creciente tráfico ilícito de drogas en el país ha proporcionado una fuente abundante y estable de financiación a los grupos armados ilegales lo que les ha permitido incrementar su pie de fuerza y expandir sus actividades militares[12]. La protección de mayores extensiones de cultivos ilícitos por parte de las organizaciones armadas y el control del comercio local de la droga[13], incrementó la producción bruta de cocaína. Así, esta actividad se constituyó en una de las principales fuentes de recursos para estas organizaciones. Se estima que entre 1991 y 1996, US$470 millones que representan el 41% de los ingresos de las Farc provino del negocio ilegal de las drogas. Así mismo, se estima que los grupos de autodefensa obtienen cerca de US$200 millones, un 70% de sus ingresos, de estas actividades.

La expansión del tráfico de drogas ilícitas, también ha permitido a los grupos armados incrementar la intensidad de sus acciones. La presencia activa de estos grupos[14], medida a través de municipios afectados por acciones armadas, aumentó un 60%, al pasar de 223 localidades en el período 1990-1994, a 393 municipios entre 1995 y 2001 (Gráfico 7).

GRAFICO 7

Evolución de la intensidad del conflicto y de los cultivos de coca



En materia de erradicación, entre 1998 y 2001, se fumigaron un total de 254.783 hectáreas, es decir, un promedio de 63.696 cada año. Esto indica una tasa de crecimiento de hectáreas fumigadas de 32,62% para dicho período. Si se contrasta esta tendencia con la caída en el número de hectáreas cultivadas, se puede sugerir que esta actividad represiva empieza a mostrar los resultados esperados: la tasa a la que se destruyen hectáreas cultivadas, supera la tasa a la que se siembran.

En cuanto a las labores de interdicción a cargo de la Fuerza Pública, entre 1998 y 2001, se evitó la llegada a los mercados nacionales e internacionales de 1.796 toneladas de coca (449 al año) gracias a la incautación de hoja, base, y cocaína. Esto supone una tasa de crecimiento en la interdicción del 22,63% entre 1998 y 2001. De otro lado, entre 1998 y 2001 las capturas crecieron en un 714%, mientras que la destrucción de laboratorios y pistas creció 424,6% y 41% respectivamente, en el mismo período.

Finalmente, además de la invaluable pérdida de vidas de numerosos funcionarios y agentes en la represión de las distintas actividades que conforman el problema mundial de las drogas ilícitas y los delitos relacionados, este problema le ha generado al país, desde 1995, costos aproximados de 11,38 billones de pesos, equivalentes a un 1,08% anual del PIB de 2000[15]. Este costo incluye, entre otros, gastos del gobierno en la ejecución de la política de contención, pérdida de productividad de los consumidores, pérdida de capital humano por muertes prematuras a causa de las drogas, factores utilizados en la producción de estupefacientes y gastos del Gobierno en la ejecución de la política.

Para resumir, el problema de las drogas ilícitas produce efectos nocivos sobre la gobernabilidad democrática como resultado de la intensificación de la lucha armada, el deterioro de la economía, el debilitamiento de las instituciones, de las redes de la organización social y de la confianza. Por lo tanto, el Gobierno Nacional se propone fortalecer la estrategia de combate a dicho problema y los delitos relacionados a través de un enfoque de cadena que permita desarticular las diferentes fases que hacen parte del negocio y obtener una mayor integralidad y eficacia de las acciones adelantadas.

---

8 Ingresos netos de decomisos, incautaciones internacionales y costos de transporte.

9 Cálculos DNP-GIE.

10 Siembra, recolección y procesamiento de la hoja constituyen las primeras etapas del negocio.

11 Se estima que en promedio las familias reciben un ingreso mensual de 500 mil pesos en las regiones de mayor concentración de cultivos de coca (Uribe, 2000).

12 Las utilidades anuales repatriadas por el negocio se calculan en 2,4% del PIB (Cálculos del DNP-DJS).

13 Mediante el cobro de impuestos al gramaje a los cultivadores, procesadores y traficantes de coca, amapola y heroína.

14 Un municipio tiene presencia activa cuando se desarrolla al menos una acción en promedio al año de algún grupo armado durante el período de análisis (Echandía, 1998). El conflicto armado y las manifestaciones de la violencia en las regiones de Colombia. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Bogotá.

15 Cálculos DNP-DJS.

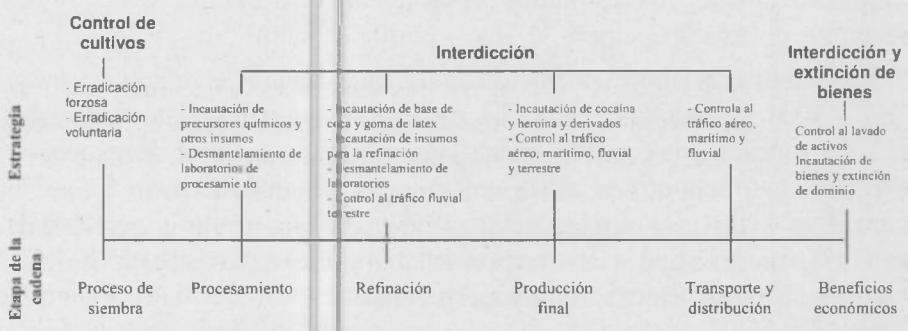
Ante el explosivo aumento de los cultivos ilícitos y la producción de drogas, la estrategia reforzará los mecanismos de interdicción sistemática, incluyendo el control al lavado de activos y al tráfico de armas. Adicionalmente, fortalecerá las acciones de control a los cultivos ilícitos a través de la erradicación forzosa y voluntaria y dará mayor preponderancia a las acciones dirigidas a la extinción del dominio de bienes provenientes del tráfico de drogas.

La estrategia se complementará con acciones de desarrollo alternativo orientadas a proveer opciones lícitas para que los pequeños cultivadores se mantengan fuera del negocio. Dado el énfasis de la política de desarrollo alternativo en inversión productiva y social, esta se incluye como un componente de la estrategia de fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto.

Sobre la base de estas consideraciones, se propone una política de combate a los diferentes aspectos del problema de las drogas ilícitas, a saber: a) control a los precursores químicos; b) interdicción de la producción, la fabricación y el tráfico; c) desarrollo de políticas para la reducción de la demanda; y d) lavado de activos y el tráfico ilícito de armas (Gráfico 8).

GRAFICO 8

Estrategia integral de combate a las drogas ilícitas



a) Desarticulación del proceso de producción, fabricación, comercialización y consumo de drogas

i) Control a cultivos ilícitos

El principal mecanismo de control de cultivos será la erradicación, la cual contemplará dos modalidades: forzosa y voluntaria. La erradicación forzosa por aspersión aérea será el elemento disuasivo de la política frente a la vinculación de la población en el cultivo y estará orientada a la destrucción focalizada de las áreas que concentran la producción. Esta actividad se adelantará a través de tres fases integradas: detección, aspersión y verificación.

La detección tendrá por objeto identificar, caracterizar y especializar las áreas afectadas por cultivos, así como determinar las zonas de exclusión basada en imágenes satelitales, aerofotografías e información del *Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos*. En la fase de aspersión se adelantarán operaciones planificadas de erradicación acompañadas por las autoridades ambientales y los organismos de control del orden nacional y departamental. Por último, en la fase de verificación se evaluará el cumplimiento de los parámetros técnicos y se elaborarán los informes de resultados de la operación. Para asegurar el éxito de estas actividades, el Gobierno reforzará los sistemas de información satelital y la capacidad logística para incrementar la precisión y eficacia de las labores antinarcóticos. Paralelamente se fortalecerá a la Dirección Nacional de Estupefacientes para atender y resolver las quejas a que de lugar la erradicación forzosa.

Por su parte, la modalidad de erradicación voluntaria pretende estimular la desvinculación de los productores a través de acuerdos colectivos de erradicación y no resiembra sobre la base de mecanismos claros de verificación y sanción. Esta modalidad se articulará con los programas de desarrollo alternativo, los cuales harán énfasis en la sustitución de cultivos a través de proyectos de desarrollo forestal, restauración del bosque y servicios ambientales bajo esquemas de subsidios condicionados a la reducción en el área afectada.

ii) Control al lavado de activos y extinción de dominio

La proliferación de actividades delictivas como la extorsión, el secuestro, la evasión fiscal, el contrabando y principalmente el problema de las drogas ilícitas han contribuido al incremento de delitos relacionados con el lavado de activos. Se calcula que durante los últimos tres años, entraron al país aproximadamente US$5,855 millones[16] como producto de la repatriación de los ingresos de narcotraficantes, equivalentes a 2,4% del PIB anual y a 22% de las reservas internacionales que posee el Banco de la República. Los efectos de la entrada de este dinero al país pueden traer como consecuencia perturbaciones en el mercado de divisas y de otros activos financieros, contrabando, subfacturación de importaciones, entre otras.

Para enfrentar este problema, el Gobierno Nacional fortalecerá las disposiciones en materia de prevención relativas a fiduciarias, cooperativas solidarias y financieras y, adicionalmente, reforzará las instancias institucionales especializadas en la detección, control y penalización, teniendo en cuenta las exigencias del Grupo de Acción Internacional contra el Lavado de Dinero.

Como complemento de lo anterior, se continuará con el proceso de mejoramiento del reporte de operaciones sospechosas y se mejorará el sistema de alertas a cargo de la Unidad Central de Extinción de Dominio y contra el Lavado de Activos de la Fiscalía General de la Nación. Igualmente, se desarrollarán estrategias para evaluar los factores de riesgo para la detección del lavado de activos en el sistema bancario, se reforzarán los mecanismos de cooperación internacional en investigaciones y acciones judiciales y, finalmente, se diseñará un programa de capacitación a jueces en materia de lavado de activos.

En relación con la extinción de dominio de los bienes de los traficantes de drogas ilícitas, se buscará dinamizar la acción judicial que permita transferir el derecho a favor del Estado de un total de 38.400 bienes[17], entre vehículos e inmuebles rurales y urbanos que a la fecha han sido incautados y puestos a disposición de la Dirección Nacional de Estupefacientes para su administración y cuidado. El Gobierno ha modificado la legislación para independizar el proceso que se le inicia a los bienes de aquel que se le sigue a los sindicados.

Por último, se implementará un sistema de información que permita identificar y caracterizar los bienes y activos que sean incautados y puestos a disposición del Estado, de manera que puedan convertirse de manera rápida en una fuente de recursos para la ejecución de distintos programas o proyectos relacionados tanto con el combate al problema y sus efectos, como con otros programas de desarrollo nacional.

iii) Prevención del consumo de drogas

El consumo de drogas en Colombia viene en aumento. Mientras en 1996 se estimó que el 0,9% de la población entre 10 y 24 años había consumido cocaína alguna vez en la vida, en 1999 esta proporción ascendía a 3,5%, y para 2001 llegaba al 4,5%[18]. El consumo de marihuana presenta un comportamiento similar: para 1996 un 5,4% de los colombianos en dicho rango de edad había probado esta droga al menos una vez en su vida, y para 1999 lo había hecho el 9,2%, cifra que permaneció constante hasta 2001. Además, en este período, el consumo de otras sustancias psicoactivas legales como el tabaco, el alcohol y los tranquilizantes creció en proporciones similares. Este panorama empeora con la entrada al mercado colombiano de las llamadas drogas sintéticas como el éxtasis, cuyo poder adictivo es mucho mayor al de las drogas de origen natural y la facilidad de su producción y tráfico aumenta el riesgo de incrementar su consumo. El costo asociado con el consumo de drogas, generado por la pérdida de capital humano, pérdida de productividad

16 Cálculos: Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación.

17 A la fecha se han extinguido 61 bienes incautados.

18 Fuentes: Estudio Nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas Colombia, 1996. Dirección Nacional de Estupefacientes (18.770 personas encuestadas). Presidencia de la República, Programa Rumbos. Sondeo nacional de consumo de drogas en jóvenes de 10 a 24 años (305.869 personas encuestadas), 1999. Ibídem, (200.876 personas encuestadas). 2001.

laboral y escolar, gastos en atención de emergencias y tratamiento, se estima en $750.790 millones de pesos[19].

La estrategia del Gobierno Nacional para la prevención del consumo de drogas abordará el campo educativo, laboral, familiar y comunitario, con la activa participación de la ciudadanía y las entidades gubernamentales y no gubernamentales que trabajan el tema. El Consejo Nacional de Estupefacientes orientará la política de prevención y tratamiento al consumo de drogas.

Adicionalmente,

• Se robustecerán las medidas que controlen a los centros o instituciones de atención, tratamiento y rehabilitación integral del consumo de sustancias psicoactivas, tanto públicas como privadas.

• Los bienes incautados al narcotráfico serán empleados también para atender pacientes con adicción a las drogas psicoactivas en sus necesidades clínicas y terapéuticas, con asistencia social correlativa:– alojamiento y manutención hasta su recuperación total.

• Se impulsará la investigación, la evaluación y los sistemas de información, esenciales en la toma de decisiones y seguimiento de políticas relacionadas con la prevención, tratamiento y rehabilitación.

• Finalmente, el Gobierno Nacional continuará en la búsqueda de cooperación internacional, para intercambiar experiencias con otros países en la implementación de políticas frente al consumo.

iv) Interdicción y control al tráfico de armas

La interdicción será sistemática y estará dirigida a controlar el comercio ilegal de insumos y drogas, desmantelar los laboratorios para el procesamiento, interceptar los medios de transporte (aéreo, marítimo, fluvial y terrestre); e incautar los recursos generados por el tráfico de drogas ilícitas. Esto incluye, además, acciones para reducir el comercio ilegal de armas, factor facilitador de la dinámica expansiva del problema de las drogas en Colombia.

Para ello, el Gobierno se propone fortalecer la capacidad del Estado a través del entrenamiento de su personal y la dotación de equipos especializados que permitan realizar un control efectivo que incremente las tasas de incautación y decomiso. Adicionalmente, para que la interdicción se convierta en el eje de la estrategia antinarcóticos, se fortalecerá la organización operativa de los tres componentes de la Armada Nacional, integrado por las unidades de superficie, submarinas y aéreas; por la Infantería de Marina y el de Guardacostas. De la misma manera, se buscará mejorar la infraestructura operativa de la Fuerza Aérea Colombiana, entidad que continuará con las operaciones de interdicción aérea contra el problema de las drogas ilícitas y las misiones de vigilancia permanente, inteligencia y reconocimiento a lo largo y ancho del territorio nacional.

Igualmente, se convocará la acción internacional y se demandará una mayor capacidad de los países para fortalecer los sistemas de inteligencia y cooperación para restringir el tráfico ilegal de precursores químicos, detectar las rutas y controlar el lavado de activos. Así mismo, se continuará la gestión de cooperación internacional para obtener financiación y donaciones de equipos que mejoren la dotación de la Fuerza Pública y, se buscará apoyo financiero y asesoría técnica para mejorar el entrenamiento militar para las labores antinarcóticos que adelantan las Fuerzas Militares y la Policía.

Paralelamente, el Gobierno colombiano desarrollará una ofensiva diplomática tendiente a negociar instrumentos bilaterales con los países fronterizos para mejorar los controles sobre las rutas de acceso de armas, municiones y explosivos, y apoyará las iniciativas de orden global para regular la importación y exportación de armas de fuego, sus partes, componentes, accesorios, municiones y explosivos.

En cuanto al tráfico ilegal de armas, el Gobierno Nacional desarrollará una serie de acciones puntuales. En el país, dentro del marco de la política de Seguridad Democrática, se pondrá en marcha un sistema de registro unificado de armas de fuego y se incorporará a la legislación nacional la Convención Interamericana contra la Producción y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones y Explosivos y otros materiales relacionados. Así mismo, a través del Departamento de Control al Comercio de Armas, Municiones y Explosivos del Comando General de las Fuerzas Militares, se pondrán en marcha los procedimientos contemplados en el reglamento modelo de la OEA para el control del tráfico internacional de armas, sus partes y componentes, y municiones.

b) Lucha contra la extorsión y el secuestro

Los delitos de secuestro y extorsión se han incrementando sustancialmente en el curso de la última década. Además de incidir de manera creciente sobre más regiones del país y afectar sectores cada vez más amplios de la sociedad, constituyen una fuente importante de financiación de organizaciones armadas al margen de la ley, afectan seriamente el desarrollo económico de la Nación y ahuyentan la inversión.

El Gobierno Nacional considera este problema como un tema de alta prioridad en el marco de su política de Seguridad Democrática, razón por la cual ha decidido poner en el más alto nivel de gobierno la coordinación de acciones contra estos delitos, a través de una fuerza de tarea integrada por miembros del nivel ejecutivo de las diferentes agencias involucradas y con competencias en estos temas. El Gobierno considera fundamental para mejorar la capacidad de lucha contra estos delitos entender que esta lucha no tiene un carácter exclusivamente operativo y lograr que las instancias de coordinación interinstitucional garanticen que se dé mayor preponderancia y se brinde apoyo decidido a todos los demás aspectos importantes, tales como investigación, inteligencia y judicialización.

El Gobierno implementará una política específica de lucha contra la extorsión y el secuestro, enmarcada en la Política de Seguridad Democrática y basada en los siguientes lineamientos estratégicos: a) desarticular judicialmente las organizaciones armadas ilegales dedicadas a la comisión de estos delitos; b) incrementar los rescates de personas en cautiverio; c) mejorar la calidad de la información para la toma de decisiones y los sistemas de información para apoyo de la gestión; d) implementar un sistema de recepción y seguimiento de casos; e) consolidar una agenda internacional de apoyo; f) incrementar la capacidad preventiva del Estado y la ciudadanía y g) fortalecer la capacidad efectiva de todos los responsables de la lucha en las distintas entidades del Estado para producir los resultados requeridos.

La estrategia de lucha contra estos delitos estará fundamentada en las disciplinas sistemáticas de investigación aplicada y evaluación y se orientará hacia la obtención de resultados contundentes a mediano plazo y estratégicos en el largo plazo, sin efectuar modificaciones sustanciales en la estructura actual de las entidades competentes. Para ello, se requiere de un marco normativo potente y estratégico que garantice la claridad y la estabilidad de las reglas de juego alrededor de la lucha contra estos delitos. Así mismo, es necesario diseñar un entorno interinstitucional que permita reducir al máximo la incertidumbre respecto a los límites, competencias y responsabilidades de cada una de las diferentes agencias que participan en la ejecución de la política, en aras de fortalecer su legitimidad, credibilidad y capacidad para prevenir y combatir de manera integral estos crímenes.

Algunas de la iniciativas que se ejecutarán mediante este esfuerzo coordinado serán: la realización de análisis sistemáticos de la extorsión y el secuestro que asegure la cantidad y la calidad de la información requerida para alimentar los procesos de toma de decisiones, su seguimiento y evaluación; la elaboración y actualización permanente de mapas de riesgo de extorsión y secuestro que permitan preparar e implementar estrategias focalizadas de control territorial; la implementación de un sistema integral de recepción de casos y familias de secuestrados y extorsionados que asegure una relación estable entre el Estado y las víctimas y sus familiares y el diseño e implementación de campañas de difusión y capacitación que permita obtener mejores niveles de cooperación y coordinación con las demás agencias gubernamentales, organizaciones estatales y no estatales y la ciudadanía.

3. Fortalecimiento del servicio de justicia

La falta de control y de coordinación– del ejecutivo, la rama judicial, el nivel central y los entes territoriales han generado incoherencia y desorganización en el sistema judicial, llevando a que los propósitos de

[19] Cálculos de la Dirección de Justicia y Seguridad, Departamento Nacional de Planeación.

una justicia pronta, cumplida y eficaz no se haya dado en la realidad. El problema puede definirse de manera general como la persistente incertidumbre de la ciudadanía respecto al acceso, oportunidad, adecuada dimensión, eficacia y eficiencia de la justicia. Se ha generado confusión en la ciudadanía acerca del servicio especializado que cada operador presta, así como sobre el tipo de resolución que ofrece (justicia basada en derecho o justicia basada en equidad)[20].

A lo anterior se suma la falta de información agregada sobre aspectos como demanda, población, condiciones socioeconómicas, tipo de conflicto y oferta existente. Esta deficiencia se constituye en un obstáculo para la realización de un diagnóstico previo que permita distribuir mejor la oferta en el territorio nacional.

Las manifestaciones de las falencias en la organización, funcionamiento y articulación del sistema de justicia son particularmente graves en materia penal. Como consecuencia de ello, la legitimidad de las organizaciones estatales involucradas se ve socavada y se profundiza la percepción de que las mismas son incapaces de trabajar coordinadamente e ineficaces frente a su cometido de prevenir y castigar la comisión de conductas delictivas.

En adición, el país presenta condiciones inmanejables respecto a su normatividad. Es generalizada la existencia de un sinnúmero de normas que regulan una misma materia, sin que haya claridad sobre su vigencia y la prevalencia al momento de su aplicación. Lo anterior redunda en la pérdida de la seguridad jurídica, valor primordial en la consecución de la Seguridad Democrática.

Por su parte, los centros de reclusión, pese a los avances recientes, continúan representando una amenaza latente para la seguridad pública y la integridad de los reclusos y del personal, en donde la autoridad del Estado no se ejerce en los términos requeridos. Si bien esta situación es el reflejo de las debilidades del sistema de justicia criminal y de la falta de coherencia y coordinación entre las diferentes organizaciones, el sistema penitenciario y carcelario exhibe problemáticas particulares.

Las acciones se deben orientar fundamentalmente a organizar, fortalecer y articular los operadores existentes tomando como herramienta el mapa judicial; a limitar la creación de nuevas figuras hasta tanto no se cuente con estudios de impacto; y a fortalecer los sistemas de información y de estadísticas como herramientas básicas para la definición de la política pública y la toma de decisiones en el sector justicia.

a) Racionalización del servicio de justicia

La magnitud de la congestión y la mora judicial acumuladas desde hace más de siete años hace necesario emprender acciones especiales a corto plazo, tales como medidas procesales para buscar una urgente descongestión de casos en las especialidades que lo requieren. Por otra parte, deben desplegarse esfuerzos coordinados con la rama ejecutiva del poder público con el fin de lograr un mayor desarrollo de los mecanismos que permitan canalizar las nuevas demandas de justicia.

Igualmente se requiere avanzar en la identificación de los obstáculos específicos al sistema judicial para la atención de los derechos fundamentales, mediante mecanismos constitucionales como las acciones de tutela, para compatibilizar adecuadamente el ejercicio de una función jurisdiccional ágil y eficiente, con la atención y solución pronta de controversias asignadas a cada jurisdicción. Así mismo, es preciso encontrar soluciones prontas a la fuerte incertidumbre jurídica que genera el sistema vigente de acción de tutela sobre sentencias.

La política de racionalización del servicio de justicia aspira a garantizar el acceso de los ciudadanos al mismo. En este sentido se adelantarán acciones para articular y fortalecer la oferta de justicia y para dar coherencia al ordenamiento normativo en esta materia. Entre ellas están la organización, promoción y divulgación de los operadores del servicio de justicia, la puesta en ejecución de modelos de gestión judicial, y la simplificación y armonización de la normatividad y procesos judiciales. En particular, se continuará con la implementación y fortalecimiento de la carrera judicial. Igualmente, será revisada la regulación en materia de conciliación en derecho y conciliación en equidad) Así mismo, serán desarrollados y consolidados de manera integral los sistemas de información del sector Justicia y robustecido el *Sistema nacional de estadísticas judiciales*. El Consejo Superior de la Judicatura en su plan sectorial de desarrollo, el cual junto con su plan de inversiones se incorpora al presente Plan, propone entre otras, las siguientes acciones:

• Mejorar el acceso a la administración de justicia en los casos de conflictos menores entre ciudadanos; promover y desarrollar los mecanismos de solución de conflictos dentro de la función judicial y articularlos con los mecanismos extrajudiciales a través de una coordinación dinámica con el Ministerio del Interior y de Justicia; proponer mecanismos para la desjudicialización de controversias y fomentar e implementar, dentro de sus competencias, las jurisdicciones de Paz e Indígena.

• Implementar mecanismos para cumplir con el régimen disciplinario aplicable a los servidores judiciales, vigilar la función social que corresponde a los abogados en el ejercicio de su profesión, perfeccionar los sistemas de inspección, auditoría y control interno y difundir la información sobre el estado de la administración de justicia.

• Consolidar la autonomía funcional, administrativa y presupuestal de la rama judicial, mediante la adopción de mecanismos financieros e institucionales que optimicen los procesos de planeación, ejecución y evaluación de la inversión pública en el sector jurisdiccional, y que aseguren una colaboración armónica entre los poderes públicos para el cumplimiento de los objetivos del *Plan sectorial de desarrollo*.

b) Fortalecimiento de la investigación criminal

La gestión de la Fiscalía se orientará fundamentalmente a enfrentar la delincuencia organizada, especialmente la asociada con el problema de las drogas ilícitas, la corrupción, el lavado de activos, el enriquecimiento ilícito, la extorsión, y el secuestro. La investigación de estas conductas antisociales exige tecnología científica y técnica de punta en áreas como grafotecnia, dactiloscopia, balística, identificación forense, interceptación de comunicaciones, identificación de voces y documentología.

El fortalecimiento de estas áreas se llevará a cabo a través del impulso a la gestión de la Escuela de Investigación Criminal y de Ciencias Forenses; la estandarización y especialización de los organismos de policía judicial para evitar la duplicidad de esfuerzos en la investigación, para lo cual se creará la Escuela Unificada de Policía Judicial; el fortalecimiento de la infraestructura científica y tecnológica de investigación de la Fiscalía General de la Nación a través de redes de laboratorios y de tecnología para la investigación; el diseño e implementación de métodos y procedimientos para el manejo adecuado de los elementos de prueba (cadena de custodia); el análisis y diseño del régimen de protección a víctimas, testigos y servidores públicos y la implementación de modelos de administración de bienes incautados a escala nacional.

Así mismo, se impulsará la oralidad como procedimiento fundamental en la gestión de los procesos criminales. Se fortalecerá y ampliará la defensa pública y se promoverá la función que al respecto cumplen los consultorios jurídicos de las facultades de derecho. El Ministerio de Justicia y del Derecho vigilará y hará seguimiento a estos consultorios con el fin de que se comprometan a mejorar la atención que hasta ahora prestan a los ciudadanos de bajos recursos económicos.

También se fortalecerán las unidades de reacción inmediata, las salas de atención a usuarios y se ampliará la cobertura geográfica de las estructuras de apoyo. Igualmente, se suscribirán convenios de cooperación con organismos internacionales para una mayor efectividad en la lucha contra el crimen trasnacional.

c) Revisión de la política criminal, penitenciaria y carcelaria

Durante los últimos años se ha observado una reducción sostenida en el nivel de hacinamiento (Gráfico 9) asociada a la construcción de nuevas penitenciarías. Si bien actualmente el déficit penitenciario se ha reducido y existe un superávit en la capacidad carcelaria[21], esta reducción se

20 La justicia es impartida por múltiples operadores que pertenecen a las tres ramas del poder público y por particulares como conciliadores y árbitros en derecho y en equidad, amigables componedores, mediadores y por el Defensor del Cliente.

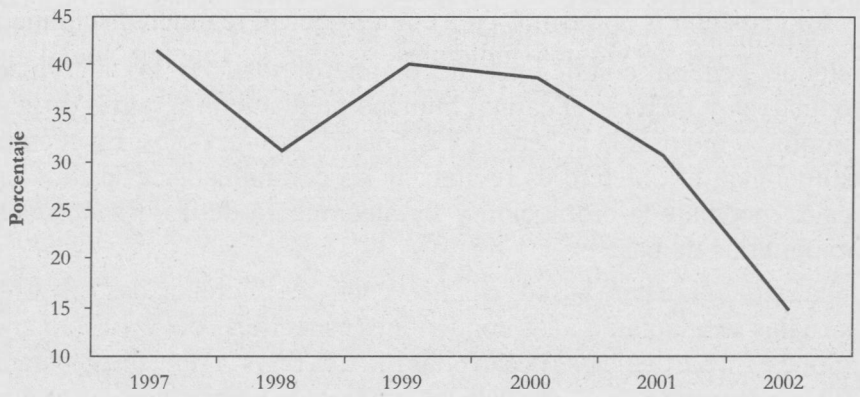
21 En el entendido de que los cupos carcelarios deben atender exclusivamente población sindicada.

caracteriza por estar representada en centros de reclusión de baja capacidad y con infraestructuras inapropiadas, lo cual dificulta la distribución eficiente de recursos y la separación de la población condenada, de la sindicada. El plan de ampliaciones[22] no ha logrado solucionar las problemáticas de Bogotá, Medellín y Cali y en su ejecución se ha hecho evidente que cada nuevo centro de reclusión demanda cuantiosos recursos para su adecuado funcionamiento.

GRAFICO 9

Tasa de hacinamiento

(Promedio anual)



De otra parte, los programas de atención e intervención integrales y de preparación para la libertad ofrecidos por el Inpec se caracterizan por sus insuficiencias en cobertura, calidad y sostenibilidad. Las iniciativas que surgen espontáneamente en algunos centros de reclusión carecen de la adecuada articulación y monitoreo, lo que favorece la pérdida de control sobre las operaciones por parte de las autoridades penitenciarias y carcelarias y generan inequidades dentro del sistema. Una de las causas de esta situación es la existencia de un modelo de administración reactivo en donde los actores tienen un amplio margen de discrecionalidad y no se centran en la obtención de resultados y la producción de innovaciones.

Las acciones propuestas propenden por un cambio radical en la cultura penitenciaria y carcelaria y en la orientación del sistema con el fin de atender con eficacia y dignidad a la población reclusa en el proceso de administración de la pena. Dichas acciones parten de una revisión y ajuste integral de la política criminal, penitenciaria y carcelaria y de su marco normativo, la cual incluirá el sistema penal juvenil, a fin de hacerlas coherentes.

Se busca, así, fortalecer las herramientas para perseguir con especial intensidad las formas delictivas de mayor impacto social tales como las asociadas al problema de las drogas ilícitas, el crimen organizado, los delitos contra la vida, la administración pública y el patrimonio. Ello implica formular la política correspondiente, que lleve a establecer sanciones más fuertes y regímenes penitenciarios más severos para aquellas personas condenadas por los delitos que más afectan a la sociedad colombiana, así como a impulsar las reformas normativas que sean necesarias para su correcta aplicación.

El programa pretende contar con suficientes espacios carcelarios que garanticen el respeto por los derechos de los reclusos, para lo cual se establecerán sistemas alternos al actual para la construcción y administración de centros de reclusión, que cuenten con espacio para sindicados y para condenados, de manera que se garantice la viabilidad financiera y administrativa de estos centros y el adecuado tratamiento de la población reclusa.

En primer lugar, se organizará la oferta de cupos para favorecer la eficiencia en las operaciones y ampliarla en concordancia con las políticas de convivencia y seguridad democrática, haciendo uso de mecanismos de construcción y administración de los centros que aseguren su viabilidad y sostenibilidad. Para ello, se adelantará un censo de población reclusa que permita la comparación con el tipo de procesos que llevan la Fiscalía y los jueces penales, para establecer el tipo de reclusiones que debe tener el Estado y garantizar el cupo de condenados y sindicados teniendo en cuenta la conducta que se les imputa. Con este censo será posible la redistribución, atención y tratamiento de la población reclusa para garantizar el cumplimiento de las penas impuestas y el ofrecimiento de las oportunidades de reintegración social de los reclusos.

En segundo lugar, se aprovechará el potencial resocializador de la privación de la libertad, minimizando el riesgo de que se constituya en un medio de reproducción de conductas que atenten contra la convivencia. Para ello se reestructurarán los programas de atención, intervención y preparación para la libertad. A lo anterior se sumarán programas de resocialización dentro de la población carcelaria, dirigidos a que las cárceles permitan la formación integral del recluso en aspectos psicológicos como familiares, educativos y laborales. Se crearán programas especiales de rehabilitación con la participación del Sena, las universidades, establecimientos públicos y la empresa privada.

Por último, se pretende generar un mejoramiento, sostenible en el largo plazo, de la eficiencia, eficacia y transparencia en la operación del sistema y los centros de reclusión. En consecuencia, habrá un marco unificado de políticas, estrategias y prácticas, ajustes al esquema de distribución de recursos, generación de herramientas para planificar la creación de cupos y la distribución, atención y tratamiento de los internos a partir del mencionado censo de la población reclusa; un fortalecimiento de los sistemas de información que hacen parte del sistema de justicia criminal que se integrarán como herramienta de política criminal, penitenciaria y carcelaria.

d) Organización del *Sistema administrativo de justicia*

La finalidad de este programa consiste en facilitar el acceso a la justicia de un número de personas muy superior al que en la actualidad puede garantizar la aplicación de ese derecho, de manera que se potencien patrones de convivencia que faciliten la solución pacífica de los conflictos. Para ese fin, se utilizarán recursos encaminados a institucionalizar el *Programa de casas de justicia*, con la entrada en funcionamiento de 40 de ellas, financiadas con presupuestos locales. En ese sentido, la creación de un sistema de información de métodos alternativos de solución de conflictos permitirá definir la regulación aplicable y el alcance del Estado en materia de mecanismos para este fin, y fortalecer el impulso que han recibido en los últimos años.

e) Defensa judicial del Estado colombiano

El objetivo principal del programa está dirigido a propender por una eficiente defensa judicial del Estado en los procesos en los que participa y que a su vez, busque prevenir el daño patrimonial de la Nación derivado de las actuaciones antijurídicas y de la pobre defensa que se hace de sus intereses. Por esta razón, se orientarán recursos de inversión a la definición de una política estatal en materia de defensa judicial, basada en la evaluación del origen de los procesos que se adelantan contra entidades públicas, las fallas comunes en los diferentes procesos, la atención de los procesos judiciales contra el Estado y la aplicación de procedimientos de acciones de repetición. También se espera poner en funcionamiento la política de coordinación, seguimiento y control de la defensa judicial del Estado.

f) Racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico

Los esfuerzos de este programa estarán orientados a asegurar la coherencia del ordenamiento jurídico de Colombia y brindar seguridad jurídica a los asociados sobre el contenido del derecho en el país. Con este propósito se emplearán recursos dirigidos a formular y poner en marcha una política de ordenamiento jurídico, y a expedir y desarrollar las principales reformas normativas encaminadas a obtener un sistema jurídico más simple, en especial en temas como la reforma a la Administración de Justicia, la Ley general de Arbitraje, la Ley de Extinción de Dominio, la Ley de simplificación de trámites, la Ley de jueces de competencias múltiples y la simplificación de los códigos de procedimiento. También se emplearán recursos para la reorganización institucional del *Sistema de justicia* y para el *Sistema de coordinación nacional de investigación sociojurídica.*

[22] Conpes 3086 de julio 14 de 2000.

g) Fortalecimiento de la Superintendencia de Notariado y Registro

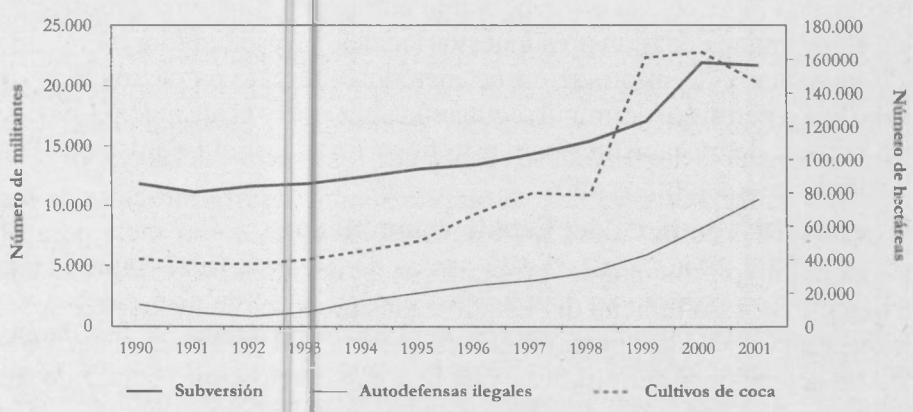
El objetivo del programa es modernizar y fortalecer la infraestructura tecnológica de la Superintendencia, para mejorar la gestión de esta entidad. Con este propósito se sistematizarán y modernizarán los servicios de la Superintendencia a escala nacional, se efectuará un programa de asistencia técnica de la administración central a la sistematización de las oficinas de Registro y se adelantará la reposición y recuperación de la infraestructura registral del orden nacional

4. Desarrollo en zonas deprimidas y de conflicto

Si bien el conflicto armado ha tenido efectos negativos sobre el país en su conjunto, este fenómeno incide directamente y tiene un impacto muy notorio en aquellas zonas en las que los grupos alzados en armas han desplegado su actividad de manera más intensa y la violencia ha adquirido un carácter endémico. El 75% de las acciones armadas de las Farc se concentra en 11 departamentos mientras que las autodefensas hacen presencia activa en 22. Así mismo, el crecimiento del pie de fuerza de los grupos irregulares ha sido paralelo a la expansión de los cultivos ilícitos en las regiones (Gráfico 9).

GRAFICO 9

Evolución del pie de fuerza de grupos armados y expansión de cultivos ilícitos



Como resultado, los costos sociales y económicos producidos por el conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos en las regiones son múltiples. Aparte de la pérdida de vidas, entre los más sobresalientes se cuentan el deterioro de la productividad y competitividad de las economías, los procesos de descomposición social generados por la economía ilegal, la violencia adicional que conllevan, la destrucción de organizaciones campesinas, la inseguridad y el debilitamiento de la confianza que, en conjunto, han reducido el bienestar de la población y la gobernabilidad en las regiones[23].

Adicionalmente, la expansión de los cultivos ilícitos a costa de ecosistemas frágiles ha contribuido a la tasa de deforestación que en la última década, alcanzó un promedio de 221 mil has/año[24], para un total de 2,2 millones de hectáreas de bosque destruidas. A esto se suman los daños sobre la infraestructura física y social como consecuencia de los ataques terroristas.

En resumen, el conflicto armado afecta los principales determinantes del desarrollo económico y social de las regiones al destruir los capitales humano, natural y físico, y, en conjunto, configura un círculo perverso de deterioro de la confianza de los ciudadanos en el Estado, bajo crecimiento económico y debilitamiento de la capacidad del Gobierno para restablecer las condiciones de gobernabilidad democrática.

En respuesta a esta situación, el Gobierno Nacional se propone adelantar una estrategia de intervención integral, en torno a la generación de alternativas económica y ambientalmente sostenibles, para el desarrollo en zonas de conflicto. Dicha estrategia plantea un nuevo concepto que cambia el enfoque de emergencia convencional de desarrollo alternativo por otro de desarrollo regional permanente. En conjunto, con la participación activa de la comunidad, la estrategia procura fortalecer la capacidad y efectividad de las acciones del Estado en estas regiones, desarrollar un ambiente competitivo que asegure la sostenibilidad de las intervenciones y superar el enfoque asistencial y de emergencia.

En ese sentido, la estrategia de *Desarrollo en zonas de conflicto* retoma elementos del Plan Colombia en cuanto a integralidad de las acciones y multicausalidad del conflicto, pero incorpora como aspecto novedoso la articulación del concepto de desarrollo alternativo con un enfoque de desarrollo regional basado en el crecimiento productivo, el fortalecimiento institucional y comunitario, y el mejoramiento de la infraestructura física y social. Particularmente, el desarrollo productivo que se fundamentará en la ejecución de proyectos integrales que contemplen financiamiento, asistencia técnica, identificación de mercados y comercialización, así como esquemas novedosos de acceso a tierras y otros recursos productivos.

Igualmente, el fortalecimiento de la infraestructura física y social pretende generar condiciones de competitividad en las actividades productivas y mejorar el capital humano mediante programas dirigidos a ampliar y mejorar la cobertura y calidad de los servicios. En el ámbito institucional, el objetivo es revitalizar las comunidades e instituciones locales mediante la promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de base.

La estrategia estará basada en intervenciones diferenciadas y flexibles, las cuales se adaptarán a las condiciones específicas del conflicto en las regiones. En particular, se desarrollará en tres fases: a) una de preparación en la cual, sobre la base de debates previos de amplia participación, se definirán los objetivos del desarrollo regional y se promoverán espacios de participación de las comunidades para iniciar los procesos de elaboración y concertación de los proyectos que sustentarán el desarrollo económico local; b) una fase de desarrollo en la que se iniciarán las acciones priorizadas, con énfasis en los programas y proyectos productivos generadores de empleo e ingresos y de fortalecimiento de las organizaciones de la comunidad; y c) una fase de consolidación de los programas y proyectos, orientada hacia la autogestión del desarrollo regional y local.

Puesto que el Gobierno Nacional reconoce que este tipo de iniciativas no podrían realizarse bajo el esquema tradicional de intervención del Estado, debido a las condiciones de las zonas de conflicto, se requiere que la ejecución sea adelantada por medio de alianzas con organizaciones de la sociedad civil o a través de esquemas innovadores que permitan devolverle la legitimidad a su presencia. En ese sentido, se aplicarán metodologías de aprendizaje e innovación, utilizadas con éxito en otros proyectos en Colombia, por cuanto permiten introducir ajustes para asegurar que los programas se adapten a las características y dinámicas propias de cada zona.

Las zonas de intervención se definirán de acuerdo con criterios geográficos y poblacionales fundamentados en indicadores de pobreza, calidad de vida y cobertura de servicios sociales básicos, así como por el nivel de afectación por presencia de grupos armados y cultivos ilícitos. De acuerdo con la vocación del suelo y la presencia o riesgo de expansión de cultivos ilícitos se priorizarán tres tipos de áreas de intervención: a) zonas con alto potencial productivo y vocación económica; b) zonas ambientalmente estratégicas, especialmente del *Sistema nacional de áreas protegidas*; y c) zonas con cultivos ilícitos.

En las zonas de rehabilitación y consolidación, se coordinarán los programas con los comandantes militares respectivos y con las entidades del orden nacional y local llamadas a presentar planes y proyectos de rehabilitación en sus respectivos campos de acción.

De acuerdo con los anteriores lineamientos, la estrategia de *Fortalecimiento institucional y desarrollo en zonas de conflicto* adelantará regionalmente proyectos y programas en tres componentes integrados y complementarios entre sí: a) proyectos productivos y generación de ingresos; b) fortalecimiento institucional y comunitario; y c) construcción y mejoramiento de infraestructura física y social.

---

23 A la fecha, 390 alcaldes, que representa a más de la cuarta parte del total de municipios del país, 9 gobernadores y 107 diputados están, bajo amenaza de muerte, limitados para ejercer sus funciones.

24 Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia. IGAC 2002.

a) Proyectos productivos y de generación de ingresos

Este componente tiene como principal objetivo el establecimiento de una base económica regional y local que genere ingresos estables a campesinos y comunidades a partir del uso de recursos naturales, y, en particular, mediante proyectos forestales, agroforestales y silvopastoriles con potencial de inserción en los mercados domésticos e internacionales. Estos proyectos se caracterizan por estar concertados con las comunidades y articularán todas las fases de la cadena, desde la producción, hasta la comercialización y la agroindustria, procurando fortalecer los pequeños productores dentro de la cadena.

En este contexto se adelantará el programa de desarrollo alternativo –PDA– cuyo énfasis será la sustitución de cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas. El programa procurará garantizar recursos en todas las etapas de los proyecotos, y empleará en el corto plazo mecanismos como los incentivos por manejo y conservación y los programas de seguridad alimentaria.

Los proyectos se priorizarán tomando como base su viabilidad en condiciones de mercado y rentabilidad, para lo cual, el Gobierno facilitará el acceso de los productores a través de mecanismos tales como el incentivo a la capitalización rural (ICR), y el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), el programa de minicadenas productivas, y los recursos del Fomipyme y el *Proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural* (Pademer). Igualmente, facilitará el acceso de los pequeños productores a un adecuado financiamiento, específicamente a esquemas de largo plazo con los cuales puedan financiar las etapas de maduración y repagar los créditos en las etapas de producción, de manera que los proyectos puedan ser autosostenibles.

La acción del Gobierno estará orientada a promover y facilitar la participación de la sociedad civil, mediante el fortalecimiento de alianzas estratégicas entre empresas asociativas comunitarias, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores y ONG.

Se garantizará la prestación de servicios de acompañamiento a la producción, transformación y comercialización bajo un enfoque gerencial, en procura de mejorar las condiciones de vida de los productores en las zonas deprimidas y de conflicto.

i) Impulso a proyectos forestales

Como principal actividad dentro de este componente, el Gobierno Nacional impulsará proyectos productivos forestales y agroforestales, dado el amplio potencial que tiene el país en este campo y el importante impacto de estos para subsanar el grave daño ambiental que enfrenta Colombia a causa del conflicto armado y la expansión de los cultivos ilícitos.

Para esto se pondrá en marcha, en el marco del *Plan nacional de desarrollo forestal* (PNDF)[25], el *Programa nacional de desarrollo forestal para la sustitución de cultivos ilícitos*, que tiene como objeto revertir la destrucción del bosque natural y reducir los cultivos ilícitos en zonas ambientalmente estratégicas, intervenir y proteger las áreas destinadas a la conservación del capital natural, promover el desarrollo de actividades económicas rentables, y generar ingresos para la población rural.

El programa se estructurará alrededor de tres componentes: a) desarrollo forestal comercial basado en sistemas productivos competitivos; b) restauración y conservación de áreas estratégicas mediante actividades de reforestación protectora, protectora-productora y agroforestal; y c) generación de ingresos condicionados a la erradicación y no resiembra de cultivos ilícitos con claros mecanismos de verificación. Como actividades complementarias dirigidas a asegurar su sostenibilidad, el programa incorporará actividades de investigación y desarrollo tecnológico en el sector forestal y agroforestal, educación y capacitación productiva, y fortalecimiento institucional y comunitario.

El programa se propone beneficiar a 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola, a través de la ampliación del establecimiento de 150 mil nuevas hectáreas forestales comerciales y de 120.000 has de plantaciones protectoras en áreas catalogadas como de seguridad hídrica, así como la puesta en marcha de planes de ordenación y manejo forestal en cerca de 1.000.000 de hectáreas de bosques naturales.

b) Desarrollo de infraestructura física y social

Con el objetivo de apoyar el desarrollo en las zonas deprimidas y de conflicto se adelantarán las siguientes acciones en el área de infraestructura básica: a) fortalecimiento del programa *Colombia profunda* b) aumento de la cobertura del servicio de energía eléctrica; y c) desarrollo de soluciones de telefonía comunitaria y de las tecnologías de la información y comunicaciones.

Se fortalecerá el programa *Colombia profunda*, el cual tiene como objeto mejorar la infraestructura de transporte en zonas apartadas y deprimidas para facilitar la comercialización de productos y el acceso a servicios de salud, educación y recreación. Se concluirán los proyectos viales, aeroportuarios y fluviales cuya ejecución se haya iniciado o estén en curso y se desarrollarán otros nuevos de alto impacto regional, como el aeropuerto de Palestina (Departamento de Caldas).

La expansión y sostenimiento del actual servicio de energía eléctrica se hará mediante alternativas energéticas viables, especialmente con proyectos de pequeñas centrales hidroeléctricas, y/o construcción de nuevas redes, que aprovechen los recursos naturales y sustituyan las fuentes contaminantes en las zonas no interconectadas (ZNI)[26]. Los aportes del Estado a dichos programas se orientarán básicamente a cubrir los costos de inversión y se destinarán prioritariamente a garantizar el servicio de energía eléctrica a los centros de salud, educación y seguridad de las ZNI. Por lo tanto, estos programas deberán ser autosostenibles. En áreas pertenecientes al sistema interconectado nacional se desarrollarán programas de normalización de redes que contarán con la participación activa de la comunidad y de los entes territoriales.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos el Gobierno Nacional construirá la pequeña central hidroeléctrica (PCH) de Guapí e interconexión Costa Pacifica, que se encuentra financiada en el marco del "Acuerdo Global de Cooperación Financiera Hispano-Colombiano".

Se desarrollarán programas para aumentar la cobertura de la telefonía comunitaria y de las tecnologías de información y comunicación, bajo los principios de servicio universal[27] y acceso universal[28], financiando inversión y costos recurrentes de los operadores de estos servicios. Los objetivos generales que deben motivar el desarrollo de estos programas deberán ser: a) accesibilidad; b) no discriminación: en lo que respecta a la formación del precio y calidad del servicio en zonas deprimidas; y c) asequibilidad: que tiene en cuenta la disponibilidad de pago de los usuarios del servicio.

Con el ánimo de continuar la ampliación de la infraestructura de los servicios básicos de telecomunicaciones, se tiene como meta para el período 2002-2006 instalar 3.000 puntos de telefonía rural comunitaria, en un mismo número de localidades que en la actualidad carecen de servicios de telecomunicaciones. Con el mismo esquema, se instalarán, operarán y mantendrán 500 telecentros que estarán situados en igual número de cabeceras municipales o centros poblados del país.

Por último, en materia de infraestructura social se apoyará la construcción, rehabilitación y dotación de escuelas, puestos de salud, centros deportivos, recreativos, culturales y de desarrollo comunitario en los municipios más pobres afectados por la violencia. Las obras serán acordes con las prioridades de los planes regionales y municipales, y como producto de un proceso de verificación de la necesidad real con las instancias del gobierno local y las comunidades. En cada caso, los municipios realizarán un esfuerzo fiscal propio comprometiendo el aporte del terreno y las labores de adecuación, obras complementarias y mantenimiento que se requieran. Las inversiones en este campo se articularán a actividades que promuevan un adecuado uso de la infraestructura construida.

---

25 Constituye una política de largo plazo, a través de la cual se espera crear las condiciones institucionales, técnicas y financieras requeridas para aprovechar las ventajas comparativas del sector forestal y promover la competitividad de productos forestales maderables y no maderables en el mercado nacional e internacional, a partir del manejo sostenible de los bosques naturales y plantados. Consejo Nacional Ambiental. Bogotá. D.C., 2000.

26 ZNI: son las áreas geográficas en donde no se presta el servicio público de electricidad a través del Sistema interconectado nacional.

27 El servicio universal se refiere al acceso generalizado de los hogares a los servicios básicos.

28 El acceso universal se refiere a la facilidad que tiene la población de acceder a los servicios, a una distancia aceptable con respecto a sus hogares.

c) Fortalecimiento institucional y comunitario

Este componente busca promover la democracia local y la vinculación de la sociedad civil a la gestión pública, mediante el diseño de mecanismos de participación comunitaria en el marco de la profundización de los procesos de descentralización. Se pretende además, recuperar la confianza de la comunidad en las instituciones públicas, así como incentivar su participación en los procesos de toma de decisiones en el nivel regional y local.

Así mismo, está orientado a fortalecer esquemas institucionales, gubernamentales privados o mixtos que generen condiciones de competitividad en los procesos de desarrollo de estas regiones, al tiempo que contribuya a armonizar los planes de ordenamiento territorial con las políticas e instrumentos sectoriales.

Para lograr estos objetivos se promoverán alianzas entre la comunidad, los entes locales, y los diferentes niveles de gobierno mediante el diseño de mecanismos de participación y veeduría comunitaria. En conjunto, estas intervenciones apuntan a recuperar la confianza en el Estado, mejorar sus niveles de aceptación y legitimidad, y consolidar esquemas que estimulen el desarrollo y la seguridad.

d) Programas de desarrollo y paz

Una de las acciones del Gobierno para recuperar las condiciones de gobernabilidad y democracia, y promover la equidad social en las zonas deprimidas y de conflicto será la promoción y el apoyo a los *Programas regionales de desarrollo y paz* y a los *Laboratorios de paz*[29]. Estas iniciativas comprenden escenarios de concertación regional con amplia participación social en los que se promueva la resolución pacífica de conflictos, la protección de los derechos ciudadanos y el desarrollo económico y social. Con el apoyo de la comunidad, se busca formular actividades económicamente rentables y ambientalmente sostenibles desarrolladas mediante esquemas asociativos y de economía solidaria, que generen oportunidades productivas en la región y contribuyan a la reducción de la pobreza.

En este sentido se promoverá el desarrollo de cadenas y alianzas productivas que consoliden una base productiva diversificada y competitiva en el largo plazo, bajo un enfoque de demanda, superación de barreras de entrada a los mercados y socialización de la información. Igualmente, se priorizará la recuperación y mantenimiento de la autosuficiencia alimentaria en las regiones.

De igual modo, se promoverán pequeños proyectos de beneficio colectivo que mejoren la cobertura y la calidad en servicios de energía, acueducto y saneamiento básico a través de tecnologías alternativas, así como la infraestructura en salud, educación y desarrollo productivo. De este modo se pretende mejorar la infraestructura social básica y recuperar el sentido de presencia del Estado en las regiones.

En todos los casos los proyectos contarán con esquemas de seguimiento, evaluación y control social y buscarán complementar los esfuerzos departamentales y locales con recursos nacionales o internacionales canalizados a través de los programas. Así mismo, todos los procesos contarán con la participación de las comunidades en la identificación de sus necesidades y en la ejecución de los proyectos.

El logro de tales propósitos contribuirá en las transformaciones de tipo económico, social, político y cultural, e institucional, alrededor de las cuales se soporte la presencia del Estado y la legitimación de la democracia participativa. El apoyo del Gobierno Nacional a estos programas consiste en la coordinación con las entidades del orden nacional, regional y local para articular las políticas sectoriales nacionales en las regiones focalizadas y promover las alianzas entre el Estado y la sociedad civil.

5. Protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario

El conflicto armado interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la justicia del Estado y la ausencia de una cultura de los derechos humanos, son los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el Derecho Internacional Humanitario (DIH) en el país. Algunos datos muestran la gravedad de los hechos: desde el año 1998 se han presentado 12.347 secuestros (aproximadamente 3.086 por año), han ocurrido 703 casos de masacres (176 casos en promedio por año) que han dejado 4.056 víctimas y en cuanto a homicidios, Colombia se ubica en el tercer puesto de 63 países encuestados con 24.661 homicidios en promedio. Por el lado de los ataques a poblaciones, en Colombia cada tres días hay un ataque armado que involucra a la población civil y el 30% de municipios han sido afectados por las acciones de los grupos subversivos. Por otro lado, según la Red de Solidaridad Social, a la fecha, 634.155 personas han sido desplazadas (141.090 hogares aproximadamente). En otras palabras, el 1,45% de la población colombiana, un promedio anual de 23.515 hogares, ha sido expulsada de su lugar de residencia. Además de estos datos, en Colombia existen 1.359 víctimas- de minas antipersonales. Estas afectan 401 municipios en 30 de los 32 departamentos del país, y se han registrado 1.806 eventos de los cuales 547 son accidentes, cifras que se encuentran por encima de países como Nicaragua, Camboya, el Salvador y Bosnia.

La situación descrita obliga a que el Estado refuerce sus acciones y estrategias hacia un enfoque preventivo, fortalezca la lucha contra la impunidad, le dé una respuesta adecuada a las víctimas, trabaje armónicamente con los organismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos, racionalice el funcionamiento de las instituciones encargadas de su garantía, promoción y- protección e impulse medidas efectivas de aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Para la consolidación de dichas estrategias deberán además superarse los obstáculos institucionales asociados con la escasa coordinación institucional, la dispersión de acciones y la escasa descentralización de la política de derechos humanos.

a) Prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH

La prevención de violaciones a los derechos humanos y al DIH implica informar y hacer consciente a la sociedad sobre sus derechos y sobre las amenazas y daños que pueden sufrir a causa del conflicto armado, y evitar que esas violaciones ocurran.

La Comisión Intersectorial de Derechos Humanos se convertirá en una instancia fundamental para la prevención, encargada entre otras funciones, de la dirección político-estratégica del *Sistema nacional de prevención*. En segunda instancia, se fortalecerá la descentralización del tema mediante la capacitación de las autoridades locales relacionadas con la materia para que incluyan estrategias de prevención de violaciones de derechos humanos y del DIH en los planes de desarrollo, de ordenamiento territorial y en los planes de contingencia. De esta forma se responderá a la dispersión de responsabilidades, la falta de coordinación de los sistemas de información y la escasa descentralización en este tema.

En este mismo sentido, se impulsará el *Sistema de alertas tempranas* para prevenir las violaciones a los derechos humanos y al DIH. Se consolidarán y mejorarán los procesos de registro, canalización de información, diseño de alertas y promoción de la respuesta estatal mediante la creación de una *Central de emergencias*. Como complemento necesario, se trabajará con la Sala de Estrategia Nacional, que centraliza la información sobre el conflicto, derechos humanos y seguridad ciudadana, a escala departamental y municipal, y se articulará esta labor con la derivada de los Centros de Información Estratégica Policial Seccional de la Policía Nacional. A partir de estas herramientas se consolidará un sistema estatal de información para detectar e impedir la inminencia de las acciones de los grupos armados al margen de la ley y para proteger a la comunidad.

Paralelamente, se diseñará y ejecutará una estrategia pedagógica dirigida a las comunidades que genere procesos de apropiación de los derechos humanos como fundamento de una respuesta civil, para prevenir y disuadir amenazas y agresiones de los diferentes actores armados ilegales. Igualmente se continuará con los programas de promoción,

---

[29] Estas iniciativas se adelantan en el marco de la "Red Nacional de Programas de Desarrollo Integral y Paz", con el apoyo del Gobierno Nacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En los últimos años la sociedad civil ha avanzado en el desarrollo de programas de esta naturaleza como es el caso del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. Actualmente se avanza en procesos similares en el Oriente Antioqueño, Cauca y Catatumbo.

difusión y respeto a los derechos humanos y al DIH, a cargo de la Defensoría del Pueblo, del Ministerio del Interior y de Justicia y del Ministerio de Defensa.

En cuanto a la seguridad de los defensores de derechos humanos y de las personas amenazadas, el Estado fortalecerá los programas de protección a los defensores de derechos humanos, sindicalistas, promotores de causas indígenas y activistas sociales y/o políticos que vienen siendo objeto de persecución y amenaza, al igual que los testigos, jueces e intervinientes del proceso penal. Para ello se realizarán ajustes institucionales que permitan la coordinación de los órganos del Estado encargados de prestar esta seguridad, se actualizarán los procedimientos para la selección de la población objeto de los programas y se ampliará la cobertura del programa.

Finalmente, el Gobierno definirá zonas de alto riesgo para la protección de los derechos humanos y el respeto al Derecho Internacional Humanitario. En ellas intervendrá para la protección integral de la población. Para ello, se analizarán y determinarán las tendencias generales del conflicto para establecer los grados de riesgo por regiones y municipios, se seleccionarán las zonas que recibirán la protección y se ejecutarán acciones para garantizar la seguridad, la justicia, la institucionalidad democrática y el desarrollo social y productivo.

b) Atención y prevención del desplazamiento forzado

El desplazamiento forzado, por su magnitud y características, constituye el principal problema humanitario que experimenta Colombia como consecuencia del conflicto armado interno. Este fenómeno no sólo representa una de las más graves violaciones a los derechos humanos, civiles y políticos sino que contribuye a incrementar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de la población al destruir las bases de la organización social y producir un deterioro del capital humano. Esto último se da, en particular, como resultado de la caída de los ingresos de los grupos afectados y del efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. Los hogares desplazados son altamente vulnerables. Se estima que de cada 100 hogares desplazados 31 se encuentran en situación de pobreza extrema y 54 están en el umbral de la indigencia.

Según estadísticas oficiales, entre 1995 y 2002 se han desplazado alrededor de 890.000 personas, lo que evidencia un crecimiento sostenido semestre a semestre del 45%. Por grupos poblacionales afectados, se estima que el 48% son mujeres y el 44% son menores en edad escolar; es decir niños y niñas entre 5 y 14 años[30]. Por grupos étnicos, el afrocolombiano representa el 17,7% de la población desplazada y el indígena el 3,75%.

Desde el punto de vista geográfico, la expansión del fenómeno también es evidente. Mientras que 480 municipios fueron afectados en el año 2000 por eventos de recepción o expulsión de población, en 2001 se registraron 819 y en el primer semestre de 2002, 887 municipios, es decir, un 87% del total de municipios del país.

En términos regionales se identifican 20 zonas críticas desde donde huye el 68% de la población desplazada. Dichas zonas coinciden con las áreas de mayor intensidad del conflicto armado con lo cual las oportunidades de retorno se han reducido al pasar de un 37% en 2000, a 11% en 2001 y a solamente 2% en el primer semestre de 2002. Esta situación ha generado una creciente demanda sobre los recursos disponibles para la reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, donde los costos de atención y de reinserción social son mayores.

Una solución de fondo al desplazamiento forzado requiere de la obtención de condiciones de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia, que implican una solución definitiva al conflicto armado interno. Por ello, la mejor forma de prevenir el desplazamiento forzado es la restitución y consolidación de la autoridad democrática en todo el territorio nacional. Bajo este enfoque se propone avanzar en la generación de condiciones para prevenir y atender el problema, en cumplimiento de los preceptos del Derecho Internacional Humanitario, la observancia de los derechos humanos y los principios rectores de las Naciones Unidas para los desplazamientos internos. En particular se adelantarán acciones en cuatro componentes básicos: a) prevención y protección; b) atención de la emergencia; c) generación de condiciones para el restablecimiento; y d) fortalecimiento del sistema nacional de atención integral.

i) Prevención y protección

La decisión de desplazarse tiene que ver con la vulnerabilidad y el miedo que producen prácticas degradadas de la guerra como las masacres, los atentados terroristas o los combates indiscriminados que involucran a la población civil. Por ello, como parte de la estrategia de prevención, el Gobierno buscará prestar atención inmediata a la población civil afectada en su lugar de origen. La intervención directa se dirigirá a mitigar la vulnerabilidad y a neutralizar los actos violentos, reduciendo con ello la probabilidad de movimientos masivos de población.

En ese sentido, la prevención procurará detectar y neutralizar en forma temprana el desplazamiento en las zonas del país en donde se evidencie mayor vulnerabilidad de la población e, igualmente,— fortalecerá la capacidad de respuesta local para prevenir sus efectos. En consecuencia, aparte de las acciones de seguridad que adelantará la Fuerza Pública, especialmente, en el marco de las zonas de rehabilitación, la estrategia propende porque las organizaciones responsables puedan prever y planear las acciones y procedimientos para prestar la asistencia humanitaria de emergencia en los sitios de afectación de la población.

En materia de prevención se adelantarán dos tipos de acciones. De una parte, para proteger las personas y comunidades en riesgo, incluyendo especialmente las comunidades sitiadas o en resistencia, se fortalecerá el actual sistema de alertas tempranas de manera que permita la valoración oportuna de condiciones objetivas de riesgo y por tanto la anticipación de eventos de desplazamiento. De otra, se brindará asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto por fallecimiento de familiares, incapacidad permanente, heridas y pérdida de bienes. Así mismo, se proporcionará asistencia educativa a menores de edad mediante subsidio al pago de pensiones y matrículas en las instituciones públicas, y se prestará atención psicosocial para el restablecimiento emocional de las víctimas. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– brindará la asistencia a los menores huérfanos por causa del conflicto. Por último, la prevención también incluye el apoyo a la reconstrucción de la infraestructura social y de viviendas a través de esquemas de subsidio o financiación para la reposición o la reparación de bienes.

ii) Atención humanitaria de emergencia

La consecuencia más inmediata del desplazamiento es la insatisfacción de necesidades básicas de la población, asociada con una situación de desprotección y vulnerabilidad, especialmente de niños y mujeres. Debido a ello, la estrategia de atención humanitaria del Gobierno dispone la atención diferencial por grupos vulnerables para brindar apoyo inmediato que permita superar estas condiciones y suministrar los servicios sociales básicos que cubran las necesidades de socorro y subsistencia.

Así, se prevé la prestación integral de asistencia en nutrición, refugio y salud (física y psicosocial). También la provisión de asentamientos temporales que cuenten con servicios básicos bajo estándares mínimos de calidad[31]. Por último, se contempla la elaboración de diagnósticos sobre el estado de salud de la población, así como la atención y el control de las enfermedades contagiosas, el cuidado médico apropiado y la educación en salud e higiene.

iii) Restablecimiento

El restablecimiento de la población desplazada es un proceso que culmina cuando se han generado condiciones que permiten a las personas contar con alternativas para rehacer integralmente su proyecto de vida. En este sentido, aborda tanto la satisfacción de las necesidades materiales como las condiciones de seguridad física y social, la superación de los efectos psicológicos, la recuperación del sentido de pertenencia y la capacidad de la población de organizarse y gestionar decisiones según sus intereses. Este proceso de atención requiere de una acción coordinada de numerosas entidades del Gobierno con ONG, comunidades receptoras de la población desplazada y la misma población afectada.

---

[30] Registro Unico de Población Desplazada-Red de Solidaridad Social.

[31] Siempre y cuando estos asentamientos no se encuentren en zonas de alto riesgo.

Para lograr lo anterior, el Gobierno Nacional comenzará con la implementación de un programa piloto para el retorno de 30.000 familias campesinas, que hayan tenido que abandonar sus tierras. Dicho programa se soportará en: a) un esquema de subsidios de vivienda; b) la promoción de procesos de titulación de tierras; c) el apoyo a proyectos productivos y la generación de ingresos; y d) la promoción de esquemas de capacitación productiva.

Los subsidios de vivienda comprenden cuatro modalidades habitacionales: arrendamiento[32], adquisición de vivienda nueva, construcción en sitio propio, y reconstrucción de vivienda. Para la aplicación de los subsidios y la asignación de los recursos, se aplicará una fórmula de calificación que tendrá en cuenta las condiciones de tenencia del hogar en el momento del desplazamiento, el nivel de vulnerabilidad, el tipo de jefatura y el tiempo de desplazamiento, entre los principales aspectos.

Como incentivo adicional para el retorno voluntario, se pondrá en marcha un procedimiento especial para legalizar los derechos y títulos de propiedad de la población que retorna, con el fin de devolverles las tierras que perdieron como consecuencia del desplazamiento. Dichos procesos de titulación estarán articulados con planes integrales de reubicación y retorno, en los cuales se contemplarán los demás elementos del restablecimiento.

Con el fin de generar alternativas económicas que garanticen un restablecimiento efectivo, se impulsarán proyectos productivos rentables y asociativos, para lo cual se promoverán esquemas de microcrédito y apoyo a la gestión microempresarial. En particular se buscarán alianzas entre pequeños productores, empresas privadas, asociaciones de productores, comercializadores, organizaciones no gubernamentales y el Gobierno, con el fin de establecer un marco que permita difundir el uso de técnicas modernas de producción, comercialización y mercadeo, asistencia técnica y organización empresarial, asegurando la autosostenibilidad de los proyectos. En todos los casos, los proyectos productivos contarán con la participación de la población desplazada desde la identificación, diseño y formulación hasta su ejecución y control, y adicionalmente se estructurarán bajo un enfoque de demanda que asegure un mercado para los productos.

Como un soporte para las actividades económicas de restablecimiento, se complementará el desarrollo de proyectos productivos con capacitación agropecuaria, agroindustrial y administrativa, según sea el caso. Con esto se buscará la viabilidad de dichas alternativas, así como mayores y mejores posibilidades de empleabilidad de la población desplazada y para lo cual se pondrán en marcha programas especiales de capacitación en oficios y actividades que permitan aumentar la competitividad.

Adicionalmente se buscará asegurar la subsistencia de estos grupos a través de programas de generación de empleo de emergencia, y su vinculación al *Sistema de seguridad y protección social*. De este modo se garantiza un ingreso a las familias y su acceso a servicios de salud, educación y nutrición.

iv) Fortalecimiento del *Sistema nacional de atención integral a la población desplazada*

Para reforzar los mecanismos de intervención interinstitucional, así como la complementariedad y concurrencia entre los diferentes sectores y programas de la política social y humanitaria del Estado se activará de manera regular el Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada. Se consolidarán también los consejos regionales y locales de atención al desplazamiento, con la participación activa de las poblaciones afectadas.

De otra parte, se fortalecerán las herramientas de apoyo del sistema como la Red Nacional de Información, particularmente el *Sistema único de registro* y el *Sistema de estimación de la magnitud del desplazamiento*, así como el *de alertas tempranas* y el *de seguimiento*, y los mecanismos de evaluación de la política de prevención y atención al desplazamiento forzado.

El esquema institucional tendrá operatividad en los niveles nacional, departamental, regional y local. Las entidades que conforman el sistema nacional -comités departamentales, distritales y municipales, comités regionales y subregionales de desplazamiento- serán las instancias a través de las cuales se definirán y ejecutarán las respuestas del Estado frente a esta problemática. A escala local, se ampliará la cobertura de las unidades de atención y orientación como instrumento operativo de la política encargado de orientar, coordinar y aplicar el desarrollo de las acciones definidas por los comités.

La Red de Solidaridad Social continuará con la coordinación de la estructura institucional para asegurar la articulación nacional y regional, y movilizar los apoyos técnicos, logísticos, y financieros de orden nacional e internacional. En desarrollo de estas actividades, la Red de Solidaridad Social fomentará la vinculación activa y eficaz de las comunidades desplazadas y promoverá la evaluación y seguimiento de la política de atención a los desplazados.

c) Medidas particulares de impulso al Derecho Internacional Humanitario

Un tema de primordial importancia es la desvinculación de niños del conflicto, para lo cual el Gobierno Nacional adoptará medidas de carácter integral que disuadan el ingreso de menores a los grupos armados ilegales. También incentivará la desvinculación voluntaria de los menores, mediante acciones de fortalecimiento institucional en zonas de alta presencia de grupos armados, y su plena reinserción a la sociedad.

Otra prioridad del Gobierno en materia del DIH, será el cumplimiento de la Convención de Ottawa "sobre la prohibición, empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas y sobre su destrucción". El Gobierno fortalecerá el Observatorio de Minas Antipersonales, los procesos de sensibilización y prevención, así como el proceso de desminado del territorio colombiano dadas las particularidades del conflicto y desarrollará acciones de atención a las víctimas. Además, antes del primero de marzo de 2005 destruirá aquellas almacenadas y que no estén siendo utilizadas para la protección de bases militares, infraestructura energética y/o de comunicaciones.

Para cumplir estos objetivos, se aprobará e iniciará la ejecución del *Plan nacional de acción contra las minas antipersonales*, que contendrá las estrategias, metas y acciones para su destrucción y para la atención integral a víctimas (incluye desde la atención inmediata en salud hasta la integración educativa, laboral, rehabilitación y accesibilidad a los sitios de interés público).

Se creará además, un Fondo Nacional de Acción contra las Minas Antipersonales que facilite la canalización de recursos nacionales e internacionales y el acceso oportuno de las víctimas y sus familias a proyectos de desarrollo social y económico.

d) Impulso a la administración de justicia en derechos humanos

Consciente de la gravedad de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al DIH, el Gobierno fortalecerá el Comité Especial de Impulso a Investigaciones de Violación de Derechos Humanos[33] y las instancias encargadas de la administración de la justicia y de ejercer control y seguimiento.

Se implementará un sistema único de información sobre el estado de los casos de violaciones a los derechos humanos y de infracciones al DIH, que posibilite la priorización de los casos de acuerdo con su urgencia. Se involucrará al Comité Especial la Justicia Penal Militar para facilitar el impulso y seguimiento de los casos radicados en esa jurisdicción y, por último, se impulsarán los procesos que se encuentran en la jurisdicción contenciosa administrativa, así como acciones para la protección de los derechos de las víctimas.

De otra parte, se fortalecerá la Unidad de Derechos Humanos y del DIH de la Fiscalía General de la Nación, adscrita a la Dirección Nacional de Fiscalías[34], y se incrementará la cobertura del servicio de defensoría pública.

---

32 El arrendamiento tendrá un carácter transitorio y se aplicará en los casos en que las familias decidan establecerse en las ciudades receptoras.

33 Presidido por el Vicepresidente. De él hacen parte el Procurador General de la Nación y el Fiscal General, asisten como invitados permanentes el Defensor del Pueblo y el Director de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los derechos humanos.

34 Resolución 1932 del 25 de agosto de 1995.

Con respecto al cumplimiento de compromisos del Gobierno Nacional frente a organismos o agencias internacionales, entre ellas la ONU y la OEA, las cuales han formulado recomendaciones frente a los casos presentados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[35], el Gobierno superará los problemas administrativos que hacen que gran parte de las gestiones que deben adelantarse, tanto en el exterior como internamente, sean cubiertas económicamente, de manera improvisada y desordenada.

e) Fortalecimiento institucional

La gravedad y magnitud de la problemática de derechos humanos y del DIH del país, así como los compromisos internacionales adquiridos en este campo, hacen necesario la definición de un plan nacional de acción que contenga acuerdos interinstitucionales y consensos sociales en el establecimiento de áreas prioritarias de atención y que oriente las acciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo. De esta manera, se solucionarán las deficiencias en la planeación sectorial y se reducirán los numerosos espacios de coordinación institucional que producen la dispersión de acciones y que a su vez, dificultan la evaluación de los resultados en materia de derechos humanos.

Por otro lado, la Defensoría del Pueblo diseñará e implementará un modelo de seguimiento, evaluación y monitoreo de las políticas públicas que inciden en los derechos humanos, tanto las relacionadas con los derechos civiles y políticos, como aquellas que vinculan los derechos económicos, sociales y culturales, colectivos y del ambiente. La puesta en marcha de este modelo tiene como finalidad promover la efectividad de los derechos humanos desde una perspectiva integral.

La Vicepresidencia de la República, en tanto presida la Comisión Intersectorial Permanente para los Derechos Humanos y el DIH, se encargará de la coordinación de la política y para tal fin evaluará los resultados y la gestión institucional. Adicionalmente, invitará a organismos internacionales y ONG para la supervisión de los avances de las políticas del Estado en derechos humanos y el DIH.

6. Fortalecimiento de la convivencia y los valores

La estrategia de convivencia y valores buscará fortalecer el tejido social para recuperar la confianza ciudadana en sus instituciones, mediante el respeto a los derechos humanos, el fomento del pluralismo y la participación ciudadana. De este modo se facilitará la recuperación de la gobernabilidad y la legitimidad, para la consolidación del Estado Comunitario.

Uno de los componentes principales de esta estrategia es el fortalecimiento institucional. Estará encaminado a mejorar la capacidad de las entidades públicas locales o regionales, así como los procesos de ordenamiento territorial a través de la sistematización y multiplicación de experiencias exitosas. Igualmente, se promoverá el empoderamiento de las comunidades y organizaciones sociales alrededor de las iniciativas productivas o las inversiones en infraestructura de manera que se garantice su sostenibilidad.

La vía del diálogo en medio del conflicto está agotada. Por ello el Gobierno Nacional insistirá en que las conversaciones y la búsqueda de una salida política deberán darse en el marco de una disminución de la violencia, de la cesación de las hostilidades y del abandono del terrorismo. Estas condiciones responden a la necesidad de tranquilidad y paz de los colombianos. *La paz no se negocia, se construye*. Los actores armados ilegales que se adhieran a la reinserción política y social contarán con las garantías necesarias para debatir sus propuestas y postulados políticos en el escenario democrático nacional. La Seguridad Democrática será decisiva para que hagan política sin armas sin que sus vidas corran peligro, y así mismo se amplíe el pluralismo político. De igual manera, se estimulará masivamente la dejación voluntaria e individual de armas de quienes quieran reincorporarse a la legalidad.

a) Sistema nacional de convivencia

El *Sistema nacional de convivencia* estará compuesto por diversas instituciones públicas y privadas, que apoyadas por la comunidad internacional, actuarán de manera conjunta desde el plano municipal hasta el nacional, con el fin de definir y adelantar acciones para el impulso y consolidación de una cultura de convivencia nacional. El núcleo del sistema será el fortalecimiento institucional y comunitario, con el apoyo libre y voluntario de los ciudadanos, a través de la construcción de escenarios de convivencia, y de las cátedras de convivencia y transparencia.

i) Construcción de escenarios de convivencia

Los escenarios de concertación se fundamentarán en procesos abiertos e incluyentes, en los cuales los diferentes sectores y estamentos de la sociedad civil y los gobiernos municipales y departamentales de las regiones asumirán compromisos a partir de las iniciativas ciudadanas para contribuir al desarrollo y a la paz en la región.

En este campo, se apoyarán acciones y proyectos que desarrollen mecanismos de participación social en la gestión pública, tales como veedurías ciudadanas y esquemas de control social. Igualmente, se promoverán iniciativas a favor de la descentralización, el empoderamiento de grupos vulnerables y el fortalecimiento de las instituciones del Gobierno y de las organizaciones sociales bajo esquemas de alianzas para la mejor gestión y el logro de objetivos colectivos concretos.

ii) Cátedra Convivencia

El Estado colombiano debe fortalecer las instituciones legítimamente constituidas para defender, por medio de la autoridad, a los ciudadanos en todo el territorio nacional. Por su parte, los ciudadanos, también pueden y deben colaborar con las instituciones. Estas diseñarán estrategias que faciliten la vinculación de la comunidad en la construcción de espacios de convivencia. Para ello, se implementarán actividades que promuevan la resistencia civil como un derecho de los ciudadanos a repudiar a los violentos y apoyar a sus instituciones, así como también se promoverán programas de paz y convivencia a partir de las iniciativas comunitarias. En este sentido se utilizarán las buenas experiencias de resistencia civil de algunas capitales, tales como Bogotá con su programa Territorio de Paz, y se promoverá el Día Nacional de la Vida y la Dignidad Humana, para que la paz comience con nosotros mismos.

iii) Cátedra Transparencia

Este programa promoverá la convivencia y valores fundamentales como la ética, la transparencia, la honestidad, la justicia, la solidaridad, el respeto por la diversidad cultural y la cooperación ciudadana con las autoridades locales, tanto civiles, como militares y policiales. Para ello, se utilizarán diversas metodologías pedagógicas que concienticen a los colombianos sobre la necesidad de cambiar la violencia por una cultura de convivencia pacífica.

b) Cultura para construir nación y ciudadanía

La cultura está presente en todos nuestros actos, enriquece nuestros derechos políticos, sociales, económicos y es base para estimular y desarrollar la convivencia. Los procesos culturales revelan los modos como los pueblos viven juntos, las maneras como estos construyen sus memorias, elaboran productos y establecen lazos de confianza que posibilitan el funcionamiento de las sociedades. De hecho, los valores culturales son fundamentales para el desarrollo y contribuyen profundamente a la cohesión social.

Gracias a la importancia que la Constitución Política le otorga a la cultura y a la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas culturales -expresada por ejemplo, en el *Plan nacional de cultura 2001-2010*- el sector cuenta hoy con una creciente autonomía y capacidad de convocatoria[36]. Sin embargo, el sector afronta grandes retos de sostenibilidad, como lo evidencian la efímera existencia de una gran variedad de iniciativas e instituciones culturales, la ausencia de estímulos a la inversión privada en cultura, la fragilidad de la agenda internacional de promoción de la cultura colombiana, la debilidad de las cadenas de producción y comercialización de los bienes y servicios generados por las industrias culturales, la desarticulación de las fuentes de financiación

35 Organo principal y autónomo de la OEA, tiene como funciones promover el ejercicio de los derechos humanos y defenderlos frente a todos los gobiernos de los estados miembros.

36 El plan, resultado de un proceso de construcción colectivo, en el que participaron aproximadamente 23.000 colombianos, formula políticas y propone mecanismos para que -desde los diferentes ámbitos y contextos- grupos, individuos, movimientos e instituciones articulen sus esfuerzos en torno a la construcción de una ciudadanía democrática cultural.

del sector en el contexto nacional, y la incipiente búsqueda de recursos de cooperación internacional.

Otro de los grandes problemas es la ausencia de información oportuna, veraz y calificada que facilite la toma de decisiones. Se desconoce el número de actores en términos de oferta y demanda, no se cuenta con un registro del patrimonio intangible del país, no existen indicadores adecuados que midan con precisión el impacto económico y social de la cultura, y las redes de instituciones y servicios culturales (bibliotecas, museos y archivos) no están suficientemente conectadas y no han logrado apropiar adecuadamente nuevas tecnologías.

Con miras a subsanar este vacío, el Ministerio de Cultura ha continuado con los esfuerzos iniciados por el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura) dirigidos a crear el *Sistema nacional de información cultural*. Este tiene como finalidad proveer al país la información relativa, tanto a la actividad cultural, como a las políticas y actores del sector. No obstante, a la fecha, la inestabilidad de recursos humanos y financieros ha impedido cumplir con su objetivo.

Así mismo, el proceso de descentralización de la cultura iniciado en la década de los noventa no ha alcanzado los niveles esperados, debido, en gran parte, a la debilidad de las instituciones culturales en el orden territorial y a la ausencia de canales adecuados de coordinación entre dichas instituciones y la Nación. Si bien una de las principales acciones en este campo ha sido la creación de instancias como los consejos territoriales de cultura y los fondos mixtos para la promoción de la cultura y las artes[37], la mayoría de ellas se encuentra aún lejos de responder adecuadamente a las necesidades y demandas de la población.

Dado que la cultura es fundamento de la nacionalidad, se requiere implementar programas nacionales y regionales que valoren y promuevan los diversos procesos y manifestaciones culturales que identifican al país, así como fomentar iniciativas culturales orientadas al afianzamiento de la democracia, del sentido de pertenencia y de la cohesión social. Para ello, se han establecido cuatro líneas de acción: reconocimiento y formación en valores, *Plan nacional de lectura y bibliotecas, Plan nacional de música para la convivencia* y fortalecimiento de la instititucionalidad cultural.

De otra parte, el deporte -entendido como una actividad cultural- será vinculado en su institucionalidad al sector cultura. Desde esta perspectiva, el deporte multiplicará las posibilidades del *Plan nacional de cultura* 2001-2010, en la medida en que fomenta la consolidación de lazos de solidaridad, el sentido de pertenencia y la responsabilidad frente a lo colectivo y a lo público[38].

i) Reconocimiento y formación en valores

Respaldada por la Constitución Política, la cultura está llamada a ser el común denominador de la construcción colectiva de un proyecto de futuro, pues brinda las herramientas necesarias para fomentar la convivencia, la reconciliación y el diálogo intercultural. Esta tiene el valor de contribuir a crear ambientes propicios para la resolución pacífica de los conflictos, como lo demuestran numerosos procesos y experiencias realizadas en contextos nacionales e internacionales, que apoyados en los valores propios, en la creatividad y en la memoria histórica y cultural de los pueblos, han logrado encontrar alternativas viables a situaciones de violencia.

Las distintas culturas que confluyen en el país poseen valores, saberes y tradiciones que deben ser tenidos en cuenta por las diferentes instancias públicas y privadas comprometidas con la generación de las condiciones que se requieren para proveer al país de seguridad democrática, equidad social y buen gobierno.

Los ministerios de Educación Nacional y de Cultura, y la Oficina del Alto Comisionado para la Paz son responsables de integrar infraestructuras, redes e iniciativas locales, regionales y nacionales que contribuyan al reconocimiento y a la formación de valores, que generen sentido de pertenencia al país y que fomenten apropiación de los procesos de desarrollo.

Para esto, se adelantarán iniciativas pedagógicas y didácticas orientadas a la formación de valores, a la apropiación social del patrimonio cultural y a la capacitación en métodos de conciliación y negociación, aprovechando las lecciones obtenidas en los ámbitos de la cultura y el deporte, la contribución específica de los medios de comunicación y el conocimiento experto que sobre esta materia se ha desarrollado en el ámbito internacional.

Coldeportes, pondrá en marcha programas deportivos, recreativos y de educación física que busquen que los participantes y espectadores logren fomentar, construir e interiorizar los principios de conducta individual y comunitaria que caracterizan la práctica sana de estas actividades y afiancen valores de pertenencia, solidaridad y respeto por lo público.

ii) Plan nacional de lectura y bibliotecas

La lectura es una de las expresiones más contundentes de la equidad social pues favorece el libre acceso a la información y al conocimiento, facilita la comprensión de la multiculturalidad, promueve el respeto por la diversidad de puntos de vista, cualifica la participación de la ciudadanía en el desarrollo económico, social y cultural, fomenta el ejercicio de valores democráticos, y mejora la calidad de vida.

En Colombia alrededor de 300 municipios carecen de biblioteca y cerca de otros 300 cuentan con bibliotecas con un nivel muy bajo de volúmenes. Las existentes presentan complejos problemas de infraestructura y dotación de libros y cuentan con programas de promoción de lectura de baja calidad. Se estima que en las bibliotecas públicas de Colombia existe un total de 4,2 millones de volúmenes, es decir 0,1 volumen por habitante, cuando el indicador internacional varía entre 1,5 y 2,5 volúmenes por persona.

El Plan nacional de lectura y bibliotecas, bajo la coordinación de los ministerios de Cultura y Educación Nacional, el Banco de la República, y distintas instituciones relacionadas con la lectura y las bibliotecas[39], busca hacer de Colombia un país de lectores, a través de las siguientes estrategias:

• Identificación, construcción y adecuación de infraestructura para bibliotecas.

• Dotación de bienes y servicios (colecciones, muebles, equipos y nuevas tecnologías).

• Promoción de lectura (campañas de promoción del libro y la lectura, capacitación, formación, producción de materiales didácticos).

• Evaluación y seguimiento (aplicación periódica de la Encuesta Nacional de Hábitos de Lectura y Consumo de Libros en Colombia).

• Fortalecimiento de la Red Nacional de Bibliotecas Públicas y las demás redes existentes.

El desarrollo de estas estrategias pretende alcanzar las siguientes metas:

• Beneficiar a 26.192.747 habitantes, lo que equivale al 70% de la población.

• Atender la totalidad de los estratos 1, 2 y 3.

• Cubrir el 40% de la población objetivo, fuera de las ciudades capitales.

• Dotar a los cerca de 300 municipios que no cuentan con biblioteca para beneficiar a más de 4 millones de habitantes, de los cuales, cerca de 1.500.000 son población urbana y 2.800.000 población rural.

• Aumentar el índice promedio de lectura de 2,4 a 5 libros por año.

• Incrementar el número de bibliotecas en 33%.

• Elevar el número de volúmenes en bibliotecas en 2.600.000 unidades.

• Capacitar la totalidad del personal que atiende bibliotecas.

• Formar a 5.000 personas como promotores de lectura.

---

37 Actualmente hay 32 consejos departamentales de cultura, 35 fondos mixtos de promoción de la cultura y las artes del orden distrital y departamental y el Fondo Mixto de Promoción Cinematográfico "Proimágenes en movimiento".

38 Uribe, Á. (2002). "Manifiesto Democrático 100 puntos". Documento.

39 Entre los actores del plan se encuentran los consejos asesores, la Biblioteca Nacional de Colombia, la Biblioteca Pública Piloto de Medellín, las entidades territoriales, entidades internacionales, sector privado, las cajas de compensación y organismos estatales como el Sena, Colciencias, el Instituto Caro y Cuervo y el Archivo Nacional de Colombia, entre otros.

iii) Plan nacional de música para la convivencia

Al igual que la lectura y las bibliotecas, la música revela la inequidad en el acceso a los bienes y servicios culturales, especialmente por la dificultad para acceder a instrumentos y a espacios de formación calificada. A esta problemática se suman las escasas formas organizativas como fundaciones, sindicatos, asociaciones y consejos, la ausencia de especialistas e instituciones dedicados a la investigación musical, los débiles procesos educativos[40], las precarias condiciones socioeconómicas y laborales de los músicos, y la falta de relaciones de intercambio con procesos musicales en el ámbito nacional e internacional.

A pesar de estas dificultades, Colombia cuenta con el movimiento de bandas de música más amplio y activo de Latinoamérica. Existen 897 bandas ubicadas en 713 municipios, lo que equivale a que el 64% de los municipios tenga una banda. De estas agrupaciones se estima que cerca del 80% son juveniles e infantiles, y el otro 20% de campesinos y músicos mayores.

El *Plan nacional de música para la convivencia* aspira a hacer de la música una herramienta que contribuya al desarrollo social de las comunidades, con mejores oportunidades de educación y esparcimiento para las nuevas generaciones de colombianos, y a la construcción de proyectos colectivos en torno a esta expresión artística.

Para llevar a cabo este propósito, se fortalecerá el capital físico y humano con el que cuentan agrupaciones musicales que por sus características han contribuido a la recuperación, promoción y difusión de las tradiciones culturales del país y a la generación de espacios de convivencia sin fronteras de tipo político, social ni económico.

Así, el Plan encaminará sus esfuerzos a fortalecer las potencialidades musicales de cada región y a fomentar la sostenibilidad de las orquestas, las bandas de vientos y los coros, a partir de las siguientes actividades:

• Consolidación y articulación de redes y escuelas de formación musical

• Formación de directores, instrumentistas e intérpretes

• Adquisición y dotación de instrumentos

• Asesoría a procesos e iniciativas de participación ciudadana, organización y gestión

• Creación de cooperativas y microempresas musicales

• Producción y circulación masiva de materiales que amplíen los repertorios

• Investigación, promoción y difusión del patrimonio musical colombiano

• Formación de públicos

• Intercambios nacionales e internacionales

• Protección de los derechos de creadores, intérpretes, fabricantes y productores musicales.

El Ministerio de Cultura, en conjunto con otras instituciones públicas y privadas –y de iniciativas que se han venido desarrollando a través de la *Red nacional de orquestas infantiles y juveniles (*Batuta), la *Red de escuelas de música infantiles y juveniles de Medellín* y los programas nacionales de coros, bandas de vientos y escuelas de música tradicional, entre otras– contribuirá a la descentralización de las actividades propuestas y promoverá el uso eficiente de los recursos disponibles, sean estos públicos, privados, nacionales o internacionales.

iv) Fortalecimiento de la institucionalidad cultural

Esta línea de acción da respuesta a la necesidad de consolidar la institucionalidad del sector cultura para desarrollar los propósitos formulados en el *Plan nacional de cultura 2001-2010* y seguir los lineamientos del Conpes 3162 de 2002. Para ello se hace necesario el desarrollo de las siguientes actividades:

• Consolidación del *Sistema nacional de información cultural.*

• Elaboración del *Plan de estadísticas e indicadores del sector cultura.*

• Priorización e inversión de recursos en iniciativas culturales de alto impacto social.

• Definición de una agenda intersectorial de manera que el sector cultura se apropie y participe en procesos de formulación de políticas nacionales que contribuyan a su fortalecimiento (comercio, tributación, incentivos a la inversión, turismo, medio ambiente, educación).

• Reglamentación de la Ley General de Cultura y consolidación de los instrumentos normativos del sector (incorporación de los actores del sector a las políticas de seguridad social y profesionalización).

• Fomento a las industrias y microempresas culturales.

• Definición de la oferta exportadora de bienes y servicios culturales.

• Creación de una agenda de promoción de la cultura colombiana.

• Diseño de una política de cooperación internacional y de financiación para proyectos culturales (implementación del Fondo Mixto Nacional de Promoción de la Cultura y las Artes y fomento de la inversión extranjera).

• Cualificación de la formación en gestión cultural.

• Evaluación del *Sistema nacional de cultura.*

c) Sistema nacional de radiodifusión

El Gobierno mejorará los sistemas públicos nacionales de radio y televisión. Para estos efectos desarrollará proyectos que permitan contar con una cobertura nacional de tres cadenas de radiodifusión con sistemas de radiación de amplitud modulada, frecuencia modulada y onda corta. Para el servicio de televisión se dedicarán recursos de manera prevalente, al mantenimiento y expansión de la señal de las tres cadenas de televisión pública. Estos programas llevarán el servicio público de radiodifusión a la totalidad de la población colombiana con el fin de informar sobre temas de seguridad, cultura, gobierno, democracia, educación y atención y prevención de desastres. Adicionalmente, este sistema estará soportado por un plan de medios y contenidos que será determinado por el Ministerio de Comunicaciones, basado en los requerimientos de las diferentes entidades.

7. La dimensión internacional

a) Colombia en el ámbito internacional: la responsabilidad compartida

La política exterior continuará buscando una inserción positiva de Colombia en el concierto internacional, a través de la exposición de nuestra cultura y la promoción permanente de las políticas de gobierno. Teniendo en cuenta los retos que enfrenta hoy el país, la política exterior se armonizará con las prioridades de la política doméstica, para contribuir a la efectiva solución de las mismas. El Ministerio de Relaciones Exteriores procurará que cada uno de los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo tenga la apropiada dimensión internacional, y adelantará las estrategias y programas correspondientes para el cumplimiento de esos objetivos. Para el logro de estos propósitos, se requiere una adecuada comprensión de la realidad colombiana por parte de la comunidad internacional, tanto en sus aspectos históricos como coyunturales.

A la luz del principio de responsabilidad compartida, se dará prioridad a aquellos asuntos en los cuales la comunidad internacional tiene un papel preponderante para su solución, tales como el problema mundial de las drogas y sus delitos relacionados (lavado de activos, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; desvío de precursores químicos, entre otros), el terrorismo, la problemática ambiental y la protección de los derechos humanos.

En cuanto al fortalecimiento de la gestión diplomática se efectuarán ajustes institucionales con miras a la profundización del proceso de profesionalización y modernización del servicio exterior y se proyectará la Academia Diplomática, no solo como órgano de formación y capacitación, sino como centro de pensamiento que contribuya a la elaboración de diagnósticos y a la formulación de política exterior. Se trabajará para que nuestras embajadas y consulados se conviertan en agentes gestores de cooperación internacional y promotores de las

40 Existen aproximadamente 35 bachilleratos musicales o artísticos en 9 ciudades, 24 universidades con programas formales de música distribuidos en 13 ciudades capitales y 20 centros de documentación y archivos de música registrados en todo el país.

exportaciones colombianas. Así mismo, se asegurará un mecanismo de coordinación de política exterior, dada su creciente naturaleza intersectorial y se establecerán procedimientos que permitan hacer un seguimiento a la gestión de las misiones diplomáticas y consulares.

b) Relaciones bilaterales

En desarrollo de los principios del derecho internacional, de defensa de la soberanía nacional y de respeto a la autodeterminación de los pueblos, el Gobierno Nacional buscará el incremento y la profundización de las relaciones con los miembros de la comunidad internacional. En particular se fortalecerán las relaciones con los países vecinos y se profundizarán las relaciones bilaterales estratégicas con los Estados Unidos, la Unión Europea y la región Asia-Pacífico, buscando promover los intereses económicos y comerciales, incentivar la inversión y atraer cooperación hacia los programas prioritarios del Gobierno Nacional y las entidades territoriales.

i) Con América Latina y El Caribe

Las relaciones con los países vecinos y en general con la región estarán orientadas a consolidar los programas de seguridad fronteriza y desarrollo integral, y a fortalecer los espacios de diálogo político. Igualmente se avanzará en el proceso multidimensional de la integración andina, contribuyendo a dinamizar la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en sus aspectos económico, político y social, y se explorarán caminos de acercamiento incluidos los foros multilaterales conducentes a la construcción de una política multilateral común para la región.

Las comisiones de vecindad de Colombia con Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela se orientarán hacia una mayor integración con estos países. En el marco de las zonas de integración fronteriza, definidas en la CAN, se hará la planificación conjunta para el desarrollo de las mismas. En desarrollo del Tratado de Cooperación Amazónica se promoverá la participación activa del país con miras a la ejecución de proyectos en materia de manejo y desarrollo de la Amazonía.

Se propenderá por una mayor y eficaz concertación en el ámbito latinoamericano y caribeño y se dinamizará la proyección del país hacia el Gran Caribe a través de la labor coordinada de las embajadas regionales y los trabajos de la Comisión de Vecindad con Jamaica.

ii) Con Estados Unidos

El Gobierno Nacional se propone fortalecer los canales de interlocución con los Estados Unidos dentro de un marco pluralista y participativo que integre las necesidades regionales con los intereses nacionales, a fin de incrementar las relaciones comerciales, aprovechar al máximo los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas *(ATPDEA)*, contribuir en el proceso de negociación de Colombia para el acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incentivar la inversión extranjera y apoyar una eventual negociación bilateral de libre comercio. También se aspira a promover la adopción del Estatus de Protección Temporal *(TPS)* por el que aboga la comunidad colombiana residente en ese país.

iii) Con Europa

Se busca construir una agenda integral que contribuya a la materialización de los cuatro objetivos fundamentales de este Plan, y de manera especial aquellos asuntos que son de interés común, así como propender por el incremento de las relaciones comerciales, la inversión y la cooperación hacia los programas prioritarios del Gobierno.

Se trabajará para lograr el inicio de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, que incorpore las preferencias del Sistema Generalizado de Preferencias Andino.

iv) Con la región Asia-Pacífico

Se propone consolidar la inserción colombiana en la cuenca del Pacífico, promover los intereses económicos y comerciales así como atraer inversión y avanzar en los proyectos de cooperación en materia tecnológica y agrícola principalmente.

También se propenderá por una efectiva inserción de Colombia en la cuenca del Pacífico, a través de la labor de las embajadas regionales y por el ingreso de Colombia a la Cooperación Económica de Asia Pacífico (*APEC*).

c) Relaciones multilaterales

Se aspira a desarrollar una estrategia de participación activa en los foros multilaterales con énfasis en los temas de interés nacional en la agenda global, incluyendo acciones en materia de defensa y profundización de la democracia; derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario; lucha contra el terrorismo; problema mundial de las drogas y delitos relacionados; conservación del medio ambiente; erradicación de la pobreza; y lucha contra el hambre y la exclusión social. De igual manera se promoverá el comercio, la inversión y el apoyo a los proyectos y programas prioritarios del Gobierno Nacional ante las agencias y órganos multilaterales.

En relación con los tratados, convenciones y declaraciones en los que participe Colombia, en el plano global, hemisférico o subregional, se llevará un registro consolidado y se efectuará un seguimiento permanente a su cumplimiento. También se dará apoyo a las actuaciones del Secretario General de las Naciones Unidas para la realización de conversaciones y negociaciones con los grupos ilegales armados.

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), los esfuerzos del Gobierno Nacional estarán dirigidos a adecuar el papel de la Unidad para la Promoción de la Democracia hacia los propósitos contemplados en la Carta Democrática Interamericana; continuar fortaleciendo el sistema interamericano de derechos humanos; ampliar el papel de la OEA en relación con la Cumbre de las Américas; y a fortalecer el Mecanismo de Evaluación Multilateral en la lucha contra las drogas.

d) Comunidades colombianas en el exterior

El Gobierno Nacional adelantará una política integral relacionada con los diversos grupos que conforman la comunidad colombiana en el exterior, con el propósito de estimular su sentido de pertenencia e identidad nacional. Esta política incluye la identificación y caracterización de los diferentes grupos de colombianos en el exterior; la continuación de los programas de asistencia a las comunidades colombianas en el exterior, la búsqueda de posibles acuerdos de migración laboral y seguridad social; la promoción de asociaciones de colombianos y el fortalecimiento de los vínculos del Gobierno con las mismas; y el impulso de un mecanismo para facilitar el ingreso de remesas de colombianos residentes en el exterior.

Se hará también un esfuerzo para establecer un vínculo constructivo entre estas comunidades y las comunidades científica, universitaria e intelectual colombianas, a través de la creación y articulación de redes temáticas.

e) Cooperación internacional

La política de cooperación que impulsará el Gobierno busca como primera medida crear conciencia en la comunidad internacional sobre el esfuerzo y compromiso de Colombia en la lucha contra fenómenos como el tráfico internacional de drogas, la violación de derechos humanos y la destrucción del medio ambiente, asociados con el conflicto que azota al país. Estos problemas revisten en varios aspectos una complejidad que trasciende las fronteras del país y hace necesaria la cooperación con otras naciones.

Así mismo, se adecuará el *Sistema nacional de cooperación internacional* con el objeto de mejorar la interlocución y entendimiento con donantes, ejecutores y receptores de proyectos y programas de cooperación. Se favorecerán las iniciativas orientadas al fortalecimiento institucional, a la convivencia ciudadana, la defensa y promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y la atención a las poblaciones vulnerables, en especial a las personas desplazadas.

i) *Mesa de Cooperación*

Dentro de las alternativas de solución diseñadas se encuentra un conjunto de programas en temas prioritarios como: el desarrollo alternativo (incluyendo la sustitución de cultivos ilícitos por proyectos forestales y productivos ligados a las cadenas productivas y un subsidio a la inversión)), la atención a desplazados, el desarrollo rural, microempresarial, ambiental y cultural.

A pesar de los ingentes esfuerzos y las medidas recientes por aumentar los ingresos fiscales -a través de políticas de ajuste, nuevos y mayores

impuestos, reducción de gastos de funcionamiento y focalización del gasto social- el Estado colombiano no cuenta con los recursos económicos suficientes para desarrollar en su totalidad los programas propuestos. Por esta razón se requiere la comprensión de la comunidad internacional y su compromiso decidido para formar un frente conjunto que permitan la implementación efectiva de los programas presentados.

Para materializar los programas propuestos, además de los mecanismos permanentes de gestión, el Gobierno Nacional utilizará las Mesas de Coordinación para la Cooperación Internacional a Colombia como instrumento especial de convocatoria e interlocución abierta con la comunidad internacional. Dichas Mesas serán, en ese sentido, un medio adicional para la consecución de objetivos políticos, diplomáticos y, especialmente, financieros.

ii) *Sistema nacional de cooperación internacional*

El *Sistema nacional de cooperación internacional* tendrá por objeto permitir una interlocución amplia y fluida entre el los diferentes niveles de gobierno, las fuentes cooperantes y las entidades ejecutoras de cooperación. De está manera se articulan la oferta y la demanda con las prioridades de desarrollo nacional, y se promueve la descentralización y el mantenimiento de canales de intercambio de información sobre los avances, aprendizajes e impactos de la cooperación.

La implementación del sistema requiere algunas modificaciones institucionales. Para ello se fortalecerán y articularán mejor las instancias de cooperación a través de la redefinición de funciones administrativas, técnicas y de gestión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

Igualmente, bajo esquemas de cooperación técnica entre países en desarrollo, en particular con países de la región latinoamericana, se pretende efectuar intercambios de bienes y servicios de manera que se apoyen los objetivos de desarrollo mutuamente concertados.

La recuperación del crecimiento económico es un factor fundamental para la solución de los problemas de empleo y pobreza, para garantizar la viabilidad de las reformas emprendidas en la década pasada y para avanzar hacia una sociedad más equitativa. La recuperación del crecimiento necesita un ambiente macroeconómico y social más estable y seguro. Sin seguridad en el campo y en las vías de comunicación, sin certidumbre sobre las reglas de juego y sin convicción sobre la viabilidad financiera de la Nación, será muy difícil retomar la senda del crecimiento económico. Por ello, para volver a crecer se requiere, ante todo, recuperar la seguridad física, restaurar la seguridad jurídica y ajustar las finanzas del Estado.

Pero esto no es suficiente. La reactivación económica en el corto plazo necesita esfuerzos focalizados y la recuperación del crecimiento en el mediano plazo exige ajustes regulatorios en los sectores de infraestructura y servicios públicos, inversiones en capital humano y ciencia y tecnología, y una política comercial coherente que conduzca a la inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial.

El Gobierno centrará la recuperación económica en el sector de la vivienda y la construcción. Para ello ha diseñado una estrategia comprensiva que incluye un impulso denodado a la vivienda de interés social y un paquete de estímulos tendientes a reactivar el crédito hipotecario y, por esta vía, la construcción de vivienda para estratos medios y altos. Estas medidas, aunadas a la presencia de una tasa de cambio competitiva, una tasa de interés excepcionalmente baja y la entrada en vigencia de las preferencias comerciales para los países andinos, contribuirán a jalonar el crecimiento económico en el corto plazo.

Para hacer sostenible el crecimiento en el largo plazo, el Gobierno llevará a cabo una serie de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a propiciar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos. Estos cambios no sólo atraerán mayores inversiones (nacionales y extranjeras), sino que permitirán superar los rezagos en infraestructura estratégica que, hoy en día, constituyen un obstáculo para el crecimiento económico. Así mismo, el Gobierno seguirá sentando las bases para una inserción ordenada de la economía nacional en la economía mundial y dará un impulso sin precedentes a la formación de capital humano en todos los niveles. Dadas las restricciones fiscales, el énfasis de la política de crecimiento descansa en estimular la participación privada en sectores estratégicos, aumentar el impacto de las inversiones públicas y eliminar las trabas burocráticas y otros impedimentos a la iniciativa privada.

1. Impulso a la vivienda y a la construcción

En la actualidad el sector habitacional del país enfrenta grandes retos. El déficit de vivienda urbano se estima aproximadamente en 2.000.000 de unidades, de las cuales 1.130.000 corresponden a la diferencia entre el número de hogares y el acervo de viviendas (déficit cuantitativo) y el complemento corresponde a viviendas susceptibles de mejoramiento (déficit cualitativo). De otra parte, la información sobre tenencia de vivienda en los centros urbanos del país muestra que 56% de los hogares son propietarios de vivienda, 36.7% arrendatarios y el resto viven en usufructo o son ocupantes de hecho. Los hogares urbanos no propietarios de vivienda ascienden a 3'228.751, de los cuales 80% posee ingresos familiares inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

Hacer de Colombia un país de propietarios es posible abordando los principales problemas que dificultan el acceso de todos los hogares, especialmente los más pobres, al derecho a la vivienda contemplado en la Constitución Nacional. Para lograr este objetivo, el Gobierno Nacional implementará una estrategia de financiamiento de vivienda, de manera que se articulen adecuadamente los recursos del ahorro, el subsidio y el crédito complementario; fortalecerá la descentralización y la responsabilidad municipal en la solución habitacional y focalizará los recursos de subsidio en los más pobres.

La política de vivienda y construcción constituye un elemento fundamental para la reactivación económica. La construcción no sólo tiene la capacidad de jalonar otros sectores de la economía, sino que contribuye a la generación de empleo productivo. En vista de lo anterior, el Gobierno Nacional ofrecerá un programa integral para el sector que incluye, entre otros, un impulso decidido a la vivienda de interés social, la implementación de un seguro de inflación para créditos hipotecarios en UVR, el microcrédito inmobiliario y un plan de titularización de cartera hipotecaria que continuará con los beneficios tributarios existentes.

Se hará especial énfasis en el desarrollo del microcrédito inmobiliario dirigido a garantizar el acceso y condiciones adecuadas a las familias de menores ingresos, especialmente del sector informal. Se diseñarán estímulos a las entidades contempladas en la Ley 546 que hacen parte del sistema especializado de financiamiento de vivienda para que implementen programas de microcrédito inmobiliario. Adicionalmente, se promoverán otras formas de financiamiento como la cooperación nacional e internacional, el cofinanciamiento entre el sector público y privado, y otras formas de aportes familiares como títulos, bonos y mano de obra en los hogares de menores recursos.

Finalmente, otro objetivo de la política es devolver la confianza de los agentes económicos con el propósito de valorizar los activos inmobiliarios. Dado que la vivienda constituye el principal activo de las familias colombianas –el acervo de vivienda urbana se estima en $203,8 billones– su valorización tendría un efecto positivo en el balance de los hogares, lo que aumentaría las garantías para acceder a créditos, e incentivaría el consumo y el crecimiento de la economía.

En síntesis, la política habitacional contribuirá al crecimiento económico del país y a la generación de empleo bajo criterios empresariales con responsabilidad social para afrontar con eficiencia los crecientes déficits cuantitativos y cualitativos.

a) Ajustes al programa de subsidio familiar de vivienda

Con el propósito de optimizar el acceso de los hogares al programa de vivienda social y promover el ahorro programado para adquisición de vivienda, se modificará el valor de los subsidios y se introducirán ajustes a los procesos de selección de beneficiarios y de asignación de subsidios. La política habitacional se encuentra comprometida con la construcción de equidad social, para lo cual garantizará la transparencia en la distribución

de los recursos orientados a la población y las regiones en condiciones de pobreza.

i). Modificación a la fórmula de calificación

Actualmente la selección de los beneficiarios del SFV se realiza mediante la aplicación de una fórmula de calificación directa que favorece a los hogares más vulnerables y a quienes realizan un mayor esfuerzo de ahorro programado. La fórmula existente será modificada en tres aspectos: a) se le dará una ponderación equivalente a las variables de caracterización socioeconómica y a las de esfuerzo familiar; b) se incluirá la presencia en el hogar de personas discapacitadas y de la tercera edad; y c) se modificará la medición de la variable "cumplimiento compromiso de ahorro" para incluir el comportamiento histórico de los saldos de las cuentas de ahorro programado[41]. El Gobierno Nacional podrá reglamentar modificaciones específicas a esta fórmula cuando se trate de programas especiales.

ii) Tipos de vivienda de interés social

El valor máximo de una vivienda de interés social y subsidiable será de ciento treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales (135 smlm). Los tipos de vivienda por rangos de valor en smlm se presenta en el Cuadro 5.

Cuadro 5

Tipos de vivienda

Tipos viviendas	Rango	Distribución esperada (%)	
		Nación	CCF
1	0 a 50[1/]	84	30
1	0 a 40[2/]		
2	51 a 70	14	20
3	71 a 100	1	30
4	101 a 135	0	20

1/ En los municipios con población superior a 500.000 habitantes.

2/ En los municipios con población inferior a 500.000 habitantes.

Fuente: DNP-DDUPRE.

De otra parte, los recursos del subsidio familiar de vivienda también podrán utilizarse en programas de mejoramiento y de reforzamiento estructural en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia. Para tal efecto los montos y condiciones del subsidio familiar de vivienda serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

iii) Otras modificaciones al programa de SFV

Con el propósito de disminuir costos operativos y dar mayor transparencia al proceso de asignación de subsidios, el Inurbe entrará en proceso de liquidación. Para la administración del programa de SFV, el Gobierno Nacional firmará convenios con entidades públicas y privadas vinculadas a la política VIS, las cuales recibirán las postulaciones de los hogares, verificarán y clasificarán la información de demanda y oferta, y darán la orden de desembolso de los SFV previa visita a la vivienda subsidiada. Así mismo, el Gobierno Nacional reglamentará la asignación de recursos en función de los requerimientos habitacionales de las regiones y permitirá gradualmente la descentralización administrativa del programa de SFV.

Los ajustes realizados a la política de vivienda de interés social permitirán financiar 400.000 viviendas de este tipo durante los próximos cuatro años. De estas, 122.343 se financiarán con subsidios asignados con recursos del Presupuesto Nacional para zonas urbanas, 166.460 con recursos parafiscales administrados por las Cajas de compensación familiar, 39.600 para viviendas rurales a través del Banco Agrario y se financiarán con crédito o subsidio 59.403 viviendas por otras entidades vinculadas a la política de vivienda de interés social (Fondo Nacional de Ahorro y Caja Promotora de Vivienda Militar). Del total de VIS a financiar, 340.000 mil unidades corresponderán a programas de vivienda nueva y mejoramiento integral.

También se desarrollarán políticas de financiación alternativa de vivienda de interés social, orientadas a la diversificación de instrumentos y mecanismos que consulten las dinámicas de la economía informal.

b) Incentivos a la demanda de créditos en UVR

El Gobierno Nacional implementará un seguro de inflación para los deudores hipotecarios que permitirá, entre otras cosas, eliminar la incertidumbre en los planes de pago. El mecanismo de cobertura protegerá a los deudores hipotecarios de la variación de la UVR por encima de una meta de inflación definida por el Gobierno Nacional. Los usuarios de créditos en UVR podrán celebrar con el Fogafín un contrato de cobertura contra la variación de la unidad por la vida del crédito (15 años máximo) que garantizará al potencial deudor una tasa de interés nominal fija compuesta por la tasa remuneratoria más una inflación fija. Anualmente el deudor hipotecario tendrá la opción de continuar o no con la cobertura. El valor de los créditos amparados por este mecanismo no podrá ser superior a 130 smlm y el valor de las viviendas adquiridas con estos créditos no podrá superar los 323 smlm.

Así mismo, en conjunto con el Sector Financiero, el Gobierno Nacional estudiará la viabilidad de implementar productos similares al que está ofreciendo el Fogafín e incentivará la adopción de tecnologías de calificación que permitan dinamizar la colocación de crédito hipotecario en trabajadores independientes.

c) Ajustes al sistema de financiamiento de vivienda

Para recuperar la confianza en el sistema de financiamiento y reactivar la oferta y demanda de crédito de vivienda de largo plazo, el Gobierno Nacional promoverá esquemas que permitan solucionar los problemas del actual sistema de financiamiento, asociados al alto nivel de activos improductivos y a los riesgos de mercado por el descalce en plazos y tasas entre activos y pasivos, para lo cual revisará el funcionamiento y la operatividad del Fondo de Reserva para la Estabilización de la Cartera Hipotecaria, FRECH

i) Saneamiento de la cartera improductiva

La cartera hipotecaria asciende aproximadamente a $11 billones, de los cuales 23% corresponde a cartera improductiva (con vencimientos superiores a cuatro meses). El Gobierno adoptará una serie de medidas para sanearla dada la magnitud del problema y la posible incidencia negativa sobre el comportamiento de los deudores hipotecarios.

Se reformará el Código de Procedimiento Civil y el Estatuto Financiero con el fin de reducir el tiempo de resolución de los procesos ejecutivos, de autorizar el *leasing* habitacional y de crear la modalidad de microcrédito inmobiliario bajo condiciones preferenciales. Además, el Gobierno apoyará la emisión de títulos y bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de $6 billones durante 2003 y 2004. Con esta medida, se espera inducir una reducción de los riesgos asociados al esquema actual de financiamiento hipotecario para permitir un crecimiento sostenible de la cartera hipotecaria.

ii) Nuevo esquema institucional de financiación de vivienda

Se propondrá segmentar la actividad de financiamiento de vivienda en tres unidades de negocio: a) originación: origina hipotecas, vende créditos de vivienda y derechos sobre la administración de los créditos (comisiones por originación); b) inversión: financia los créditos y los mantiene en su portafolio (margen financiero); y c) administración: adquiere los derechos sobre el servicio de los créditos (comisiones de administración). Para llevar a cabo esta estrategia, el Fogafin y la Superintendencia Bancaria realizarán los estudios técnicos y jurídicos que permitan viabilizar el funcionamiento separado de las tres unidades de negocios, con lo cual el sistema financiero podrá reducir el costo de colocación de recursos.

ii) Microcrédito Inmobiliario

Con este nuevo producto financiero, cerca de 1.6 millones de hogares no propietarios de bajos ingresos (menos de 2 SMLM)[42] tendrán una opción viable y adecuada para financiar la adquisición, construcción y/o mejoramiento de una vivienda de interés social. De esta forma, se incentivará que las entidades que actualmente brindan financiación a microempresas, entidades del sector solidario y la banca hipotecaria

41 Se continuará considerando a los lotes como ahorro programado y el Gobierno Nacional reglamentará lo definido en el Artículo 69 de la Ley 633 de 2000.

42 En adición aproximadamente 800.000 hogares propietarios podrían utilizar este producto para mejorar su actual vivienda.

tradicional (directa o indirectamente) ofrezcan microcréditos inmobiliarios de acuerdo con las condiciones especiales que para tal efecto determine el Gobierno Nacional.

2. Impulso a la exploración y explotación de hidrocarburos y minería

Durante el período 1997-2001, la participación de los sectores de hidrocarburos y minería en el PIB se mantuvo entre 4% y 5%. En el mismo período, las exportaciones de petróleo y carbón y sus derivados representaron más de 30% del valor de las exportaciones totales del país. En los próximos años el peso específico de estos sectores podría disminuir por una serie de factores, entre los que se destacan: a) la reducción en las reservas y la disminución en la exploración de hidrocarburos; b) las distorsiones en los precios de los derivados de petróleo y sus sustitutos; c) las limitaciones en la oferta de gas licuado de petróleo; d) el estancamiento en el desarrollo de la actividad minera; y e) los ataques contra la infraestructura de transporte.

La disminución gradual de las reservas de los campos en producción amenaza la autosuficiencia petrolera del país. Estas pasaron de 2.577 a 1.840 millones de barriles entre 1997 y 2001. La producción nacional es suficiente para abastecer el consumo interno de combustibles sólo hasta el año 2005 (gráficos 10 y 11)[43].

GRAFICO 10

Escenario de producción de crudo

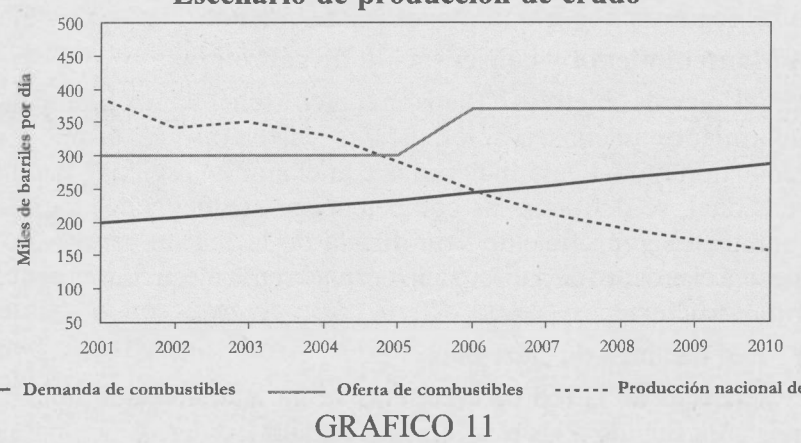
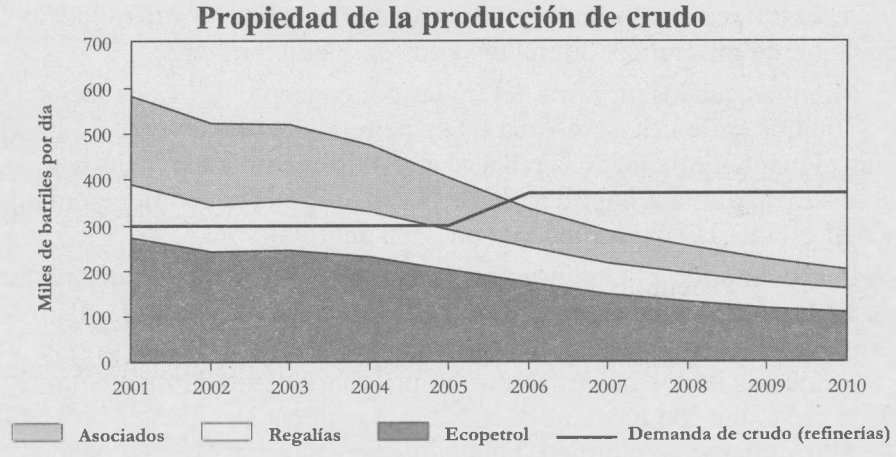


GRAFICO 11

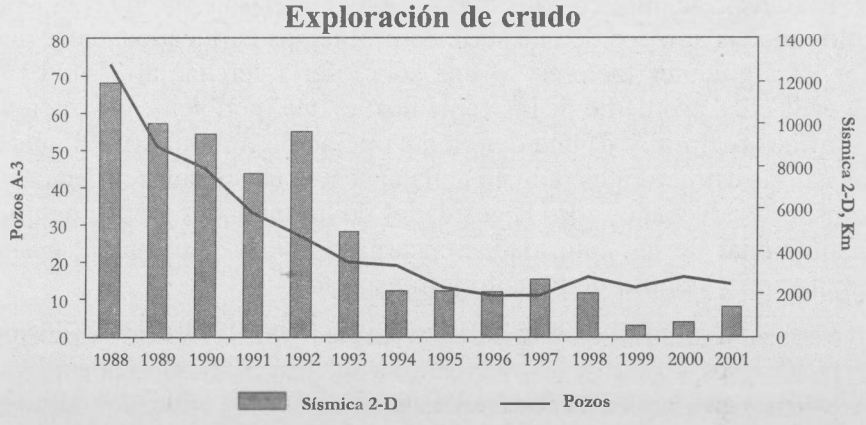
Propiedad de la producción de crudo



La ausencia de nuevos hallazgos se explica por la disminución de la actividad exploratoria, que pasó de 73 pozos en 1988 a 14 en el año 2001 (Gráfico 12). Existen múltiples causas que han motivado este descenso, entre las que se destacan la pérdida de competitividad del esquema contractual y fiscal imperante, los ataques permanentes a la infraestructura de transporte y a la actividad exploratoria misma y la inestabilidad del marco legal.

GRAFICO 12

Exploración de crudo



La posibilidad de perder la condición de país exportador de petróleo es paradójica teniendo en cuenta que el potencial estimado de reservas de hidrocarburos es de 47.000 millones de barriles. Para continuar como exportador, el país tendrá que encontrar nuevas reservas antes de mediados del año 2004, puesto que el proceso para su desarrollo y comercialización puede tomar entre cuatro y seis años.

La situación opuesta ocurre con relación a la oferta de gas natural, donde las reservas permitirían abastecer la demanda actual por 22[44] años, lo cual desincentiva la exploración y el aumento de la producción. Así mismo, la comercialización está limitada por la falta de incentivos de precio derivados de la regulación actual, la concentración de la producción y los altos costos de transporte al interior del país, entre otros. Este problema limita las posibilidades de masificación del gas como solución económica a fuentes de energía.

De otro lado, el sector minero ha visto limitada su expansión como resultado del lento avance en el conocimiento del subsuelo y de la ineficiencia para tramitar y contratar nuevas concesiones[45]. El sector registra una alta tasa de ilegalidad, debilidades en los procesos de fiscalización y control, recaudo de regalías, promoción de prospectos mineros, y un bajo nivel de la atracción de inversión privada, debido principalmente a la ausencia de la autoridad minera en la mayoría de departamentos del país.

a) Mejoramiento de las condiciones de la actividad petrolera

El Gobierno promoverá la inversión privada nacional y extranjera en la actividad petrolera. Se tiene la meta de incorporar 1.000 millones de barriles de petróleo en reservas durante el período 2002-2006. Para alcanzar este objetivo se desarrollarán 10.000 km de exploración sísmica en dos dimensiones (2D), se perforarán 150 pozos exploratorios y se suscribirán, en promedio, 20 contratos anuales de asociación. Se exigirá, durante la fase exploratoria, un mejor aprovechamiento de la información básica suministrada por Ecopetrol a las compañías asociadas. De igual forma, se establecerá una mayor rigurosidad en el proceso de selección de compañías socias y el cumplimiento de los compromisos contractuales pactados.

Se estudiarán nuevos esquemas contractuales en materia de hidrocarburos y se dará mayor importancia y celeridad a los contratos de producción incremental. También se buscará la racionalización y agilización del proceso de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos.

Los recursos de inversión de Ecopetrol se enfocarán prioritariamente hacia las actividades de exploración y producción de petróleo y gas natural. Igualmente, se ejecutarán las inversiones requeridas para garantizar el libre acceso a las redes de transporte, almacenamiento e importación de los derivados del petróleo. Se avanzará en la implementación del *Plan maestro de Cartagena* con la mayor participación privada posible y con financiación parcial proveniente de la enajenación de inversiones no estratégicas de Ecopetrol. De la misma manera, se continuará con el programa de optimización de la refinería de Barrancabermeja, con el fin de lograr estándares internacionales de eficiencia y tener como meta alcanzar el segundo cuartil en los indicadores Solomon de refinación para el año 2005. Adicionalmente, se buscará que Ecopetrol pueda realizar operaciones de cobertura de riesgo frente a las fluctuaciones del precio del petróleo.

b) Consolidación de la industria de hidrocarburos

Con el objetivo de consolidar la industria de hidrocarburos se promoverán las exportaciones de gas natural a la región Caribe[46].

---

43 Definida como el volumen de crudo producido directamente por Ecopetrol más la producción que le corresponde en los contratos de asociación y las regalías de los campos actualmente en producción.

44 Relación reservas actuales/producción actual. Incluye el gas de Cusiana en el interior que solo entrará en operación comercial en el año 2005 y que sumado a la limitación de la capacidad de transporte de la Costa al interior restringe el aumento de la oferta de gas natural hasta dicho año.

45 Expedir un permiso de exploración minera en Colombia tarda un año, debido principalmente a los numerosos trámites (58) para obtener el permiso, mientras que en países como Argentina y Chile se tardan de cuatro a cinco meses y en México, Bolivia y Perú son de máximo 15 días.

46 Los países vecinos de la región Caribe son el mercado natural de acuerdo con el costo de transporte por unidad de energético, el cual se determina en función de la distancia.

Adicionalmente, se aprovechará la ventaja geográfica del país, la disponibilidad de reservas de gas natural en La Guajira y el potencial en las áreas costa fuera del Atlántico, mediante la adopción de una política nacional de exportaciones (que no discrimine la demanda nacional de la internacional) y de integración regional que propicie el desarrollo de un mercado doméstico y secundario de gas. Así mismo, se promoverá la integración de redes de transporte de gas natural con Venezuela y Panamá.

Para incentivar la exploración de gas se adoptarán lineamientos de política enfocados a: a) desarrollar proyectos de interconexión regional; b) garantizar estabilidad para la suscripción de contratos de exportaciones de gas natural a largo plazo, c) prohibir las exportaciones de volúmenes adicionales relacionados con nuevos contratos o cualquier incremento en el volumen de los contratos existentes ante la disminución de las reservas; y d) permitir la entrada de nuevos agentes a la comercialización de gas natural, para lo cual el Gobierno podrá incorporar nuevas formas de comercialización de sus reservas.

Adicionalmente se buscará: a) que haya competencia entre los diferentes sustitutos energéticos, de manera que se permita la masificación del gas natural en todos los sectores; y b) viabilizar el negocio de transporte de gas en el interior del país. Para el cumplimiento de estos objetivos, el Gobierno podrá absorber parte del costo de la infraestructura de transporte.

c) Subsidios a combustibles

Desde finales de 1999, Ecopetrol se ha consolidado como monopolio en el abastecimiento de combustibles líquidos y ha otorgado subsidios por $2,19 billones para gasolina corriente y $2,23 billones para diesel. El esquema actual de subsidios no es eficiente y limita el desarrollo de un mercado competitivo y transparente en el sector. Al respecto, el Gobierno adoptará un sistema general de precios que reconozca la realidad de los mercados internacionales, brinde una señal de estabilidad a los inversionistas e incentive la atención de la demanda interna con energéticos locales o importados. En compensación al desmonte de los subsidios a la gasolina y al diesel, se dará un impulso a los sistemas de transporte masivo en las principales ciudades del país y a la masificación del gas natural vehicular.

d) Regulación de energéticos

El Gobierno ajustará el marco normativo para la producción, y/o importación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de los derivados del petróleo. El nuevo marco contemplará los siguientes lineamientos de política: a) bajo condiciones normales de mercado, fijar los precios de los derivados líquidos del petróleo conforme al costo de oportunidad de paridad importación de los mismos, transados internacionalmente a través de mecanismos de mercado. En casos excepcionales, el Gobierno mantendrá la potestad de introducir ajustes que eviten impactos significativos derivados de situaciones coyunturales; b) diferenciación de los costos y capacidad de almacenamiento según los requerimientos operativos, estratégicos, de seguridad y comerciales sobre la base de las demandas regionales; c) adecuación de los marcos normativos de la distribución mayorista y minorista de combustibles líquidos; d) armonización de los períodos de tiempo para la actualización de los precios de los derivados y sus sustitutos, y homogeneización de los ámbitos de aplicación de los sistemas de libertad regulada y vigilada de precios de la canasta de energéticos.

e) Desarrollo del sector minero

Para fomentar el desarrollo del sector minero y mejorar la administración de los recursos, se pondrá en marcha un plan de exploración regional y global del subsuelo con análisis geofísicos, geológicos y geoquímicos. Se espera alcanzar un cubrimiento y sistematización de 120.000 Kms^2 a una escala de 1:100.000. Esto permitirá la promoción y entrega en concesión de nuevos prospectos así como un crecimiento en los niveles de producción de minerales extraídos. Además, el Gobierno implementará y consolidará el sistema de información minero colombiano.

Se aumentará la eficiencia de la autoridad minera, mediante la reestructuración institucional, la descentralización, la agilización de los trámites para los inversionistas privados y la optimización de procedimientos. De igual forma, se aumentará la cobertura actual de la Autoridad Minera, por medio de la delegación de las funciones de trámite, contratación, fiscalización, liquidación de regalías y desarrollo de programas mineros.

3. Infraestructura estratégica en transporte

El sector transporte representa 5,5% del PIB y tiene un gran valor estratégico ya que vincula actividades productivas, comerciales y sociales. Los principales retos durante el cuatrienio son: a) disminuir la participación de los costos del transporte en el precio final de las mercancías; b) integrar las zonas aisladas con los centros de consumo y distribución para mejorar los niveles de productividad, potenciar las explotación agrícola y mejorar el nivel de vida en las regiones; c) implementar mecanismos autosostenibles de administración regional y transferir la infraestructura de la red de transporte de interés departamental y municipal; y d) disminuir los índices de accidentalidad, así como los eventos de piratería, secuestros y demás delitos cometidos en las vías.

Para el logro de estos objetivos el Gobierno pondrá en marcha una estrategia integral que incluye nuevas inversiones, cambios institucionales y el fortalecimiento de la regulación técnica y económica del sector. Con ella se espera, en última instancia, el fortalecimiento institucional y la consolidación de los esquemas de participación privada.

Como apoyo al sistema de transporte, se profundizarán los esfuerzos del sector para que estos atiendan las necesidades básicas de comunicación entre las regiones que tienen menos infraestructura.

a) Mantenimiento y conservación de carreteras

Para el logro de objetivos básicos en cuanto a rehabilitación, ampliación, mantenimiento y conservación de las carreteras, se promoverá la interconexión modal para integrarlas con el ámbito regional, nacional e internacional, se definirán las competencias institucionales para lograr una administración eficiente y unificada de la red de carreteras, y se fortalecerá el proceso de participación privada en la ejecución de proyectos de infraestructura.

i) Red nacional de carreteras

El deterioro de la red de carreteras se ha incrementado durante los últimos años debido a las restricciones presupuestales. Adicionalmente, los escasos recursos con que se ha contado han sido orientados a la atención de programas diferentes a los de mantenimiento.

Mientras que los ingresos del Invías por concepto de peajes ascienden a $300.000 millones, se estima que este requiere anualmente $320.000 para el mantenimiento de la red a su cargo, lo que no incluye los recursos necesarios para la rehabilitación de la red, que se encuentran en regular y mal estado, la cual asciende a un 25% del total.

Por lo anterior, el Gobierno impulsará la inversión en infraestructura de transporte mediante mecanismos de participación privada. Para los proyectos financiados con recursos públicos, se buscará que los provenientes de los peajes se dirijan prioritariamente al mantenimiento de la red y que con recursos de la Nación se atiendan aquellos proyectos de alto impacto económico, teniendo en cuenta las razones beneficio-costo y la generación de empleo. Los recursos provenientes de la sobretasa a la gasolina se destinarán al menos en un 50% a la construcción, mantenimiento y conservación de las vías urbanas, secundarias y terciarias, de acuerdo a la competencia del ente territorial respectivo, sin perjuicio de las pignoraciones adquiridas sobre estos recursos.

b) Impulso al transporte urbano y masivo

El transporte público colectivo y masivo de pasajeros en las ciudades colombianas adolece de una serie de problemas explicados, entre otros, por los siguientes factores: a) una sobreoferta cercana al 35%; b) una elevada edad promedio de los vehículos; c) una ineficiente utilización de la infraestructura; y d) una deficiente operación del tráfico. En general, las causas estructurales radican en la ausencia de sistemas ordenados de transporte adecuados a las necesidades de las ciudades y en la debilidad institucional de las autoridades encargadas de la planeación, gestión, regulación y control de tránsito y transporte.

Con el fin de optimizar la infraestructura física destinada al transporte terrestre automotor y al fortalecimiento institucional, se adelantarán las reformas legales que incentiven a los propietarios de vehículos a registrar

y pagar impuestos y derechos ante el organismo de tránsito de la jurisdicción en donde habitualmente circulan. En especial se espera evitar las prácticas conducentes a capturar los usuarios de entes locales adyacentes mediante descuentos u otros procedimientos administrativos. De igual manera y a fin de mejorar el servicio de transporte público urbano, el Gobierno Nacional transferirá a las ciudades las facultades para administrarlo y regularlo, y promoverá la conformación de empresas de transporte eficientes. Además, impulsará el fortalecimiento institucional y el desarrollo de proyectos de gestión de tráfico para las ciudades de más de 300 mil habitantes.

i) Nuevos proyectos

El Gobierno Nacional participará en el desarrollo de sistemas integrados de transporte masivo basados en buses de alta capacidad para las grandes ciudades. La inversión privada sustentada, principalmente, por los ingresos provenientes del cobro a los usuarios de los sistemas y de los desarrollos inmobiliarios asociados a estos, se maximizará para cubrir, además de los costos de equipos, operación y mantenimiento del sistema, la mayor parte de los costos de inversión en infraestructura. Si a ello hubiere lugar, el faltante se procurará cubrir con recursos públicos, en cuyo caso se considerará la financiación por parte del sector privado con el respaldo de aportes futuros de la Nación y de las entidades territoriales y áreas metropolitanas. En el diseño e implementación de los sistemas: a) se incentivará la participación de la industria transportadora local reconociendo su conocimiento y experiencia en el área de influencia del proyecto; y b) se desarrollará la accesibilidad al sistema para los discapacitados.

El Gobierno Nacional cofinanciará asesorías para la estructuración de los proyectos en los municipios que muestren un avance efectivo en la implantación de programas de gestión de tráfico y mantenimiento de la infraestructura.

En cumplimiento de los compromisos adquiridos, el Gobierno Nacional continuará apoyando la financiación de los proyectos de transporte masivo basados en buses articulados de las ciudades de Bogotá (sistema TransMilenio) y Santiago de Cali. También se desarrollarán los sistemas integrados de transporte masivo basados en buses de alta capacidad de Bogotá, Soacha, Cali, Pereira-Dosquebradas, Barranquilla - Soledad, Cartagena y Bucaramanga, y el Valle de Aburrá. Con la puesta en marcha de estos proyectos se propone alcanzar las metas presentadas en el Cuadro 6.

CUADRO 6

Resultados esperados con la implantación de sistemas de transporte masivo

Programa (s)	Resultados esperados
Expansión de TransMilenio-Bogotá.	- Reducción en 35% de los costos de operación del transporte público en los corredores intervenidos.
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Cali.	- US$500 millones de inversión privada.
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Barranquilla y Soledad .	- 190 millones de horas por año de ahorros en tiempo de viaje.
Sistema Integrado de Transporte Masivo de Pereira y Dosquebradas.	- Reducción de índices de accidentalidad en un 35% en los corredores intervenidos.
Otros sistemas de transporte masivo (Cartagena).	- Generación de al menos 60.000 empleos.
Extensión hasta Soacha del Sistema Integrado de Transporte Masivo de Bogotá (SITM) TransMilenio.	- 4 millones de viajes más al día en sistemas de transporte masivo con velocidad promedio de 26 km/h. - Reducción de índices de criminalidad en un 30% en las zonas de influencia directa de los sistemas de transporte masivo. - Identificación de nuevas fuentes de financiación (cargos a los usuarios como peajes urbanos y equivalentes).

Se suscribirán nuevos convenios entre la Nación y el Distrito Capital, y entre la Nación y la ciudad de Santiago de Cali para concentrar el esfuerzo financiero exclusivamente en los proyectos TransMilenio y SITM de Santiago de Cali, basados en buses articulados, eliminando los compromisos anteriores para la financiación de la primera línea de metro y tren ligero.

La política de transporte masivo buscará promover mecanismos que permitan la participación de pequeños y medianos transportadores en los proyectos. La regulación de tarifas deberá prevenir abusos de posiciones dominantes y monopolios. Así mismo, se promoverá la vinculación del capital privado en la estructuración y financiación de estos proyectos., conforme a un modelo fiscal que implique el control de una política pública sostenible sobre la operación y administración de los sistemas de transporte masivo, que garantice un manejo equitativo de los costos al usuario y la calidad del servicio.

Con fundamento en las vigencias futuras que autorice o haya autorizado la Nación, las entidades territoriales podrán celebrar contratos de concesión, desarrollar procesos de titularización y desarrollar los demás esquemas financieros que autorice el Gobierno Nacional, que para estos efectos podrá autorizar mecanismos de financiamiento de largo plazo, de manera consistente con la estructura financiera de los proyectos. El Gobierno Nacional sólo podrá otorgar vigencias futuras para los sistemas integrados de transporte masivo basados en buses de alta capacidad que se desarrollen en aquellas entidades territoriales y áreas metropolitanas que estén cumpliendo compromisos previamente suscritos con la Nación en relación con este tipo de sistemas.

Las rentas que las entidades territoriales destinen para la implementación de los proyectos no atentarán contra los programas de saneamiento fiscal en curso, ni contra la sostenibilidad fiscal futura de estas. Así mismo, para llevar a cabo los sistemas integrados de transporte masivo basados en buses de alta capacidad, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas quedan facultadas para: a) aumentar hasta un 20% las tarifas de los gravámenes de su competencia; y b) crear nuevos gravámenes sobre derechos de tránsito en ciertas áreas restringidas o congestionadas, cobro de peajes y cobros especiales para lotes de parqueo.

c) Desarrollo de otras modalidades de transporte

i) Subsector fluvial

El transporte fluvial ofrece alternativas de bajo costo y reducido impacto ambiental: una tonelada/Km por río cuesta $57 y por carretera $127. Infortunadamente, la deforestación de las cabeceras y los cauces de los ríos navegables ha limitado su uso. Adicionalmente, el conflicto armado ha afectado el uso de las hidrovías para el transporte de carga y pasajeros.

El Gobierno Nacional realizará inversiones en infraestructura fluvial y portuaria para su conservación y renovación buscando la integración de las regiones más aisladas y la conexión de las hidrovías con otras modalidades de transporte. La recuperación de la navegabilidad del río Magdalena será la primera prioridad en este subsector; se realizarán igualmente estudios tendientes a recuperar e impulsar el desarrollo de la navegabilidad de las diferentes hidrovías del país tales como la de los ríos Meta, Atrato y San Juan. Se promoverán proyectos de inversión privada para lograr una mejora de la infraestructura fluvial y se explorarán alternativas de integración con las políticas de seguridad en infraestructura y con desarrollos productivos y empresariales.

ii) Subsector ferroviario

La integración de la infraestructura de transporte ferroviario, su mantenimiento y conservación se llevará a cabo mediante una estrategia comprensiva que incluye los siguientes programas: a) modernización, ampliación y mantenimiento de la infraestructura; b) promoción del uso de nuevos materiales y equipos e implementación de estándares de calidad; c) redefinición de las competencias institucionales y el fortalecimiento del recurso humano; y d) impulso del proceso de participación privada en el desarrollo de proyectos de infraestructura y operación.– La rehabilitación de la infraestructura ferroviaria apoyará el desarrollo de la política de alcoholes carburantes.

El Gobierno Nacional adelantará los estudios de prefactibilidad y factibilidad para concesionar una nueva línea de ferrocarril que conecte las minas de Cerromatoso y la ciudad de Montería con la línea férrea de Santa Marta a Bogotá. De igual manera, impulsará la construcción de la vía férrea alterna al puerto de Santa Marta. Para ello, podrá incorporar un "otrosí" al contrato de concesión de esta vía férrea para que sea construida con recursos que el concesionario debe girar a la nación.

iii) Subsector aéreo

El Gobierno Nacional dará continuidad a las inversiones con el fin de alcanzar el control de la totalidad del espacio aéreo nacional. Se continuará con el plan de transición CNS/ATM (comunicación, navegación, vigilancia/gestión del tráfico aéreo basado en sistemas satelitales), el cual definirá las inversiones en infraestructura aeronáutica durante los próximos diez años.

Para el mantenimiento, conservación y optimización de la infraestructura de transporte aéreo, se invertirán recursos para el logro de los estándares aeroportuarios aceptados internacionalmente, para todos los aeropuertos que conforman la red nacional. El Gobierno Nacional invertirá en conjunto con las entidades territoriales de Caldas en la construcción del aeropuerto de Palestina (Departamento de Caldas).

iv) Subsector marítimo

En 1991, se inició un proceso de reestructuración del sector portuario que condujo a una creciente participación privada y a un incremento en la eficiencia de los puertos. Hoy en día, sin embargo, es necesario replantear la estructura de los contratos de concesión de las sociedades portuarias ya que la realidad ha cambiado grandemente desde cuando se adjudicaron las concesiones. En cuanto a la inversión pública, no se han logrado consolidar los accesos viales y férreos a los puertos y no se han cumplido los objetivos de mantenimiento en canales de acceso a los puertos, ni los de señalización y ayudas a la navegación marítima.

Para el mantenimiento y conservación de la infraestructura de transporte marítimo se mejorarán los estándares, condiciones y procedimientos de orden técnico y operativo, se fortalecerá el proceso de participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura portuaria y marítima y se atraerán recursos de cooperación técnica internacional.

d) Mecanismos de participación privada

La vinculación de capital privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura se inició con la Constitución de 1991. Para el sector de transporte las leyes que reglamentaron los contratos de concesión fueron sancionadas en 1993. A partir de entonces comenzó en firme la participación privada en el sector. Si bien los procesos de participación privada han hecho posible alcanzar ambiciosas metas físicas, el impacto fiscal producto de las garantías otorgadas en los contratos ha venido creciendo de manera significativa (y preocupante) en los últimos años[47].

Las dificultades de las concesiones pueden explicarse por tres razones principales: a) la deficiente información técnica sobre los proyectos; b) la inexistencia de un marco regulatorio adecuado; y c) la sobreestimación de los tráficos. Pero estos problemas no son insalvables. Si se consigue una adecuada transferencia de riesgos al sector privado sobre la base de mejores estudios de demanda, estudios técnicos detallados, predios y licencias ambientales con anterioridad al inicio de la construcción, se pueden superar los errores del pasado, que deben ser percibidos como los costos de aprendizaje ligados a la evolución del esquema de concesión.

El Gobierno continuará con el desarrollo de los programas de concesión, no sólo en infraestructura vial, sino también en las otras modalidades de transporte. Se llevará a cabo la puesta en marcha de esquemas de participación privada dirigidos a fortalecer el mantenimiento de la infraestructura vial, a través de mecanismos que permitan la participación de comunidades, grupos empresariales o productivos directamente beneficiados con las obras. De la misma manera, se adelantarán proyectos en el sector fluvial tendientes a promover la infraestructura necesaria para el desarrollo de los canales navegables, con participación de inversionistas privados. Para ello, se fortalecerán las entidades ejecutoras y concedentes con el fin de mejorar la capacidad de gestión contractual. En síntesis, se avanzará en la definición de una política explícita de concesiones que asegure la obtención de sus beneficios y racionalice el impacto fiscal para la Nación.

De otro lado, el Gobierno creará las condiciones para que los fondos de pensiones puedan financiar actividades productivas[48]. En particular, se desarrollarán las condiciones legales, financieras e institucionales requeridas para la vinculación de inversionistas institucionales a proyectos de infraestructura. Esta vinculación garantizará los recursos necesarios para financiar la expansión del sector, mitigando los riesgos existentes (riesgos de mercado, de crédito, soberano, regulatorios y financieros). Igualmente, el Gobierno definirá proyectos pendientes donde se han realizado inversiones significativas y buscará soluciones eficientes con participación privada.

4. Servicios públicos domiciliarios

El modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios adoptado durante la década de los noventa ha permitido el logro de mayores coberturas, mejor calidad y mayor confiabilidad en el servicio. Durante el período 1995-2001, la cobertura en energía eléctrica pasó de 76% a 89% para las zonas interconectadas. En el mismo lapso, la cobertura del servicio de gas combustible pasó de 10,5 millones a 23,3 millones de habitantes. La densidad telefónica aumentó de 10,30 a 17,11 líneas por cada cien habitantes. En el año 2001, la cobertura de acueducto era de 96% en las ciudades grandes, de 87% en las medianas y de 82% en los municipios pequeños. En alcantarillado, la cobertura urbana era de 88% en las grandes ciudades, 87% en las medianas y de 60% en las pequeñas.

Adicionalmente, se ha producido un aumento en la calidad de la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Durante el período 1995-2001, el servicio de energía no se vio interrumpido por la ocurrencia del fenómeno de El Niño y la continuidad en la prestación del servicio de gas natural se mantuvo alrededor de 99%. Así mismo, el tiempo medio de instalación de nuevas líneas telefónicas se redujo de 210 a 20 días. La calidad del servicio de acueducto, medida a través de la continuidad, se incrementó de 19,5 horas diarias en 1992 a 21,6 en el año 2000.

El Gobierno continuará con la promoción de la participación del sector privado, de los trabajadores y del sector solidario en los servicios públicos domiciliarios, y se desarrollarán programas para fomentar la participación de los usuarios en el capital de las empresas a través de fondos de capitalización social. Para ello impulsará la consolidación de los marcos regulatorios y el desarrollo de procesos de privatizaciones y concesiones en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura de servicios públicos domiciliarios. Así mismo, impulsará cambios regulatorios e institucionales para devolver la viabilidad a muchas empresas prestadoras de servicios. Las empresas estatales deberán preservar su viabilidad económica a fin de mantener su estabilidad.

a) Optimización en la prestación de los servicios públicos

i) Servicio de energía eléctrica

Sin considerar los resultados de las Empresas Públicas de Medellín, EPSA y Codensa, a diciembre de 2001, las pérdidas netas de las empresas distribuidoras y comercializadoras de energía ascendían a $710.000 millones, la cartera vencida a $927.000 millones[49] y las pérdidas de energía (técnicas y no técnicas) superaban el 30%. Los distribuidores y comercializadores integrados enfrentan costos adicionales por diversos factores: atención de mercados dispersos, hurto de energía y cartera no cobrable por problemas de acceso a regiones, entre otros[50]. Por esta razón, se deberán buscar alternativas menos costosas de prestación del servicio antes que transferir a la tarifa todos estos costos.

Una solución a la crisis del sector distribuidor y comercializador de energía, será el programa de normalización de redes en barrios

47 Estas garantías generalmente eran de riesgo comercial y de sobrecostos de construcción.

48 La cartera de los fondos es de $15 billones y ha crecido a tasas superiores al 30% anual.

49 De esta cartera, el 28% es con entidades oficiales y por alumbrado público.

50 Usuarios residenciales sin medición (550.000 a diciembre 31 de 2001), población desplazada (890.000 personas en los últimos siete años) y zonas con problemas de orden público (136 municipios).

subnormales, mediante el cual se podrán legalizar usuarios informales y reducir pérdidas no técnicas. El programa contará con la participación activa del Gobierno Nacional, los entes territoriales y la comunidad, y será financiado con recursos de fondos especiales y de las transferencias de la Nación hacia los municipios, con la participación de las actuales empresas prestadoras del servicio. Además, se obligará a las entidades oficiales a que aseguren las partidas presupuestales necesarias para el pago oportuno del servicio a las empresas comercializadoras.

Con el objetivo de asegurar la continuidad del servicio, en el caso de las empresas de distribución eléctrica intervenidas con fines de liquidación, se desarrollará una nueva legislación que faculte al agente liquidador para disponer antes de seis meses de los activos. Los recursos financieros obtenidos por la enajenación o concesión se dispondrán en un encargo fiduciario que salvaguardará los intereses de los acreedores.

De otro lado, se fortalecerá el marco reglamentario para las actividades del servicio de energía eléctrica teniendo en cuenta los siguientes principios: a) manteniendo el principio de neutralidad de la Ley 142 de 1994, buscará incluir esquemas diferenciales de generación, distribución, comercialización, calidad, continuidad y atención del servicio de tal forma que se racionalicen los costos en las zonas no interconectadas, territorios insulares, barrios subnormales, áreas rurales de menor desarrollo y comunidades de difícil gestión; b) el Gobierno Nacional podrá en casos excepcionales permitir la entrega de mercados por parte de los comercializadores existentes y asignarlos a otro comercializador o a los alcaldes, para lo cual se fijarán procedimientos transitorios que permitan mantener la prestación del servicio;- c) actualizar las tarifas cada vez que varíe el costo de prestación del servicio; y d) fortalecer el alcance de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios en la inspección del cumplimiento de requisitos en instalaciones eléctricas.

Con el objeto de asegurar la prestación del servicio a los usuarios de menores recursos y de mantener un equilibrio entre los costos de comercialización, las contribuciones y los subsidios de todos los comercializadores de un municipio, el Gobierno Nacional podrá implementar medidas que introduzcan factores de equilibrio entre comercializadores.

Actualmente 85% de la capacidad de almacenamiento hídrico se encuentra concentrada en dos agentes. De aumentarse la concentración se podrían presentar condiciones de oligopolio en el mercado de generación. Por esta razón, se fortalecerán las condiciones de competencia en esta actividad, evitando el abuso de la posición dominante. Además, el Gobierno Nacional adoptará esquemas que permitan el reconocimiento de costos económicos[51] para las plantas despachadas por restricciones.

Existen, de otro lado, algunas empresas generadoras pertenecientes a la Nación que presentan problemas de sostenibilidad financiera que no sólo ponen en riesgo su operación comercial, sino también la totalidad de la oferta energética. Por ello, se promoverá la conformación de un nuevo agente generador viable con los activos de generación pertenecientes a empresas estatales, que actualmente no son viables en el largo plazo y/o tengan la obligación de cederlos a la Nación

Se dará continuidad a la integración de las redes de transmisión eléctrica con los países vecinos, para lo cual el Gobierno Nacional velará por el cumplimiento de la Decisión No. 536 del 19 de diciembre de 2002 de la Comunidad Andina de Naciones. Las tarifas de los nuevos proyectos de expansión del *Sistema de transmisión nacional* (STN) tendrán una vigencia que cubra la vida útil de los mismos. En caso de que el proyecto elimine racionamientos en sistemas de transmisión regional y/o distribución local, el proyecto de expansión del STN podrá tener asociada la respectiva conexión.

Se ampliará el uso de los recursos del Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas, creado por la Ley 788 de 2002, para financiar proyectos dirigidos a la normalización del servicio de energía eléctrica en los barrios subnormales. El valor pagado por los agentes dueños de los activos del STN como resultado de la aplicación de esta ley deberá ser transferido a los usuarios del *Sistema interconectado nacional* (SIN) a través de la tarifa por el uso del STN.

ii) Servicios de comunicaciones

Con el fin de incentivar el desarrollo del sector de las comunicaciones, el Gobierno fortalecerá el marco regulatorio y legal, para lo cual tendrá en cuenta los cuatro factores que han impulsado el desarrollo de la industria de telecomunicaciones en el ámbito mundial: competencia, convergencia, globalización y servicio universal. La competencia acelera el desarrollo tecnológico y contribuye a mejorar la calidad y disminuir los costos. La convergencia permite la integración de diferentes servicios en una misma red y posibilita nuevas alternativas de comunicaciones. La globalización garantiza que inversionistas extranjeros participen en el mercado nacional. Y el servicio universal permite que los grupos de escasos recursos y rurales apartados se beneficien de las comunicaciones.

De otro lado, el Gobierno actualizará el marco regulatorio de la televisión pública, trabajará en la recuperación de la red de transmisión nacional y adelantará una reestructuración de las entidades del sector (Comisión Nacional de Televisión, Audiovisuales e Inravisión). Así mismo, en el sector postal se modificarán las condiciones regulatorias y de competencia en el servicio de correos. Se definirán las diferencias entre los servicios de correo ordinario y mensajería especializada, se fortalecerán las facultades del Gobierno para la intervención en el mercado postal (a través de la fijación de tarifas mínimas y máximas para la industria), y se definirá el régimen de habilitación y contraprestación de los operadores de servicios postales.

iii) Servicio de agua potable y saneamiento básico

El sector de agua potable y saneamiento básico presenta una marcada atomización de prestadores del servicio, grandes diferencias en cobertura y calidad entre departamentos y entre zonas rurales y urbanas y una baja eficiencia en la aplicación de recursos por parte de los entes territoriales. Aunque la regulación vigente ha propiciado importantes avances en cobertura y equidad, no lo ha hecho en la eficiencia y calidad de los servicios.

Para subsanar las debilidades regulatorias, se establecerán medidas que permitan aumentar la eficiencia y calidad integral del servicio, se ajustará el esquema tarifario y de subsidios para que incentive la inversión, garantice la recuperación de los costos y evite el traslado de ineficiencias a los usuarios; se reducirán las barreras a la entrada de nuevos operadores en zonas no atendidas por los prestadores establecidos y se generarán incentivos para la inversión en esquemas regionales.

Igualmente, se implementarán los ajustes normativos e incentivos para que los recursos sectoriales de responsabilidad local sean utilizados de manera eficiente y eficaz. Se continuará brindando asistencia técnica y apoyo financiero para optimizar las inversiones y facilitar el acceso al servicio de la población más necesitada. La Nación, las entidades territoriales y las empresas de servicios públicos, dentro de sus competencias, podrán apoyar la creación de empresas regionales que permitan esfuerzos conjuntos para adelantar programas de agua potable y saneamiento básico en sus territorios, los cuales contarán para su financiamiento con recursos del Sistema General de Participaciones – Propósito General-, los recursos de regalías y las respectivas Corporaciones Autónomas. El Gobierno Nacional podrá cofinanciar los proyectos que dichas empresas desarrollen.

Por otro lado, se apoyará a las entidades territoriales en el desarrollo de planes de gestión integral de residuos sólidos reglamentados por el Decreto 1713 de 2002. y se culminará el desarrollo e implementación del *Sistema de información sobre residuos sólidos*. Adicionalmente se formularán y apoyarán políticas educativas sobre prevención, generación y manejo de residuos sólidos, y se incentivaran prácticas de separación en la fuente, necesarias para la sostenibilidad ambiental y para la consolidación del reciclaje como una actividad viable y productiva dentro de la economía nacional.

---

51 Se entiende por costos económicos los valores de inversión, fijos y variables, de administración, operación, mantenimiento y de remuneración del capital, que son necesarios para garantizar la prestación del servicio con los niveles de calidad establecidos.

b) Reestructuración de empresas de servicios públicos

Las empresas de servicios públicos enfrentan un conjunto de problemas que amenazan su viabilidad económica. Entre los más serios se encuentran la falta de gobernabilidad, convenciones colectivas onerosas, estructuras organizacionales deficientes, estructuras financieras inadecuadas, inversiones en capacidad instalada poco productiva y problemas de cobro de cartera, particularmente para sectores informales y usuarios ilegales.

Para resolver esta situación, el Gobierno definirá una estrategia para la reestructuración de las empresas de servicios públicos con problemas financieros. Esta comenzará con la adopción de medidas que aseguren la gobernabilidad de las empresas y continuará con la incorporación de tecnologías blandas que apoyen la eficiencia de los procesos productivos. Así mismo, se pondrán en práctica procesos de reestructuración financiera y de reducción de pasivos pensionales. Se revisarán las convenciones colectivas, y se desarrollarán esquemas de capitalización social, donde trabajadores, usuarios, acreedores y gobiernos tanto nacional como local aportan recursos y participan de la rentabilidad) Para empresas cuya viabilidad sea incierta, se considerarán otras alternativas (fusión, escisión, liquidación o contratos de concesión para la operación de unidades de negocio) con posible participación comunitaria.

c) Esquema de tarifas y subsidios

Las actuales tarifas aplicadas por los prestadores en el sector de agua potable y saneamiento básico en muchos casos no cubren en su totalidad los costos de mantenimiento, ni la inversión en reposición y expansión de los sistemas, a pesar de que la regulación tarifaria lo permite. Esta situación ha afectado las finanzas de las empresas prestadoras y ha dificultando el avance en la calidad y confiabilidad del servicio. Por su parte, el modelo tarifario del servicio de energía es bastante rígido dado que algunos parámetros fueron regulados directamente por ley (por ejemplo, no pueden ser cambiados con el fin de ajustarlos a nuevas realidades sociales o de mercado).

El Gobierno Nacional propondrá esquemas tarifarios que incluyan criterios de eficiencia en los costos de prestación de los servicios. Se buscará que los prestadores compartan las ganancias en eficiencia con los usuarios vía mejores servicios y menores tarifas.

El esquema actual de subsidios y contribuciones no es sostenible debido al desbalance entre el consumo total de los usuarios que aportan contribuciones y el de los que reciben subsidios. El Gobierno modificará las normas vigentes de tal manera que los subsidios sólo cubran las necesidades básicas para subsistencia de los sectores más pobres[52]. Se buscará que las tarifas de los consumos de subsistencia no aumenten por encima de la inflación, siempre y cuando esto no ponga en peligro las metas fiscales. Las contribuciones de los sectores industrial y comercial se harán a tarifa plena[53] y se estudiará la posibilidad de aumentar las contribuciones de los estratos cinco y seis. Las definiciones tendrán en cuenta las especificidades de cada sector.

5. Ciencia, tecnología e innovación

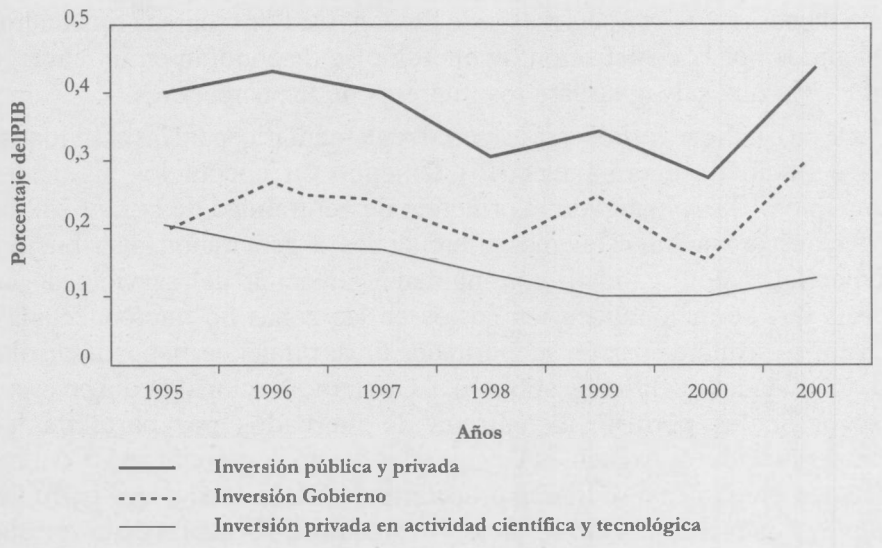
El mejoramiento de la capacidad para la generación, transferencia y apropiación de conocimiento le permitirá a la sociedad colombiana aprovechar sus recursos humanos y naturales para la generación de riqueza, la inserción en el mercado mundial y el logro del bienestar social. De ahí que el desarrollo de competencias científicas y tecnológicas sea un elemento clave para el éxito en los procesos educativos, sociales, productivos, de solución de conflictos y de toma de decisiones. En la última década la política científica y tecnológica se ha centrado en el fortalecimiento del *Sistema nacional de ciencia y tecnología* (SNCT), con el propósito de desarrollar la capacidad para la generación, transferencia y apropiación social del conocimiento. De esta manera, se le ha dado prioridad a tres líneas de acción: a) articulación y coordinación de los agentes del SNCT; b) creación de condiciones y capacidades para la generación de conocimiento científico y tecnológico de acuerdo con los estándares internacionales de calidad más exigentes; y c) la creación y fortalecimiento del *Sistema nacional de innovación* (SNI), como un soporte al mejoramiento de la competitividad de la economía.

La inversión pública en actividades científicas, tecnológicas y de innovación se canaliza a través de los presupuestos de Colciencias y de otras entidades del Estado. Si bien esta inversión, como porcentaje del PIB, tuvo una tendencia a la baja desde 1996, esta se revirtió a partir de 2000 (Gráfico 13). Desde entonces, se han creado nuevos mecanismos de financiación destinados a innovación, competitividad y desarrollo tecnológico que han sido el resultado de los aportes especialmente del Sena al SNI, así como de la puesta en marcha de algunas iniciativas de los ministerios de Comercio Exterior y de Desarrollo Económico.

GRAFICO 13

Inversión en actividades científicas y tecnológicas

Porcentaje del PIB



En conclusión, el principal reto que enfrenta el país en materia de política científica y tecnológica es lograr que esta se consolide como una política de Estado que trascienda los distintos gobiernos e involucre a toda la sociedad, Así entonces, se deberá mejorar la eficiencia y eficacia de los arreglos institucionales del sector, de tal forma que haya un uso más racional de los recursos públicos, se incentive la inversión privada; y se incremente la inversión pública.

a) Promoción de la investigación

El Gobierno continuará con la promoción de la investigación basado en tres líneas prioritarias. Primero, se adelantarán convocatorias de proyectos en todos los programas nacionales a través de las tres modalidades de financiación existentes: recuperación contingente, cofinanciación y crédito. Los proyectos podrán estar dirigidos a temas o problemas específicos, o hacia aquellos que pertenezcan a dos o más programas nacionales. Segundo, se fortalecerán los programas nacionales de investigación y se propiciará su acción conjunta y articulada en temáticas complejas y prioritarias para el país, que requieran la interdisciplinaridad así como una participación interinstitucional, intersectorial e internacional. Y tercero, se continuará con el apoyo a la consolidación de la comunidad científica en formas asociativas tales como centros de investigación científica, grupos y, centros de desarrollo tecnológico, centros regionales de productividad, redes de investigación científica y tecnológica y programas de cooperación técnica internacional.

A través de estas líneas, se buscará que las políticas de investigación contribuyan a mejorar el uso de las fuentes de energía; a agregarle valor al petróleo y al gas; a desarrollar la biotecnología; a aprovechar la biodiversidad; a fortalecer la capacidad en informática y telecomunicaciones; a prevenir y atender desastres naturales; a desarrollar de manera integral el campo; y a elevar la capacidad técnica del sector industrial. Igualmente, se continuará apoyando el fortalecimiento de la investigación básica que ayude al avance en la solución de problemas agroalimentarios, de educación y de salud, entre ellos los relacionados con las necesidades de la población con discapacidad y su posibilidad de ejercer actividades productivas.

52 Estratos socioeconómicos uno y dos.

53 En el caso de energía se entenderá como el costo de prestación del servicio para el comercializador que atiende al mayor número de usuarios subsidiados en el municipio del usuario aportante.

En esos y otros campos se buscará la conformación de fondos donde concurran las diversas entidades del sector y se apalanquen nuevos recursos. De esta manera, se abrirán convocatorias en las líneas de investigación concertadas entre los consejos de los programas nacionales de ciencia y tecnología.

b) Fortalecimiento de la capacidad institucional

Se adelantarán iniciativas que garanticen la articulación, coherencia y eficiencia del marco legal, institucional y financiero del *Sistema nacional de ciencia y tecnología*. Para ello, se reformará el marco jurídico de la ciencia y la tecnología, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: a) formulación de un plan de ciencia y tecnología de mediano y largo plazo; b) el diseño de un mecanismo de coordinación presupuestal para ciencia y tecnología que desarrolle los artículos 4 y 7[54]; c) la transferencia de tecnología a través de las contrataciones que celebre la administración pública con personas naturales y compañías extranjeras, y con la utilización de medios de comunicación masiva de propiedad del Estado para la divulgación científica y tecnológica; d) la creación de las condiciones que incentiven la formación de fondos regionales y sectoriales para la consecución y manejo de recursos para ciencia y tecnología; e) el fortalecimiento de la capacidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y los consejos nacionales de programa para liderar la formulación de políticas de este sector; f) la promoción de la demanda por parte de la sociedad colombiana de la capacidad de generación y apropiación de conocimiento con que cuenta el país; y g) el fortalecimiento de las instancias regionales responsables del desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Como meta para el cuatrienio, se crearán las condiciones para que la inversión pública y privada en actividades de ciencia, tecnología e innovación aumente de manera paulatina y sostenible hasta alcanzar el 0,6 % del PIB al finalizar el presente gobierno.

c) Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico

Con el fin de facilitar la innovación y el desarrollo tecnológico, Colciencias y el Sena promoverán y fomentarán la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico para mejorar la competitividad de los sectores productivos, en articulación con las cadenas y los *clusters*. Para ello, se buscará diversificar y ampliar los estímulos financieros mediante créditos para proyectos de innovación, estímulos tributarios para la inversión de recursos propios en proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico, y esquemas de garantías a Mipymes para acceso a créditos para el mismo tipo de actividades. De otro lado, Colciencias promoverá las relaciones de mutuo beneficio en procesos de innovación entre universidades, empresas y otras organizaciones productivas. Se seguirán apoyando los centros de desarrollo tecnológico, los centros regionales de productividad, los parques tecnológicos y las incubadoras de empresas de base tecnológica.

Se buscará incrementar el aprovechamiento de las investigaciones ya realizadas y las que se desarrollen en el futuro por parte del sector productivo y de servicios frente a sus necesidades en materia de competitividad) Así mismo se promoverá el uso sostenible de los recursos naturales, y se dará impulso a la incubación de empresas de base tecnológica y a la inversión en estas.

d) Capacitación en investigación y desarrollo en áreas estratégicas

Se impulsará la cultura investigativa en los diversos ámbitos formativos desde la educación básica hasta el doctorado. Se ampliará la cobertura en el programa *de Jóvenes investigadores* y se continuará el programa de apoyo a la formación de doctores en el exterior. Se fortalecerán los programas de doctorado nacionales con recursos de Colciencias, el Icfes, el Sena y del Banco Mundial. La meta es formar 660 estudiantes y realizar cerca 370 pasantías de investigación para profesores.

Los proyectos o tesis presentados en las entidades de educación superior, que contengan aportes para el progreso y desarrollo social, económico, tecnológico y cultural de la Nación, podrán recibir apoyo a través de los mecanismos que ofrecen las instituciones que promueven la investigación científica y tecnológica.

e) Fortalecimiento de la capacidad regional de ciencia y tecnología

Según lo establecido en el Decreto 585 de 1991 y en el Acuerdo 4 de 2002 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, se continuará con la construcción de capacidades científicas, tecnológicas y de innovación en las regiones. Se apoyarán iniciativas que busquen fortalecer instancias regionales como los consejos, comisiones o comités de ciencia y tecnología, especialmente en las zonas de menor desarrollo.

En todos los departamentos, incluidas las zonas deprimidas y de conflicto, se crearán incentivos para que los programas y proyectos productivos incorporen el conocimiento necesario para asegurar su viabilidad, sostenibilidad y competitividad; asimismo, para que los gobiernos departamentales y municipales incluyan en sus planes y presupuestos los programas necesarios para el desarrollo de una agenda de ciencia y tecnología que contenga a escala regional las estrategias de capacitación y promoción de la investigación, el estímulo a la innovación, el desarrollo tecnológico y la apropiación social de la ciencia y la tecnología. Para ello, Colciencias, los ministerios, el Sena y los fondos que financian actividades de ciencia, tecnología e innovación coordinarán la realización de convocatorios conjuntas.

f) Apropiación social de la ciencia y la tecnología

En Colombia existe poco entendimiento y valoración de lo que la investigación científica puede representar para el desarrollo del país. Por lo tanto, se requiere de una nueva relación entre ciencia, tecnología y sociedad) Por esta razón, se propiciarán mecanismos conducentes a fomentar la demanda de conocimiento por parte de los distintos sectores de la sociedad y el estado colombiano. Igualmente, se utilizarán medios masivos de comunicación, y se dará impulso a centros interactivos, clubes de ciencias, ferias, al periodismo científico, a proyectos editoriales de divulgación científica y a nuevos modelos educativos, formales, no formales e informales.

g) Internacionalización

Se desarrollará una estrategia de internacionalización del SNCT, que incluirá, entre otros, un programa de diplomacia científica, tal como lo propone el artículo 9° de la Ley 29 de 1990, la reestructuración de la Red Caldas, el desarrollo de capacidades para la negociación internacional de tecnología, y especialmente la movilización de recursos de cooperación internacional.

6. Competitividad y desarrollo

La capacidad de la economía para competir con éxito en el mundo globalizado está relacionada con la noción de competitividad, entendida como el marco en el cual se desarrolla la actividad productiva. En esencia, la competitividad hace referencia a la capacidad de un país para crear valor agregado y por consiguiente aumentar la riqueza nacional, sostener y expandir su participación en los mercados internacionales y elevar simultáneamente el nivel de vida de su población. La competitividad necesita un entorno propicio para el desarrollo de la actividad empresarial: estabilidad macroeconómica, instituciones adecuadas, estabilidad en las reglas de juego y la existencia de recursos básicos: infraestructura, mano de obra calificada, así como la capacidad de generación y apropiación de tecnologías por parte de las empresas.

La intervención del Estado es un factor esencial en la creación de un ambiente favorable para el funcionamiento competitivo de las empresas. Esta intervención se materializa, en primer lugar, mediante la estructura impositiva y, en segundo lugar, mediante la estructura regulatoria relacionada con la creación y el funcionamiento de las empresas.

---

54 Artículo 4°. El Consejo Nacional de Política Económica y Social determinará, en cada vigencia fiscal, la propuesta del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas", Colciencias, las entidades descentralizadas que deberán destinar recursos y su cuantía, para actividades de investigación y desarrollo tecnológico. Las inversiones a que se refiere este artículo se administrarán mediante contratos interadministrativos con dicho fondo.

Artículo 7°. La inclusión de apropiaciones presupuestarias para planes y programas de desarrollo científico y tecnológico, por parte de establecimientos públicos del orden nacional, se hará en consulta con Colciencias, con el fin de racionalizar el gasto público destinado a este efecto.

En la actualidad, las actividades empresariales reguladas por el Gobierno (la creación y registro de empresas, tributación, vigilancia y control, contratación pública y registros estadísticos) se ven entorpecidas por el exceso de trámites y requisitos, la falta de racionalidad en los procesos y procedimientos internos y el traslado de funciones y trámites entre diferentes entidades públicas. Estas deficiencias se han convertido en un obstáculo para la entrada de nuevas firmas, un sobrecosto para el funcionamiento de las existentes y una fuente de corrupción.

La política de competitividad del actual Gobierno tendrá cinco ejes fundamentales: la eliminación de trámites (y, en general, la racionalización de los procesos burocráticos), fortalecimiento del papel general de coordinación del Estado, la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad, la generalización del acceso a las tecnologías de información dentro del marco de la *Agenda de Conectividad*, el desarrollo de políticas integrales de biotecnología y de turismo, y la protección y desarrollo de los mercados.

a) Eliminación de trámites y coordinación de iniciativas

El Gobierno Nacional pondrá en práctica el *Programa de racionalización de trámites y servicios*, el cual estará basado en las siguientes iniciativas complementarias: a) la implementación de un modelo de gestión pública para la optimización y racionalización de trámites y servicios, bajo la coordinación de la *Agenda de Conectividad* del Ministerio de Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Vicepresidencia de la República; b) la exigencia a cada entidad del Estado de la puesta en marcha de un plan de acción para la reducción de trámites, procesos y procedimientos que generan altos costos de transacción al ciudadano; y c) el fortalecimiento de sistemas de información interinstitucional (bancos de datos comunes, redes interinstitucionales) y modelos de prestación de servicios del Estado a través de sistemas de información para la administración de clientes, ventanillas virtuales y gestión de trámites en línea. Igualmente, la *Agenda de Conectividad* apoyará los procesos de contratación en línea, con el uso de tecnologías de información y comunicación.

Con el fin de mejorar la competitividad de las entidades públicas, estas adoptarán sistemas de calidad total y eficiencia administrativa, buscando en lo posible la certificación de calidad ISO.

b) Papel de coordinación del Estado

Se diseñará un plan de desarrollo empresarial que contendrá y dará continuidad a la política de productividad y competitividad 1999-2009 y a los programas que se adelantan en el marco de la misma. En los encuentros nacionales de productividad y competitividad, se orientarán y revisarán periódicamente las políticas y compromisos adquiridos por la academia y el sector público y privado.

Se fortalecerá y consolidará la Red Colombia Compite, donde se identificarán las oportunidades de cada sector y las áreas estratégicas para adelantar los proyectos requeridos para la mejora de la competitividad. Se continuará trabajando bajo el esquema de convenios de competitividad exportadora, los cuales tendrán que estar coordinados con los acuerdos sectoriales de competitividad agrícola. Se seguirá impulsando el fortalecimiento económico regional promoviendo las agrupaciones empresariales regionales y se establecerán los lineamientos que permitan formular un marco estratégico de competitividad regional. Finalmente para mejorar la productividad empresarial, se apoyará el Movimiento Colombiano para Productividad el cual será coordinado por la red de centros de productividad.

c) Propiedad intelectual

La propiedad intelectual involucra la protección de los resultados o productos de los actos de la creación humana en los campos, tanto de la ciencia, la tecnología, la industria y el comercio (propiedad industrial)[55], como de la creación literaria y artística (derechos de autor y derechos conexos)[56].

Los avances científicos y tecnológicos han conducido al surgimiento de nuevos ámbitos de creación que reclaman protección, como es el caso de las variedades vegetales, el conocimiento tradicional, los circuitos integrados, las expresiones del folclore, la biotecnología y la diversidad biológica.

En el contexto de la globalización y de la sociedad del conocimiento y la información, los derechos de propiedad intelectual juegan cada día un papel más importante en los desarrollos económico, social y cultural de los países, así como en los procesos de integración económica. En los foros multilaterales y regionales y en los escenarios de negociación internacional, los países industrializados buscan fortalecer los privilegios de los titulares y ejercer una creciente presión por elevar los niveles de protección de la propiedad intelectual. Para los países en desarrollo como Colombia, el interés es hacer de los derechos de propiedad intelectual un instrumento efectivo de desarrollo. En efecto, la protección de estos derechos incentiva la investigación y la producción de nuevas creaciones, genera un clima de seguridad para la inversión y establece condiciones que contribuyen al desarrollo de la capacidad científica y tecnológica, la cual, a su vez, permite que el país mejore su competitividad en el marco de la economía global.

En el campo de los derechos de la propiedad industrial, los resultados de la protección vía signos distintivos han mostrado un adecuado funcionamiento, que hace posible identificar el origen de productos y tecnologías, mejorar las estrategias de comercialización y evitar la competencia desleal. En lo que tiene que ver con la protección mediante patentes, esta ha sido mejor aprovechada por los extranjeros: entre 1998 y 2002 solo el 5,6% del total de patentes se concedió a residentes en Colombia. Esto hace evidente una baja capacidad de innovación e invención en Colombia. No obstante, se reconoce la existencia de una tradición en desarrollos tecnológicos adaptativos.

De cualquier forma, en Colombia los bancos de patentes y de diseños no han sido plenamente aprovechados como instrumentos de transferencia de información tecnológica que nutran el desarrollo de la capacidad científica y tecnológica del país.

Los derechos de autor y derechos conexos, por su parte, tienen una creciente importancia, que proviene del surgimiento de nuevas formas de explotación económica de las obras y prestaciones protegidas. Esto, a su vez, ha permitido el nacimiento, desarrollo y fortalecimiento de las llamadas "industrias culturales" y sus respectivas organizaciones gremiales, que despliegan su actividad en importantes sectores de la vida económica y cultural[57].

El Gobierno impulsará una política de derechos de propiedad intelectual que sirva como instrumento integral de desarrollo, armónica con las políticas industriales, comerciales y sociales del país, dándole prioridad a los intereses nacionales, especialmente en los campos de la salud, la agricultura, la biodiversidad, el medio ambiente, los conocimientos tradicionales y el folclore.

Desde el punto de vista institucional, si bien las entidades de sectores directamente relacionados con el tema de propiedad intelectual[58] adelantan individualmente una función adecuada, se requiere fortalecer la articulación entre ellas. En consecuencia, se creará una instancia de coordinación, articulación y toma de decisiones integrada por las entidades con responsabilidades en la materia. En ella se formularán, programarán y evaluarán las políticas y planes sobre el tema, para el adecuado desarrollo normativo, la articulación de las diferentes políticas sectoriales, especialmente teniendo en cuenta los ámbitos de negociación comercial

---

55 La propiedad industrial abarca las invenciones; los modelos de utilidad; los dibujos o modelos industriales; las marcas de fábrica o de comercio; las marcas de servicio; el nombre comercial, las indicaciones de procedencia o denominaciones de origen, y la represión de la competencia desleal.

56 Esta protección también abarca las ejecuciones y prestaciones artísticas, los fonogramas, las transmisiones de los organismos de radiodifusión y el software.

57 Es el caso de las industrias editorial, del software, y de la música, así como de los organismos de radiodifusión, las organizaciones de gestión colectiva del derecho de autor y, en general, toda la industria de la cultura y el entretenimiento.

58 Departamento Nacional de Planeación, los ministerios de Comercio Industria y Turismo, Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Salud y Trabajo, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Agricultura y otras entidades como la Superintendencia de Industria y Comercio, el Instituto Von Humboldt, el Invima, el ICA. En cuanto a derechos de autor y derechos conexos, el Ministerio del Interior y de Justicia y la Dirección Nacional de Derecho de Autor.

del país, y la identificación de las respectivas debilidades y fortalezas de cada uno de los sectores comprometidos.

En particular en materia de propiedad industrial, el objetivo es mejorar la eficiencia en la evacuación de solicitudes, y especialmente, hacer de la política un instrumento que incentive la investigación y el surgimiento de industrias innovadoras. Se crearán incentivos para que desde el *Sistema nacional de innovación* se aprovechen los bancos de patentes y de diseños en la creación y desarrollo de nuevos procesos, tecnologías y productos así como para la transferencia de tecnología.

Por otra parte, se buscará crear una cultura nacional de respeto para los derechos de los autores y demás titulares, para acrecentar las fortalezas que posee el país en cuanto a la producción de una diversa gama de creaciones literarias y artísticas. Para ello, se fomentará la cooperación institucional y gremial en la lucha contra la piratería y se impulsará el desarrollo de las llamadas sociedades de gestión colectiva, con lo cual se ayudará al afianzamiento y desarrollo de las llamadas industrias culturales.

En el escenario de las negociaciones internacionales y bilaterales, se buscará concertar con países cuyos intereses sean similares, una posición orientada a que las naciones desarrolladas presten mayor atención a la necesidad de reconciliar sus intereses comerciales en materia de propiedad intelectual con los problemas esenciales de desarrollo que enfrentan países en desarrollo[59].

d) Agenda de Conectividad

La *Agenda de Conectividad* es una política de Estado que busca masificar el uso de las tecnologías de la información y telecomunicaciones, con el propósito de lograr que el país aproveche las tecnologías para su desarrollo económico, social y político, buscando insertar a Colombia en la sociedad del conocimiento a través de la democratización del acceso a la información, aumentando la competitividad del sector productivo, y liderando el proceso de modernización del Estado. Para lograr estos objetivos, la *Agenda de Conectividad* desarrolla seis estrategias: a) acceso a la infraestructura de la información; b) educación y capacitación en el uso de estas tecnologías; c) uso de tecnologías de esta naturaleza en las empresas; d) fomento a la industria nacional en tecnologías de la información y telecomunicaciones; e) generación de contenido local relevante; y f) *Gobierno en Línea.*

El Gobierno dará continuidad a la *Agenda de Conectividad.* Los desarrollos futuros y las modificaciones que vengan al caso tendrán en cuenta los siguientes principios: a) mejorar la calidad de vida de los colombianos mediante el desarrollo de tecnologías de la información y telecomunicaciones que contribuyan a construir equidad social, garantizar la revolución educativa, impulsar y promover la generación de contenidos, el aprendizaje, la participación ciudadana, apoyar a localidades y regiones del país ante eventualidades de orden público y desastres naturales; b) aumentar la competitividad de las empresas mediante la formación especializada del capital humano, la creación de proyectos asociativos y el acceso a los mercados y c) modernizar el Estado haciendo participativa, democrática, eficiente y transparente su gestión, a través de proyectos como la Intranet y el sistema de información gubernamental.

La *Agenda de Conectividad*, se proyectará a escala nacional, descentralizando sus proyectos en beneficio de las regiones, con énfasis en lo social, la gobernabilidad y el sector productivo, articulando y alineando los objetivos nacionales en el nivel central y territorial.

e) Biotecnología

El país cuenta con un inmenso patrimonio en materia de biodiversidad y recursos genéticos que podrían ser aprovechados con las numerosas oportunidades que brinda hoy la biotecnología moderna. En Colombia ha habido avances en cuanto a la conformación de una capacidad de investigación en este campo, especialmente en agricultura y salud. En el ámbito empresarial hay experiencias valiosas en procesos de innovación biotecnológica, en sectores como el de las flores, los alimentos y las vacunas. Igualmente, el país cuenta con el marco legal mínimo para ofrecer un ambiente adecuado a las inversiones, el cual incluye derechos de propiedad intelectual, acceso a los recursos genéticos y bioseguridad.

Sin embargo, existe un rezago frente a los avances científicos internacionales, y una débil capacidad endógena para producir los insumos y la tecnología que demanda el desarrollo social y económico del país. El incipiente desarrollo de la biotecnología en Colombia se debe a factores como la carencia de mecanismos financieros para la provisión de capital de riesgo a los inversionistas interesados; las dificultades fiscales que han afectado la asignación de recursos para actividades de investigación y desarrollo; y la falta de mecanismos institucionales que promuevan y agilicen el desarrollo de iniciativas comerciales promisorias. Adicionalmente, la incertidumbre con respecto a los posibles efectos de los organismos transgénicos en la salud humana y el medio ambiente, han propiciado una actitud de desconfianza de la opinión pública frente a la biotecnología.

Con el propósito de aprovechar las oportunidades que ofrece la biotecnología para el crecimiento, la competitividad y el desarrollo del país, se adoptará una política integral que incluya: el fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica nacional alrededor de proyectos estratégicos, tanto desde el punto de vista productivo como científico; el mejoramiento de los instrumentos de fomento de la innovación tecnológica existentes; la creación de mecanismos para promover el desarrollo y competitividad empresariales en el campo de los bienes y servicios biotecnológicos; el aumento de la capacidad nacional para mejorar y aplicar el marco legal; y el desarrollo de una estrategia para la divulgación y la comprensión de la opinión pública acerca de los beneficios y los riesgos asociados a la biotecnología.

f) Turismo

El turismo es reconocido internacionalmente como un sector dinámico y altamente generador de empleo y divisas. Este sector en Colombia cuenta con un gran potencial; se calcula que tiene una participación del 5% en el PIB.

Mediante los convenios de competitividad turística se han sentado las bases para trabajar a escala regional, identificando *clusters* en ecoturismo, cultura, agroturismo y turismo rural, etnoturismo, recreativo, negocios, congresos y convenciones, sol y playa y aventura, entre otros.

Para fortalecer la competitividad de diversos productos y destinos turísticos será diseñado un plan de desarrollo turístico. Las estrategias de políticas estarán centradas en los siguientes aspectos: revisión del sistema legal y regulatorio; mejoras en la seguridad de los viajeros mediante los programas de seguridad en las carreteras; apoyo a través de los instrumentos financieros y no financieros diseñados para las Mipymes (95% de las empresas del sector); estímulos a los aportes de inmuebles a la renovación urbana que recuperen centros históricos y el patrimonio cultural en las ciudades de mayor vocación turística, e incentivos a la construcción de nuevos hoteles, remodelación de los viejos, construcción de parques y otros atractivos turísticos; capacitación y preparación de la mano de obra involucrada en la prestación de estos servicios; y el fortalecimiento de la promoción especializada a través de una mayor información de productos y mercados. El sector se propone mejorar la competitividad de los destinos y de los productos turísticos de tal manera que las diferentes regiones y el país en general, aumente la generación de ingresos por concepto de turismo.

g) Eficiencia de los mercados

Para promover la eficiencia del aparato productivo y el desarrollo de los mercados, se tratará de establecer un nuevo y más completo marco jurídico e institucional que estimule la competencia y la defensa del consumidor. En particular el objetivo es fortalecer las asociaciones y

---

59 Los temas relevantes son: relación entre el acceso a medicamentos y el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; aproximación al análisis de patentabilidad de temas como usos y segundos usos; modificaciones de materia conocida; discusión sobre excepciones de patentabilidad; protección del software vía patentes; protección de bases de datos no originales; la protección de los derechos de los organismos de radiodifusión; los derechos de los artistas intérpretes del audiovisual; el agotamiento de los derechos de propiedad industrial; alcance de ciertos derechos como las denominaciones de origen; la efectiva transferencia de tecnología; en el caso de países con un elevado potencial en biodiversidad, la preocupación por exigir como requisito de las solicitudes de patentes el dato sobre el origen del recurso genético que da lugar a la invención y el documento mediante el cual se compruebe que el acceso al recurso se hizo a través de un consentimiento fundamentado previo; y el desarrollo y reconocimiento internacional de los sistemas de protección de los conocimientos tradicionales.

ligas de consumidores, garantizar el respeto de sus derechos a la información, la protección, a larepresentación, a la educación, a la indemnización , a la libre elección de bienes y servicios y a ser oídos por los poderes públicos. Para ello preservará a dichas organizaciones los espacios consagrados en la Constitución y la Ley en defensa de los consumidores. Así mismo se impulsará la centralización del sistema de acreditación y metrología en un único organismo y se fortalecerá gradualmente la consolidación de laboratorios primarios de metrología.

h) Acceso a tecnologías de la información y las comunicaciones

El Gobierno Nacional adelantará los programas de *Telecentros* y de *Telefonía rural comunitaria* para aumentar la densidad rural de servicios de telecomunicaciones y el acceso a tecnologías de la información y comunicaciones. Con estas soluciones comunitarias se atenderán las cabeceras municipales y los centros poblados de más de 1.700 habitantes en donde no se presta servicio telefónico, o este es insuficiente.

A través del programa de *Telecentros* se le prestará a la comunidad, de manera generalizada, el servicio de telefonía, fax e Internet. Así mismo, se dotará a estas cabeceras municipales con líneas para el sector institucional, para lo cual se asignarán recursos del Fondo de Comunicaciones. Por último, el Gobierno Nacional continuará desarrollando proyectos de *Telefonía rural comunitaria*, para lo cual se otorgarán recursos estatales de fomento y de aporte a operadores interesados en llevar el servicio a las localidades beneficiarias del programa. La selección de los operadores se realizará mediante procesos de selección objetiva y los adjudicatarios deberán estructurar su plan de negocios de manera que puedan instalar, operar y mantener la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios.

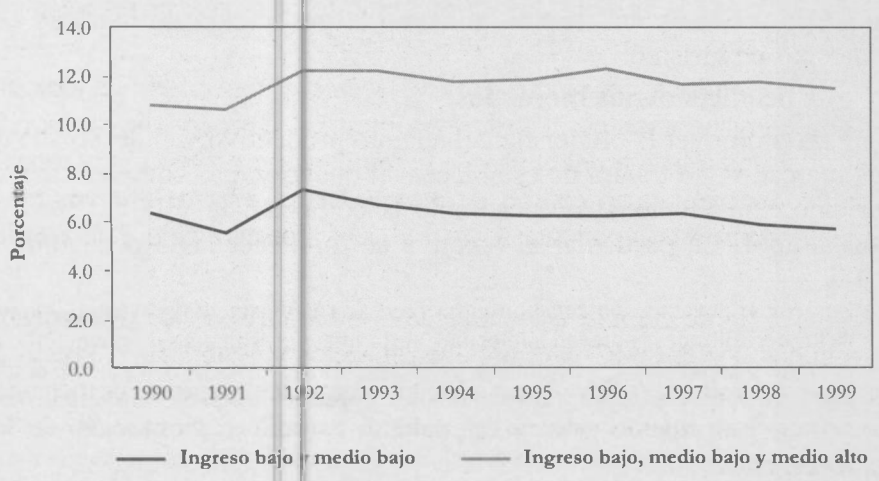
7. Política comercial

El comercio total de bienes se duplicó en la última década hasta alcanzar cerca de 35% del PIB mundial. En el mismo período, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial se ha mantenido alrededor de 11%[60]. Los procesos de integración comercial tratan de facilitar el acceso a los mercados externos y avanzar en la armonización de las normas que regulan la actividad económica. Si los procesos de integración tienen éxito, el peso específico de los países en desarrollo en el comercio mundial aumentaría grandemente.

La política comercial no debe limitarse a la liberación comercial o al establecimiento de instrumentos de promoción a las exportaciones. Debe, al mismo tiempo, allanar el camino hacia la apertura y la desregulación de los mercados de capitales y de servicios. Idealmente, la política comercial debería estar acompañada de aumentos en la competitividad que permitan, a su vez, ampliar, sostener e incrementar la participación de la capacidad productiva nacional en la producción mundial.

GRAFICO 14

Participación de los países en desarrollo en el comercio mundial



Como parte de esta política, el Gobierno negociará acuerdos internacionales que eliminen barreras al acceso, estimulen la inversión extranjera y faciliten la reasignación de recursos hacia actividades más productivas. Esta tarea no le corresponde únicamente al Gobierno. Las partes interesadas en el sector privado deberán asumir los retos que suponen unas negociaciones complicadas sobre un temario amplio y ambicioso: servicios, inversiones, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, y normas para la regulación de la competencia.

Por su parte, el Gobierno Nacional continuará con la ejecución del *Plan estratégico exportador* 1999-2009. Su desarrollo permitirá, entre otras cosas, aumentar, diversificar, regionalizar y hacer competitiva la oferta exportable, incentivar la inversión extranjera y desarrollar una cultura exportadora. El plan permitirá, a su vez, contar con un marco institucional sólido que armonice los mecanismos de apoyo financieros y no financieros al sector exportador.

a) Integración comercial

i) Organización Mundial del Comercio

En noviembre de 2001 en Doha, Qatar, los países miembros de la Organización Mundial del Comercio lograron un consenso para lanzar una nueva ronda de negociaciones comerciales. Los objetivos de Colombia en la negociación multilateral deberán estar orientados a: a) lograr un mayor acceso a mercados para los bienes y servicios producidos en el país; b) buscar una reforma al comercio mundial de productos agrícolas bajo el liderazgo del Grupo *Cairns*; c) reformar la aplicación de los procedimientos *antidumping* y de medidas compensatorias; y d) eliminar del escalonamiento y los picos arancelarios.

La Declaración Ministerial de Doha y el plan de acción de la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo enfatizan el compromiso de la comunidad internacional en la búsqueda de una armonía entre el libre comercio y la protección al medio ambiente. Este principio regirá la política comercial del país, la cual tendrá en cuenta las políticas ambientales y buscará que la protección al medio ambiente no se convierta en una forma de proteccionismo disfrazado.

ii) Acuerdo de Libre Comercio para las Américas

Se buscará que el ALCA sea un acuerdo equilibrado que contribuya a la eliminación de barreras innecesarias al comercio, que estimule el flujo de bienes, servicios e inversiones, y que mejore las disciplinas existentes en la Organización Mundial del Comercio. Los objetivos de Colombia en la negociación deberán estar orientados a alcanzar una apertura de los mercados de contratación pública en los demás países del hemisferio, a lograr la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y al establecimiento de disciplinas a las ayudas internas para los productos agrícolas. En el marco de las negociaciones se implementarán espacios e instancias de participación ciudadana, que permitan conocer las necesidades de los diferentes sectores civiles afectados e involucrados, en el territorio nacional.

El Ministerio de Comercio Exterior continuará liderando las negociaciones bajo el esquema del equipo negociador creado por Decreto 246 de 2002 y según los lineamientos de la Directiva Presidencial 09 de 2002. El Ministerio contará con recursos del Presupuesto Nacional para la preparación de las negociaciones.

iii) Comunidad Andina

Desde hace más de una década el mercado de la Comunidad Andina ha sido el principal destino de las exportaciones colombianas con mayor valor agregado. El Gobierno trabajará en la consolidación de un mercado común andino que siente las bases para la aplicación de una política comercial conjunta y para la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas entre los países miembros.

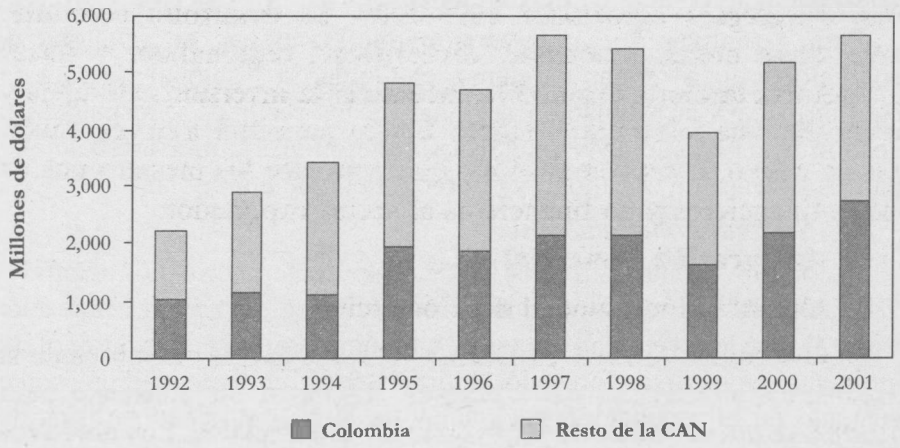
---

60 Países en desarrollo abarcan las economías catalogadas por el Banco Mundial como de bajos ingreso (PNB per cápita en el año 2000 inferior o igual a 755 dólares), ingreso medio bajo donde está incluida Colombia (PNB per cápita en 2000 entre 755 y 2,995 dólares) e ingreso medio alto (PNB per cápita en 2000 entre 2,996 y 9,265 dólares).

GRAFICO 15

Participación de Colombia en las exportaciones intracomunitarias

1992-2001



iv) Mercado Común del Sur

El comercio de Colombia con los países que hacen parte del Mercosur se ha realizado a través de acuerdos de alcance parcial y acuerdos de complementación económica mediante los cuales se otorgan preferencias arancelarias a productos de interés para los países involucrados. Dada la inminencia del ALCA y la necesidad de consolidar la presencia de la oferta exportable colombiana en el Mercosur, se adelantará, en coordinación con los países andinos, la negociación para la conformación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Andina y los países del Mercosur, o entre algunos países de estos dos bloques donde exista consenso.

v) Centroamérica y el Caribe

A pesar del limitado comercio preferencial que se tiene con Centroamérica y el Caribe, la oferta exportable colombiana muestra un importante potencial de crecimiento hacia este bloque de países. En este sentido, se profundizarán los acuerdos comerciales existentes con miras a asegurar e incrementar la presencia comercial de Colombia en esta región.

b) Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas

La nueva Ley de Preferencias Arancelarias Andinas prorroga y amplía los beneficios otorgados desde 1991 por el gobierno de los Estados Unidos. Las nuevas preferencias arancelarias suman alrededor de 700 subpartidas, que vienen a adicionarse a las 5.600 que gozaban de las preferencias. La cobertura de los beneficios se amplió a calzado, petróleo y sus derivados, manufacturas de cuero y prendas de vestir y productos del atún.

Con el objeto de promover un aprovechamiento cabal de las nuevas preferencias, el Gobierno, por intermedio del Ministerio de Comercio Exterior, participará activamente en la difusión y capacitación sobre los nuevos beneficios arancelarios y en la identificación de productos y compradores potenciales en sectores específicos.

c) Inversión extranjera

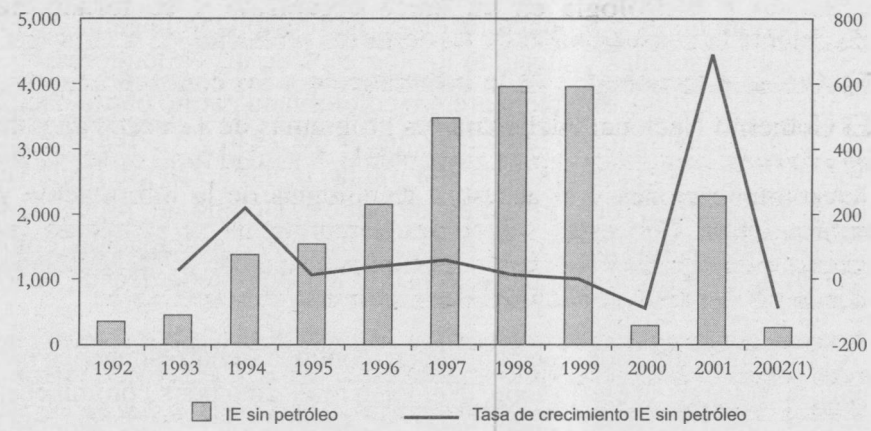
Los flujos de capital extranjero facilitan el acceso a nuevas tecnologías y conocimientos y contribuyen al financiamiento externo. En los últimos años, los países en desarrollo han adecuado sus regímenes legales y sus políticas tributarias para atraer la inversión extranjera. En el caso colombiano, los resultados han sido medianamente positivos: la afluencia de capital creció de manera sustancial durante los noventa pero ha perdido dinamismo en los años recientes.

Dada las necesidades de recursos económicos que complementen el ahorro interno, faciliten el desarrollo productivo, y contribuyan a la transferencia de tecnología, el Gobierno adelantará una política comprensiva para atraer inversión extranjera. En adición a la estabilidad macroeconómica, a la mayor seguridad y a la consolidación de un marco institucional claro, transparente y no discriminatorio, el Gobierno desarrollará un programa de promoción a la inversión que hará énfasis en la estabilidad jurídica y las muchas oportunidades que ofrece el país. El Gobierno continuará apoyando a Coinvertir con recursos del Presupuesto Nacional.

GRAFICO 16

Inversión extranjera en Colombia, sin petróleo

Millones de dólares y crecimiento porcentual



d) Promoción de las exportaciones agrícolas

La política de comercialización busca mejorar la integración de los mercados nacionales, reducir los costos de transacción, apoyar las operaciones comerciales, y fortalecer los instrumentos que desarrollan las Bolsas de Bienes y Productos Agropecuarios y Agroindustriales legalmente constituidas.

La comercialización de productos agrícolas en el ámbito internacional está sujeta a grandes distorsiones. Si bien las medidas para disciplinar los subsidios son parte integral del sistema multilateral de comercio, estos son cada vez más ingentes y los argumentos que los justifican cada vez más manidos: seguridad nacional, importancia estratégica, política social, etc).

El país se enfrenta a la disyuntiva de no contar con recursos suficientes para llevar a la práctica las ayudas permitidas en la OMC y de contar con una agroindustria vulnerable a los precios de los insumos que le impide contrarrestar los subsidios externos vía mayores aranceles.

En este sentido la política comercial agropecuaria deberá cumplir los siguientes objetivos:

• Modernizar la producción nacional de manera que los productos agrícolas sean competitivos tanto en el mercado externo como interno.

• Utilizar mecanismos que garanticen equidad en el comercio y que sean compatibles con las disciplinas de la OMC.

• Definir y aplicar mecanismos en frontera para defender la producción agropecuaria nacional, contrarrestando las distorsiones de los precios internacionales originadas por los subsidios y ayudas internas.

• Lograr que la agricultura sea un factor de desarrollo en armonía con las negociaciones comerciales internacionales.

Así, la política comercial para el sector agropecuario tendrá dos lineamientos principales: a) se dará continuidad al proceso de promoción de la exportación de productos; y b) se brindará una protección razonable a la producción agropecuaria, sin descuidar los efectos nocivos de la misma sobre el componente industrial, el valor agregado y el empleo rural.

Con el fin de cumplir estos objetivos se hará uso de los instrumentos permitidos por la OMC para proteger el sector y estabilizar el precio de productos sensibles. Adicionalmente, se fortalecerá la inteligencia de mercados como un instrumento primordial para el estudio y promoción de las exportaciones.

En materia de negociaciones comerciales, en las cuales el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá una participación activa, la desgravación del sector agropecuario estará en correspondencia con el desmonte de subsidios y ayudas internas otorgadas por los países desarrollados a sus sectores agropecuarios. En consecuencia, en las negociaciones del ALCA Colombia apoyará el principio de condicionalidad.

i) Sector Cafetero

ii)

El contexto de la economía cafetera internacional ha cambiado de forma drástica durante la última década, debido principalmente al incremento en la oferta total del grano, al crecimiento moderado de la demanda y a la consecuente acumulación de inventarios por parte de los países consumidores y productores. Esto ha precipitado la caída de los precios internacionales y afectado los ingresos de los caficultores.

Entre 1990 y 2000, el sector cafetero colombiano perdió participación en el volumen del mercado mundial al pasar del 14 al 9%[61], registró una disminución del área sembrada de 954 mil hectáreas a 728 mil hectáreas y dejó de producir dos millones de sacos. Debido al proceso de diversificación exportadora, el café ha perdido participación como producto de exportación, al pasar del 20 al 8% durante la década de los noventa.,

A pesar de lo anterior el sector cafetero continúa siendo estratégico para el país, no sólo por su efecto sobre el empleo rural, sino por su prominencia social y regional. El sector constituye el 2% del PIB total y el 22% del PIB agrícola[62], genera el 36% del empleo agrícola, con cerca de 500 mil empleos directos, y es determinante en la vida rural y el desarrollo socioeconómico en 590 municipios colombianos. En meses recientes, el Gobierno Nacional suscribió un acuerdo con el gremio cafetero tendiente a minimizar los efectos del tránsito del sector a la nueva situación del mercado. Los apoyos futuros del Gobierno serán temporales y focalizados y se ejecutarán a través de: a) incentivos directos a la actividad cafetera; b) apoyo a programas de mejoramiento de la competitividad del café; c) programas de acceso al crédito; d) ajustes institucionales y del marco legal vigente; y e) programas innovadores para la reconversión y el desarrollo social.

El Gobierno continuará cofinanciando la asistencia técnica y la investigación científica. En particular, buscará recursos para el desarrollo de los genomas del café y la broca. Los estudios serán adelantados por Cenicafé. Para garantizar el acceso a crédito, se dará continuidad a los procesos de refinanciación de la cartera con el Banco Cafetero. Para apoyar el proceso de reconversión de la caficultura colombiana, se buscarán recursos con la banca multilateral.

La garantía de compra, la provisión de bienes públicos y la estabilización del ingreso seguirán siendo los principales objetivos de la institucionalidad cafetera. Se impulsará la separación contable de las funciones del Fondo Nacional del Café (FNC), de las funciones comerciales, las relacionadas con la provisión de bienes públicos y las de estabilización del ingreso, de modo que cada una tenga recursos autónomos. Una vez se avance en dicha separación, se revisará el contrato de administración del FNC entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros.

Para garantizar que la inversión pública llegue en igualdad de condiciones a las zonas cafeteras, el Gobierno Nacional buscará un equilibrio para la asignación regional de los recursos y respaldará la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros en el ámbito internacional para la defensa de la calidad y el precio del café colombiano.

e) Regionalización de la oferta exportable y desarrollo de una cultura exportadora

Dada la diversidad geográfica, económica, social y cultural del país, es necesario profundizar en el conocimiento de la competitividad regional, identificando su vocación exportadora por intermedio de los Comités Asesores Regionales de Comercio Exterior (Carces) y la implementación de los planes estratégicos exportadores regionales.

Mediante el desarrollo de sistemas de divulgación e información, el diseño de estrategias de comunicación masiva y el reentrenamiento del recurso humano en áreas relacionadas con el comercio exterior se espera disponer de un recurso humano calificado en función de las necesidades del empresario exportador y dispuesto a asumir el reto de generar una producción competitiva insertada en los mercados internacionales.

La garantía de compra, la provisión de bienes públicos y la estabilización del ingreso seguirán siendo los principales objetivos de la institucionalidad cafetera. Se impulsará la separación contable de las funciones del Fondo Nacional del Café (FNC) de las funciones, las relacionadas con la provisión de bienes públicos y las de estabilización del ingreso. Cada una tendrá recursos autónomos. Una vez se avance en dicha separación, se revisará el contrato de administración del FNC entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros.

Para garantizar que la inversión pública llegue en igualdad de condiciones a las zonas cafeteras, el Gobierno Nacional buscará un equilibrio para la asignación regional de los recursos y respaldará la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros en el ámbito internacional para la defensa de la calidad y el precio del café colombiano.

8. Sostenibilidad ambiental

Colombia cuenta con 1.141.748 Km^2 de territorio continental y 988.000 Km^2 de territorio marino. Como resultado de su ubicación tropical y de la diversidad climática y topográfica, posee una gran oferta ambiental en recursos forestales, hídricos, y de biodiversidad que son el sustento de la producción nacional y de la multiplicidad de usos del territorio.

Cerca del 50% del territorio continental nacional está cubierto de bosques que, además de satisfacer necesidades de las comunidades que los habitan, proveen cerca del 60% de la madera para la industria forestal nacional (1.560.000 m^3/ha/año)[63]. Esta cobertura se ha reducido, por factores de diverso orden, con una tasa de deforestación promedio de 221 mil has/año durante los últimos ocho años[64], equivalente a 1,7 millones de hectáreas.

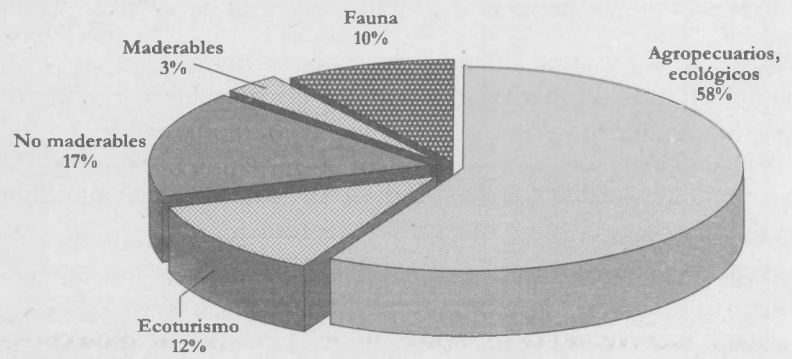
En cuanto al recurso agua, existe en general una abundante oferta hídrica. Sin embargo, como consecuencia de la deforestación de microcuencas y la desigual distribución del recurso, se prevé que 14 millones de habitantes pueden sufrir desabastecimiento en épocas de sequía[65]. Por otra parte la calidad del agua se deteriora como resultado del vertimiento de aguas residuales ya que tan sólo el 8% de los vertimientos son tratados[66]. Esto pone en riesgo la salud de la población[67], disminuye la productividad y aumenta los costos de tratamiento del recurso.

En cuanto a biodiversidad, Colombia posee una de las mayores concentraciones de especies por unidad de área en el mundo sustentando un potencial de "mercados verdes" en ecoturismo, fauna, productos maderables y no maderables del bosque y productos agroecológicos (Gráfico 17).

GRAFICO 17

Tipos de productos ofrecidos

Biocomercio 2001



61 Fuente: DANE cálculos DNP – SCFA (en pesos constantes de 1994).

62 Fuente: DANE cálculos DNP – SCFA.

63 Ministerio del Medio Ambiente, 1999. Evaluación de la oferta y demanda nacional de productos forestales maderables y no maderables. Tecniforest Ltda.

64 Igac-Corpoica, 2002. Zonificación de los conflictos de uso de las tierras en Colombia.

65 Ideam, 2001. Perfil del Estado de los recursos naturales y del medio ambiente en Colombia.

66 Ministerio del Medio Ambiente, 2002. Estudio Plan decenal de aguas residuales.

67 Según estudios del Ministerio de Salud, en Colombia anualmente se enferman cerca de 2.000.000 de habitantes por deficiencias en los servicios de acueducto y alcantarillado.

Las autoridades ambientales colombianas están agrupadas en el *Sistema Nacional Ambiental* (Sina). El Ministerio del Medio Ambiente ejerce como ente rector del sistema y las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible son las ejecutoras de la política ambiental a escala regional. El proceso de planificación ambiental es coordinado por el SINA a través de los planes de gestión ambiental regional, los planes de ordenamiento territorial (POT) de los municipios y los planes de acción trianual que enmarcan la gestión de las corporaciones autónomas regionales.

Las fuentes de financiación pública para la gestión ambiental (funcionamiento e inversión) provienen de recursos del Presupuesto General de la Nación (25%) y de recursos administrados por las entidades públicas del sector (75%), principalmente las corporaciones autónomas regionales. 65% de los recursos manejados por las corporaciones se encuentran concentrados en cinco de las 33 entidades. El Fondo de Compensación Ambiental, creado para distribuir recursos de las corporaciones más prósperas hacia aquellas con menor capacidad presupuestal, aporta cerca de 54% del total de los recursos de las entidades beneficiadas.

La estrategia de sostenibilidad ambiental comprende cinco programas principales: a) la conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales; b) el manejo integral del agua; c) la generación de ingresos y "empleo verde"; d) la sostenibilidad ambiental de la producción nacional; y e) la planificación y administración eficiente por parte de las autoridades ambientales.

Por ser de la mayor importancia, la citada estrategia estará acompañada de la participación y seguimiento de las negociaciones internacionales en los planos bilateral y multilateral, particularmente las relacionadas con el Foro de las Naciones Unidas para los Bosques (UNFF por sus siglas en inglés), la Organización Internacional de Maderas Tropicales (ITTO), el Convenio de Diversidad Biológica, la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, por cuanto dichos foros determinarán a corto, mediano y largo plazo, las reglas y procedimientos de la oferta y demanda de servicios ambientales.

a) Conservación y uso sostenible de bienes y servicios ambientales

A fin de potenciar el mantenimiento de la base natural como factor primordial para el desarrollo del país, se emprenderán entre otras las siguientes acciones: a) consolidación del *Sistema de áreas protegidas* incluyendo el fortalecimiento de la presencia de la Unidad de Parques Nacionales en áreas de alta biodiversidad, el desarrollo de sistemas productivos sostenibles en zonas amortiguadoras de parques, la formulación de planes de manejo en al menos 14 áreas del *Sistema de parques nacionales naturales* y la declaración de dos áreas protegidas nuevas[68]; b) conservación, manejo, uso y restauración de ecosistemas de bosques y otros ecosistemas, a través de la redelimitación y ordenación de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la actualización y armonización de la normatividad forestal, la ordenación y manejo de 1.000.000 de hectáreas de bosques naturales para contribuir a generar empleo y desarrollo económico regional, todo esto en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Forestal; y el desarrollo de las políticas ambientales de humedales, de páramos y de mares y costas[69]; c) manejo de poblaciones de especies silvestres con énfasis en las amenazadas y de uso potencial; y d) fomento a la biotecnología a partir de la biodiversidad y gestión en bioseguridad, incluyendo la formulación de la política de biotecnología y la regulación de los riesgos por la introducción, movilización y manipulación genética de organismos vivos.

Así mismo, se hará seguimiento a la Convención de Ramsar, al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad en la Biotecnología y a otros acuerdos internacionales vigentes sobre la materia. Con los recursos del artículo 117 de la Ley 788 de 2002, se estimulará un fondo ambiental para la recuperación de la Ciénaga Grande de Santa Marta mediante la ejecución de líneas y programas estratégicos para el mantenimiento y conservación de esta reserva mundial de la biosfera, humedal de importancia internacional en la Convención Ramsar.

b) Manejo integral del agua

Con el fin de modernizar los procesos de administración y de gestión del agua, se adelantarán las siguientes acciones: a) mejoramiento de la oferta de agua en cantidad y calidad a través del ordenamiento y manejo integral de microcuencas en cerca de 500.000 hectáreas, el establecimiento de 120.000 has de plantaciones protectoras en áreas abastecedoras de agua para poblaciones, el diseño e implementación de instrumentos económicos para la conservación de cuencas y el ajuste a los rangos de consumo con el fin de disminuir la presión sobre el recurso hídrico y reducir la demanda; b) prevención y control de la contaminación a través de la formulación e implementación del *Plan de manejo de aguas residuales* según los lineamientos del Conpes 3177 que incluye la reglamentación de la metodología para la formulación y evaluación de los planes de saneamiento y manejo de vertimientos y el ajuste al Decreto 901 de 1997 y al programa de aplicación de la tasa retributiva;[70] y c) la formulación de la Ley Nacional del Agua ajustando la normatividad vigente necesaria. Esta ley, cobijaría los principales ríos del país, entre ellos los ríos Magdalena, Cauca, Bogotá, Atrato, San Juan, Meta, Sinú, San Jorge, Baudó y Patía.

c) Generación de ingresos y "empleo verde"

El Gobierno impulsará la producción y comercialización de bienes y servicios ambientales en el marco del *Plan estratégico nacional de mercados verdes*. Se pondrá en marcha una estrategia interinstitucional de asistencia y apoyo financiero para promover "mercados verdes", articulando los diferentes actores públicos y privados[71]. En cuanto a productos derivados del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, se hará la investigación y desarrollo de nuevos productos, se apoyará la organización empresarial y se desarrollará un sistema de inteligencia de mercados. En ese contexto, se establecerán por lo menos diez pequeñas y medianas empresas y organizaciones de base comunitaria y se impulsarán tres cadenas productivas para exportación: guadua, plantas medicinales, y agricultura ecológica. En el sector manufacturero, se fomentará el mercado de empresas dedicadas al aprovechamiento de residuos sólidos, energías limpias y minería sostenible. En lo referente a servicios ambientales, se promoverá el desarrollo de un proyecto nacional de captura de gases de efecto de invernadero, con una reducción estimada de 250 mil toneladas de CO_2 equivalente. Se desarrollarán proyectos de ecoturismo en dos áreas protegidas, con participación privada y comunitaria.

Igualmente, se tendrán en cuenta los desarrollos que sobre la materia viene realizando en el ámbito internacional la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

d) Sostenibilidad ambiental de la producción nacional

Este programa tiene como objetivos finales garantizar la sostenibilidad de la producción nacional y reducir los sobrecostos ocasionados por una deficiente gestión ambiental. El programa comprende tres aspectos principales. Primero, se impulsará la incorporación del componente ambiental en los procesos de planificación sectorial. Tendrá un énfasis especial las evaluaciones ambientales estratégicas[72] y se fortalecerá el actual proceso de licenciamiento ambiental. Segundo, se adoptarán nuevas medidas para reducir los impactos ambientales sectoriales. Se reglamentará la calidad de los combustibles para uso comercial, industrial y vehicular, los niveles máximos permisibles de contaminación del aire y ruido, y el manejo de residuos peligrosos y desechos tóxicos. Se diseñarán y desarrollarán incentivos económicos y financieros para reconversión a tecnologías más limpias.

68 Se estudiará la posibilidad de declarar la Serranía del Perijá como una de las nuevas áreas protegidas.

69 Ministerio del Medio Ambiente. Política ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia, 2000. DNP-Ministerio de Medio Ambiente. Conpes 3164 de mayo 10 de 2002. CCO. Lineamientos de la Política Nacional del Océano y de los Espacios Costeros, julio de 2002. Invemar. Programa Nacional de Investigaciones en Biodiversidad Marina y Costera, 2001.

70 En este aspecto se continuará con el programa de descontaminación del río Bogotá.

71 Proexport, Cinset, Fiduifi, Sena, Cámaras de Comercio, Colciencias.

72 Evaluación comprensiva e integral de los asuntos ambientales para la formulación de políticas de desarrollo sectorial o regional ambientalmente idóneas. Esto minimiza los conflictos ambientales de proyectos enmarcados en las políticas.

Así mismo, se promoverá la aplicación de guías ambientales sectoriales y el desarrollo de indicadores ambientales sectoriales. Y tercero, se impulsarán iniciativas sectoriales de desarrollo de proyectos de reducción de emisiones, en el marco del mecanismo de desarrollo limpios, y otros mecanismos. Se promoverá la participación del país en el mercado internacional de carbono. Se impulsarán cuatro proyectos de energía (con una reducción de un millón de toneladas de CO_2 equivalente), dos proyectos de transporte masivo menos contaminante (con una reducción de 800.000 toneladas), y un proyecto de aprovechamiento del metano en rellenos sanitarios (con una reducción de 10.000 toneladas). Así el país podrá generar alrededor de 2.000.000 de certificados de emisiones e ingresos aproximados de US$8 millones en el cuatrienio[73].

Para respaldar las acciones arriba señaladas, será de gran utilidad apoyarse en los resultados que se han dado en el ámbito multilateral bajo el convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos tóxicos y se prestará particular atención a los avances obtenidos en la Convención de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes y en la Convención de Rotterdam sobre Consentimiento Fundamentado Previo.

e) Planificación y administración eficiente del medio ambiente

Se adelantarán acciones para el fortalecimiento de la capacidad de gestión y para la articulación de los diferentes actores que integran el SINA en cada ámbito territorial. Se formulará una política de estado de desarrollo sostenible, que involucre y comprometa al sector público, privado y a la sociedad civil. Se promoverá la conformación de consejos ambientales regionales, como escenarios de participación y de concertación para la gestión ambiental regional. Se continuarán optimizando los procesos administrativos de otorgamiento de licencias y permisos ambientales. Se avanzará en la consolidación del *Sistema de Información Ambiental para Colombia* (SIAC) y se preparará la segunda generación de indicadores de línea base ambiental para Colombia. Se implementará la *Política nacional de investigación ambiental* y la *Política nacional de educación ambiental*. Se articularán las fuentes de financiación regional y de cooperación internacional con el fin de contrarrestar las dificultades presupuestales, y se incrementarán los recursos del Fondo de Compensación Ambiental[74].

En relación con el turismo en el sistema de parques nacionales naturales se tendrá en cuenta lo establecido en el plan de desarrollo sectorial e igualmente se atenderá las recomendaciones y formulaciones de las entidades territoriales.

9. Generación de empleo

El desempleo se ha convertido en uno de los problemas más graves y complejos que enfrenta el país. La gravedad radica en la magnitud y la persistencia de un fenómeno con devastadoras consecuencias sociales. La complejidad está en la multiplicidad de causas, asociadas tanto con el reciente período recesivo (desempleo cíclico) como con el desequilibrio entre las habilidades demandadas por el sector productivo y las encontradas en la fuerza de trabajo (desempleo estructural).

Cada año ingresan al mercado laboral cerca de 370 mil personas por efecto del crecimiento de la población. Adicionalmente al crecimiento demográfico, anualmente han ingresado a la fuerza de trabajo más de 600 mil personas desde 1998. En contraste, el crecimiento promedio del empleo ha sido de 470.000 personas por año. Este desequilibrio ha llevado a un incremento de la tasa de desempleo de 12% en 1998 a 16% en junio de 2002. Aunque el desempleo afecta a todos los grupos sociales, sigue concentrado entre los más pobres: la tasa de desempleo en los dos primeros deciles de hogares es de 31% mientras en el decil superior es de 7%.

Resulta particularmente preocupante el aumento de las tasas de desempleo de los jefes de hogar (Gráfico 18). La preocupación radica en que el salario de los jefes es la única fuente de ingresos de muchas familias. No sorprende, entonces, que la probabilidad de caer bajo la línea de pobreza se eleve sustancialmente cuando estos pierden su empleo. El aumento del desempleo de los jefes ha llevado a que otros miembros del hogar ingresen al mercado laboral para tratar de preservar el ingreso familiar. Ello ha ocasionado la deserción escolar de muchos jóvenes, lo que genera dos efectos. En el corto plazo presiona la oferta laboral y aumenta la tasa de desempleo. En el largo, afecta la acumulación de capital humano con consecuencias adversas para el desarrollo del país.

GRAFICO 18

Tasa de desempleo de los jefes de hogar por sexo

Siete ciudades (%)

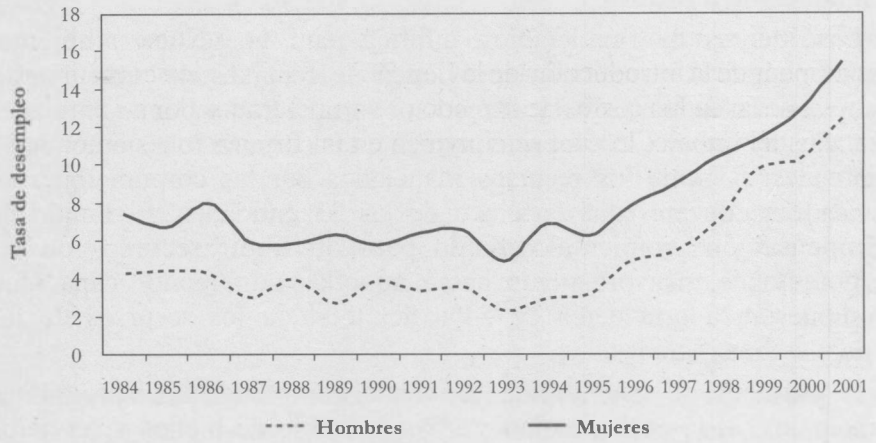
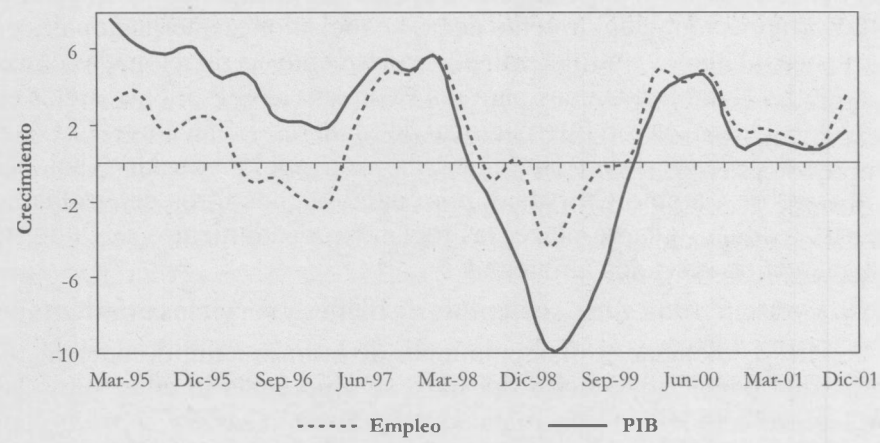


GRAFICO 19

PIB y empleo urbano

Variación anual, 1995-2001



El crecimiento económico sostenido es el mejor camino para generar empleo y mejorar las condiciones de vida de la población. Pero dadas las perspectivas de crecimiento económico de los próximos años, es imperativo diseñar y poner en marcha programas que incentiven su creación y mitiguen los efectos perversos del desempleo. La política de empleo no puede subordinarse a la de crecimiento. Se requieren, en otras palabras, programas directos para resolver el problema. En este contexto el Gobierno estableció cuatro programas prioritarios: una reforma a la empleabilidad, un programa de apoyo directo al empleo, un sistema de protección al cesante y el fortalecimiento de la capacitación (Gráfico 19).

a) Reforma a la empleabilidad

La reforma a la empleabilidad contempla una serie de iniciativas con una visión integral: no sólo crea instrumentos para una mayor adaptabilidad del mercado laboral, sino que al mismo tiempo genera una serie de esquemas de protección social. De este modo se busca la creación de nuevos empleos en el corto y largo plazo, y el fortalecimiento de la cooperación social.

La reforma está basada en cuatro aspectos principales. El primero consiste en la eliminación de recargos salariales. La anterior definición de trabajo nocturno y la tasa de liquidación de recargos por trabajo nocturno, horas extras, dominicales y festivos no estaba acorde con la realidad de muchas empresas. Ello es especialmente cierto en las de

73 Incluyendo un proyecto nacional forestal previsto. Estimación sobre expectativas de un mercado internacional en formación.

74 El país cuenta con recursos convenidos de cooperación técnica internacional, de US$134 millones, los cuales requieren aportes nacionales de contrapartida.

servicios (comercio, restaurantes, hoteles, etc.) cuya jornada habitual se extiende más allá de las 6 p.m. Esto hacía que las empresas incurrieran en sobrecostos que afectaban la posibilidad de enganchar nuevos trabajadores lo que, a su vez, reducía la demanda. Se calcula que la eliminación de los recargos contemplados generará alrededor de 26.000 empleos en el primer año, 36.000 en el segundo, y 18.000 y 15.000 en el tercero y el cuarto año, respectivamente[75].

En segundo lugar se propone reducir los costos de despido. Históricamente estos han sido bastante altos en el país y, para los trabajadores con más de 10 años de antigüedad, se incrementaron aún más después de la introducción de la Ley 50 de 1990[76]. La ley contemplaba la duplicación de los costos de despido una vez el trabajador superara los diez años de trabajo, lo cual se convirtió en un freno a la generación de empleo y creó incentivos en contra de la estabilidad laboral. Sin duda, la disminución de los costos de despido promueve la contratación de trabajadores y aumenta la estabilidad laboral, lo que permite crear cerca de 79.000 empleos en el primer año, y 30.000, 24.000 y 19.000, en los subsiguientes[77].

En tercer lugar, la reforma contempla la reducción de los aportes parafiscales. Con esta medida, se pretende modificar el régimen especial de aportes exonerando del pago de las contribuciones para el Sena, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar (nueve puntos de la nómina) a las empresas que empleen ex presidiarios, personas con discapacidades, reinsertados, jóvenes entre 18 y 25 años, mayores de 50 años y jefes de hogar. Esta medida estimula el enganche de la población más vulnerable y por lo tanto permitirá la creación de 50.000 empleos durante el primer año, y 34.000, 17.000 y 14.000 en los años subsiguientes.

El cuarto aspecto se relaciona con la reducción en el costo del contrato de aprendizaje. Con la reforma se pretende darle la posibilidad de lograr la experiencia necesaria que exige el mercado laboral a un número mayor de aprendices en ocupaciones que requieran títulos de formación técnica no formal, técnicos profesionales o tecnológicos, de instituciones de educación reconocidas por el Estado y del Sena. Actualmente un trabajador sin experiencia tiene una probabilidad de 33% para conseguir un empleo, mientras que el resto logra enfrentar los retos que impone el mercado laboral competitivo. La reducción en el costo del contrato de aprendizaje posibilitará disminuir la evasión y, por lo tanto, incrementará el acceso a prácticas en las empresas a 43.000 aprendices en el primer año, 60.000 en el segundo, y 30.000 y 25.000 en los años 2005 y 2006, respectivamente.

Así, la implementación conjunta de las cuatro medidas mencionadas generará aproximadamente 133.000 nuevos empleos durante el primer año, hasta llegar a un acumulado de 486.000 en el cuarto año (Cuadro 7).

CUADRO 7

Efectos de la reforma a la empleabilidad sobre el mercado laboral

Total nacional, 2003-2006

	2003	2004	2005	2006	Total
Reforma a la empleabilidad1/	**133.786**	**184.552**	**92.619**	**75.108**	**486.064**
Ampliación Jornada y Dominicales	26.160	35.998	18.106	14.884	95.147
Régimen especial de aportes	24.854	34.376	17.211	13.750	90.190
Indemnizaciones	39.450	54.565	27.319	21.826	143.159
Aprendices	43.322	59.614	29.983	24.648	157.567

Fuente: DNP-DDS.

1/ El impacto inicial de la Reforma a la empleabilidad se distribuyó entre los años 2003 y 2004. Pues las medidas empiezan a surtir efecto entre abril y junio de 2003.

b) Programa de apoyo directo al empleo

El programa de apoyo directo al empleo procurará incentivar la vinculación de nuevos empleados por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas. Se otorgará una subvención temporal al empleo dirigido a las empresas (grandes y pequeñas) que generen nuevos puestos de trabajo. El aporte tiene por objeto coadyuvar a la empresa para que esta pague a las personas beneficiarias los salarios y los aportes a la seguridad social. Las empresas deben mantener como mínimo el mismo número de trabajadores que tenían cuando se inscribieron en el programa. El Gobierno dará a la empresa el subsidio por trabajador contratado por el tiempo máximo de seis meses, y en ningún caso el otorgamiento del subsidio generará responsabilidad por parte del Estado frente a los trabajadores por el pago oportuno de salarios prestaciones sociales y aportes, los cuales serán responsabilidad de los respectivos empleadores.

La población objetivo del programa son las personas desempleadas, en especial los jefes de hogar con hijos menores de edad o con discapacidad) El beneficiario debe comprometerse a mantener sus niños en el sistema escolar y asistir a los controles de crecimiento, desarrollo y a las vacunaciones de sus hijos menores de cinco años. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social reglamentó la parte operativa del programa. Este propende por una reglamentación ágil, transparente y con el máximo impacto sobre la población objetivo. El Ministerio establecerá un registro único nacional de beneficiarios y de empleadores. Estos últimos deberán certificar el número de empleados con anterioridad a su ingreso al programa. Así mismo se implementarán esquemas de control social por parte de los trabajadores.

c) Sistema de protección al cesante

El país necesita crear los instrumentos que permitan mantener la calidad de vida de los trabajadores durante sus episodios de desempleo. En esa medida se creó un sistema de protección para el desempleado con el objeto de compensar -parcialmente y en forma temporal- su reducción de ingresos, manteniendo su capacidad de acceso a los servicios básicos y esenciales y facilitando las condiciones para su reinserción laboral a través de la capacitación.

Las cajas de compensación familiar extenderán sus servicios a la población desempleada, en especial a los jefes de hogar más necesitados. En primer lugar, los beneficiarios tendrán derecho a un subsidio que cubra los aportes al régimen de salud hasta por seis meses. Y en segundo lugar, los desempleados con vinculación previa a la caja de compensación tendrán derecho a los servicios de recreación y turismo, de acuerdo con la antigüedad que haya acumulado.

Por otro lado, el Sena destinará medio punto de su recaudo por contribuciones parafiscales a la capacitación de la población desempleada, y a la vez construirá el registro nacional de desempleados. Al mismo tiempo facilitará los mecanismos que mejoren la intermediación laboral, para lo cual ampliará su registro de empresas demandantes de empleo. También se promoverá la creación de bolsas virtuales de empleo a escala local, municipal, distrital y Nacional, en coordinación con los sectores público y privado.

d) Fortalecimiento de la capacitación

Se aspira a duplicar, durante el cuatrienio, el número de personas a las cuales el Sena imparte capacitación[78]. Asimismo, se implementarán medidas tendientes a mejorar la calidad y la pertinencia de sus cursos habida cuenta de que las tasas de desempleo y los retornos a la formación de los egresados del Sena están lejos de los promedios observados para individuos similares que han recibido capacitación en otras instituciones[79].

De otro lado, se llevarán a cabo cambios transcendentales en el Sena. Esta entidad implantará la meritocracia en la provisión de sus cargos para disminuir las presiones clientelistas y los excesos de personal administrativo en relación con el número de instructores. Así mismo, incrementará el uso de capacidad instalada en sus centros de formación. La reingeniería de la institución requiere la descongestión de funciones.

---

75 El cálculo de empleos generados se hace estimando la disminución porcentual de los costos, a la cual le aplicamos una elasticidad empleo-PIB de 0,3 el primer año, y para cada uno de los siguientes años usamos la ganancia adicional en la elasticidad que calculamos anteriormente. Con esto tenemos el crecimiento porcentual en el empleo, que lo aplicamos a cada uno de los grupos de trabajadores relevantes.

76 Los costos de despido pasaron de 10,5 meses de salario a 13,5.

77 Se usó un procedimiento similar y las mismas elasticidades al descrito en la nota anterior.

78 En 2001 el Sena impartió capacitación a cerca de 280.000 alumnos equivalentes al año, lo cual representa aproximadamente 940.000 cursos cortos y 130.000 largos.

79 El estudio más reciente muestra que los ingresos y la probabilidad de encontrar empleo de las personas capacitadas en el Sena es menor frente a los capacitados en otras entidades. Véase Gaviria A., Núñez J., (2002), "Evaluating the Impact of Sena on Earnings and Employment", Banco Mundial, mimeo.

Se aglutinarán varias de las actuales regionales bajo un esquema que otorgue más autonomía a las unidades operativas, con el fin de disminuir la carga administrativa y privilegiar la atención al usuario final a través de los centros de formación.

La formación para el trabajo estimulará las especialidades que el sector productivo demande, con la reorientación hacia áreas pertinentes y la supresión de aquellas de baja congruencia con el mercado. El incremento de la oferta y la calidad de la formación se fundamentarán en la incorporación de nuevas tecnologías, con énfasis en el uso intensivo de tecnologías de información y comunicación. La formación profesional que impartirá el Sena incorporará componentes que preparen a los egresados para que generen sus propios empleos. En desarrollo del artículo 32 de la Ley 590 de 2000, se promoverá la creación de los Consejos Consultivos de relacionamiento de los establecimientos educativos con el sector empresarial.

El Sena será el líder de la formación para el trabajo de la población desempleada. En el nuevo esquema de funcionamiento de la entidad se permitirá la concurrencia de otras entidades de capacitación -públicas y privadas- con el objeto de construir el *Sistema nacional de formación para el trabajo.* Dentro de este marco el Sena será el organismo normalizador y certificador de competencias laborales. La entidad debe dar cuenta de sus resultados y responsabilidades a la sociedad en general. Para ello construirá un sistema de indicadores de gestión y de impacto a escala nacional y local, el cual estará disponible para los organismos de control y seguimiento del Estado y para los ciudadanos.

Se crearán y establecerán estrategias de capacitación y generación de empleo, para hombres y mujeres mayores de 50 años que se encuentren desempleados y estén en condiciones físicas adecuadas para realizar trabajos, en el área rural y urbana.[80]

La construcción de una sociedad más equitativa debe ser uno de los fundamentos de las políticas de desarrollo. El desarrollo, en otras palabras, debe conducir no sólo a un crecimiento económico más acelerado, sino también a una distribución más equitativa de sus frutos. Si este es desbalanceado y únicamente se benefician de él unos sectores, regiones o grupos socioeconómicos, las consecuencias serán el retraso en la adopción de las reformas necesarias para su continuidad y una probable inestabilidad macroeconómica y social.

Como resultado de la reciente desaceleración del crecimiento, y en particular del escalamiento del desempleo, Colombia ha experimentado un agudo deterioro de los indicadores sociales. La tasa de pobreza está por encima de los niveles observados quince años atrás, y supera, según los estimativos más recientes, el 65%. En el año 1999, el número de pobres aumentó en más de dos millones de personas. La desigualdad también ha aumentado, en parte por las mismas razones y en parte por el incremento sin precedentes en la demanda por trabajadores calificados. La crisis económica, sumada a la precariedad de los mecanismos de protección social, ha llevado a muchas familias a desacumular activos productivos y a interrumpir sus inversiones en capital humano, lo que, sin duda, afectará sus vidas mucho más allá de la coyuntura actual.

Al mismo tiempo, y en especial durante la mayor parte de los años noventa, el gasto social creció de manera sustancial. El total del gasto como porcentaje del producto pasó de 8% en 1991 a 13% en 1999[81]. Pero este aumento no estuvo acompañado de una franca mejoría en los indicadores sociales, y, en particular, en las coberturas en educación y salud, sectores que concentran el grueso del gasto social en el país. Un porcentaje importante de su aumento se ha ido a pagar más y mayores salarios y otro ha sido desviado hacia otras actividades, sin que haya redundado, en promedio, en mejores resultados sociales.

Para alcanzar el objetivo de una sociedad más equitativa, donde todos los ciudadanos se beneficien de los frutos del crecimiento económico, la política social del Gobierno tiene que atender tres desafíos principales: a) aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados; b) mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados; y c) consolidar un sistema de protección social para que las crisis económicas no comprometan, por completo, las posibilidades futuras de los grupos más vulnerables. Si estos desafíos se atienden, se allanará el camino hacia una inversión social con resultados y, en última instancia, hacia una sociedad más justa.

La estrategia del Gobierno para construir equidad social contiene siete elementos principales y dos subsidiarios. A continuación se especifica cada uno, previo un diagnóstico particular de la problemática y se describen sus diversos componentes, especificando las metas concretas que se ha fijado el Gobierno. Sobra decir, que estos deben ser entendidos como partes conectadas de una estrategia global y articulada.

1. Revolución educativa

La educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social. Por ello resulta preocupante que a pesar de los esfuerzos realizados, y los avances innegables, Colombia no haya logrado universalizar el acceso a una educación básica de calidad) Los indicadores de cobertura, eficiencia y calidad del sistema educativo señalan que los avances han sido lentos e insuficientes y que, en varias ocasiones, los aumentos en cobertura se han logrado a costa de la calidad) La falta de educación constituye uno de los factores substanciales detrás de la persistencia de la desigualdad y la concentración de las oportunidades.

Cobertura

En 2001, 1,8 millones de niños y jóvenes entre 5 y 17 años (16% del total) estaban por fuera del sistema escolar. De estos, 970 mil (12%), eran de zonas urbanas y 889 mil (25%) de zonas rurales. La misma situación tenían veinte de cada cien niños entre 5 y 6 años y el 75% de la población entre 18 y 24 años, potencialmente demandante de educación superior (Cuadro 8).

CUADRO 8

Población en edad escolar por fuera del sistema educativo

Total nacional, 2001

	Población de 5 a 17 años					
Zona	**5-6**	**7-11**	**12-15**	**16-17**	**Total**	**18-24**
Urbana	176.391	133.175	240.357	416.799	966.722	2.847.633
Rural	193.602	141.242	291.190	262.957	888.991	1.161.532
Total	**369.993**	**274.417**	**531.547**	**679.756**	**1.855.713**	**4.009.165**
No. asistentes como proporción de la población total del grupo de edad respectivo						
Urbana	13,6	4,2	10,4	34,6	12,1	71,4
Rural	33,0	9,9	28,8	56,5	25,4	88,6
Total	**19,6**	**5,9**	**16,0**	**40,7**	**16,1**	**75,6**
Participación de cada grupo de edad en el total de no asistentes						
Urbana	18,2	13,8	24,9	43,1	100,0	-
Rural	21,8	15,9	32,8	29,6	100,0	-
Total	**19,9**	**14,8**	**28,6**	**36,6**	**100,0**	-

Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2001.

Si bien las cifras muestran un avance con respecto a los años anteriores, la cobertura es aún insuficiente. La tasa neta en primaria está 43 puntos por encima de preescolar y 21 por encima de secundaria (Cuadro 9). Este atraso se presenta a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años para aumentar cobertura, mediante diversos programas, a saber: a) educación rural; b) reorganización educativa; y c) subsidios a la demanda en educación primaria y secundaria.

---

80 Entre las opciones de capacitación para este grupo poblacional se encuentran los cultivos hidropónicos, los cuales contribuyen a garantizar la seguridad alimentaria.

81 Desde una perspectiva de más largo plazo, el comportamiento del gasto social en los últimos 25 años ha tenido tres etapas: de 1975 a 1990 creció lenta pero continuamente de 6% a 8%. Se acelera a partir de 1992 hasta llegar a duplicarse en 1996, y a partir de allí baja hasta algo más de 10 puntos.

CUADRO 9

Tasas netas de cobertura en primaria y secundaria

Total nacional

1996- 2000

Nivel educativo	1996	1997	1998	1999	2000
Preescolar	-	37,5	38,5	40,5	40,5
Primaria	84,0	83,1	81,9	84,2	83,6
Secundaria	59,9	62,1	60,5	62,2	62,7

Fuente: Cálculos DNP-DDS. Encuesta Nacional de Hogares, septiembre de cada año.

Una evaluación de la asistencia al sistema educativo por niveles de ingreso permite confirmar la persistencia de grandes inequidades. En preescolar, mientras 96% de la población de mayores ingresos asiste a algún establecimiento educativo, sólo 64% de la población más pobre hace lo propio. En primaria, las diferencias son menores: alrededor de 5 puntos porcentuales entre el primero y el último decil. En secundaria, en el primer decil la asistencia es de 60% y en el último de 84%. Resulta preocupante, de otro lado, el descenso de los índices de cobertura escolar para los tres primeros deciles, y el retroceso en el total de la educación secundaria.

Las tasas más elevadas de repitencia y deserción escolar se presentan en el primer grado de primaria: 10% y 18%, respectivamente. Las tasas son mayores en el sector oficial y en las zonas rurales. En las áreas rurales, cerca de 50% de los estudiantes abandonan el sistema al finalizar su formación básica primaria. Las tasas de deserción en el sector oficial muestran una disminución progresiva mientras las del sector privado un leve aumento a partir de 1998. Esta tendencia está asociada, en buena parte, a la crisis económica que ha obligado a muchas familias a recurrir a la educación pública como un paliativo para los menores ingresos. De otro lado la evidencia disponible indica que la principal causa de inasistencia escolar es el alto costo de la educación (34%), seguida de falta de interés (21%). Estas cifras indican la necesidad de revisar la pertinencia de la formación en secundaria, así como las metodologías empleadas[82].

La cobertura en educación superior ha mostrado un crecimiento moderado aunque insuficiente. Este obedece más a un proceso de diversificación dentro de las mismas instituciones que a la creación de nuevas organizaciones. La oferta privada muestra una participación creciente: mientras en los años sesenta era de 41% en la actualidad alcanza el 67%[83]. Si bien la expansión de los años noventa fue significativa, la educación superior colombiana está bastante por debajo de los niveles internacionales. Colombia presenta una cobertura inferior al promedio de los países de América Latina y muy inferior al correspondiente para los países de la OCDE: 25% y 54%, respectivamente.

El sistema de educación superior es inequitativo. En 1993, sólo 3,5% de los dos quintiles de ingreso más bajo asistía a una institución de educación superior, comparado con un 36% en los quintiles más altos. Para 1997, la distancia entre estos dos grupos se había incrementado: 9% de los más pobres asistía frente al 65% de los más ricos.

Los bajos niveles de cobertura coexisten con un alto porcentaje de cupos vacantes, lo que indica que el problema no es sólo de inversión pública sino también del direccionamiento de la oferta y de demanda. La oferta de crédito educativo es limitada y constituye una importante barrera para acceder a la educación superior. En el año 2000, solo 55.000 alumnos (6% de la población matriculada) accedieron a financiación con recursos del Icetex.

Calidad

La información disponible muestra que la calidad de la educación básica y media ofrecida por instituciones públicas es deficiente. La brecha entre la educación pública y la privada ha venido aumentando a pesar de que la inversión municipal en docentes se duplicó entre 1993 y 1998 (Gráfico 20)[84]. Las pruebas Saber sugieren un posible deterioro de la calidad de la educación básica. Las evaluaciones realizadas entre 1993 y 1998 muestran que el porcentaje de estudiantes que alcanzó el nivel superior se redujo de manera significativa al mismo tiempo que aumentó de manera considerable el porcentaje de aquellos que no llegaron a los niveles mínimos.

El deterioro de la calidad también ha sido evidente en el caso de la educación media. El Gráfico 21 muestra la evolución, entre 1986 y 1999, de la composición de la oferta según la categoría de rendimiento en los exámenes del Icfes. En 1986, 35% del total de los colegios del país eran de bajo rendimiento, para 1999 ese porcentaje había subido hasta el 56%. La proporción de colegios oficiales de bajo rendimiento se duplicó en el mismo período. En los privados, la tendencia creciente de la participación de las instituciones de bajo rendimiento alcanzó su punto más alto en 1996 para después disminuir.

GRAFICO 20

Pruebas de Estado del Icfes, colegios públicos y privados

1992-1999

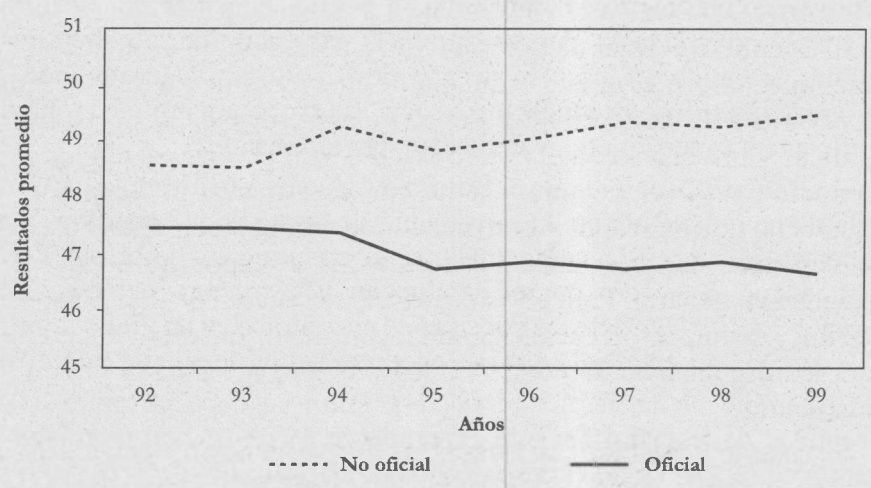
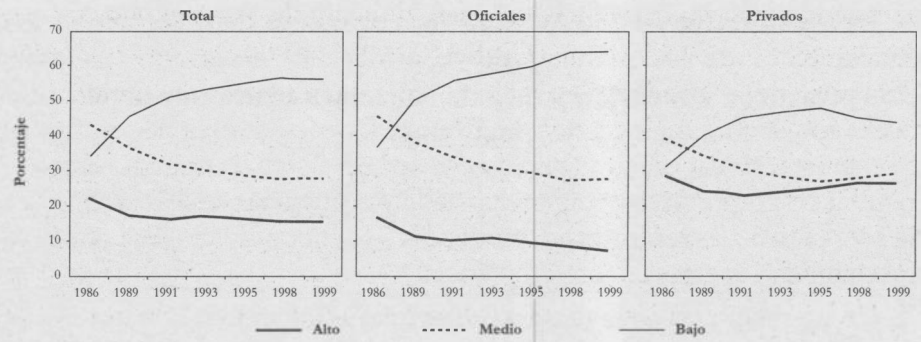


GRAFICO 21

Exámenes de Estado del Icfes

Evolución de la proporción de colegios por categoría de rendimiento



Una forma complementaria de evaluar la calidad de la educación es analizar los resultados obtenidos en pruebas internacionales. En la valoración llevada a cabo por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), Colombia ocupó el quinto lugar entre los países de la región. Aunque este resultado no es del todo desalentador, cabe señalar que la calidad de la educación promedio en los países latinoamericanos está por debajo de la observada en el mundo en desarrollo con la excepción de Africa.

En los últimos años se ha hecho un esfuerzo para contrarrestar el deterioro en la calidad de la educación superior generado por el crecimiento desordenado de la oferta durante la década de los noventa. Para satisfacer las expectativas y necesidades de la sociedad en materia de calidad de los programas de educación superior, se ha venido implementado el *Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación superior*, el cual está integrado por la acreditación voluntaria de programas e

82 Corpoeducación, "Situación de la educación básica, media y superior en Colombia". Casa Editorial El Tiempo, 2001.

83 Existen en pregrado 3.513 programas, de los cuales 1.173 son oficiales y 2.340 privados.

84 Núñez et al., (2002), en su estudio "Cuáles colegios ofrecen mejor educación en Colombia" muestra que la diferencia en el puntaje se mantiene alrededor de 13 puntos después de controlar por las características del estudiante, el hogar, el colegio y los docentes.

instituciones, estándares mínimos de calidad y exámenes de calidad de la educación superior (ECAES). Mediante este sistema, se han acreditado 138 programas de pregrado en 26 instituciones de educación superior, que representan el 3,9% del total de programas objeto de acreditación.

Eficiencia

El Ministerio de Educación cuenta con 30 entidades adscritas, una vinculada y 19 establecimientos públicos educativos. Si bien el Ministerio ha avanzado en ajustes a su estructura y planta de personal, todavía es evidente el fraccionamiento de funciones entre sus dependencias, los procesos no documentados y la inexistencia de indicadores de gestión e impacto.

A pesar de las grandes reformas que se han dado en los últimos años, el sector de educación se sigue caracterizando por la pobre coordinación entre entidades, la duplicidad de funciones, la inflexibilidad y un diseño institucional que no genera incentivos a la eficiencia y limita en forma severa las posibilidades de avanzar en la expansión de la cobertura y mejorar la calidad) Desde la década de los 90, se ha promovido la descentralización de la educación básica. Sin embargo, no se ha logrado la eficiencia esperada en las entidades territoriales.

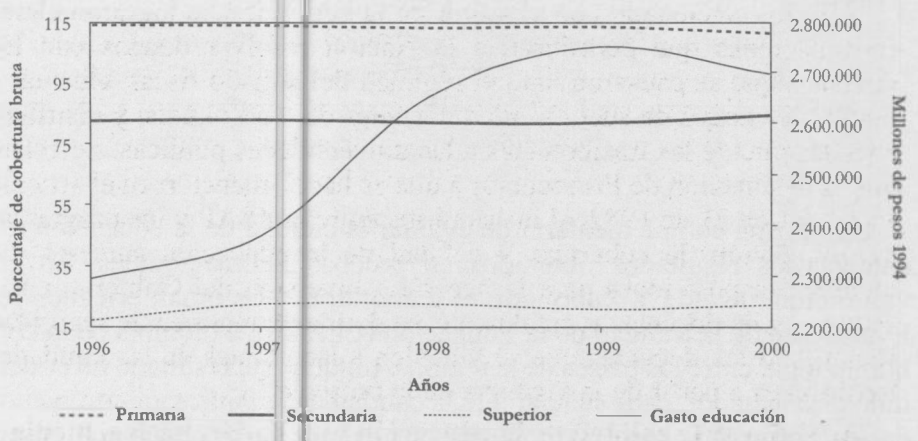
El Gráfico 22 sugiere que el esfuerzo financiero realizado a partir de 1997 no ha redundado en un incremento de las tasas de cobertura. Esta tendencia obedece, de cierta manera, al crecimiento del costo de la nómina que se generó por el cambio en la estructura del escalafón docente. En 1997 21% de los docentes se encontraba en un grado inferior al 7, para el año 2000 sólo 12% se encontraba por debajo de este nivel.

El cambio en la estructura del escalafón se debe en parte a los incentivos del estatuto docente expedido en 1979, el cual premiaba el tiempo de servicio y no el desempeño del maestro. El nuevo estatuto de profesionalización docente, expedido en junio de 2002, busca revertir ese proceso al establecer como principal criterio de ascenso las competencias de los docentes. Uno de los factores que ha limitado la eficiencia en el proceso de descentralización es la ausencia de un sistema de información integrado. Esto dificulta la asignación eficiente de los recursos y la adecuada planeación, evaluación y seguimiento de los programas.

Grafico 22

Gasto en educación y tasa de cobertura bruta por nivel

1996- 2000



La Ley 715 de 2001 constituye una herramienta fundamental para la solución de los problemas de ineficiencia en el sector educativo. La Ley sustituye la regla de distribución prevaleciente (que premiaba a las entidades territoriales con mayores plantas de personal sin generar incentivos para el uso y distribución eficiente de los recursos) por una regla que tiene en cuenta el número de niños y niñas atendidos y por atender. Sin duda, la nueva regla generará incentivos no sólo para ampliar la cobertura sino también para mantenerla.

Además de la reforma en el sistema de distribución de recursos, en la nueva ley se clarificaron las competencias entre las diferentes entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) y la Nación. Esto permitirá la identificación de los responsables tanto para los usuarios del servicio educativo como para el Gobierno Nacional, lo cual facilitará el seguimiento de los resultados. Todo esto permite la conformación de un sistema de información, así como de uno de inspección y vigilancia, los cuales están en proceso de implementación.

Tal como ocurre en la educación básica, la educación superior presenta duplicidad de funciones, poca coordinación entre las múltiples entidades y ausencia de un sistema de información unificado. Así mismo, no hay, en la normatividad, incentivos para el aumento de cobertura y la mejoría de la calidad debido al sistema inercial de asignación de recursos previsto en la Ley 30 de 1992. Adicionalmente existe una baja utilización de la capacidad instalada que no sólo se manifiesta en el número de cupos sin utilizar sino también en el elevado número de instituciones pequeñas[85].

Programas

La cobertura y la calidad de la educación son factores determinantes del desarrollo económico. El desarrollo social y económico está directamente asociado al aumento de la productividad y esta última depende, a su vez, de la interacción entre el cambio tecnológico, el avance educativo y el aumento de las habilidades y destrezas de la fuerza laboral. La experiencia internacional muestra que los países que han logrado avances educativos sustanciales, con transiciones lineales, rápidas y equilibradas, han mostrado incrementos más acelerados y sostenibles de productividad y crecimiento. Esto implica la necesidad de impulsar políticas que garanticen incrementos lineales y graduales en cobertura y calidad de los diferentes niveles de educación.

La estrategia de la Revolución Educativa busca dar respuesta a las necesidades de cobertura y calidad que requiere el país para alcanzar mejores condiciones de desarrollo social y económico y mejorar la calidad de vida de la población. La revolución educativa está compuesta por tres grandes programas:

a) Ampliar la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior

La política de ampliación de cobertura en preescolar, básica y media está dirigida a elevar la cobertura bruta de 82% a 92% a partir de la creación de 1,5 millones de cupos educativos. La ampliación de la cobertura dará especial atención a la población más vulnerable y buscará una mayor equidad en la prestación del servicio. Estos objetivos se lograrán mediante la implementación de varios esfuerzos complementarios.

El primero consiste en fortalecer el proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas con el propósito de lograr un mejor balance y una mayor equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros y, por ende, una óptima utilización de la capacidad instalada. El Gobierno Nacional apoyará este proceso mediante la asistencia técnica, la capacitación y la definición de parámetros y estándares técnicos. Así mismo, se reorientará la asignación de los recursos de la Ley 21 de 1982 con el fin de apoyar el proceso de reorganización mediante la ampliación y mejoramiento de la infraestructura de los colegios de los niveles de preescolar, básica y media. Con estas acciones se busca la generación de 800.000 nuevos cupos.

El segundo tipo de acciones está dirigido a la creación de 640.000 cupos educativos a partir de la utilización de los recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías territoriales, de acuerdo con el proyecto de Referendo, del 56% de los recursos del Fondo Nacional de Regalías y otros adicionales, los cuales serán utilizados para ampliar la cobertura con equidad y calidad bajo dos modalidades: subsidios a la demanda y contratación de la prestación del servicio. El Ministerio definirá las pautas de asignación teniendo en cuenta criterios de equidad, estímulo al esfuerzo local, racionalización del gasto de las entidades territoriales y apoyo a aquellas entidades con rezagos en cobertura y calidad.

Los subsidios a la demanda estarán destinados a beneficiar niños y niñas de escasos recursos que no puedan ser atendidos por la oferta pública. Estos estudiantes serán ubicados en colegios privados que demuestren elevados estándares de calidad) Los beneficiarios podrán pagar derechos académicos y servicios complementarios según la reglamentación que para tal fin expida la Nación.

85 En el año 2000 cerca del 63% de las instituciones atendía menos de 3.000 estudiantes cada una. De estas el 39% atendía menos de 1.000 estudiantes.

La contratación es una modalidad complementaria de ampliación de cobertura. Las entidades territoriales podrán contratar la prestación del servicio educativo con entidades, sociedades o corporaciones de reconocida competencia, seleccionadas mediante concursos de méritos, con el fin de brindar educación a los grupos poblacionales que así lo requieran. La contratación deberá pactarse por alumno atendido, con incentivos por resultados en términos de calidad) Las entidades territoriales y el Gobierno Nacional trabajarán conjuntamente para identificar los beneficiarios y la modalidad de ampliación de cobertura que sea apropiada para cada región, teniendo en cuenta que a los estudiantes se les debe garantizar el ciclo completo de educación básica y media.

Se pondrán en marcha proyectos para atender a la población desplazada por la violencia. Se promoverá un trabajo conjunto con la Red de Solidaridad, los ministerios del sector social y los organismos de cooperación internacional para proporcionar atención ágil y transitoria a la población desplazada, acompañada por programas de retorno de esta población a sus lugares de origen. Se establecerán programas especiales en las zonas definidas como receptoras de población desplazada con el fin de ampliar la capacidad de sus sistemas educativos.

Se instaurarán modalidades especiales para la inclusión en el sistema educativo de los grupos indígenas y afrocolombianos y se continuará con la política de ampliación de atención especializada para niños, niñas y jóvenes con alguna limitación o discapacidad.

Adicionalmente, se crearán 60.000 cupos para la población rural con atención prioritaria a la población más vulnerable, incluyendo la población desplazada.. Para lograr este objetivo se continuará con el programa de Educación Rural[86], el cual busca la ampliación del acceso a la educación de la población en las áreas rurales mediante la aplicación de metodologías pedagógicas que reconozcan sus condiciones y particularidades. El desarrollo de este programa está basado en la aplicación de modelos educativos ya probados (Escuela Nueva, Posprimaria Rural, SAT[87] y SER[88]) y en algunos modelos más novedosos (Telesecundaria y Aceleración del aprendizaje).

Finalmente, con el objetivo de complementar los beneficios de las acciones para la ampliación de cobertura, se pondrán en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumenten las tasas de retención, y mejoren la eficiencia del sistema educativo. El Ministerio trabajará en coordinación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y las administraciones municipales en la ampliación de restaurantes escolares, privilegiando a la población más vulnerable; se fomentarán alianzas entre hogares de madres comunitarias, el ICBF, hogares infantiles e instituciones educativas para contribuir a la preparación pedagógica de los niños menores de cinco años, y se promoverán proyectos de transporte escolar para facilitar el acceso y la permanencia de los estudiantes.

Con respecto a la educación superior, el Gobierno Nacional promoverá el acceso con equidad implementando tres mecanismos para la retención e incorporación de 400.000 estudiantes. El primero, respaldado con recursos de crédito, consiste en un programa mediante el cual se crearán y fortalecerán nuevos esquemas de financiación en beneficio de los estudiantes de menores ingresos y se incentivará el mejoramiento de la calidad de la educación. El programa tiene tres componentes: a) promoción de la equidad en el acceso; b) fortalecimiento del programa de doctorados en el país, y c) fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior.

El componente de promoción de la equidad en el acceso consiste en otorgar créditos a estudiantes de bajos recursos y buen desempeño académico. Con este propósito se pondrá en marcha un sistema de garantías basado en el ingreso futuro de los estudiantes y se ampliará el esquema de crédito educativo para financiar a los estudiantes que por primera vez hayan sido admitidos en programas de carreras técnicas y tecnológicas que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el Gobierno Nacional, en carreras universitarias acreditadas o en proceso de acreditación o en el ciclo complementario de normales superiores de alta calidad) Así mismo, se podrá financiar parcialmente la manutención de estudiantes de universidades públicas que después de haber iniciado su programa en su ciudad o región de domicilio permanente deban trasladarse a la ciudad donde la universidad ofrezca la culminación de dicho programa. Con este componente se espera crear 100.000 cupos en cinco años.

El segundo mecanismo consiste en la modernización y mejora de la gestión de las universidades públicas con el objetivo de aumentar la eficiencia en el uso de los recursos físicos, humanos y financieros. Se concertarán planes de gestión y desempeño con las instituciones que así lo requieran, dirigidos a: a) mejorar la gestión y aumentar la oferta educativa mediante el ofrecimiento de programas pertinentes en las regiones; b) favorecer la adopción de nuevas metodologías en los programas presenciales, a distancia y virtuales; y c) asegurar la óptima utilización de la infraestructura existente. Así mismo, se promoverá la toma de medidas básicas para disminuir la repitencia y la deserción. De esta forma se espera retener cerca de 80.000 estudiantes en el sistema educativo y generar 70.000 cupos en las instituciones de educación superior.

Para apoyar y favorecer el logro de los objetivos propuestos en las instituciones públicas, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación reglamentarán la asignación de recursos del presupuesto de la Nación a las instituciones estatales de educación superior de tal forma que a partir del año 2004 un porcentaje creciente del monto total de dichas transferencias sea asignado con base en indicadores de desempeño por institución. Para esto, durante 2003 el Ministerio de Educación Nacional diseñará, en colaboración con el *Sistema de universidades estatales* (SUE), un sistema de indicadores de desempeño el cual incluirá factores de ampliación de cobertura, calidad y eficiencia en el uso de los recursos.

Finalmente, se promocionará la educación técnica y tecnológica para generar 150.000 cupos en programas conducentes a estos títulos, mediante las siguientes acciones:

• Fomentar los programas técnicos y tecnológicos mediante sistemas de créditos académicos y medidas propedéuticas que faciliten el tránsito de los estudiantes entre los diferentes programas. De esta forma, con el uso eficiente de la infraestructura actual, la promoción de los programas de mayor pertinencia y el uso de nuevas metodologías, se generarán 70.000 cupos. Para lograr este objetivo se avanzará en la reglamentación de la Ley 749 de 2002 que regula tales programas.

• Desarrollar estrategias de trabajo conjunto con el Sena para ampliar la cobertura en 80.000 cupos, empleando los actuales recursos humanos y de infraestructura.

• En lo relacionado con el sector de la educación se lograron claras formulaciones que permitirán a la Nación resolver deudas con los docentes que se causaron bajo el régimen del situado fiscal; efectuar a tiempo los pagos de sueldos a los docentes de todo el país; y distribuir adecuadamente las trasferencias a las universidades públicas. Se aclara que la destinación de los recursos a que se hace mención en el artículo 11 de la Ley 21 de 1982, al distribuirlos entre la ESAP y los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior. Se incluyen disposiciones para la necesaria inversión del Gobierno en la formación de docentes y, finalmente, se define un régimen de seguridad social para los docentes que se vinculen a las plantas de las entidades territoriales a partir de la vigencia de la presente Ley.

b) Mejorar la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación, el Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión para asegurar que los estudiantes desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas.

Mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior y adecuarlo a las exigencias actuales y futuras del país requiere la puesta en marcha de una serie de mecanismos encaminados a asegurar la coherencia y articulación de todos los niveles del sistema.

---

86 Este programa se encuentra en ejecución desde 2001.

87 Sistema de aprendizaje tutorial. Este método posibilita la integración de la educación con el trabajo a través de proyectos productivos con la comunidad.

88 Servicio de educación rural. Programa que adecua las áreas fundamentales de la educación a las necesidades especificas de la región.

El primer mecanismo consiste en la *definición de estándares de calidad* para todos los niveles de la educación con el propósito de unificar en forma consistente los objetivos del sistema educativo. El establecimiento secuencial de dichos objetivos contribuye al desarrollo progresivo del estudiante y permite que las evaluaciones sucesivas den cuenta de su progreso.

Se acordarán y difundirán estándares mínimos de calidad con el fin de que las instituciones educativas cuenten con un referente común que asegure a todos los colombianos el dominio de conceptos y competencias básicas para alcanzar desempeños satisfactorios en su actividad laboral, vivir en sociedad y participar en ella en igualdad de condiciones. Se promoverá el desarrollo de competencias ciudadanas, de juicio moral y de valores.

Para educación superior se propone completar la reglamentación sobre estándares mínimos para el registro calificado, de tal manera que se cubra el 100% de los núcleos de programas de pregrado que se ofrecen en el país.

El segundo mecanismo es la *evaluación de resultados*. Se evaluará el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas, así como la comprensión, sensibilidad y convivencia ciudadana, de todos los estudiantes de 5° y 9° grado. Esta evaluación será censal y se aplicará en forma periódica cada tres años. La Nación, los departamentos y los municipios cofinanciarán la aplicación de estas pruebas. Los resultados alcanzados en las evaluaciones se difundirán en todos los estamentos de la sociedad de tal manera que cada institución conozca sus fortalezas y debilidades en relación con los promedios municipales, departamentales y nacionales.

Adicionalmente, se pondrá en marcha el sistema de evaluación del desempeño de docentes y directivos docentes. Para tal fin será aprovechada la experiencia del Instituto Colombiano para el fomento de la Educación Superior (Icfes), que se fortalecerá y consolidará como la entidad rectora del diseño, aplicación, análisis y divulgación de los resultados obtenidos. Dicha evaluación también contemplará las instituciones educativas y su mejoramiento en las pruebas censales. Así mismo en desarrollo del marco legal vigente, se reglamentarán las pruebas para el ascenso de los docentes en el escalafón, las cuales estarán relacionadas con los estándares de calidad.

Teniendo en cuenta la experiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), esta entidad se fortalecerá y consolidará como la entidad rectora del diseño, la aplicación, el análisis y la divulgación de los resultados obtenidos en las diferentes evaluaciones que se realizarán tanto para.

Basándose en los resultados de las evaluaciones, las instituciones educativas deberán formular planes de mejoramiento que incluyan nuevas estrategias pedagógicas conducentes a que los estudiantes alcancen mayores niveles de logro. Para la ejecución de este tercer mecanismo, el Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales para que en armonía con los planes de mejoramiento de las instituciones fijen metas y apoyen las acciones de calificación de los procesos pedagógicos, focalizando sus esfuerzos en aquellas instituciones que reporten mayores debilidades.

Se hará énfasis en fortalecer la gestión de las instituciones educativas, para lo cual es necesario mejorar la capacidad gerencial de los directivos docentes y sus habilidades para poner en marcha esquemas administrativos adecuados y eficientes, de tal suerte que puedan desempeñar mejor sus funciones e impulsar el continuo desarrollo de gestión escolar.

Las instituciones públicas de educación superior, en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional, elaborarán planes de mejoramiento en las áreas académica, administrativa y financiera, orientados a la óptima utilización de sus recursos y al mejoramiento integral de su gestión y desempeño.

El cuarto mecanismo es *aprender de experiencias exitosas*. Con el fin de referenciar los planes de mejoramiento se promoverá la identificación, documentación y divulgación de prácticas exitosas en función del aprendizaje de los niños y niñas, mediante las siguientes acciones:

• Socializar experiencias exitosas en foros educativos locales, departamentales y nacionales.

• Propiciar la creación de redes de docentes que se constituyen en espacios de comunicación e intercambio de experiencias encaminadas a mejorar los procesos en el aula.

• Identificar instituciones con altos niveles de logro y de desempeño para que asistan y apoyen a aquellas que presenten resultados más bajos.

El quinto mecanismo, *pertinencia,* está orientado a lograr que los estudiantes alcancen un exitoso desempeño personal, ciudadano y productivo, que contribuya al mejoramiento de las condiciones de convivencia, empleabilidad, productividad y competitividad del país. Se promoverá una formación sólida en competencias básicas, ciudadanas y laborales. Con el fin de corregir los factores de inequidad, discriminación o aislamiento, se adelantarán proyectos que mejoren la pertinencia de la educación en beneficio de los grupos poblacionales más vulnerables o con capacidades excepcionales. Se desarrollarán acciones para brindar atención a los grupos étnicos, a la población desplazada, a los adultos y a los niños y niñas con necesidades educativas especializadas. En el sector rural se desarrollarán modelos educativos exitosos ya implementados en el proyecto de *Educación rural*. En coordinación con las entidades territoriales, el Ministerio de Educación promoverá el diseño y puesta en marcha de planes regionales.

Se promoverán proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades para la vida en sociedad y prevengan la deserción escolar y el fracaso social. Estos programas incluyen la educación sexual y reproductiva y la prevención de la violencia, el maltrato, el consumo de drogas y el tabaquismo, entre otros.

El Ministerio de Educación en coordinación con Colciencias, las entidades territoriales y las organizaciones dedicadas a la apropiación de la ciencia y la tecnología, promoverá y apoyará el desarrollo de propuestas pedagógicas que estimulen en niños y jóvenes el desarrollo del espíritu científico, las prácticas de investigación y la creatividad para la innovación tecnológica.

Con el fin de mejorar la pertinencia de los programas de educación superior se creará el Observatorio Laboral, previsto dentro del componente de *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior* del programa de crédito de educación superior. La finalidad del Observatorio Laboral es monitorear, analizar y difundir información sobre el mercado laboral, así como hacer seguimiento a los egresados para crear una base de datos que facilite a las instituciones redireccionar sus programas y a los estudiantes la óptima selección de sus preferencias educativas.

De igual manera, mediante el desarrollo del segundo componente del programa de crédito, se financiarán estudios de doctorado y se dotará a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados; se fortalecerán las actividades de cooperación nacional e internacional y se apoyará la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico.

El sexto mecanismo, *Conectividad e informática,* en armonía con el proyecto de la Agenda de Conectividad, impulsará la expansión del sistema Internet II como plataforma para facilitar la ampliación del ancho de banda y lograr que todo el sistema educativo tenga acceso fluido y oportuno a las nuevas ofertas de conexión a bases de datos, genéricas y específicas, disponibles a escala global.

La *Televisión y radio educativas* es el séptimo mecanismo. En coordinación con los ministerios de Comunicaciones y Cultura se trabajará en la creación de un canal y una programación de televisión educativa y cultural, dirigida a la audiencia infantil y juvenil que estimule el desarrollo de las competencias básicas y ciudadanas. Se promoverán proyectos que utilicen la radio, la televisión y la Internet como medios para desarrollar programas de educación formal y no formal. En forma complementaria se impulsarán programas de alfabetización a través de la radio educativa.

El Gobierno Nacional promoverá mecanismos dirigidos a facilitar a las entidades territoriales el acceso a libros, textos y otros materiales educativos de calidad dentro del marco del mecanismo de *textos y*

bibliotecas. Estas acciones estarán acompañadas de estrategias que garanticen la creación y el fomento de hábitos de lectura y el uso y racionalización de los materiales educativos. De la misma manera, el Ministerio de Educación trabajará en el desarrollo del *Plan de bibliotecas y lectura* liderado por el Ministerio de Cultura.

El Gobierno, con el fin de dar garantía pública de la calidad de los programas e instituciones de educación superior, reforzará el *Sistema nacional de acreditación*, el fomento y el ejercicio de la inspección y vigilancia contemplados en el mecanismo de *Aseguramiento de la calidad de la Educación Superior*, para lo cual aplicará las siguientes estrategias:

• Acreditación voluntaria de alta calidad de programas e instituciones.

• Aplicación obligatoria de los exámenes de calidad de la educación superior ECAES a todas las carreras.

• Creación de programas conjuntos de doctorados entre universidades para mejorar el nivel académico y formar los docentes e investigadores que remplazarán a la generación saliente.

• Fortalecimiento y creación de grupos y centros de investigación

• Fortalecimiento del *Sistema nacional de información de la educación superior*

Finalmente, se impulsará la *Investigación en la educación superior*. Este mecanismo corresponde al segundo componente del programa de crédito de educación superior. El objetivo es financiar estudios de doctorado, dotar a las instituciones educativas de infraestructura y equipos adecuados, fortalecer las actividades de cooperación nacional e internacional y apoyar la financiación de proyectos de investigación que permitan el desarrollo de grupos y centros de investigación y desarrollo tecnológico. Se buscará el fortalecimiento de los centros de investigación de las universidades, en especial en lo referente a sus relaciones con centros de la misma naturaleza en el exterior, y una mayor coherencia de este tipo de investigación con los niveles de educación básico y medio, y con el sector productivo en el contexto regional.

Con la ejecución de este componente se busca expandir la cobertura, fortalecer la formación de recurso humano de alto nivel y contribuir a la consolidación de la comunidad científica del país. El logro de estos objetivos se traducirá en la formación de mejores docentes; en estímulos para la permanencia o regreso de los científicos colombianos al país; en la formulación de proyectos de investigación de calidad; y en un mayor dinamismo de las universidades localizadas en las regiones de menor desarrollo.

c) Mejorar la eficiencia del sector educativo

El sector educativo requiere el replanteamiento y la modernización de sus estructuras institucionales, de sus procedimientos administrativos y operativos y de sus sistemas de supervisión e incentivos, de tal manera que obtengan mejores resultados en términos de cobertura y calidad.

En este contexto, el tercer programa de la Revolución Educativa está enfocado a la modernización de la administración y la gestión del sector en los niveles nacional, departamental y municipal. Con este propósito se desarrollarán cuatro mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones: a) modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional; b) modernización de las entidades departamentales y municipales; c) concertación de planes de gestión y desempeño; y d) desarrollo del sistema de información del sector educativo.

Las acciones que se emprenderán para la modernización del Ministerio de Educación están enmarcadas en el *Proyecto de Renovación del Estado* para concentrar las funciones del Ministerio de Educación en sus actividades misionales: definición de políticas, planeación y evaluación y seguimiento de los programas y proyectos nacionales.

El Ministerio impulsará la descentralización de las entidades adscritas que imparten educación media, técnica y tecnológica hacia las entidades territoriales o las fortalecerá para que, en el caso de cumplir con los requisitos establecidos por la Ley, puedan convertirse en entes universitarios autónomos. Así mismo, cuando exista justificación para ello, brindará apoyo para que aquellos institutos que prestan servicios especializados y que no son competencia del Ministerio se conviertan en corporaciones o fundaciones.

Mediante el desarrollo del tercer componente del programa de crédito de educación superior *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior*, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional del sector, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política.

Se propone la modernización del Icetex, entidad que adecuará su estructura para prestar un eficiente servicio con la prioridad de focalizar y ampliar la cobertura de crédito y becas para los estudiantes de menores recursos. Por su parte, el Icfes se concentrará en el desarrollo del sistema nacional de pruebas. Las funciones de inspección y vigilancia que venía adelantando esta entidad serán asumidas por el Ministerio. Las funciones de fomento estarán bajo la responsabilidad del Ministerio de Educación y Colciencias.

El Ministerio fortalecerá y asumirá nuevas funciones dirigidas al fomento de la calidad de la educación superior para lo cual adecuará su estructura en el nivel central. En coordinación con la Contraloría General de la República, trabajará en el programa para el buen uso de los recursos públicos y avanzará en los planes de mejoramiento impulsados por la Contraloría.– Así mismo, conjuntamente con la Defensoría del Pueblo, promoverá en los establecimientos educativos el desarrollo de la competencia ciudadana que incluya la formación, el respeto y la práctica de los Derechos Humanos. También reglamentará la educación no formal, de tal manera que se articule con los objetivos del sistema nacional de educación.

El Ministerio definirá como sus clientes principales a las secretarías de educación departamentales, distritales y municipales certificadas, hacia las cuales orientará los mayores esfuerzos en asistencia técnica, con miras a fortalecer el proceso de descentralización y el fortalecimiento de la gestión local.

Dentro del marco de modernización de entidades departamentales y territoriales, el Ministerio de Educación Nacional apoyará los procesos de reorganización y fortalecimiento de las secretarías de educación departamentales y municipales de tal manera que estén en capacidad de apoyar a sus instituciones educativas en el logro de sus metas de calidad, cobertura y eficiencia.

Uno de los mayores desafíos del sector educativo es la creación y consolidación de los mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación. La Ley 715 redefinió la estructura de asignación de recursos del sector, al pasar del esquema de reconocimiento de costos a un esquema que premia el número de alumnos atendidos. El impacto de esta transformación dependerá de la capacidad de los gobiernos central, departamental y municipal para lograr consensos que les permitan adaptar sus estructuras técnicas, administrativas y financieras a las nuevas condiciones.

Para facilitar la transición y la puesta en marcha del nuevo esquema, el Ministerio de Educación, de manera concertada con las secretarías, establecerá programas de asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución de planes territoriales de modernización con énfasis en cinco aspectos:

• Transparencia en la ejecución de los recursos de funcionamiento e inversión.

• Racionalización de los recursos físicos (plantas físicas, mobiliario y dotación) y humanos (docentes y administrativos) y reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.

• Rediseño de procesos críticos misionales y desarrollo e implantación del sistema de información de apoyo a la gestión.

• Definición de estructuras orgánicas, financieras y administrativas.

• Definición y difusión de los aspectos legales relacionados con la reglamentación de la Ley 715.

De manera complementaria, el Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales en la búsqueda de alternativas financieras para resolver el problema de las deudas del sector educativo a cargo del situado fiscal. Con este propósito, revisará y validará el monto de las deudas que los departamentos, distritos y municipios certificados tienen

con el sector educativo provenientes de los pagos financiados con recursos del situado fiscal.

Una vez determinado el monto real de las deudas, el Ministerio de Educación adelantará las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que se estudie la viabilidad presupuestal de asignar los recursos que permitan a los departamentos, distritos y municipios certificados, atender las obligaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal pendientes de pago a 31 de diciembre de 2001.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estudiará diferentes alternativas de pago con el objeto de sanear dichos pasivos durante las próximas vigencias fiscales, incluida la posibilidad de realizar cruces de cuentas. La forma y oportunidad del cubrimiento de las deudas a los departamentos, distritos y municipios certificados a cargo del situado fiscal a 31 de diciembre de 2001 estará sujeta a la asignación presupuestal, a la aprobación del Plan Anual de Caja (PAC) y a la disponibilidad y situación de fondos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Las metas que se esperan alcanzar con el apoyo a las entidades territoriales incluyen la modernización de 32 secretarías departamentales, 4 distritales y 42 de municipios certificados y la creación de modelos de gestión para la operación de las secretarías municipales no certificadas y para las instituciones educativas. La adopción e implantación de estos modelos será responsabilidad de las secretarías departamentales, distritales y municipales.

El Ministerio de Educación apoyará a las entidades territoriales en la consolidación de los procesos de certificación de los 42 municipios con poblaciones superiores a 100.000 habitantes que de acuerdo con la Ley asumieron la gestión y administración de sus sistemas educativos a partir del 1° de enero de 2003. Con posterioridad a esta fecha, el Ministerio apoyará la gestión de los municipios menores de 100.000 habitantes para asegurar la continuidad de los procesos de certificación.

En la concertación de planes de gestión y desempeño con instituciones de educación superior se acordarán metas de ajuste y mejoramiento en los siguientes aspectos:

• Eficiencia administrativa: se definirá conjuntamente la relación de personal administrativo por docente y por estudiante con el fin de determinar el tamaño óptimo de la planta de cargos de acuerdo con el tamaño y complejidad de la institución.

• Eficiencia académica: se establecerá la carga académica e investigativa de los docentes de planta en cada institución, ajustándola a los estándares que se definan entre el Gobierno y las instituciones para optimizar la capacidad de atención de cada una y fomentar la investigación científica y tecnológica. En forma adicional, se desarrollarán estrategias para reducir la deserción y garantizar la óptima utilización de la capacidad instalada de cada institución.

Para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos por parte de las instituciones públicas de educación superior, se pondrán en marcha estrategias de integración mediante convenios con las instituciones de educación superior. Se apoyará la creación de confederaciones de universidades en las distintas regiones del país con el fin de facilitar la circulación de estudiantes y profesores y aprovechar las economías de escala y las fortalezas locales de cada universidad) Un ejemplo lo constituye el proyecto de integración de las universidades de la Región del Caribe colombiano.

Finalmente, es necesario mejorar y fortalecer los sistemas de información de tal manera que se disponga de estadísticas confiables y oportunas sobre el desempeño del sector educativo en todos sus niveles, en términos de cobertura, calidad y eficiencia.

En desarrollo de este programa, se unificará y centralizará en la Dirección de Planeación del Ministerio, la información necesaria del sector educativo para la distribución de los recursos del *Sistema general de participaciones* (SGP) y para la planeación y seguimiento del sector. El sistema de información sectorial deberá apoyar los procesos de análisis de corto, mediano y largo plazo; el diseño de políticas; y los procesos de evaluación y seguimiento. De manera complementaria, apoyará las funciones de gestión, coordinación, planeación y administración de las entidades nacionales y territoriales.

Bajo el nuevo esquema de asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones para educación será necesario desarrollar un sistema confiable de registro para los estudiantes matriculados, con su identificación completa. Para controlar la calidad de esta información, el Ministerio de Educación trabajará en forma coordinada con las secretarías de educación y con la Registraduría Nacional y contratará auditorías muestrales que certifiquen la confiabilidad de la información.

El sistema de información del sector educativo se ha concebido en dos niveles:

• Nivel nacional: comprende la información estadística de cobertura, calidad e inversión tanto en educación básica como superior y el sistema de apoyo a la gestión interna del Ministerio.

• Nivel territorial: comprende el desarrollo del sistema de información de apoyo a los procesos operativos, de planeación y misionales de las secretarías de educación y de las instituciones educativas.

El sistema de información del sector educativo se construirá a lo largo del cuatrienio de Gobierno. A finales de 2003 se deberá haber implantado el sistema del nivel nacional y para finales de 2006 los sistemas de información territoriales, al menos hasta el nivel municipal. Estos últimos se formularán y ejecutarán como parte de los planes territoriales de modernización.

Como apoyo adicional al montaje del sistema de información de las regiones, el Ministerio de Educación establecerá acuerdos con el Ministerio de Comunicaciones para conectar todas las secretarías de educación departamentales y municipales al servicio de Internet y así facilitar los flujos de información entre las entidades territoriales.

Se reforzará el *Sistema nacional de información de educación superior*. Las instituciones educativas, el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados (CNMD) deberán reportar de forma oportuna y veraz al Gobierno Nacional toda la información que este requiera para conformar un sistema de indicadores que permita a la comunidad conocer el estado de la educación y que facilite el proceso de toma de decisiones en todos los niveles.

Mediante el desarrollo del tercer componente del crédito para la educación superior *Fortalecimiento y gobernabilidad en el sistema de educación superior*, se apoyará el funcionamiento, monitoreo y seguimiento institucional, teniendo en cuenta el actual marco legal y la capacidad de planeación y gestión de las entidades responsables de la política. Se consolidará y organizará el sistema de información y de seguimiento de la calidad) En este sentido el programa desarrollará las siguientes acciones:

• Fortalecimiento de la gestión institucional en las entidades del sector en lo relativo al diseño, implementación, monitoreo, evaluación y vigilancia.

• Actualización, mejoramiento y expansión del sistema nacional de información de la oferta de educación superior.

• Creación del Observatorio Laboral.

• Divulgación de la información.

2. Ampliación y mejoramiento de la protección y la seguridad social

La política del sector salud está enmarcada dentro del *Sistema general de seguridad social en salud* (SGSSS) creado por la Ley 100 de 1993. El SGSSS apunta hacia el logro de mayor equidad, solidaridad y calidad) El sistema contempla, por un lado, la cobertura de riesgos mediante el aseguramiento y, por el otro, el acceso y la mayor utilización de los servicios de salud) El Gobierno Nacional está comprometido con la profundización del SGSSS, en general, y con la expansión de la seguridad social, en particular.

El aumento de la cobertura de aseguramiento ha sido el principal logro del SGSSS (Cuadro 10). Entre 1992 y 1997, el sistema presentó una expansión notable, pasando de 8,9 millones a 22,0 millones de afiliados. La ampliación de los beneficios al grupo familiar y el acceso al régimen subsidiado fueron los factores determinantes del incremento en la afiliación. Los avances más significativos se dieron en términos de equidad: el 20% más pobre de la población amplió su cobertura de 4,2% al 43,1%.

Posteriormente, entre 1998 y 2000, el crecimiento en la cobertura disminuyó su dinamismo como resultado de varios factores: a) la caída en el número de afiliados cotizantes por efecto de la crisis económica; b) la caída del recaudo real del régimen contributivo que a su vez afectó los recursos de solidaridad del régimen subsidiado; c) la no inclusión en el Presupuesto General de la Nación de la totalidad de los recursos disponibles en la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga); d) la transformación, aún insuficiente, de los subsidios de oferta a demanda, ocasionada, en parte, por un gasto hospitalario creciente e ineficiente; y e) la evasión y elusión de aportes al sistema.

Los estudios disponibles revelan que el avance en el aseguramiento coincidió con una reducción en la desigualdad del acceso: mientras en 1993 el 40% más pobre representaba el 64% de la población no atendida, en el año 2000 este porcentaje no superaba el 50%. Los avances en la cobertura del aseguramiento también permitieron disminuir el gasto promedio en salud: los pagos de bolsillo de los hogares en consultas, drogas y exámenes disminuyeron 34% entre 1993 y 2000. Finalmente, la proporción de nacimientos que recibió atención médica prenatal aumentó de 82% en 1990 a 91% en el año 2000.

A pesar de los innegables progresos en cobertura y equidad, la operación del aseguramiento a cargo de las empresas administradoras (Entidades Promotoras de Salud, EPS, y Administradoras de Régimen Subsidiado, ARS) enfrenta deficiencias que deben corregirse[89]. Estas afectan, en especial, al Instituto de Seguros Sociales. El ISS presenta gastos insostenibles, así como insuficiencias en los sistemas de información y control que afectan el recaudo por afiliaciones y favorecen los sobrecostos en la prestación de los servicios de salud y en la facturación de las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) propias y contratadas[90]. Estos problemas no sólo hacen inviable la operación del ISS, sino que afectan la del mercado de aseguramiento, la situación financiera de su red de prestadores y la garantía en la prestación de los servicios a los afiliados.

CUADRO 10

Cobertura del aseguramiento en salud

1992-2001

Población	1992[1/]	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Total[2/]	32.113.615	38.541.631	39.295.798	40.064.093	40.772.994	41.539.011	42.299.301	43.035.394
Afiliada Rég. subsidiado[3/]	0	4.800.916	5.981.774	7.026.690	8.527.061	9.325.832	9.510.560	11.062.708
Afiliada Rég. contributivo[4/ 5/]	8.964.816	n.d.	13.728.297	14.969.278	11.860.174	13.003.597	13.063.046	13.077.930
Por afiliar	23.148.799	n.d.	19.585.727	18.068.125	20.385.759	19.209.582	19.725.695	18.630.280
Cobertura faltante[4/] (%)	72,00	n.d.	49,80	45,10	50,00	46,00	47,00	48,00
Cobertura (%)	28,00	n.d.	50,20	54,90	50,00	54,00	53,00	52,00
Cobertura quintil 1(%)	4,20	n.d.	n.d.	43,10[6/]	n.d.	n.d.	35,02[7/]	n.d
Cobertura quintil 5 (%)	55,40	n.d.	n.d.	78,70[6/]	n.d.	n.d.	74,75[7/]	n.d

n.d. No disponible.

1/ Fuente: Vélez C.E. "Gasto social y desigualdad". DNP- Misión Social, p. 164.

2/ Fuente: Dane.

3/ Fuente: Ministerio de Salud.

4/ No se incluye la población afiliada a los regímenes excepcionales (Fuerzas Armadas, docentes, universidades, Ecopetrol y otros excepcionados).

5/ Fuente: Ministerio de Salud.

6/ Fuente: ECV-1997. Cálculos DNP-DDS-SS.

7/ Fuente: EH-107-2000. Cálculos DNP-DDS-S

Sostenibilidad financiera

A partir de la aprobación de la Ley 100, el gasto público en salud pasó de 3,5% del PIB en 1993 a 4,5% en el año 2000. En el mismo período, el gasto total creció de 7,1% del producto a 8,2%. Pero a pesar de los nuevos recursos, el SGSSS presenta problemas financieros tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado y en los prestadores de servicios.

Los principales problemas del régimen contributivo tienen que ver con los altos niveles de evasión y elusión (cercanos a 36%) y las deficiencias en los mecanismos de recaudo[91]. Adicionalmente, la crisis económica ocasionó una caída en el número de cotizantes y un aumento en la densidad familiar. El régimen subsidiado también ha sido afectado por la crisis económica, lo que ha limitado la ampliación de la cobertura y puesto en peligro la sostenibilidad del mismo. Igualmente, la asignación del gasto, que muchas veces privilegia el gasto institucional de los hospitales públicos, ha afectado las metas de ampliación de cobertura.

Los hospitales públicos vienen acumulando grandes pasivos como consecuencia de problemas internos de organización y gestión[92]. Entre

89 Se han identificado problemas de solvencia para cumplir compromisos con los proveedores, deficiencias en los sistemas de información, en los procesos administrativos dirigidos al usuario, en su capacidad para organizar los procesos de atención (incluida las acciones de promoción y prevención).

90 Un comportamiento similar exhiben Cajanal y Caprecom, las otras dos grandes EPS públicas.

91 En la gestión de recaudo, el proceso de compensación se caracteriza por ser complejo y poco consistente, lo cual propicia la existencia de múltiples declaraciones, inconsistencias de información, largos períodos de definición y difícil control.

92 Entre ellos se destacan: el desequilibrio entre la oferta y la demanda, baja capacidad productiva y de rendimiento del recurso humano, altos costos de operación debido a la alta carga salarial y prestacional, gestión administrativa y financiera deficiente, deterioro de la planta física y de equipos, bajo sentido de pertenencia, dificultad para adaptarse a los procesos de cambio por parte de los empleados hospitalarios, y baja capacidad resolutiva en las IPS públicas con especial énfasis en el primer nivel.

los principales pasivos se cuentan las obligaciones laborales, las deudas con proveedores de bienes y servicios y las obligaciones financieras. Con posterioridad a la aprobación de la Ley 100 de 1993, los ingresos y los gastos de los hospitales públicos se incrementaron en términos reales. Mientras el total de ingresos de los hospitales creció 108% entre 1994 y 2000, el total de gastos creció 155% durante el mismo período. El déficit de los hospitales públicos comenzó a crecer a partir de 1996. Desde entonces, la brecha entre ingresos y gastos se ha ampliado de manera sistemática.

Desde tiempo atrás, el Gobierno Nacional cedió a las entidades territoriales la titularización de las rentas provenientes de los juegos de suerte y azar -que es un monopolio del Estado[93]-, para financiar la atención en salud) Infortunadamente, su explotación no se ha adaptado a la evolución de demanda, lo que ha ocasionado la disminución de los recursos para el sector.

Salud pública

Las cifras disponibles muestran dos tendencias contrapuestas en el campo de salud pública. La mortalidad materna e infantil han caído sustancialmente: la primera de 81 muertes por mil nacimientos en 1995 a 68 en 1999 y la segunda de 26 muertes por mil nacimientos vivos en el período 1985-1990 a 21 en el período 1995-2000. Muy probablemente, estas tendencias están relacionados con el mayor acceso a servicios de atención prenatal: el nivel de cuidado prenatal se incrementó de 88% a 94% en la zona urbana y del 71% a 84% en la rural.

Las coberturas de vacunación del *Programa ampliado de inmunización* (PAI) han venido cayendo desde 1996, año en el cual se presentaron coberturas superiores al 90% para todos los biológicos. A partir de este año los porcentajes de vacunación han disminuido. Los mayores descensos se presentan en los años 1998 y 1999 con alguna recuperación en 2000 y 2001. Esta tendencia está asociada a problemas de diferente índole, entre los que se destacan: a) la falta de claridad en las competencias de los diferentes agentes del sistema; b) el esquema de financiación del PAI; c) las deficiencias en los mecanismos de gestión y control; y d) las fallas en su prestación por parte de los nuevos actores del SGSSS.

La caída en las tasas de vacunación ha coincidido con la aparición de enfermedades que son objeto de control a través del PAI, en particular sarampión, tos ferina y neumonía. Esta última enfermedad continúa siendo la primera causa de consulta en menores de 5 años. Además de la caída en las tasas de vacunación, la reemergencia de estas patologías es atribuible a la pauperización de la población, las dificultades de acceso a servicios de salud y el debilitamiento de la gestión comunitaria para la identificación temprana de los signos y síntomas propios de estas patologías, retardándose así el diagnóstico y el tratamiento oportunos.

Por su parte, las enfermedades de transmisión vectorial (ETV) continúan representando un problema prioritario de salud pública. En el último quinquenio, la incidencia de malaria se ha incrementado en 150.000 casos por año. Así mismo, la incidencia de dengue continúa siendo muy alta: en los últimos tres años se han presentado alrededor de 22.000 casos anuales de dengue clásico y 2.200 de dengue hemorrágico.

En cuanto a las enfermedades de transmisión sexual, la sífilis y la infección gonocóccica tienden a la reducción, aunque sus incidencias aún se encuentran por encima de los promedios mundiales. La hepatitis B y la infección por el virus de la inmunodeficiencia humana (VIH) han venido aumentando sustancialmente, sobre todo entre las mujeres. Esta tendencia refleja un incremento en la transmisión heterosexual e implica un mayor riesgo de transmisión vertical o perinatal (madre-hijo).

Un análisis reciente sobre los años de vida saludables perdidos por morir prematuramente o por vivir con discapacidad (AVISA)[94] mostraba que los hombres aportan cerca de un millón de años perdidos más que las mujeres a la carga global de enfermedad, principalmente a causa de lesiones intencionales (causas violentas). En particular, el análisis muestra que los hombres son cinco veces más vulnerables que las mujeres a la muerte y la enfermedad prematura. Para la población en general, se aprecia una disminución de la vulnerabilidad por enfermedades transmisibles, perinatales, maternas y nutricionales.

La violencia en Colombia representa uno de los principales problemas de salud pública. De todas las manifestaciones de la violencia, los homicidios se han convertido en la primera causa del retroceso en los años de vida potenciales perdidos, (AVPP), con un aumento de 40 homicidios por 100.000 habitantes en 1985 a 60 en 1995[95]. Otras formas de violencia también han venido aumentando y tornándose más visibles. La Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS-2000) muestra que 41% de las mujeres que conviven o han convivido con un hombre reportan haber sufrido maltrato físico por parte del esposo o compañero y que 54% de las mujeres agredidas sufrieron algún tipo de lesión como consecuencia del maltrato. La situación de violencia física contra niños y niñas no es más alentadora: 42% de los padres usan golpes como castigo y 47% piensan que el castigo físico es necesario en la formación de los niños.

En relación con la salud mental, la percepción general es que la situación ha empeorado por el impacto de la violencia, el consumo de alcohol y sustancias psicoactivas y el deterioro de la calidad de vida de la población. Se sabe que enfermedades como la depresión y la neurosis, el estrés postraumático y el fenómeno de resiliencia son repercusiones que afectan desproporcionadamente a quienes han experimentado violencia y desplazamiento; sin embargo, se desconoce la magnitud del problema.

De otro lado, es importante señalar las limitaciones de la gestión en salud pública en todos los ámbitos territoriales. Así mismo, el sistema de información existente no satisface las demandas de información necesaria para monitorear la gestión integral del SGSSS y, en especial, para el seguimiento y evaluación de las intervenciones en salud pública y el análisis oportuno de la situación de salud) Por lo anterior, y en virtud a lo establecido en la Ley 715 de 2001, se requiere un gran esfuerzo en la definición de la política nacional y las prioridades en salud pública y en el ajuste y la armonización de la normatividad existente, así como en el desarrollo de los instrumentos técnicos que la hagan operativa y garanticen una gestión eficiente en cada nivel territorial.

Familia y niñez

A pesar de la crisis económica, los índices de desnutrición en menores de 5 años han seguido la tendencia a la baja iniciada desde 1965. Las condiciones de nutrición de los niños han mejorado paulatinamente como consecuencia de los avances en materia de lactancia materna, las mejores condiciones educativas de las madres, el acceso a la seguridad social en salud y las acciones adelantadas a través del *Plan nacional de alimentación y nutrición*. Aunque la desnutrición aguda se redujo 43% entre 1995 y 2000, todavía persisten niveles de desnutrición crónica en menores de 5 años que alcanzan niveles de 14% (Cuadro 11).

CUADRO 11

Evolución de la desnutrición en menores de 5 años Colombia, 1965-2000

Cifras en porcentajes

Tipo de desnutrición	1965	1977	1995	2000
Crónica	32	22	15	14
Aguda	4	5	1	1
Global	21	10	8	7

Fuente: Encuesta Nacional de Demografía y Salud, ENDS-2000. Profamilia.

Resulta preocupante, que durante el período 1998-2001 los programas de prevención y asistencia al menor disminuyeron sus coberturas en 23% y los programas de alimentación escolar en 27%. A pesar de las menores coberturas, estos programas han presentado mejoras en cuanto al aporte nutricional y la oportunidad en el acceso.

En el campo institucional, el ICBF ha adoptado medidas operativas que le permitirán la operación del *Sistema nacional de bienestar familiar* (SNBF) a escala regional y local. Los consejos para la Política Social pretenden asegurar la coordinación entre las instancias del SNBF. Sin embargo, estos adolecen de herramientas técnicas para asignar

93 Incluye explotación, organización, administración operación y control.

94 Minsalud) Mortalidad y años de vida ajustados por discapacidad como medidas de la carga de enfermedad, Colombia 1985-1995. Bogotá, 1999.

95 Ministerio de Salud) Mortalidad y años de vida ajustados por discapacidad como medidas de la carga de enfermedad 1985-1995. Colombia, 1999.

objetivamente los recursos entre los distintos programas de atención. A pesar de ello, la creación de más de 1.028 consejos para la Política Social en los niveles departamental y municipal han permitido fortalecer el compromiso de los entes territoriales con la política de Familia y Niñez, aportando mayores recursos y generando una nueva dinámica en la relación entre los distintos niveles de gobierno.

Programas

A partir de la expedición de la Ley 100 de 1993 el país ha avanzado en la ampliación progresiva de la seguridad social con equidad) Pese al estancamiento que presentó en los últimos años, la afiliación al régimen subsidiado en salud se expandió hasta cubrir más de 11 millones de colombianos pobres. Sin embargo, las coberturas siguen siendo bajas.

Las razones estriban en el sostenimiento de un gasto hospitalario que creció más allá de la propia capacidad de los hospitales públicos para financiarlo con la venta de servicios. En síntesis, el sistema se encuentra hoy atascado en un círculo vicioso: la cobertura de aseguramiento no crece pues una importante cuantía de recursos se dedica a subsidiar la oferta y los subsidios a la oferta se mantienen pues el lento crecimiento del aseguramiento los hace imprescindibles.

Adicionalmente, la transformación de subsidios de oferta a demanda en los últimos años no contribuyó a ampliar la cobertura ya que los recursos adicionales fueron dirigidos a cubrir la brecha de financiamiento de los hospitales públicos[96]. De esta manera, para poder avanzar en la meta de cobertura universal es imperativo intervenir y reestructurar la operación de los hospitales públicos. Esto requerirá la acción coordinada de los gobiernos nacional y territorial para cofinanciar el ajuste hospitalario y suministrar incentivos correctos para su funcionamiento.

a) Fortalecer el aseguramiento

Para hacer posible el mayor acceso y el uso de los servicios, se incrementarán las coberturas de aseguramiento en salud a través de un esfuerzo conjunto entre la nación y los entes territoriales. Conforme a lo establecido en la Ley 715 de 2001, a partir de 2004, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud deberá definir antes de diciembre de 2003, el plan de generación y reasignación de recursos, para recuperar la meta de lograr aseguramiento universal.

La cobertura del régimen subsidiado se incrementará por lo menos en cinco (5) millones de nuevos afiliados. Este progreso estará sustentado en las siguientes estrategias.

i) Transformación de subsidios de oferta a demanda

La transformación debe incrementar la capacidad de los hospitales públicos para financiar su estructura de gasto con ingresos por venta de servicios. Como un primer paso, las entidades territoriales sustituirán los mecanismos tradicionales de pago a los hospitales (a través de presupuestos históricos) por mecanismos de pago asociados a los servicios efectivamente prestados.

Los nuevos criterios permitirán la ampliación de la cobertura del régimen subsidiado. La Nación asignará recursos para el ajuste de costos y la reorganización de hospitales públicos, y la cofinanciación tanto de la cobertura al régimen subsidiado como de los programas de salud pública. Adicionalmente, la cofinanciación de los servicios por parte de la Nación se fundamentará en la compra de los efectivamente suministrados por las entidades prestadoras del servicio.

ii) Recaudo efectivo de las fuentes

El Gobierno Nacional y las entidades concertarán recursos y esfuerzos administrativos para alcanzar un impacto significativo sobre la cobertura durante el cuatrienio. La Nación, en cumplimiento del artículo 42 de la Ley 715 de 2001, garantizará los recursos suficientes para contribuir con la afiliación del régimen subsidiado, con un cuarto de punto de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo. Los municipios participarán con recursos propios, disponibles en las condiciones establecidas en la misma Ley y con los que reciben por concepto de las rentas de la explotación de juegos de suerte y azar.

iii) Ajuste en la estructura de las fuentes de financiamiento

Se realizará un ajuste a los mecanismos de generación y recaudo de los recursos provenientes de la explotación de los juegos de suerte y azar, y se propondrán nuevas fuentes de financiamiento para la salud de la población pobre del país.[97] Durante los primeros dos años del gobierno, se realizarán estudios y se diseñarán metodologías para el análisis del mercado y de la potencialidad de generar ingresos, las cuales serán la base para modificar la estructura impositiva actual. Finalmente, se estudiará la posibilidad de gravar los planes complementarios de salud (medicina prepagada) con el fin de financiar el acceso al régimen subsidiado de los colombianos pobres.

Se estima que la afiliación al régimen contributivo, ligada a la creación y promoción del empleo formal[98] dentro del marco de las condiciones macroeconómicas previstas, evolucionará así: 14,1 millones de afiliados en el primer año, 14,4 millones en el segundo año, 14,7 millones en el tercer año, y 15,1 millones en el cuarto año[99].

La exención o reducción de aportes parafiscales se acompañarán del condicionamiento a la afiliación al régimen contributivo. Por lo tanto, las empresas que se beneficien con las exoneraciones del pago de las contribuciones para el Sena, ICBF y las cajas de compensación familiar, y sean beneficiarias de los programas de generación de empleo con recursos públicos, deberán comprobar ante las autoridades competentes la afiliación de las personas de su empresa al régimen contributivo.

Se reducirá el nivel de evasión en por lo menos un 50% a través de una serie de medidas complementarias. Se otorgarán incentivos al cumplimiento de metas a las EPS que incrementen su afiliación en virtud de la capacidad de afiliación autorizada por la Superintendencia Nacional de Salud) Los incentivos monetarios provendrán de los rendimientos de la cuenta de compensación, siempre y cuando no se afecte la solidaridad interna ni el equilibrio financiero del sistema. Así mismo, se establecerá el *Sistema único de registro y recaudo* y el *Número único de la seguridad social* como instrumentos efectivos para el control de la evasión y elusión de aportes al sistema. Para esto la Registraduría Nacional del Estado Civil deberá realizar los ajustes a sus sistemas de registro, de manera que sean la base para la definición del número único.

También se implementarán acciones punitivas en contra de las personas con capacidad de pago que evadan y eludan su responsabilidad) Se concentrarán los esfuerzos de vigilancia y control en los sectores de la economía y de la población económicamente activa que más evada al sistema. Se promoverán mecanismos que coadyuven a fomentar la cultura del aseguramiento en salud y que destaquen la solidaridad del sistema. El Ministerio de Salud, las entidades promotoras de salud y los gobiernos territoriales dispondrán de los recursos necesarios para financiar actividades que informen sobre el riesgo de enfermarse y sus costos.

iv) Regular el ingreso, requisitos y condiciones de operación de las Administradoras del Régimen Subsidiado.

Con el propósito de asegurar la suficiencia patrimonial, financiera, económica, administrativa y técnica de las Administradoras del Régimen Subsidiado, se fijarán las condiciones de permanencia a partir de la definición de: a) la metodología y cálculo de las reservas técnicas; b) el tipo de inversiones permitidos para cada una de las reservas; y c) los márgenes de solvencia[100] y patrimonio técnico mínimo. Adicionalmente,

---

96 Incluso, los recursos de la subcuenta de solidaridad del Fosyga fueron utilizados para financiar el gasto hospitalario en 1999. De la misma manera, a través de adiciones en el Presupuesto General de la Nación se han establecido incentivos perversos cuando se cubren año a año los crecientes costos hospitalarios.

97 Las loterías asociadas, o donde confluyan dos o más departamentos, tomarán sus decisiones por mayoría simple, inclusive la elección de sus directivas.

98 Desde 1998 los cotizantes han variado poco. Los cambios de las principales variables macroeconómicas no han influido sustancialmente en el número de cotizantes y en los aportes al sistema. Se infiere que la masa crítica de aportantes se localiza en los empleos formales públicos, privados y en cuenta propia profesionales que aportan a pensiones, y que no se vieron fuertemente afectados por la crisis. La probabilidad de afiliación en este segmento de población es del 68%.

99 Cálculo DNP-DDS-SS, con base en la evolución trimestral histórica.

100 El margen de solvencia garantiza la existencia de un patrimonio técnico en función de las primas y de los siniestros, con el fin de que las compañías de seguros cuenten en todo momento con los recursos necesarios para atender sus compromisos con los asegurados. El efecto del margen de solvencia tiene como consecuencia que el ente de control puede disponer que la empresa restrinja sus operaciones hasta tanto no acredite su cumplimiento.

se definirán las condiciones de salida de las empresas aseguradoras que no ofrezcan garantías como tales. Para ello se fijarán restricciones de operación y procedimientos de liquidación compatibles con los estándares financieros mínimos.

b) Garantizar sostenibilidad financiera del SGSSS

La disponibilidad de recursos en el régimen subsidiado y el equilibrio del sistema en el régimen contributivo dependen de las fuentes de financiamiento (ingreso) y del gasto o valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) que se reconoce por cada persona afiliada a las EPS.

Para salvaguardar la estabilidad financiera del sistema se implementarán las siguientes estrategias:

• Durante el primer año de gobierno, el Ministerio de Salud diseñará e implementará los mecanismos que permitan monitorear, evaluar y ajustar anualmente el valor de la UPC y el contenido de los planes de beneficios.

• El *Sistema integral de información en salud* estará en plena operación en sus componentes esenciales de aseguramiento, prestación de servicios, salud pública, financiamiento y recursos humanos.

• El Gobierno Nacional redefinirá la metodología para calcular los patrimonios técnicos mínimos y los procedimientos administrativos que se exigen para acreditar u organizar una empresa aseguradora o reaseguradora, nacional o extranjera, que desee operar el aseguramiento en el sector salud.

• El Gobierno Nacional implementará un sistema de evaluación de la eficacia e impacto sobre los afiliados, de los programas de prevención y promoción a cargo de las aseguradoras, y de la satisfacción de los usuarios respecto a la accesibilidad y calidad de los servicios de salud personales que reciben.

• Se reformará la operación del régimen subsidiado teniendo en cuenta la evaluación de la política dual en la entrega de subsidios de salud[101], operación regional del aseguramiento, la afiliación individual, la disminución de los costos transaccionales y la eficiencia para la administración del riesgo.

• Para la operación del régimen subsidiado, el Ministerio de Salud definirá zonas de operación regional con el fin de lograr la concentración poblacional que permita la operación eficiente del aseguramiento y la adecuada prestación de servicios a los afiliados. El otorgamiento de las zonas de operación lo hará el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud por concurso público entre todas las EPS autorizadas, en especial aquellas sin ánimo de lucro, por un período no inferior a cuatro años. La población beneficiaria del régimen subsidiado podrá afiliarse libremente a cualquiera de las EPS autorizadas en la respectiva zona de operación. Las direcciones municipales y distritales de salud serán responsables de convocar y contratar con las EPS autorizadas para la operación del régimen subsidiado en su jurisdicción y con las elegidas por los beneficiarios seleccionados a través del Sisbén.

• Se modificarán las actuales condiciones del flujo de recursos, incluyendo, entre otros aspectos, trámites, requisitos, tenencia del recurso, gestión y control desde la generación hasta el usuario final. La meta propuesta al finalizar el primer semestre de 2003 es reducir el trámite desde el cobro hasta el pago efectivo de 126 a 60 días.

• Se eliminarán los regímenes especiales en salud para los docentes, el personal de Ecopetrol, el Banco de la República y el Congreso. Esta medida contribuirá a la solidaridad y a la sostenibilidad financiera del sistema.

• La EPS del Instituto de Seguros Sociales no tendrá excepciones en las medidas aquí señaladas. Al contrario, para mejorar su operación y garantizar su sostenibilidad, deberá fortalecer su capacidad de gestión y hacer las veces de cualquier asegurador en el mercado. Ello exige el desarrollo de capacidades administrativas y gerenciales, así como de un adecuado manejo financiero que requiere la implementación de un sistema eficiente de información y monitoreo permanente de riesgos. Su administración será completamente independiente de los demás negocios de la empresa, y en tal sentido organizará la compra y prestación de los servicios a sus afiliados.

• Se formulará e implementará una política nacional de medicamentos que reforzará el papel regulador del Ministerio de Salud en la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y el papel del Invima en la vigilancia y control de la calidad) El Gobierno Nacional procurará que la oferta de medicamentos en el país contribuya a los logros en salud pública. También se establecerán directrices que privilegien la comercialización y uso de medicamentos genéricos, y se pondrá en marcha un mecanismo de análisis y monitoreo del uso, pertinencia y costos de los medicamentos y su impacto en la UPC. Se revaluará la composición y funciones de la Comisión Asesora de Medicamentos para una mayor eficiencia en la inclusión y exclusión de medicamentos en el POS.

• A partir de la definición de áreas estratégicas se implementará una política integral para el desarrollo de la investigación en salud que responda a la demanda de conocimientos del sector.

• Finalmente, se fortalecerá el esquema de inspección, vigilancia y control de conformidad con lo establecido en el Decreto Ley 1280 de 2002, y se impulsarán mecanismos para definir el alcance de los derechos y deberes de los afiliados al sistema e imponga límites razonables al gasto en salud, en desarrollo de los artículos 48 y 49 de la Constitución Política.

c) Mejorar el acceso y la prestación de servicios de salud en el SGSSS

Con el fin de mejorar el acceso y la utilización de los servicios de salud por parte de la población, se formulará e implementará una política de prestación de servicios que enfatice mayor nivel de calidad y capacidad resolutiva[102] en el nivel de menor complejidad, y se implementarán mecanismos que integren la atención primaria, la ambulatoria y la entrega de los servicios de salud pública. Este modelo tomará en cuenta las necesidades de las diferentes regiones del país y las condiciones de salud de la población. Las estrategias al respecto serán las siguientes:

• Se regulará la entrada de instituciones prestadoras de salud al mercado mediante el *Sistema único de habilitación* que determina, la operación de las IPS a partir de condiciones de capacidad tecnológica y científica, de suficiencia patrimonial y financiera y, de capacidad técnica administrativa. Del mismo modo, se regularán las IPS que se encuentran operando actualmente mediante el cumplimiento de requisitos esenciales que obliguen a las entidades no competentes a salir del mercado. Se establecerá un sistema de evaluación y monitoreo de la oferta y la demanda que sirva de base para identificar excedentes que puedan reubicarse, reestructurarse, fusionarse o cerrarse y, detectar deficiencias en la oferta para establecer un plan de inversión. El Ministerio de Salud diseñará e implementará una estrategia de asistencia técnica y cofinanciación para la evaluación de la vulnerabilidad sísmica de las instituciones de salud y el reforzamiento estructural en aquellas de máxima tecnología en zonas de riesgo dentro de los plazos establecidos en la Ley 715 de 2001.

• Se definirá un modelo de atención en el cual las aseguradoras establezcan redes de servicios. En este contexto, las secretarías de salud organizarán la prestación de los servicios a las personas pobres no aseguradas durante la transición a la cobertura universal de aseguramiento.

• La Nación y las entidades territoriales deberán concurrir, bajo la modalidad de créditos condonables, en el financiamiento del proceso de ajuste y reestructuración de las IPS públicas mediante convenios de desempeño con las instituciones hospitalarias. Estas obtendrán su financiamiento soportado en modalidades de pago diferentes a la transferencia directa, y será consistente con la cantidad y valor de los servicios efectivamente prestados. Aquellas instituciones que no hagan sostenible su operación, serán liquidadas.

• Se promoverá un programa piloto para la capitalización de los hospitales públicos y su transformación en empresas de economía mixta o solidaria, con la participación de los mismos trabajadores, las universidades y grupos de profesionales. En el mismo sentido, se pondrá

101 Subsidios a la demanda y subsidios a la oferta.

102 Capacidad para atender y solucionar el problema de salud que origina la consulta, de acuerdo con el grado de tecnología y de formación del recurso humano que tenga cada institución en particular.

en marcha un programa de administración delegada de estos hospitales con entidades externas bajo condiciones de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios. Para estos propósitos se conformará una comisión del Gobierno integrada por el Ministerio de Salud, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con representación de municipios, departamentos y actores del sector prestador de servicios de salud.

• Antes de 2004, el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud y las entidades territoriales deberán poner en marcha el *Sistema único de habilitación* y el *Sistema de acreditación* de EPS e IPS, y hacer efectivas las medidas de control para la salida del mercado de aquellas que no cumplan con las condiciones mínimas de operación, a la vez que generarán mecanismos de reconocimiento y difusión de los resultados en calidad.

• Se formulará y ejecutará la política de recursos humanos en salud con el fin de definir las necesidades específicas de formación profesional, la asignación de incentivos como las becas-crédito que deberán dirigirse hacia la formación de profesionales en áreas prioritarias para el país y la acreditación de entidades educativas.

• Se desarrollará un sistema de tarifas con codificación única y estímulos a las instituciones que ofrezcan servicios en condiciones de mayor eficiencia y calidad. También se implementarán mecanismos e instrumentos únicos y simplificados para reducir los costos de transacción y trámites dentro del sistema, entre los cuales se incluirá un sistema único de identificación de beneficiarios, mecanismos de facturación y cobranza únicos, al igual que sistemas de revisión y validación de cuentas.

• Se fortalecerán las entidades territoriales en la prevención y atención de situaciones de urgencia, emergencia y desastres ocasionados por el conflicto armado y otros riesgos de origen natural o antrópico.

• Se organizará la red cancerológica nacional a la cual pertenecerán el Instituto Nacional de Cancerología y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

d) Acciones prioritarias en salud pública

• La meta prioritaria para el cuatrienio es la consecución y sostenimiento de coberturas de vacunación útiles, superiores a 95% en menores de 5 años, en todos los biológicos del *Programa ampliado de inmunización*. Para alcanzar esta meta, la Nación garantizará los recursos necesarios en el Presupuesto General de la Nación para adquirir los biológicos en cada vigencia y asegurar su adecuada distribución y conservación, y desarrollará las estrategias necesarias para el logro de coberturas útiles de vacunación. Se introducirá en forma definitiva la vacuna pentavalente que contiene los biológicos DPT (tos ferina, tétanos y difteria), HIB (anti-haemophilus influenzae tipo B) y HB (hepatitis B). Asimismo, para proteger y garantizar la efectividad de las vacunas, se efectuará un inventario nacional de la red de frío y las inversiones necesarias para adecuarla a las condiciones que exige el mantenimiento óptimo de los biológicos.

• El Ministerio de Salud, las EPS y las entidades territoriales implementarán las acciones necesarias de comunicación que permitan concientizar a la población sobre la importancia del programa regular de vacunación, y adelantarán las acciones necesarias de capacitación y asistencia técnica a los actores del *Programa ampliado de inmunización*, integrando en este proceso a las aseguradoras. Como parte del *Sistema integrado de información en salud* (SIIS), se implementará el componente de salud pública para el seguimiento y evaluación del PAI.

• Se formulará e implementará la *Política de salud reproductiva y sexual* que contribuya a la reducción del embarazo en adolescentes al menos en un 26% antes de 2006. Igualmente, se trabajará para superar las brechas de uso de anticonceptivos por edad, nivel educativo y por regiones del país, disminuyendo la prevalencia de métodos de baja efectividad y aumentando el uso de anticonceptivos modernos. Esta política deberá enfatizar la corresponsabilidad de la familia y la comunidad en proveer condiciones favorables para el ejercicio responsable de la sexualidad.

• El Ministerio de Salud, las entidades territoriales y las promotoras de salud desarrollarán estrategias conjuntas para fortalecer la gestión territorial e institucional en vigilancia, prevención y atención integral de las enfermedades de transmisión sexual (ETS), el VIH/Sida, así como el fortalecimiento de acciones de promoción para una vida sexual sana, con el fin de lograr la reducción de la incidencia de las infecciones de transmisión sexual. Como parte de las metas de cobertura en aseguramiento, se dará prioridad a las mujeres gestantes y a los menores de 5 años con el fin de reducir la mortalidad infantil y materna. La expansión de la cobertura en este grupo deberá ser del 100% al final del cuatrienio y se acompañará de la implementación y mejoramiento de mecanismos de vigilancia de la mortalidad materna y de control de calidad de la atención materno infantil. Así mismo, se dará prioridad en el aseguramiento a los niños declarados en abandono que se hallen bajo la protección del ICBF.

• Se fortalecerán las acciones integrales para la detección temprana y el tratamiento oportuno del cáncer de cuello uterino para alcanzar coberturas de detección y atención en un 90% de las mujeres entre 25 y 69 años y reducir la mortalidad por esta causa. Para lograr este propósito se desarrollarán estrategias para inducir la demanda a los servicios de detección temprana y atención y la articulación eficaz de entidades territoriales, promotoras de salud, Instituto Nacional de Cancerología, Instituto Nacional de Salud y Ministerio de Salud.

• Se impulsará el desarrollo de la red de laboratorios de salud pública, la red de bancos de sangre y de transplantes, incorporando para ello mecanismos regulatorios de habilitación y acreditación. Así mismo, se promoverá activamente la cultura de la donación de sangre y órganos y se desarrollarán mecanismos y procedimientos efectivos para garantizar una oferta suficiente y oportuna.

• Para disminuir en 50% la mortalidad evitable por malaria y dengue, así como las hospitalizaciones debidas a complicaciones prevenibles, se fortalecerá la gestión territorial para mejorar la capacidad de los servicios de salud en el diagnóstico temprano y tratamiento oportuno de las enfermedades transmitidas por vectores, con especial énfasis en los municipios críticos. Para la eliminación del 100% de los focos urbanos de malaria y la reducción de índices aédicos en los municipios con alta incidencia de dengue y riesgo de urbanización de la fiebre amarilla, se desarrollarán estrategias para el control integrado de vectores de malaria, dengue y otras enfermedades de transmisión vectorial (ETV) y el fortalecimiento de las medidas de protección específica y de carácter colectivo para la vigilancia y control de las mismas.

• El Ministerio de Salud promoverá y evaluará el fortalecimiento de la gestión de las promotoras de salud y las entidades territoriales para mejorar en el desarrollo de las acciones establecidas en las Resoluciones 412 y 3384 de 2000 y en el Acuerdo 229 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) y articular los planes de beneficios en torno a dichas acciones. Lo anterior, tiene como objetivo lograr un mayor impacto de las acciones de promoción y prevención sobre los afiliados al SGSSS.

• Para consolidar la gestión integral de las funciones esenciales en salud pública, el Ministerio de Salud desarrollará un plan que permita el fortalecimiento y articulación de todos los actores del SGSSS en la gestión de salud pública; así como el logro de un mayor impacto en las intervenciones colectivas del *Plan de atención básica*, el desarrollo y fortalecimiento de la vigilancia en salud pública, de las acciones de prevención y control de enfermedades y de la inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente. Así mismo, desarrollará y fortalecerá la capacidad de la Nación y del nivel territorial de monitorear y analizar la situación de salud de la población y la adecuación de las intervenciones y programas de salud pública de acuerdo con las características etnoculturales y las competencias y recursos definidas en el SGSSS para cada uno de los actores.

e) Protección a la familia, la infancia y la juventud

Se implementará una política pública que proteja y fortalezca el capital humano de la infancia, basada en la corresponsabilidad por parte de la familia, la sociedad y el Estado. La política enfatizará la necesidad de focalizar la atención de manera prioritaria hacia aquellos sectores de la infancia que se encuentran en situación de desprotección por su extrema pobreza o pertenezcan a grupos vulnerables. Se impulsará un

proyecto de ley para clarificar las competencias de la nación y las entidades territoriales sobre la protección familiar.

El ICBF, como entidad rectora de la política de infancia, coordinará las acciones de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil vinculadas con el diseño de las políticas y los programas de atención a la familia, la niñez y la juventud. Se dará continuidad y se diseñarán programas específicos a mediano y largo plazo, tendientes a articular las políticas de los distintos sectores a favor de la infancia, en función de los futuros cambios demográficos, culturales y regionales en la sociedad colombiana.

La política contempla los siguientes elementos:

• Se promoverá la atención en el medio familiar y social comunitario, mientras se desincentivará la atención institucional y el internado. Para los niños excluidos del sistema educativo y de los cuidados al menor, el ICBF desarrollará programas especiales en concurrencia con los municipios. La atención integral será coordinada entre los sectores responsables de garantizar los derechos fundamentales de la infancia, en función del manejo social del riesgo de la población infantil.

• El ICBF se especializará en la formulación y dirección de las políticas para la infancia, la focalización de los servicios, la asistencia técnica y la supervisión de los programas. La ejecución se confiará paulatinamente a las entidades territoriales y organizaciones comunitarias, teniendo en cuenta sus diferentes grados de desarrollo institucional. Se evaluarán diferentes alternativas de administración a través de organizaciones no gubernamentales (ONG). Además, se implementarán consultas municipales para la formulación participativa de la política pública de infancia que permitan fortalecer a las entidades territoriales en su ejecución y seguimiento.

• A partir de 2004 la focalización de los beneficiarios de los programas preventivos del servicio público de bienestar familiar se hará a través del *Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales del Estado* (Sisbén), con prioridad en la población infantil menor de 5 años perteneciente a familias ubicadas en los niveles I y II del Sisbén.

• Con miras a optimizar el uso de los recursos orientados a financiar las acciones y programas de prevención, atención integral y protección de la población infantil y propiciar mayores coberturas y mejor calidad, se profundizará el esquema de descentralización mediante la cofinanciación en concurrencia de los programas de atención con recursos parafiscales, recursos de las entidades territoriales y otros.

• La asignación de los recursos parafiscales de cofinanciación se hará en función de las necesidades y los riesgos que se van a cubrir en las diferentes regiones y de los resultados en la gestión. Estos serán evaluados con indicadores de cobertura, eficiencia y calidad. De esta manera, los esfuerzos municipales para la consecución de mayores coberturas y mejor calidad de la atención serán reconocidos en las asignaciones anuales. En todos los casos, los esquemas de cofinanciación se aplicarán sobre la base de la totalidad de los recursos de gasto social para la familia y la niñez disponibles por parte de la Nación y los entes territoriales, con el fin de evitar la dispersión de programas y la duplicación de acciones.

• Los consejos para la Política Social serán los encargados de adaptar las políticas y los programas a las necesidades de cada población, con una mayor participación de la sociedad civil organizada. En 2006 estos consejos estarán funcionando en el 100% de los municipios del país, y se habrán incorporado a los respectivos planes de desarrollo territorial los programas, proyectos y recursos de inversión que sean definidos para proteger y fortalecer el capital humano de la infancia. Esta condición será necesaria para acceder a los recursos de cofinanciación con rentas parafiscales.

• Cada municipio definirá los medios para generar la información básica en la construcción del índice de bienestar de la niñez y lo aplicará para analizar las condiciones de los niños y niñas y orientar la ejecución de los recursos hacia acciones prioritarias. Así mismo, se implementará la estrategia de *Talleres de construcción de política pública de infancia*, con el fin de identificar y tener en cuenta las aspiraciones de la comunidad en la formulación de la política.

• El ICBF deberá reestructurarse para cumplir de mejor manera su función como cabeza sectorial en la formulación y dirección de políticas, el análisis de información, la focalización de los servicios, la asistencia técnica a los programas y el apoyo a las comunidades en sus iniciativas y proyectos de desarrollo. Así mismo, se buscará articular y coordinar las acciones del ICBF en el nivel territorial con los municipios a través de los consejos para la Política Social, en concurrencia con las estrategias de desarrollo definidas por los consejos territoriales de Planeación y demás entes de planeación territorial y participativa. Para ello se llevará a cabo una descentralización progresiva del ICBF.

• Se crearán nuevas modalidades de atención con estándares técnicos y efectividad probada por el ICBF, que permitan ampliar la cobertura en función de las necesidades definidas por la comunidad y en favor de la niñez. Se diseñarán participativamente planes municipales de acción con proyectos y programas sostenibles y accesibles a la población infantil y sus familias, adaptados a sus necesidades y acordes a las diferencias culturales, con el compromiso de los diferentes sectores, instituciones y la comunidad. Los planes deben garantizar que los niños, niñas y sus familias participen en su construcción y seguimiento.

• Con el fin de generar espacios más amplios para el desarrollo de la infancia, se adoptará la modalidad de hogares múltiples como mecanismo de atención social-comunitario. Para su construcción y sostenimiento concurrirán recursos de las cajas de compensación familiar, los gobiernos territoriales, la Nación, las comunidades y otras fuentes privadas. A través de la estrategia *Creciendo y aprendiendo*, se cualificará el progreso de los niños desde su gestación, coordinando su atención entre la familia, la comunidad y las instituciones del Estado. Se implementarán estrategias permanentes de capacitación a los padres, agentes educativos y cuidadores, en la comprensión de los niños y jóvenes como sujetos con derechos, pautas de crianza, valores, pedagogía del afecto, economía familiar, anticoncepción responsable, prevención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil.

• Se promoverán figuras asociativas de carácter precooperativo conformadas exclusivamente por madres comunitarias, a las que se les ofrecerá capacitación en nutrición, pautas de crianza, desarrollo infantil, organización, manejo de microempresas y acceso a líneas de microcrédito. Estas organizaciones se constituirán en un mecanismo de gestión autónoma para la consecución de sus objetivos sociales y económicos y podrán ofrecer el servicio de restaurantes infantiles y escolares, entre otros.

• Se desarrollarán estrategias permanentes y continuas de comunicación y mercadeo social orientadas al fortalecimiento de la institución familiar, las cuales deberán ofrecer información útil a la familia como la administración del presupuesto familiar, la prevención de accidentes o prácticas saludables en el hogar, lo mismo que el acceso a los servicios, la información sobre derechos, seguridad alimentaria, programas nutricionales y de desarrollo del menor. Igualmente, servirán como canal permanente para mejorar la interacción entre las instituciones y los ciudadanos y para construir de manera conjunta mejores condiciones de bienestar.

• Para los niños y jóvenes con derechos vulnerados, el Estado buscará el restablecimiento de vínculos familiares y comunitarios, al tiempo que fortalecerá la protección integral con el propósito de recuperar el ejercicio pleno de sus derechos; en especial de aquellos víctimas de violencia intrafamiliar, de desplazamiento forzado, del abuso y del delito organizado. Con el propósito de garantizar la preparación laboral y la integración social de los niños y jóvenes con derechos vulnerados, se realizarán las gestiones necesarias para que culminen su ciclo educativo básico, desarrollen habilidades específicas y cuenten con formación técnica y tecnológica mediante convenios con el Sena, sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil.

• Se promoverá el cambio del Código del Menor hacia una Ley Marco de Infancia y Familia que refuerce los mecanismos jurídicos y legales de protección al menor, de tal forma que se castigue a quienes violen sus derechos y atenten contra su integridad, su desarrollo físico y moral, e incorpore la convención internacional de los derechos de los niños y demás tratados internacionales. En tal sentido, se definirán los instrumentos normativos y de aplicación de la justicia penal juvenil para los casos de

infracción y contravención a la ley. En ellos se definirán elementos de protección y reeducación, así como la penalización de delitos atroces en cárceles especiales y la penalización de los sujetos que les inducen al crimen. Asimismo, se penalizará la violencia intrafamiliar y sexual. Con el propósito de garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y jóvenes se pondrá en funcionamiento un mecanismo para la medición de su cumplimiento desde su propia percepción. Este permitirá orientar las acciones conjuntas desde la familia, la sociedad civil y el Estado.

• Se dará el ordenamiento jurídico de las instituciones prestadoras del servicio público de bienestar familiar. Con este fin, se realizará un registro de instituciones y se diseñará un sistema de habilitación y acreditación que incentive la eficiencia y la calidad de los servicios.

• *Plan nacional de alimentación y nutrición*. Se dará continuidad a las ocho líneas de acción del *Plan nacional de alimentación y nutrición*. En la línea de seguridad alimentaria, se hará la ampliación de 500.000 cupos mediante la entrega de desayuno o almuerzo hasta alcanzar 1.300.000 menores beneficiarios. Se implementará un modelo de vigilancia nutricional a los beneficiarios de programas nutricionales del ICBF, se divulgarán y aplicarán las guías alimentarias para la población colombiana, y con el objeto de disminuir la deficiencia de micronutrientes en la población, se fortalecerá al menos un alimento de consumo masivo. Se promoverán los bancos de alimentos.

• *Prevención y atención de la violencia intrafamiliar*. El programa Haz Paz quedará institucionalizado en el ICBF. Se continuará el desarrollo de herramientas técnicas y operativas que permitan el avance de los objetivos propuestos a través de los componentes de prevención, detección temprana, atención y transformación institucional. Así mismo, se dará impulso a un modelo de vigilancia en salud pública alrededor de la violencia intrafamiliar en el nivel territorial, que permita tener información útil para adecuar las políticas y programas.

• *Prevención y erradicación del trabajo infantil*. Se formulará un nuevo *Plan nacional de prevención y erradicación del trabajo infantil*, que defina los instrumentos específicos de intervención para prevenir y atender la problemática, sobre todo en sus peores formas[103]. Se buscará que los menores trabajadores disfruten de la infancia mediante actividades lúdicas y recreativas, y se integren al sistema educativo para fortalecer su capital humano. El ICBF estudiará la posibilidad de recoger la experiencia desarrollada en el programa *Familias en acción* para su aplicación en el tema de trabajo infantil, estableciendo un subsidio económico para las familias comprometidas con el retiro de sus hijos del trabajo, condicionado a su inserción o reinserción al sistema educativo.

• El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñará y ejecutará programas educativos y culturales que permitan la integración entre la tercera edad y la juventud, encaminados a la formación en valores y a la recuperación y fortalecimiento de comportamientos cívicos y el respeto a la comunidad.

El programa presidencial *Colombia joven*, como entidad responsable de la construcción, coordinación y promoción de la política de juventud, llevará a cabo su plan de acción a través de las siguientes acciones prioritarias:

• Implementar un sistema de información juvenil con el apoyo de la cooperación internacional y de las organizaciones sociales para disponer de la información necesaria para la construcción, implementación y seguimiento de la política nacional de juventud y el apoyo a los programas para jóvenes a escala nacional y territorial.

• Incrementar la participación política de la juventud como mecanismo para lograr su integración social y la posibilidad de acceso a oportunidades para construir proyectos de vida que contribuyan al desarrollo económico y social del país. El programa de voluntariado juvenil, la implementación del *Sistema nacional de juventud*, la conformación del Consejo Nacional de Juventud, la promoción y consolidación de los consejos de juventud[104] y el apoyo a proyectos productivos son, en consecuencia, programas a los cuales se destinará gran atención, a través de su fortalecimiento y promoción.

• Apoyar a la Vicepresidencia de la República en su *Programa de lucha contra la corrupción*, mediante la vinculación a los programas de control social ciudadano de grupos de jóvenes que buscan la recuperación de lo público.

f) Programas especiales

• Atención a ancianos

Se reestructurará el programa de atención integral a los ancianos pobres e indigentes que viene siendo ejecutado por la Red de Solidaridad Social. Sobre la base de la evaluación de sus resultados e impacto, se definirán modalidades de atención más flexibles y que privilegien la atención familiar. Se aplicarán modalidades de atención con subsidios a la demanda que podrán ser monetarios, en especie, o a través de servicios sociales básicos y complementarios. En todos los casos, los beneficiarios de los programas se focalizarán por pobreza a través del Sisbén, y se conservarán los esquemas de cofinanciación que vienen siendo aplicados con los territorios.

Se apoyará la creación del Sistema Unico de Información Nacional del Adulto Mayor de 60 años, el cual se dará a conocer a través de los medios de comunicación masivos. También se impulsarán campañas masivas de divulgación de los Derechos del Adulto Mayor de 60 años, a fin de concientizar a la comunidad en general acerca de la importancia que este grupo poblacional representa para la familia y la sociedad.

De otra parte, se apoyará, promoverá y fomentarán los estudios, las investigaciones y los trabajos académicos que traten el tema del envejecimiento y la vejez y que permitan conocer a profundidad el tema e indagar en la problemática de este grupo poblacional.

• Atención a la población con discapacidad

Se creará una unidad para la coordinación de la política que articule los elementos técnicos y de soporte a la gestión suprasectorial, con los mecanismos de concertación e interacción entre las instancias del nivel nacional y territorial. Mediante documento Conpes, se definirán los lineamientos operativos y las metas del Plan nacional de atención a las personas con discapacidad para el período 2003-2006 y se dará especial énfasis a la prevención de ella. Adicionalmente, se armonizará la "clasificación internacional de funcionamiento, la discapacidad y la salud" de la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el manual de calificación de invalidez (Decreto 692 de 1995). Este instrumento será usado por las juntas de calificación de invalidez para determinar el derecho a cualquier subsidio por parte del Estado. También se desarrollarán campañas de sensibilización sobre la situación de estas personas y se procurará la creación de bancos de aparatos ortopédicos para la población con discapacidad en situación de pobreza.

g) Programas de apoyo a la mujer

La situación de las mujeres en el mercado laboral se caracteriza por una creciente tasa global de participación, la cual pasó de 41% en 1996 a 50% en el 2001. La tasa de desempleo para las mujeres fue 14% en 1996 y 19% en 2001, la de los hombres ha sido sistemáticamente más baja: 7,3% en 1996 y 12% en 1999. A su vez, en el año 2001, la tasa de desempleo de los hombres jefes de hogar fue 12% y la de mujeres jefes de hogar 15%.

El embarazo en adolescentes aumentó de 17% en 1995 a 19% en el 2000. La tasa de VIH estimada para 2001 es de 35 por 10.000 habitantes, lo que la clasifica como epidemia concentrada. Según el Ministerio de Salud, la razón de una mujer por cada diez hombres infectados en 1994 ha cambiado a 1:4 en 2000. Los datos de maltrato contra las mujeres muestran que la violencia intrafamiliar se ha convertido en un problema de salud pública. Del total de víctimas de violencia intrafamiliar atendidas en 2000 por el Instituto de Medicina Legal, las mujeres fueron las más

103 Esclavitud o servidumbre como los menores de edad vinculados al conflicto armado, los explotados sexualmente, o los utilizados para la realización de actividades ilícitas y en especial la producción y tráfico de estupefacientes, trabajo en minas, trabajo infantil doméstico, comercio callejero y plazas de mercado.

104 Los Consejos de Juventud son espacios para la interlocución entre los intereses de la juventud y las Administraciones centrales de los Municipios, Distritos, Departamentos y de la Nación.

afectadas: 79% correspondió a niñas y adultas; de 43.210 casos de violencia conyugal, 91% eran mujeres, y de los casos de maltrato a menores de edad (10.900), 55% eran niñas.

En cuanto a la participación política, las mujeres han estado presentes en los procesos electorales y, en los últimos años, más mujeres han entrado a formar parte de los espacios de decisión, particularmente en el ámbito local. Es importante resaltar que su participación aún no demuestra una representación proporcional al total de mujeres: en los concejos municipales constituyen el 12,7%, las alcaldesas ascienden al 6,7% del total de mandatarios locales, solo una mujer es gobernadora actualmente y las cifras de representación y participación en las asambleas departamentales no supera el 12%. Algo similar ocurre con su presencia en el Congreso de la República. Sin embargo, cabe resaltar la destacada participación que tienen actualmente en el Gobierno Nacional.

Acciones prioritarias

El Gobierno Nacional reconoce la importancia y el aporte de la participación de las mujeres en todos los ámbitos de desarrollo del país, razón por la cual el Plan Nacional de Desarrollo formula los lineamientos generales que orientarán la definición de la política paras las mujeres colombianas. Posteriormente, por medio de un documento Conpes que se realizará en concertación con las entidades sectoriales, se definirán las acciones específicas, responsabilidades y presupuesto, para su implementación. Este proceso será coordinado por la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer.

La incorporación del género como un eje transversal de las políticas se reflejará de la siguiente manera en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo:

• *Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto*. Los proyectos productivos y las estrategias de financiamiento que se adelanten deberán involucrar la participación equitativa de mujeres y hombres.

• *Sistema nacional de convivencia*. En coordinación con el Ministerio de Justicia y del Interior se promoverá y fortalecerá la participación política de las mujeres y la construcción de ciudadanía en los distintos escenarios de decisión y convivencia local, regional y nacional. La Consejería establecerá un mecanismo para hacer seguimiento y evaluación al cumplimiento de la Ley de Cuotas

• *Generación de empleo*. El programa de apoyo al empleo que coordina el Ministerio de Protección Social deberá establecer acciones positivas con el fin de estimular el beneficio de las mujeres jefes de hogar y potenciar el aporte de estas al desarrollo económico y productivo.

Con la Consejería de Equidad se dará continuidad al programa de *Apoyo integral a mujeres microempresarias cabeza de familia*. Igualmente, se iniciará el proceso de rediseño del programa de promoción del desarrollo empresarial de las mujeres en las Pyme junto con entidades del Estado, organismos multilaterales y empresas privadas. De otra parte, el programa de promoción al desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la economía solidaria deberá apoyar a las organizaciones de mujeres vinculadas al sector.

• *Protección y seguridad social*. El Ministerio de Protección Social vinculará a la Consejería de Equidad para la Mujer, en el seguimiento y ejecución del *Programa de salud sexual y reproductiva*.

• *Revolución educativa*. Los programas y proyectos establecidos por el Ministerio de Educación Nacional para ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación básica, media y superior, consultarán a la Consejería Presidencial de Equidad para la Mujer en su diseño.

• *Violencia de género*. Se dará continuidad al programa *Haz Paz*, y se buscará, en coordinación con las entidades responsables, el mejoramiento de las condiciones de atención a las mujeres, niñas y niños víctimas de cualquier tipo de violencia, la penalización de los agresores y las acciones de prevención y atención a las mujeres en zonas de conflicto. En cuanto al tema de las mujeres, niñas y niños desplazados, la Consejería debe iniciar un proceso de concertación con la Red de Solidaridad Social, para definir las acciones indispensables en la prevención, atención humanitaria y retorno de este grupo.

• En cuanto a la mujer rural, se dará continuidad al proceso de reglamentación e implementación de la *Política de mujer rural* en desarrollo de la Ley 731 de 2002, y se articularán acciones con el Ministerio de Agricultura para implementar las normas existentes sobre adjudicación y titulación conjunta de tierra a la pareja.

• Se formulará un plan de comunicación pública para la equidad entre mujeres y hombres y entre generaciones, y se difundirán y promocionarán los derechos de la mujer para contribuir a la reducción de la violencia intrafamiliar y sexual. También se avanzará en la creación de un sistema de información nacional sobre la labor desarrollada por las Entidades que trabajan el tema de la mujer, el cual recoja las experiencias locales y regionales.

h) Articulación de los programas de asistencia y protección social

La protección social en Colombia está a cargo de una serie de entidades sin objetivos comunes, desarticuladas entre sí y con una alta fragmentación y superposición de programas. Si bien el sistema de seguridad social amplió la prestación masiva de los servicios sociales tradicionales (salud, educación y pensiones) no creó las herramientas necesarias para la protección y la asistencia social, en especial programas que enfrenten de manera temporal los efectos adversos de las crisis económicas sobre los hogares más pobres, tales como asistencia alimentaria a los niños menores, mecanismos que eviten la deserción escolar de los jóvenes, capacitación para la inserción y reinserción laboral de población desempleada y programas masivos de empleo de emergencia.

La reciente recesión económica condujo a un deterioro sistemático de los ingresos de las familias más pobres, lo que hizo evidente la necesidad de una red de asistencia y protección social complementaria a los servicios tradicionales. En particular, los programas de asistencia social (ICBF, Sena, Cajas de Compensación, Red de Solidaridad Social y similares de los entes territoriales) no fueron diseñados para ofrecer asistencia de manera oportuna y masiva en épocas de crisis económicas. Además, dada la estructura y la financiación del gasto público, los escasos recursos de asistencia orientados a mitigar los efectos de caídas transitorias en los ingresos son excesivamente procíclicos; esto es, disminuyen cuando deberían aumentar. Estas deficiencias condujeron a la introducción de la Red de Apoyo Social (RAS), que consta de tres programas: obras comunitarias (*Empleo en acción*), transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar (*Familias en acción*) y capacitación de jóvenes desempleados (*Jóvenes en acción*). Estos programas constituyen un paso importante en el establecimiento de una estrategia anticíclica de protección social.

El Gobierno está comprometido con la creación de una red de protección social operante. En particular, se piensa dar continuidad a los programas de la Red de Apoyo Social. Estos se incorporarán al nuevo Ministerio de Trabajo y Protección Social y se dotarán de una fuente permanente de financiación mediante la creación de un fondo para este propósito. Por último, se implantará una reforma al Sisbén a sabiendas de que sin una adecuada focalización el impacto de los programas se verá desvirtuado.

i) Implementación del *Sistema social de riesgo*

El Gobierno considera prioritario consolidar una estrategia que proteja a la población más pobre y vulnerable mediante el desarrollo de instrumentos de prevención y asistencia social. Para ellos se seguirán las siguientes medidas:

• Se actualizará el Sisbén para corregir sus problemas actuales de diseño e implementación en todos los municipios del país, teniendo en cuenta aspectos como región geográfica, nuevas condiciones de pobreza, responsabilidades de los entes territoriales, sociedad civil, organismos de control y vigilancia, y usuarios gubernamentales, y marco de sanciones por mal manejo del Sisbén.

• Se dará especial atención a las necesidades de las personas desplazadas. Las acciones se concentrarán en las regiones que reciben el mayor número de desplazados y se asegurará que no existan barreras de acceso que impidan que se beneficien de los programas de salud y educación.

• Se descentralizará gradualmente el manejo de los principales programas sociales (incluidos el ICBF y el Sena). Se explorarán alternativas

de ejecución que involucren al sector privado y a organizaciones no gubernamentales.

• Se evaluará cuáles programas de la RAS deben mantenerse, ya sea como programas para enfrentar vulnerabilidades permanentes o coyunturales. Los programas que se mantengan serán ejecutados por el nuevo Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y contarán con fuentes de recursos permanentes.

• Se establecerá un elemento anticíclico en la red de protección social mediante la creación de un fondo que acumule recursos en tiempos boyantes para gastarlos en tiempos de crisis macroeconómicas.

ii) Reforma pensional que garantice equidad intra e intergeneracional

Las inequidades del sistema pensional colombiano (se gasta mucho en muy pocos) constituyen una dificultad enorme para expandir el gasto en protección social. Una política integral para mitigar el problema pensional debe ajustar los beneficios y los requisitos para evitar mayores desequilibrios financieros, unificar el sistema en cuanto a las entidades administradoras, mejorar los instrumentos encaminados a aumentar la cobertura e instaurar mecanismos para cubrir el amplio pasivo pensional.

El Gobierno Nacional desarrollará una política integral para hacer frente al problema pensional a través de las siguientes acciones:

• Sin prescindir de la solidaridad intrageneracional, se ajustarán los beneficios a los requisitos (tasas y semanas de cotización, monto de las mesadas, edades de jubilación, entre otros) en el régimen de transición y en el sistema general administrado por el ISS y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

• Se unificará el sistema en cuanto a las entidades administradoras y a las condiciones y beneficios, de tal forma que los regímenes especiales como los de Ecopetrol, el Magisterio, la Fuerza Pública, el Congreso, las Altas Cortes y las convenciones colectivas, se ajusten al sistema general y no sigan generando déficit e inequidades injustificables entre los colombianos.

• Se mejorarán los instrumentos encaminados a aumentar la cobertura y el impacto del sistema. Esto exige rediseñar el Fondo de Solidaridad Pensional con el fin de mejorar su efectividad en la población potencial de afiliados incluyendo al sector informal y a las personas de la tercera edad en condiciones de miseria.

3. Impulso a la economía solidaria

El concepto de economía solidaria abarca un amplio espectro de formas organizativas, que incluyen a las cooperativas, las empresas comunitarias, las empresas solidarias de salud, las precooperativas, los fondos de empleados, las asociaciones mutualistas, las empresas de servicios en las formas de administraciones públicas cooperativas, las empresas asociativas de trabajo, las instituciones auxiliares de la economía solidaria, los organismos de segundo y tercer grados que agrupan organizaciones de base y todas aquellas formas asociativas solidarias que cumplan con los principios, fines y características de la economía solidaria.

La contribución del sector solidario en la economía nacional es significativa: un subconjunto de 4.000 organizaciones participa con el 4% del PIB y asocia 3.200.000 personas. Además, la presencia de estas formas organizativas se manifiesta en todos los sectores de la economía nacional, y de manera importante en la actividad financiera y de ahorro y crédito. Tanto por tamaño como por impacto económico, el sector cooperativo de ahorro y crédito colombiano ocupa el primer lugar en América Latina.

Como respuesta a la crisis que afrontó el sector cooperativo a mediados de la década pasada, el Congreso de la República expidió la Ley 454 de 1998, la cual permitió corregir varios de los problemas institucionales que afrontaba. Esta Ley no sólo avanzó en la determinación del marco conceptual para el sector solidario, sino que también asignó funciones concretas a las instituciones públicas encargadas de promover, supervisar, controlar y vigilar el sector, y creó organizaciones de concertación pública-privada:

• Al Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria (Dansocial) se le asignó la tarea de formular y dirigir la política pública de promoción, fortalecimiento y desarrollo del sector solidario.

• A la Superintendencia de Economía Solidaria (SES) se le encargó la inspección, vigilancia y control sobre aquellas organizaciones no sometidas a supervisón especializada por parte del Estado.

• Se reestructuró el Consejo Nacional de Economía Solidaria (Cones), como un organismo consultivo del Gobierno en la formulación y coordinación de la política del sector.

• Se creó el Fondo de Fomento de la Economía Solidaria (Fones) para el otorgamiento de créditos orientados a proyectos de desarrollo de las entidades de economía solidaria inscritas al mismo.

• Se reguló nuevamente la actividad financiera de las cooperativas y se permitió la creación del Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop) como administrador de las reservas del seguro de depósitos y demás fondos y reservas constituidos para atender los riesgos de la actividad financiera cooperativa.

Sin embargo, aún persisten algunas fallas institucionales que es necesario corregir para hacer más eficiente la labor del Estado en este sector:

• La inexistencia de reglamentaciones específicas para algunas formas organizativas solidarias (por ejemplo, las empresas solidarias de salud, las empresas asociativas de trabajo solidarias y las empresas comunitarias).

• La existencia de conflictos de competencias entre las superintendencias especializadas en ramas de actividad económica y la SES.

• Los bajos niveles de reporte de las organizaciones a la SES y al Fogacoop.

• La inexistencia de estudios e investigaciones sobre el sector que permitan la toma de decisiones de política.

La política pública de apoyo al sector de la economía solidaria estará orientada a:

• Establecer un marco institucional y unas reglas de juego estables y favorables al desarrollo del sector.

• Promover el desarrollo socioeconómico de las organizaciones más pequeñas y con mayores necesidades de recursos y servicios.

• Estimular la creación de diversas formas organizativas y promover la vinculación de trabajadores de la economía informal y trabajadores independientes a estas organizaciones.

• Acatar la recomendación de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo congregada en Ginebra el 3 de junio de 2002 acerca de la promoción de las cooperativas.

Para conseguir estos objetivos, se implementarán los siguientes programas:

a) Marco institucional y reglas de juego claras

• Reforma a la Ley 454 de 1998.

• Fortalecimiento de las instituciones públicas de apoyo, fomento y supervisión del sector.

• Creación del *Sistema público territorial de apoyo al sector social y solidario*. Para fortalecer el sector social y solidario, dentro de los criterios de autonomía de estas organizaciones, el Gobierno Nacional promoverá estrategias de apoyo a expresiones gremiales de orden nacional, cooperativas, ONG, fondos de empleados, juntas de acción comunal, organizaciones mutuales y voluntariados. También se procurará la creación de un comité del sector social y solidario.

b) Promoción del desarrollo socioeconómico de las organizaciones de la economía solidaria

• Desarrollo y perfeccionamiento de metodologías, técnicas y mecanismos de inspección, vigilancia y control.

• Establecimiento de una infraestructura de información completa, actualizada y confiable como herramienta para el desarrollo de estudios y la toma de decisiones.

• Cofinanciación de programas, proyectos y actividades de desarrollo tecnológico y de fomento y promoción de las organizaciones de la economía solidaria de menor tamaño (micro, pequeñas y medianas).

• Líneas de crédito de redescuento diseñadas de acuerdo con las particularidades del sector.

• Articulación de otras expresiones de solidaridad diferentes de las organizaciones de economía solidaria tradicionales: juntas de acción comunal, voluntariados, redes sociales, etc).

• El sector social y solidario hará acuerdos y pactos por la transparencia y la convivencia, como fórmula para consolidar la confianza de la opinión pública hacia el sector.

• Se promoverá la participación de las cooperativas y empresas de la economía solidaria en la aplicación de las políticas adoptadas por el Plan, a través de la ejecución de proyectos de vivienda para los sectores sociales; de educación, como un aporte a la revolución educativa; de integración económica para la prestación de servicios integrales de salud, y de desarrollo rural con asistencia técnica transferencia de tecnología, en procura de su vinculación de las cadenas productivas y los mercados

c) Estímulo a la creación de nuevas organizaciones de economía solidaria

• Cofinanciación para el desarrollo e implementación de metodologías de creación de organizaciones de economía solidaria de diversa naturaleza jurídica y actividad económica.

• Desarrollo y fortalecimiento de incubadoras de organizaciones de economía solidaria.

• Líneas de crédito para creación de organizaciones de economía solidaria.

4. Manejo social del campo

En el campo colombiano habitan actualmente 12,4 millones de ciudadanos, la mayoría de los cuales enfrenta precarias condiciones de vida. El 82,6% de la población rural se encuentra bajo la línea de pobreza y 43,4% vive en condiciones de pobreza extrema. Esta situación contrasta con la observada en áreas urbanas, donde estos niveles se sitúan en 51% y 15,8%, respectivamente[105]. El ingreso *per cápita* de los habitantes urbanos es, en promedio, 2,5 veces superior al rural. En materia de servicios básicos, la brecha también es significativa. Mientras que los hogares urbanos cuentan con una cobertura casi universal, tan sólo 54% de los rurales accede al servicio de acueducto y apenas 23% cuenta con alcantarillado. En el país existen 750 plantas de tratamiento, la mitad de las cuales se encuentra en funcionamiento, abasteciendo con agua de buena calidad a un 10% de los campesinos[106]. Vale destacar el importante logro alcanzado en electrificación rural, que en la actualidad cubre al 88% de los hogares[107]. En cuanto a electrificación rural, aproximadamente 1,8 millones de habitantes se encuentran en Zonas No Interconectadas, ZNI[108], donde la prestación del servicio se caracteriza por soluciones energéticas inadecuadas, de calidad y confiabilidad deficiente y altos costos. Las precarias condiciones de infraestructura vial en zonas deprimidas del país dificultan su integración competitiva. A esto se suma que apenas el 15% de los hogares rurales cuenta con servicios de telefonía. Las condiciones de vivienda del campo colombiano no son satisfactorias. El déficit habitacional rural, medido como el número de hogares que carecen de vivienda propia, es del 34%.[109] Además, la población rural enfrenta un serio problema de seguridad alimentaria, una de cuyas medidas es la tasa de desnutrición crónica infantil que alcanzó un 19% en el año 2000 frente al 11% registrado en las ciudades[110]. El 14% de la población menor de cinco años presenta deficiencia de vitamina A, principalmente en las regiones Pacífica y Atlántica[111].

La desventajosa situación de la ruralidad se extiende a la educación, factor crítico para enfrentar la exclusión y derrotar la pobreza. En 2000, los habitantes del campo mayores de 15 años alcanzaron un nivel de escolaridad promedio de 4,4 años. En términos comparativos, recibieron cuatro años menos de educación que sus contrapartes en las ciudades.

En 2002, el desempleo rural se situó en 11,5%, cifra casi tres veces superior de la registrada en 1991. Sin duda, la pérdida de actividad económica, reflejada en una disminución de 800.000 hectáreas sembradas en la última década, redujo las oportunidades de empleo y provocó la migración de mano de obra no calificada hacia zonas de cultivos ilícitos, centros urbanos e incluso hacia las filas de los grupos armados ilegales. La situación se ha visto agravada por la violencia e inseguridad, factores que provocan el desplazamiento forzado, deterioran las condiciones para generación de empleo productivo y desestimulan la inversión.

Las condiciones de vivienda del campo colombiano no son satisfactorias. A comienzos de la década anterior, aproximadamente la cuarta parte de las viviendas estaba construida con materiales inadecuados. Para 2000 este porcentaje se había reducido a 14,8%, gracias en parte a los subsidios entregados para este fin. El déficit habitacional rural, medido como el número de hogares que carecen de vivienda propia, es del 34%.[112].

En términos productivos, el campo colombiano ha experimentado cambios importantes desde la década de los noventa, cuando se abandonó el modelo orientado al abastecimiento del consumo interno y a la sustitución de importaciones, con intervención estatal directa en los mercados agrícolas. Esto dio paso a un proceso de modernización fundamentado en una mayor orientación a los mercados externos y una gradual especialización en la producción tropical.

Sin embargo, los objetivos de disminución de costos de producción y mejoras en productividad, innovación tecnológica y modernización empresarial no se han cumplido a cabalidad. El desarrollo de la agenda de reforma y modernización encontró un clima poco favorable ante la crisis del sector agropecuario, generada por factores externos, tales como la apreciación en la tasa de cambio y la caída en los precios internacionales. La ausencia de reglas de juego claras y estables distorsionó el acceso de organizaciones y empresarios rurales a los incentivos diseñados por el Estado. Además, las entidades sectoriales no descentralizaron de manera efectiva los procesos de convocatoria, priorización, asignación y ejecución de recursos, con el resultante de bajo impacto de la inversión estatal. En consecuencia, la estructura productiva actual se caracteriza por un alto grado de diversificación, y una inserción parcial en los mercados globales.

La estructura actual presenta un alto grado de diversificación y una inserción parcial en mercados globales. Se encuentra en transición desde una agricultura basada en cultivos sustitutivos de importaciones, hacia una especializada en la producción de bienes tropicales exportables[113], esto último sin detrimento de aprovechar el potencial productivo de algunos cultivos de importancia para el consumo interno. Además presenta oportunidades de desarrollo que pueden ser capitalizadas mediante el ajuste y aplicación de adecuados mecanismos de política, que promuevan el acceso a tierra e infraestructura productiva, ciencia, tecnología y capital, así como el encadenamiento productivo para la generación de valor agregado.

El país cuenta con 18,1 millones de hectáreas de tierras agrícolas (incluyendo las silvoagrícolas). No obstante, menos de 4 millones de hectáreas, equivalentes al 22% de la capacidad, son empleadas en ese tipo de actividades. Esto permite concluir que la superficie en uso no corresponde a la aptitud del suelo ni a la dotación de recursos naturales, lo cual implica baja productividad y deterioro del capital natural. Adicionalmente, la concentración de la propiedad de la tierra y la ausencia de un ordenamiento territorial agravan el conflicto del uso del suelo.

El manejo del agua como factor de producción, esencialmente a través de la construcción de distritos de riego, ha carecido de una planeación estratégica, generando ineficiencias y limitando su potencial contribución a la competitividad, el empleo y el crecimiento. Los costos de adecuación de tierras en proyectos del sector público son diez veces superiores de los contemplados en esquemas privados de riego; de otra parte, el valor

---

105 Cabe anotar que una proporción del creciente número de pobres en las ciudades es de origen rural inmediato o reciente.

106 www.unicef.org, 2000.

107 DNP, DDS-DIOGS, SISD, 2000.

108 ZNI: son las áreas geográficas en donde no se presta el servicio público de energía eléctrica a través del Sistema Interconectado Nacional. Se encuentran principalmente en las regiones de Orinoquia, Amazonía, Pacífico y otras zonas aisladas del territorio nacional.

109 DNP, SISD No. 30, 2001, Pg. 17.

110 Profamilia, Encuesta Nacional de Demografía y Salud, 2000.

111 www.unicef.org, 2000.

112 DNP, SISD No. 30, 2001, Pg. 17.

113 MADR, Agrovisión Colombia 2025, 2001, Pag. 45.

promedio de irrigar una hectárea en grandes y medianos distritos supera en 33% al registrado en los pequeños distritos. La utilización ineficiente del agua ha ocasionado en algunos casos erosión y salinización de los suelos; además, el desarrollo de pastos y monocultivos de bajo valor agregado en tierras regadas no ha viabilizado la generación de los rendimientos económicos y sociales esperados.

La puesta en marcha de acuerdos sectoriales de competitividad, representa un avance importante en la integración de las cadenas productivas y la agregación de valor. La consolidación de cadenas formalmente articuladas ha abierto un espacio vital para el apoyo gubernamental a las alianzas entre la empresa privada, el sector de economía solidaria y una comunidad rural participante. Aun así, en el pasado reciente ha habido restricciones, entre las que se cuentan el limitado acceso a créditos, distorsiones provenientes del comercio internacional y falta de confianza entre los suscriptores de los acuerdos. Además la apropiación de beneficios por parte de los productores primarios, considerados como el eslabón más débil de las cadenas, no ha alcanzado el nivel esperado. Por último, hay poca articulación entre las demandas de las cadenas y las inversiones de los Fondos Parafiscales.

La provisión pública de ciencia y tecnología es un motor de la productividad y del desarrollo competitivos. Su impacto ha sido limitado, en parte, por su desarticulación con el *Sistema nacional de ciencia y tecnología*. Otra causa central ha sido la dificultad para establecer una agenda de investigación coherente y balanceada, que responda a prioridades estratégicas nacionales, necesidades regionales y demandas privadas. Sin desconocer el logro de avances puntuales, no se han capitalizado las ventajas competitivas del capital natural y la agricultura tropical, ni se han aprovechado plenamente los recursos genéticos. El desarrollo agrobiotecnológico, que demanda un manejo integral de las áreas de acceso a recursos genéticos, propiedad intelectual y bioseguridad, está asignado a varias instituciones que administran estos temas sin unidad de criterio, en detrimento de su importante potencial económico y científico.

La financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico no es una responsabilidad exclusiva del sector público. A comienzos de la década de los noventa, se adoptó un nuevo modelo que estimulaba la coinversión privada en la actividad. No obstante, el déficit fiscal acumulado redujo la inversión del gobierno central en ciencia y tecnología, ocasionando la obsolescencia en infraestructura y equipos científicos y déficit en la masa crítica[114], tanto en el perfil como en el número de investigadores con nivel de posgrado vinculados al Sistema. Esta limitación presupuestal desestimulá la cofinanciación privada y la generación de ingresos propios por parte de las corporaciones mixtas de investigación. Estas últimas, además, no han contado con estabilidad jurídica a pesar del régimen especial y flexible que enmarcó su creación.

La transferencia tecnológica no ha alcanzado, salvo contadas excepciones, las expectativas y metas fijadas, en gran parte por procesos de extensión inapropiados y por limitaciones presupuestales en el nivel municipal, que impiden que se ofrezca este servicio de manera integral, incluyendo el acceso a crédito y mercados. Además no se ha impulsado ampliamente una estrategia de investigación participativa, que subsanaría tanto la baja correspondencia entre la investigación adelantada y las demandas de los clientes, como la débil respuesta privada para realizar innovaciones tecnológicas.

En Colombia se han reportado cerca de 1,500 plagas y enfermedades que atacan o pueden atacar unas 90 especies agrícolas y pecuarias. En términos de comercialización, las plagas ocasionan pérdidas hasta del 10% en los productos empacados y comercializados.

La información generada bajo estas condiciones presenta inconsistencias que limitan su utilidad para la planeación, el monitoreo y seguimiento de la política y las inversiones para el desarrollo rural y los agronegocios.

De manera complementaria a la investigación científica y tecnológica, el Estado ha otorgado incentivos a la capitalización rural en rubros tales como reforestación, adecuación de tierras, maquinaria, y transformación primaria, entre otros. No obstante, el acceso a estos instrumentos por parte de los pequeños productores ha sido limitado. De otra parte, la ausencia de un análisis de efectividad e impacto de estos instrumentos de política no permite establecer si las expectativas generadas por su otorgamiento han impulsado, desestimulado o aplazado la iniciativa privada. El sector agropecuario carece de un sistema de información integrado, con procedimientos y tecnología estandarizados.

La mujer rural es un actor principal debido a la importancia del doble rol que juega como partícipe del desarrollo en los ámbitos productivos y reproductivos[115]. Las mujeres constituyen una tercera parte de los productores asalariados, y asumen responsabilidades en todos los eslabones de la cadena de producción agroalimentaria[116]. Además, participan en actividades no agrícolas generadoras de empleo productivo entre las que se cuentan la pequeña minería, la microempresa, el comercio y los servicios. No obstante lo anterior, la mujer del campo enfrenta mayores problemas de acceso a sistemas de financiamiento y garantías, y obstáculos para recibir tierras de manera individual o compartida; y tiene dificultades para encontrar ofertas de capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnologías que satisfagan las demandas específicas de sus microempresas y organizaciones rurales[117].

El contexto de la economía cafetera internacional ha cambiado de forma drástica durante la última década, debido principalmente al incremento en la oferta total del grano, al crecimiento moderado de la demanda y a la consecuente acumulación de inventarios por parte de los países consumidores y productores. Esto ha precipitado la caída de los precios internacionales y afectado los ingresos de los caficultores.

Entre 1990 y 2000, el sector cafetero colombiano perdió participación en el volumen del mercado mundial al pasar del 14 al 9%[118], registró una disminución del área sembrada de 954 mil hectáreas a 728 mil hectáreas y dejó de producir dos millones de sacos. Debido al proceso de diversificación exportadora, el café ha perdido participación como producto de exportación, al pasar del 20 al 8% durante la década de los noventa. A pesar de lo anterior, el sector constituye el 2% del PIB total y el 22% del PIB agrícola[119], genera el 36% del empleo agrícola, con cerca de 500 mil empleos directos, y es determinante en la vida rural y el desarrollo socioeconómico en 590 municipios colombianos.

Dentro de la dinámica rural, las actividades no agropecuarias constituyen la ocupación principal de casi la mitad de la población ocupada en el campo (45%). De 5,6 millones de trabajadores en el sector rural, 3,1 millones desempeñan labores agropecuarias y el resto se ocupa en otras actividades. Lo anterior se explica en parte por los encadenamientos hacia adelante que presenta la dinámica productiva, pues mientras los empleos generados en las actividades agropecuarias permanecen sin variación desde 1988, otros como la industria, el comercio, el turismo, la artesanía, el transporte y los servicios, han crecido en forma considerable[120].

En las actividades no agropecuarias cabe destacar la minería de subsistencia por su importancia relativa en el medio rural. De un total de 2,588 unidades mineras reportadas por Minercol en 2001, 40% son explotaciones de carácter ilegal o de minería de subsistencia. La actividad presenta bajos niveles de competitividad, aspecto preocupante frente a la incursión en nuevos y exigentes mercados. Debido a la ausencia de normas claras y controles, este tipo de explotación provoca serios problemas sociales y ambientales.

El desequilibrio entre el campo y la ciudad exige replantear el modelo de desarrollo rural y las estrategias de lucha contra la pobreza y la falta

---

114 Roldán, Diego. "El perfil y la formación del profesional en ciencias agropecuarias y afines", Tercer Mundo Editores, 1999.

115 MADR, IICA Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Rurales de Colombia. Junio 2000.

116 DANE, Encuesta Nacional de Hogares Rurales, 1998.

117 MADR, IICA Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres Rurales de Colombia. Junio 2000.

118 Fuente: DANE cálculos DNP – SCFA (en pesos constantes de 1994).

119 Fuente: DANE cálculos DNP – SCFA.

120 Misión Rural, Balcázar, A., Vargas, A., y Orozco, M. L., "Del Proteccionismo a la Apertura". Tercer Mundo Editores, 1999, Vol. 1, Pág. 20.

de equidad. El manejo social del campo aborda la ruralidad a partir de un enfoque multifuncional y multisectorial, que trasciende la dimensión productiva agropecuaria. Reconoce la sinergia entre el campo con las regiones, los centros urbanos pequeños y medianos y las áreas metropolitanas. El vínculo rural-urbano es evidente a lo largo de corredores con creciente actividad y diversidad en oportunidades económicas complementarias o independientes de las agrícolas.

El enfoque también resalta la necesidad de contar con la participación activa de las comunidades en escenarios descentralizados, donde el poder político de los habitantes rurales se exprese de manera directa y el capital social rural encuentre condiciones óptimas para su pleno desarrollo.

Si bien el fomento productivo puede ser el eje articulador del desarrollo rural, el modelo reconoce la necesidad de introducir elementos tales como la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial, y las especificidades regionales, culturales y étnicas, como parámetros necesarios para el diseño de los incentivos y mecanismos de política.

Finalmente, el enfoque adoptado en la estrategia de *Manejo Social del Campo* incorpora una política de protección razonable de la producción nacional por su importancia para la defensa y generación de empleo y el logro del objetivo de seguridad alimentaria. El reto de la política comercial sectorial consiste en dar continuidad al proceso de promoción de exportaciones, sin descuidar los efectos nocivos que una protección excesiva puede generar sobre el componente industrial, el valor agregado y el empleo rural.

La institucionalidad agrícola colombiana, y en especial las instituciones como bancos de redescuento tipo Finagro, se preservaran en el marco de las políticas de renovación de la administración publica con el propósito de salvaguardar la colocación de crédito para el sector agropecuario.

Así mismo, se concentraran en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural todos los programas que tengan que ver con el desarrollo rural y en especial los de Plan Colombia como Campo en Acción.

La estrategia propone la focalización regional de las inversiones. en función de los parámetros relacionados con la reducción de la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo. En este sentido, respaldará intervenciones a través de: a) acceso a infraestructura básica y a vivienda; b) seguridad alimentaria; c) fortalecimiento del capital social rural, con énfasis en las asociaciones de productores; d) desarrollo científico y tecnológico; y e) acceso a factores productivos y financieros.

Programas

a) Acceso a infraestructura rural y vivienda

El Gobierno mejorará las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales facilitando la accesibilidad a agua potable, saneamiento básico electrificación, infraestructura vial y telefonía. En este sentido, fortalecerá las funciones de planeación, impulsará el marco regulatorio apropiado para las zonas no interconectadas (ZNI), y promocionará esquemas institucionales que garanticen economías de escala y eficiencia en el uso de los recursos. En el año 2006, existirá un operador en cada una de las 11 zonas identificadas como no interconectadas, que se encargará de la expansión, administración, operación y mantenimiento de la infraestructura eléctrica. De igual forma, se promocionará la sustitución del parque de generación existente y en expansión, que utilice combustibles con impacto negativo sobre el medio ambiente, por alternativas renovables, tales como la bioenergía y las microcentrales hidroeléctricas, siempre y cuando estas opciones sean económicamente viables.[121] Los subsidios destinados a las ZNI podrán aplicarse a gastos por combustibles o por insumos en general, pero con el fin de sustituir la generación con combustibles convencionales por energías alternativas renovables se podrán subsidiar los gastos de administración, operación y mantenimiento al nivel requerido para darle viabilidad a estos proyectos. Finalmente, desarrollará soluciones de telecomunicaciones en las áreas rurales y remotas, aplicando esquemas comunitarios que permitan ofrecer el servicio con estrictos parámetros de calidad y a costos razonables. Se tiene como meta para el período 2002–2006 instalar 3.000 puntos de telefonía rural comunitaria.

Durante el cuatrienio se aumentará la cobertura del programa de vivienda rural y se buscarán recursos adicionales para cumplir con las siguientes metas: 36,144 soluciones de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, y 4,800 soluciones de vivienda nueva. Los valores de subsidio familiar, medido en salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv), se aplicarán de la siguiente manera: para saneamiento básico, 8 smlmv; para mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, 12 smlmv; y para vivienda nueva, 15 smlmv. Los beneficiarios directos realizarán veeduría y seguimiento a la ejecución, la cual estará a cargo del Banco Agrario.

b) Seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria es la posibilidad real de la población para acceder a una oferta permanente de alimentos para satisfacer sus necesidades en términos de cantidad y calidad) Una manera de asumir el reto de la seguridad alimentaria consiste en apoyar a la economía campesina y los cultivos de pancoger, en función de las necesidades regionales, étnicas y culturales de la población. Para tal efecto, el Gobierno facilitará el acceso a factores productivos, sistemas de financiamiento, servicios tecnológicos y demás instrumentos de política requeridos para sustentar los proyectos presentados por cooperativas y asociaciones de productores, garantizando al mismo tiempo la viabilidad ambiental, económica, social y cultural. En este sentido, con el fin de reducir los costos en la producción agrícola el Gobierno Nacional estimulará la fumigación con ultralivianos.

Se impulsará la creación y puesta en marcha de fondos de estabilización de precios dentro del marco previsto en la Ley 101 de 1993 y se procurará que los programas de asistencia social y ayuda alimentaria interna, como es el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de aquellos a cargo del ICBF, apoyen las compras de cosechas y alimentos de origen nacional.

Adicionalmente, se propenderá por el mejor manejo y calidad de las estadísticas del sector agropecuario y su difusión oportuna. La política buscará modernizar los canales de comercialización con el objetivo de mejorar el abastecimiento y la transparencia en la formación de precios.

c) Alianzas productivas

El Gobierno impulsará el desarrollo de cadenas productivas con enfoque regional y gradual, para los principales productos agropecuarios, orientará la producción a las condiciones agroecológicas más favorables y fomentará la integración entre productores y empresarios a fin de garantizar la generación de valor agregado. De la misma forma, diseñará esquemas para la conformación e implementación de minicadenas productivas que cuenten con nichos especializados de mercado.

Fomentará y coordinará la consolidación de *Acuerdos regionales de competitividad* para las cadenas ya establecidas y para aquellas que tengan posibilidades de crecer en los mercados internos o externos, en coherencia con la política de competitividad exportadora desarrollada por los Carce[122] y los estudios de inteligencia de mercados. Como apoyo al desarrollo de estos acuerdos, el Gobierno adecuará los diversos instrumentos y fondos para la capitalización, financiamiento y modernización rural, y facilitará el acceso de los integrantes de las cadenas a los mismos. También ajustará los planes anuales de inversión de los fondos parafiscales a las demandas de las cadenas. Mediante estas herramientas se espera recuperar 667,500 hectáreas para la producción agropecuaria, en especial en las cadenas de: caucho (20,000 ha); algodón-textiles (50,000 ha); palma de aceite (62,000 ha); maíz-soya (205,000 ha); yuca industrial (30,000 ha); forestal productivo (100,000 ha); cacao (19,000 ha), horto fruticultura (20,000 ha); banano (1.500 ha), silvopastoril (10,000 ha) y caña de azúcar y panelera (150.000 ha). Esto permitirá generar 181 mil nuevos empleos rurales permanentes.

El Gobierno promoverá Acuerdos de competitividad en los sectores de la agricultura que aun no los hayan establecido, facilitará la inscripción y el registro de las organizaciones de las cadenas y sus respectivos *Acuerdos* ante el MADR. Se buscará su exigibilidad mediante cláusulas

121 Este es el caso de la pequeña central hidroeléctrica de Brazo Seco para la zona del Pacífico.

122 Comité Asesor Regional de Comercio Exterior.

contractuales que establezcan obligaciones claras de cumplimiento. Cuando sea el caso, los contratos resultantes de los *Acuerdos de competitividad* deberán celebrarse en las ruedas de negocios de las Bolsas de Bienes y Productos Agropecuarios y Agroindustriales legalmente constituidas, cuyo cumplimiento será asegurado a través de organismos de compensación y liquidación. Finalmente, se establecerán las competencias y procedimientos para que las instancias públicas pertinentes vigilen su desarrollo y cumplimiento.

El Gobierno promoverá la conformación de proyectos empresariales rurales, a través de esquemas tales como sistemas asociativos, alianzas productivas y microempresa rural, que comprometan al sector empresarial y a los productores rurales grandes, medianos y pequeños en el desarrollo de procesos exitosos, competitivos y generadores de producción y empleo. Mediante estos esquemas se promoverá la protección al trabajo rural y a la inversión, la generación de confianza, la obtención de beneficios por parte de todos los asociados, la optimización de los recursos públicos de acompañamiento y el fortalecimiento de la organización empresarial campesina. Se espera que al terminar el cuatrienio 50.000 nuevos empleados rurales se encuentren vinculados a estos procesos.

El Gobierno liderara un programa para salvaguardar la pequeña producción bananera y platanera del Caribe Colombiano y focalizará la atención de programas sociales para erradicar la marginalidad) Se le dará importancia a la generación de valor agregado a estos cultivos.

La política de comercialización busca mejorar la integración de los mercados nacionales, reducir los costos de transacción, apoyar las operaciones comerciales, y fortalecer los instrumentos que desarrollan las Bolsas de Bienes y Productos Agropecuarios y Agroindustriales legalmente constituidas. Así mismo, busca aumentar la competitividad del sector y generar mejores ingresos al productor. Con el objetivo de disminuir el efecto de las distorsiones de los subsidios y ayudas internas que otorgan los países desarrollados, la política mantendrá mecanismos de apoyo tales como incentivos, subsidios y compensaciones a la comercialización interna.

Adicionalmente, se impulsará la creación y puesta en marcha de fondos de estabilización de precios dentro del marco previsto en la Ley 101 de 1993 y se procurará que los programas de asistencia social y ayuda alimentaria interna, como es el caso del Programa Mundial de Alimentos (PMA) y de aquellos a cargo del ICBF, apoyen las compras de cosechas y alimentos de origen nacional.

El Gobierno facilitará a los minifundistas que participen en esquemas asociativos de desarrollo empresarial, el acceso a factores productivos, incluyendo tierras complementarias mediante el arriendo. Lo importante no es la tenencia de la tierra sino su incorporación a una actividad productiva estable y equitativa. La estrategia para mejorar el bienestar de los pequeños parceleros y contrarrestar la tendencia al minifundio, incluirá la diversificación del ingreso mediante el apoyo a la microempresa rural (tanto agropecuaria como no agropecuaria), y la reconversión productiva orientada a productos de alto valor y complementada por actividades que fomenten la seguridad alimentaria. En el sector cafetero y bananero, se apoyará la introducción de esquemas asociativos de administración de fincas para aprovechar las economías de escala, reducir costos y mejorar la calidad., incrementar la producción y garantizar la comercialización.

Con el fin de modernizar el parque de maquinaria, reducir los costos de producción y comercialización, mejorar la eficiencia y fortalecer la competitividad de las cadenas agroindustriales, se impulsará la creación e implementación de los Bancos de Maquinaria. Mediante esta medida, que privilegiará a las organizaciones de campesinos, se espera crear 200 nuevos bancos de maquinaria durante el cuatrienio.

En conjunto con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá un plan nacional de impulso y consolidación del agroturismo determinando los incentivos y acceso al crédito para que campesinos y productores del campo puedan acceder a nuevas formas de ingreso y generación de empleo desde el ámbito rural colombiano. Dichas iniciativas estarán coordinadas por el Programa Pademer del Ministerio de Agricultura.

d) Desarrollo científico y tecnológico para el campo

La acción del Estado se dirigirá a articular la investigación y el desarrollo tecnológico sectorial al *Sistema nacional de ciencia y tecnología.* Esto implica el establecimiento de una agenda estratégica plurianual de investigación, transferencia, capacitación y protección sanitaria, haciendo especial énfasis en agricultura tropical, valoración del capital natural y recursos genéticos. La agenda reflejará tanto las prioridades estratégicas del nivel nacional como las demandas regionales. En esta medida constituirá una guía para la inversión, la cual será canalizada a través de un fondo nacional que operará mediante convocatorias públicas, sin dejar de apoyar las líneas de investigación estratégica.

Con el objeto de propiciar altos niveles de innovación tecnológica, se estimulará la investigación participativa. Se apoyará la modernización del servicio de asistencia técnica de manera que sea integral, y se promoverá la integración de municipios para la prestación del servicio y la transformación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria (Umata) en centros provinciales de gestión y promoción agroempresarial. El servicio de asistencia técnica podrá ser provisto por la administración municipal, por entidades privadas o de carácter mixto. Igualmente, será responsabilidad de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, CMDR la selección, seguimiento y evaluación de las entidades prestadoras del servicio. Se espera que al finalizar el cuatrienio, 120 centros provinciales de asistencia técnica se encuentren en operación. No obstante se asegurara la prestación de asistencia técnica a pequeñas comunidades rurales estableciendo un servicio social obligatorio con los estudiantes egresados de las facultades de ciencias aplicadas o relacionadas con el sector pecuario y agrícola. Este programa contara con el apoyo del SENA y el Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno revisará la institucionalidad, operatividad y viabilidad financiera de las corporaciones mixtas de investigación para ajustarlas y profundizar su integración con el sector privado y la academia. Así mismo, estudiará el sistema de propiedad intelectual y el marco legal relacionado con la agrobiotecnología, para articular sus componentes y establecer condiciones claras y favorables para las inversiones nacionales y extranjeras. Además, reglamentará la importación, producción y empleo de organismos modificados genéticamente, con sujeción a los principios y criterios del Protocolo de Bioseguridad suscrito por Colombia.

Se reconocerán las funciones múltiples que cumplen los sistemas de producción en agricultura ecológica y diversidad biológica agrícola, integrando la generación de valor agregado de los bienes y servicios ambientales, las tendencias de mercados locales y externos, y los propósitos de seguridad alimentaria nacional. Para tal fin, se trabajará en temas de investigación, validación tecnológica y valoración de estos sistemas de producción. Se fortalecerá la capacidad nacional para la gestión de las herramientas públicas y privadas de conservación *ex situ* de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, incluyendo la recuperación de la diversidad nativa. Serán estratégicos los programas y proyectos en agroecosistemas que involucren de manera directa a los productores, comunidades locales y grupos étnicos. Finalmente, se consolidarán mercados locales y externos para los productos derivados de la agricultura ecológica.

El Gobierno fortalecerá las barreras a la introducción, establecimiento o dispersión de riesgos biológicos, químicos y ambientales generados por el comercio nacional e internacional. Para ello actualizará los procedimientos de prevención, control y erradicación de riesgos, incluidas las buenas prácticas de manufactura (BPM) especialmente por parte de pequeños industriales, y las buenas prácticas agrícolas (BPA) en la producción primaria. Además se implementarán sellos de calidad, tales como los de agricultura ecológica, y se pondrá en marcha el Plan Nacional de Protección a la Producción Agropecuaria 2003-2006.

Es necesario implementar un sistema de información agropecuaria, administrado por la Corporación Colombia Internacional, que permita mejorar la utilidad, accesibilidad, oportunidad, inteligibilidad y fiabilidad de la información. Para esto se requiere estandarizar la información y su generación, y establecer pautas tecnológicas que permitan integrar los diferentes subsistemas públicos y privados, teniendo en cuenta el acceso

de los usuarios públicos y privados, y otorgando atención especial a los problemas tecnológicos de los municipios más alejados.

e) Acceso a factores productivos y financieros

El Estado continuará promoviendo el mejoramiento integral de la calidad de vida de la mujer rural a través de la reglamentación e implementación de la Ley 731 de 2002, por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales y lograr condiciones de equidad de género.

La política de tierras, basada en una planificación participativa liderada por el Estado, se orientará como un proceso de reforma rural, donde se combinen el uso eficiente del suelo y el acceso equitativo a los factores de producción. Bajo estas condiciones, el Gobierno facilitará el acceso a 150.000 hectáreas de tierra con potencial productivo, provenientes principalmente de la aplicación de la extinción de dominio sobre propiedades derivadas de actividades ilícitas. De manera complementaria, la política estimulará las opciones de arrendamiento con opción de compra, el comodato y la intervención directa, siempre y cuando ésta última no conduzca a procesos especulativos del valor del suelo. Estas parcelas se entregarán preferiblemente a grupos asociativos, cuyos beneficiarios recibirán apoyo financiero, tecnológico y de comercialización.

La política de financiamiento agropecuario fomentará sistemas alternativos de microfinanciamiento rural que respondan a las necesidades de los productores y de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales (Mipyme). Igualmente, fortalecerá estas últimas a través de instrumentos como el *Proyecto de apoyo al desarrollo de la microempresa rural* (Pademer) y ampliará la cobertura de respaldo que otorga el Fondo Agropecuario de Garantía, FAG, al pequeño productor.

En el caso de la población desplazada, se entregarán predios de paso en los cuales podrán desarrollar actividades agropecuarias de corto y mediano plazo. Con el fin de facilitar la reubicación y el retorno, se atenderá integralmente a las comunidades desplazadas, generando alternativas económicas que garanticen un restablecimiento efectivo.[123]

Se implementara un sistema de información agropecuaria orientado por el Ministerio de Agricultura y administrado entre otros por la Corporación Colombia Internacional, que permita mejorar la utilidad, accesibilidad, oportunidad, inteligibilidad y fiabilidad de la información. Para esto se requiere estandarizar la información y su generación, y establecer pautas tecnológicas que permitan integrar los diferentes subsistemas públicos y privados, teniendo en cuenta el acceso de los usuarios públicos y privados, y otorgando atención especial a los problemas tecnológicos de los municipios más alejados.

El Estado dinamizará el conjunto de servicios financieros ofrecidos a la población rural, sobre la base de la evaluación y el ajuste de los programas y herramientas del *Sistema nacional de crédito agropecuario*, y de la ampliación de la institucionalidad oferente. De esta forma, modernizará los sistemas de financiamiento y capitalización que desarrollen servicios financieros en función de las demandas y necesidades del medio rural. Para ello, estimulará la implantación de sistemas alternativos de microfinanciamiento, promoverá el acceso a los modernos instrumentos para la comercialización agropecuaria implementados por las Bolsas de Bienes y Productos Agropecuarios y Agroindustriales legalmente constituidas, y fomentará los seguros agropecuarios para productos específicos.

En materia de adecuación de tierras, se adelantará un proceso de ajuste normativo e institucional de la Ley 41 de 1993, en el que se redefinirán competencias y responsabilidades a escala nacional, regional y local; se establecerán criterios técnicos de acuerdo con un ordenamiento productivo y ambiental del territorio, definido en *Planes territoriales de desarrollo* para el fomento de proyectos productivos con visión de cadena, y se establecerán mecanismos de convocatorias públicas para adjudicar incentivos a las mejores iniciativas y compromisos presentados por asociaciones de agricultores, empresarios del campo y entidades territoriales.

En todos los procesos de la política de tierras, el Estado velará por incorporar la variable ambiental y reforzar el ordenamiento territorial, con el fin de revertir el proceso de ocupación en suelos sin aptitud agrícola. Para optimizar la inversión pública, se priorizarán acciones en municipios que promuevan el uso eficiente del suelo en sus planes de ordenamiento territorial y desarrollo municipal, y desincentiven la tenencia de suelos improductivos mediante el cobro del impuesto predial rural.

Con el fin de favorecer el desarrollo agrícola y la incorporación de nuevas tecnologías, con mejores condiciones técnicas, económicas y ambientales, el Gobierno Nacional se comprometerá a apoyar la fumigación de tierras permitiendo que personas naturales o jurídicas utilicen aviones ultralivianos.

El financiamiento de proyectos de riego a través de créditos de largo plazo combinados con incentivos directos favorecerá iniciativas de tipo empresarial y predios de economía campesina. Se buscarán convenios bilaterales para obtener asesoría, crédito y tecnología. La recuperación de las inversiones se hará mediante esquemas de concesión y cobro de tarifas por el uso del agua. Así, se espera garantizar la adecuación de 60.000 has, mediante la construcción y rehabilitación de proyectos de pequeña, mediana y gran escala; y entregar en administración a las asociaciones de usuarios, seis distritos en estas dos últimas categorías. Dentro de las hectáreas a adecuar en el cuatrenio, el Gobierno se compromete con la ejecución de las 25 mil hectáreas del proyecto del distrito de riego del triángulo del sur del Tolima de conformidad con los anuncios expresados en tal sentido.

Los sectores cafetero y bananero continúan siendo estratégicos para el país, no sólo por su efecto sobre el empleo rural, sino por su prominencia social y regional.

El Gobierno continuará su apoyo temporal, decreciente y focalizado al sector cafetero a través de a) incentivos directos a la actividad cafetera; b) programas de acceso al crédito y la continuación del Programa de Reactivación Agropecuaria (Pran); c) cofinanciación de programas de asistencia técnica e investigación científica; d) ajustes institucionales y de marco legal vigente, particularmente la separación contable de las funciones del Fondo Nacional del Café y, la posterior actualización del contrato de administración del Fondo entre el Gobierno Nacional y la Federación de cafeteros; e) programas de reconversión y desarrollo social y f) gestiones diplomáticas tendientes a buscar mejoras en los precios internacionales para beneficios de los caficultores.

El Gobierno adoptará como política de Estado, el desarrollo y aplicación de instrumentos de carácter internacional para la defensa de la caficultora colombiana.

El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, utilizará todo el sistema diplomático, haciendo un intenso lobby ante las autoridades políticas y económicas de los principales países consumidores y/o productores de café, para lograr la recuperación operativa de la Organización Internacional del Café (OIC), o para la creación de un instrumento de carácter político e internacional que propenda por la defensa y reconocimiento de la calidad y precio de nuestro café.

Como argumento esencial de reciprocidad por parte de Colombia, se presentará la política que el Gobierno Nacional viene aplicando en materia de erradicación de cultivos ilícitos, como las plantaciones de coca y amapola.

El Gobierno continuará cofinanciando la asistencia técnica y la investigación científica. En particular, buscará recursos para el desarrollo de los genomas del café y la broca. Los estudios serán adelantados por Cenicafé. Para garantizar el acceso a crédito, se dará continuidad a los procesos de refinanciación de la cartera con el Banco Cafetero. Para apoyar el proceso de reconversión de la caficultura colombiana, se buscarán recursos con la banca multilateral.

La garantía de compra, la provisión de bienes públicos y la estabilización del ingreso seguirán siendo los principales objetivos de la institucionalidad cafetera. Se impulsará la separación contable de las funciones del Fondo Nacional del Café (FNC), de las funciones comerciales, las relacionadas con la provisión de bienes públicos y las de estabilización del ingreso, de

123 Véase Capítulo I, Sección 5. Protección y promoción de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, Atención y prevención del desplazamiento forzado.

modo que cada una tenga recursos autónomos. Una vez se avance en dicha separación, se revisará el contrato de administración del FNC entre el Gobierno Nacional y la Federación Nacional de Cafeteros.

Para garantizar que la inversión pública llegue en igualdad de condiciones a las zonas cafeteras, el Gobierno Nacional buscará un equilibrio para la asignación regional de los recursos y respaldará la gestión de la Federación Nacional de Cafeteros en el ámbito internacional para la defensa de la calidad y el precio del café colombiano.

En concordancia con los estímulos establecidos en la ley de 2002 de Reforma Tributaria el gobierno impulsara la consolidación agrícola de regiones deprimidas buscando alternativas para cultivos tradicionales como el café, promoviendo una estrategia integral de factores de producción para acceder a nuevos esquemas agroindustriales tales como la caña de azúcar para iniciar una cadena productiva para la producción de alcoholes carburantes priorizando la localización de destilerías en las áreas de influencia de las zonas de siembra.

En el caso del banano y plátano, el gobierno propiciara la consolidación de sus exportaciones y estabilización del mercado interno, promoverá un comercio mas justo y establecerá un programa que garantice la permanencia en la actividad bananera a los pequeños productores.

Para fortalecer la minería de subsistencia, se dará apoyo a los mecanismos estipulados en el Código de Minas, como la creación de áreas de reserva especial, el programa de legalización, el programa de *Empresas padrino* y el diseño e implementación de estrategias de crédito.

5. Capitalismo social en servicios públicos

Con la Constitución de 1991 se inició en Colombia una modificación en el esquema de prestación de los servicios públicos. Dentro de este marco legal se han adelantado procesos de privatización de empresas, y se han otorgado concesiones para la operación de infraestructura y la prestación de servicios públicos. Las leyes vigentes[124] establecen que en los procesos de enajenación de la participación accionaria de empresas, el Estado debe promover la democratización de la titularidad de sus acciones, y el ofrecimiento de condiciones especiales para que sus trabajadores y las organizaciones solidarias accedan a la propiedad accionaria. En general el resultado de estos procesos no fue el esperado, dado que se colocó un número reducido de acciones en el sector solidario.

Otro mecanismo de capitalización[125] establece que a través de contratos uniformes, el suscriptor o usuario podrá, mediante una parte del pago de los servicios públicos, adquirir acciones en las empresas oficiales mixtas o privadas. Este mecanismo, si bien simplifica trámites y agiliza el procedimiento, puede traducirse en una baja bursatilidad de la acción, con su respectivo impacto sobre los tenedores. Una vez evaluado y revisado, se definirá una política para la aplicación de este mecanismo en procesos de capitalización social y democratización de la propiedad. En este sentido se establecerán las bases para la constitución de fondos de capitalización social que permitirán la recuperación de las empresas en problemas mediante los aportes de todos los actores involucrados en la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En este cuatrienio se tiene previsto desarrollar el marco legal que permita facilitar la aplicación del artículo 60 de la Constitución Política y una estructura corporativa y empresarial orientada a contar con códigos de buen gobierno, para incentivar la participación de usuarios y trabajadores en el capital de las empresas de servicios públicos domiciliarios. Se desarrollarán por lo menos dos proyectos piloto en este campo.

a) Esquemas asociativos y Mipymes para la prestación de servicios locales

Durante este cuatrienio se continuará apoyando a los operadores de los servicios públicos, particularmente agua, para que mejoren sus niveles de eficiencia en la gestión. En este sentido, el Gobierno implementará acciones para: a) apoyar a los municipios en la estructuración de procesos de coparticipación en el sector, tal como la organización de cooperativas de trabajadores, y en el desarrollo de un marco legal que incentive la vinculación de los usuarios en el capital de las empresas; b) fortalecer la prestación del servicio en regiones menos favorecidas y en el campo, mediante esquemas de participación comunitaria o a través de la conformación y vinculación de los pequeños y medianos empresarios en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico; y c) facilitar la incorporación de tecnologías de gestión que permitan lograr eficiencias en los procesos productivos.

b) Promoción de la participación ciudadana

Para aumentar la participación ciudadana, se pretende fortalecer: a) los mecanismos de participación como los vocales de control a través de los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios; y b) las oficinas de peticiones, quejas y recursos para la atención de los usuarios, haciendo más visibles los procedimientos y figuras que defienden a los usuarios. Desde esta perspectiva, las autoridades locales deberán fomentar la participación social y la veeduría ciudadana de los servicios públicos, promoviendo un mayor liderazgo de los vocales de control y realizando programas de difusión sobre los derechos y deberes de los usuarios. Así mismo, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios continuará con la capacitación en áreas como: a) las metodologías de regulación económica adoptadas por las comisiones de regulación; y b) mecanismos y procedimientos de defensa de los usuarios en las sedes de la empresas.

6. Desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)

Las Mipymes representan 94% de los negocios del país y 33% de la población ocupada. Su participación en el empleo industrial asciende a 60% y en el valor agregado de la industria a 48%. En el comercio, representan 95% del empleo y 74% de la producción. La crisis económica de los últimos años ha afectado, de manera notable, a las microempresas, las cuales han sufrido tasas de mortalidad superiores al 50%. Los principales problemas de la Mypimes están asociados a sus bajos niveles de productividad, explicados, a su vez, por el rezago tecnológico y el escaso capital físico y humano. En el caso de las microempresas rurales, la poca escolaridad, unida al aislamiento de los mercados y a las restricciones crediticias, constituyen las principales barreras para su consolidación y crecimiento.

El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa contribuye a la democratización de la propiedad y permite avanzar hacia el objetivo de un país de propietarios. El Gobierno propiciará el ingreso de nuevos actores económicos, más competitivos e integrados a los mercados nacionales e internacionales. La estrategia estará enfocada hacia dos objetivos específicos: a) eliminación de las restricciones de acceso al financiamiento; y b) diseño y desarrollo de instrumentos de apoyo.

a) Acceso al financiamiento

En Colombia, el mercado financiero no ha respondido adecuadamente a la demanda de recursos de las Mipymes. Esta situación obedece a un cúmulo de factores: a) la existencia de normas legales y marcos regulatorios restrictivos; y b) la rigidez de las estructuras internas de los bancos (estatutos, manuales y políticas de crédito diseñados para las grandes empresas), así como los altos costos administrativos. A estos dos factores, se suma que las Mipymes tienen, generalmente, estructuras empresariales débiles con prácticas gerenciales deficientes.

La política del Gobierno Nacional pretende establecer mecanismos que generen confianza al mercado financiero con el fin de reducir las barreras que impiden a las Mipymes acceder a este. Para el logro de este objetivo, el Gobierno Nacional centrará su acción en aspectos regulatorios y de rediseño institucional. Adicionalmente, se realizarán intervenciones públicas directas a través de instrumentos de cofinanciación.

Cabe anotar que la masificación del microcrédito sólo se logrará si se cuenta con el compromiso decidido de los intermediarios financieros formales y no formales que atienden a este segmento del mercado: las cooperativas de ahorro y crédito y las multiactivas con sección de ahorro y crédito, las ONG especializadas en microcrédito y aquellas que además de sus servicios de apoyo también ofrecen crédito.

i) Banca pública y banca de desarrollo

La estructura institucional de la banca de desarrollo en Colombia se caracteriza por la duplicidad de funciones y objetivos, los sesgos

---

124 Artículo 60 de la Constitución Política de 1991 y artículo 27 de la Ley 142 de 1994.

125 Artículo 151 de la Ley 142 de 1994.

sectoriales, la diversidad de regímenes legales y el desbalance de las estructuras financieras, así como por la competencia indeseada entre las diferentes instituciones. Una estructura de estas características genera sobrecostos operativos y lleva al despilfarro de recursos públicos.

La banca de desarrollo se concentrará en actividades de segundo piso y su actividad se centrará en atender las demandas de las Mipyme sin sesgos sectoriales. Para ello, se emprenderá el saneamiento del Instituto de Fomento Industrial (IFI), y de manera simultánea, se avanzará en la integración de las entidades de banca de desarrollo para aprovechar las sinergias contables, financieras y operacionales y sumar recursos públicos que faciliten el acceso al financiamiento de las Mipyme.

En adición a la política de racionalización de la banca de desarrollo, se mantendrá al Banco Agrario como única ventanilla de primer piso, en atención a la función social que realiza, velando por que cumpla con eficiencia esa labor. Para los demás intermediarios financieros, el Gobierno Nacional adelantará programas de vinculación de capital privado. En desarrollo de estos programas la Nación podrá recibir los pasivos pensiónales y asumir las contingencias que sean necesarias, como resultado de esquemas que asignen el riesgo de manera adecuada a los inversionistas, garantizando el éxito de los procesos y evitando el detrimento del patrimonio público.

ii) Fortalecimiento de los fondos de garantías

La dinámica favorable que ha mostrado en los últimos años el Fondo Nacional de Garantías (FNG) demuestra las bondades de mantener el diseño actual de las garantías automáticas de riesgo compartido para las Mipymes. Dicha dinámica se verá reforzada con la aplicación de lo dispuesto en la Ley 795 de 2003, según la cual el FNG será vigilado por la Superintendencia Bancaria y con el fortalecimiento tecnológico que adelanta la entidad, particularmente en gestión de riesgo.

Para aprovechar la fortaleza del FNG, y hacer un uso más eficiente de la red de fondos regionales, se ampliará la cobertura a las Mipyme de otros sectores y regiones y se vinculará el patrimonio y la labor que adelanta el Fondo Agropecuario de Garantías al FNG

iii) Reformas legales y regulatorias

De la misma manera que es necesario apoyar el acceso al crédito de un número creciente de Mipymes, es indispensable crear mecanismos legales que permitan a los bancos y a los fondos de garantías contar con procesos ágiles para recuperar sus recursos ante el riesgo de incumplimiento de los deudores. El Gobierno Nacional evaluará las disposiciones legales y regulatorias vigentes con el fin de acelerar los procesos de liquidación de garantías.

iv) Apoyo y seguimiento a programas piloto adelantados a través de entidades financieras públicas

El Gobierno Nacional adelantará proyectos piloto por intermedio de fiduciarias públicas para demostrar la viabilidad de esquemas que facilitan el acceso al mercado financiero. Los patrimonios autónomos para atraer recursos, la constitución de negocios fiduciarios que generen economías de escala, así como la celebración de negocios fiduciarios con grandes empresas en donde se vinculen sus proveedores y distribuidores Mipyme, serán algunos de los mecanismos que se promoverán a través de entidades públicas especializadas.

v) Promoción de mayor información de las Mipyme a los mercados financieros

Una adecuada administración de los registros de crédito que manejan las centrales de riesgo y la existencia de calificadoras especializadas para las Mipyme son mecanismos necesarios para posibilitar y agilizar el acceso a los mercados financieros. La gestión pública en este aspecto se orientará a regular y vigilar que las bases de datos suministren información fidedigna, completa y oportuna, y a garantizar el fácil acceso de los agentes a esa información, bajo principios de confidencialidad ante terceros.

b) Instrumentos de apoyo no financieros

La promoción de Mipyme debe inscribirse dentro del marco creado por la Ley 590 de 2000. Esta ley creó estímulos tributarios para las microempresas que se constituyan con posterioridad a su expedición. Asimismo, creó el Fondo Colombiano de Modernización y Desarrollo Tecnológico de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fomipyme).

El Gobierno promoverá el desarrollo de las Mipymes a partir de la normatividad y la institucionalidad existentes. Se mantendrán los mecanismos de cofinanciación de Fomipyme, el *Programa nacional de productividad y competitividad* y el *Programa de competitividad y desarrollo tecnológico productivo* del Sena. Además, el Gobierno promoverá programas específicos de apoyo a la vocación empresarial y fortalecerá la competitividad de las Mipyme en dos frentes: acceso a mercados y fortalecimiento de la capacidad empresarial. Para ello impulsará programas que desarrollen competencias empresariales básicas en los microempresarios y contribuyan a la diversificación productiva y a la generalización de mayor valor agregado de los productos, financiados a través del micro empresariales; los cuales serán financiados con recursos provenientes del Fomipyme. Los proyectos serán estructurados a partir de la demanda de servicios de los microempresarios organizados por renglones productivos y ubicación geográfica.

De igual manera se desarrollarán programas y proyectos que vinculen a los microempresarios con nuevos mercados, estableciendo alianzas comerciales y desarrollo de marketing de los productos. De esta manera se busca fortalecer estas organizaciones, incrementar su capacidad de negociación y generar economías de escala.

Así mismo, como instrumento de coordinación de la política, se establecerá el *Sistema nacional de apoyo y promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas*, el cual estará conformado por las entidades públicas del Gobierno que diseñan y ejecutan las políticas de apoyo y regulación de las Mipyme, los organismos de concertación creados por la Ley 590 de 2000, las entidades privadas que atienden a los empresarios y los diversos gremios que representan a los empresarios del sector. Para el caso específico de la microempresa rural, se desarrollará el programa a través del Pademer.

7. Calidad de vida urbana

Con las políticas de mejoramiento de la calidad de vida urbana se pretende promover una sociedad más equitativa, en la cual los habitantes de las ciudades tengan un mayor acceso a vivienda, servicios y bienes públicos de calidad) En particular, el acceso a bienes públicos y a un equipamiento urbano adecuado (bibliotecas, parques, etc)) constituye una forma integral de crear equidad, no sólo porque es más expedita que otras estrategias redistributivas, sino porque propicia la interacción entre individuos de diversos grupos socioeconómicos.

Factores como la alta concentración de la propiedad de la tierra, la retención del suelo habilitado, los desequilibrios en el mercado de vivienda, la ocupación de zonas sin servicios y de alto riesgo y, en general, la debilidad en el ordenamiento del territorio en el nivel local y regional, caracterizan la problemática urbana de las principales ciudades del país. Para corregir estos problemas, además de las políticas enunciadas en el capítulo de impulso a la vivienda y a la construcción, el Gobierno Nacional promoverá una serie de programas y políticas para el desarrollo equilibrado de las ciudades.

a) Política habitacional

La superación del problema habitacional y la erradicación de la urbanización ilegal es una responsabilidad de las administraciones municipales que requiere la coordinación entre los diferentes niveles de Gobierno. Para ello, se fortalecerá el *Sistema nacional habitacional* a través de la revisión del marco legal e institucional del sistema nacional y del diseño de sistemas homogéneos y transparentes para asignación de recursos y para el otorgamiento de subsidios de vivienda.

La política habitacional se adelantará en el contexto del ordenamiento territorial, para lo cual se revisarán y ajustarán los planes de ordenamiento territorial. De esta manera la vivienda se integrará con los planes de gestión urbana y con los elementos estructurantes del territorio como el espacio público, la calidad ambiental, la movilidad y el transporte, y los servicios públicos domiciliarios.

i) Descentralización y regionalización

El Gobierno Nacional promoverá agendas conjuntas con las ciudades y las áreas metropolitanas para fortalecer los planes habitacionales urbanos y rurales, y fomentará la conformación de áreas metropolitanas

o ciudades región. En este sentido, el Gobierno Nacional facilitará y estimulará la integración de recursos gubernamentales y cooperará con el desarrollo de los instrumentos de planeación y gestión.

ii) Calidad de la vivienda

Para garantizar la calidad de los proyectos habitacionales se desarrollarán instrumentos y mecanismos de control. El Gobierno Nacional diseñará y reglamentará, con la participación de las entidades territoriales y la academia, los sistemas de homologación, regulación y control que garanticen una adecuada calidad de la vivienda. Las entidades territoriales deberán asumir la responsabilidad de control que les corresponde según la normatividad vigente.

iii) Participación ciudadana

Se promoverán las mesas regionales de planificación y las redes de veedurías regionales y locales. Adicionalmente, se incluirá dentro del *Sistema de información nacional de vivienda y entorno urbano* un módulo específico que proporcionará información transparente sobre la adjudicación de los subsidios familiares de vivienda (SFV) y que podrá ser consultado por todos los ciudadanos interesados.

b) Información para la gestión urbana

i) Formación y actualización catastral

Con el propósito de contar con la información básica para el fortalecimiento de las finanzas municipales y el ordenamiento territorial, se fortalecerán los procesos de formación y actualización catastral, priorizando la formación de predios de propiedad pública, ejidos y baldíos. Para tal efecto, el Gobierno Nacional, por intermedio de Fonade, diseñará los mecanismos financieros que permitirán a los municipios adelantar dichos procesos. Para el año de 2006, bajo la coordinación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), se espera tener actualizado la totalidad del catastro urbano del país y el deslinde de entidades territoriales.

ii) Levantamiento de cartografía digital básica

El Gobierno Nacional fortalecerá las acciones tendientes a producir información cartográfica y a actualizar la existente. En el año 2006, el Igac contará con el 100% de la cartografía básica digital del país a escala 1:100.000, como mínimo con el 60% de la cobertura del país a escalas 1:10.000 y 1:25.000 y con la cartografía digital de todas las cabeceras urbanas a escala 1:2.000. Así mismo, en el 2006 contará con el 100% de la cartografía temática digital correspondiente a los estudios geográficos básicos para los procesos de ordenamiento territorial y la definición de políticas de desarrollo sostenible.

iii) Seguimiento e indicadores urbanos

El Gobierno Nacional implementará el *Sistema de información de vivienda y entorno urbano*. Los municipios y distritos deberán organizar los expedientes urbanos con información georreferenciada vinculada a la Red Geodésica Nacional. Adicionalmente, promoverá alianzas estratégicas entre las oficinas de catastro del país, las oficinas de planeación municipal y departamental, y las lonjas de propiedad raíz con el fin de implementar observatorios del suelo y del mercado inmobiliario.

c) Ordenamiento territorial y evaluación ambiental estratégica

i) Asistencia técnica a las entidades territoriales

Se harán los ajustes pertinentes a la Ley 388 de 1997 en lo que concierne a los trámites, la aplicación de instrumentos de gestión urbana y la generación de oferta de tierra urbanizable. A su vez, se incentivarán las asociaciones de municipios con afinidades regionales para la implementación de los planes de ordenamiento. Finalmente, se prestará asistencia técnica a los municipios que aún no han aprobado sus POT y a las entidades territoriales para la ejecución de macroproyectos urbanos y actuaciones urbanas integrales.

ii) Racionalización de normas y trámites relacionados con el desarrollo territorial

Con el propósito de disminuir los costos de transacción, facilitar el ordenamiento territorial y disminuir el costo de la tierra, el Gobierno Nacional expedirá el estatuto de ordenamiento territorial y urbanización, el cual compilará y armonizará toda la legislación vigente sobre los temas relacionados con el desarrollo territorial y urbano, la propiedad inmobiliaria y los trámites y permisos relacionados con el negocio de la construcción.

iii) Evaluación ambiental estratégica

Se harán evaluaciones ambientales estratégicas de ciudades grandes e intermedias a partir de la sistematización de los planes de ordenamiento territorial. De igual forma, se definirán procedimientos estandarizados para la medición y el registro de la calidad del aire. Se promoverá el montaje de redes de calidad del aire para los municipios de más de 250.000 habitantes y se diseñará e implementará la norma de calidad de aire, la cual regulará de calidad de los combustibles y las emisiones por fuentes móviles.

d) Asentamientos humanos y entorno urbano

i) Arrendamiento como alternativa habitacional

Se fomentará el arrendamiento como solución habitacional y se impulsará este mercado a través del diseño de un nuevo régimen de alquiler de vivienda urbana. Dentro de los mecanismos que se reglamenten se contemplará el equilibrio de la relación contractual entre el propietario y tenedor.

ii) Rehabilitación integral de asentamientos humanos

El Gobierno Nacional apoyará a las entidades territoriales que acometan programas de regularización y rehabilitación integral de barrios, que se vinculen a programas de prevención y mitigación de riesgos, que logren la recuperación y puesta en valor del espacio público, disminuyan la contaminación y contemplen la dotación de equipamiento público comunitario.

iii) Mercado inmobiliario

El Gobierno Nacional establecerá mecanismos (legales o jurídicos) para corregir imperfecciones del mercado inmobiliario. Igualmente, revisará la normatividad existente sobre transacciones inmobiliarias, sobre la realización de avalúos y la propiedad horizontal.

iv) Titulación de la propiedad

El Gobierno Nacional fomentará los programas de titulación predial y formalización de la propiedad. Así mismo, impulsará la legalización de la propiedad de los predios contemplados en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989 y en la Ley 160 de 1994, y creará nuevos mecanismos de registro para agilizar y disminuir costos de transacción de la propiedad.

v) Incentivos para la renovación y el desarrollo urbano

El Gobierno Nacional otorgará incentivos tributarios para promover programas y proyectos de renovación urbana en las principales ciudades el país. En este sentido, se apoyará la participación privada en la financiación de proyectos y se darán incentivos para la vinculación de inmuebles en zonas que, si bien presentan un alto grado de deterioro social y físico, cuentan con potencial para la renovación.

vi) Mejoramiento del espacio público

Se acompañarán programas para la recuperación y mejoramiento de la calidad del espacio público en al menos cinco ciudades grandes. Estos programas incluirán el diseño y la ejecución de programas de ciclorrutas, la ampliación de áreas verdes y la adecuación de espacios recreativos. Los proyectos que tengan en cuenta el uso eficiente del espacio público, hábitat y desarrollo del entorno, tendrán una calificación mayor en el concurso de esfuerzo municipal dentro del programa de subsidio familiar de vivienda.

vii) Compilación y racionalización de normas y trámites relacionados con la vivienda

Con el propósito de disminuir los costos de transacción y el costo de la vivienda, el Gobierno expedirá por vía reglamentaria el estatuto de vivienda en el cual compilará y armonizará toda la legislación vigente sobre los temas relacionados con la vivienda, su financiación y comercialización, su calidad y los apoyos y beneficios otorgados por el Estado para ello.

viii) Promoción de una cultura urbana

Se promoverán acciones para fortalecer los mecanismos de participación e información ciudadana en los procesos de planificación urbana. Se priorizará la participación de comunidades en la formulación, ejecución y seguimiento de proyectos de interés general. Se acompañará

el diseño e implementación de programas de capacitación en asuntos ambientales y urbanos en tres frentes: educación formal, formación de docentes y gestión pública.

e) Estímulo a la innovación y al desarrollo tecnológico

El Gobierno Nacional impulsará, por intermedio del Sena, la investigación en tecnologías de la construcción con el fin de desarrollar modelos de materiales e insumos, la estandarización y modulación de elementos constructivos para reducir desperdicios, y la tecnificación y el uso de materiales y sistemas constructivos regionales. Estos programas serán cofinanciados por la industria y el Sena. De igual forma, con recursos del Fondo de Formación Profesional de la Industria de la Construcción que administra el Sena, se financiarán programas de capacitación técnica en construcción sismorresistente dirigidos a los trabajadores del sector.

Adicionalmente se promoverán y fomentarán esquemas de asociación mixta para la investigación y desarrollo en tecnologías en aumento de la productividad y mejoramiento de la calidad de la vivienda de interés social que permitan aumentar las condiciones de acceso a la vivienda y un razonable aprovechamiento de los recursos, reconociendo las singularidades urbano-regionales del país.

f) Atención a población desplazada por la violencia a causa del conflicto interno

El Gobierno Nacional formulará una nueva política de vivienda para la población desplazada. Para facilitar el retorno de los hogares, el Gobierno apoyará programas de mejoramiento o de adecuación de saneamiento básico. Así mismo, apoyará a las entidades territoriales que implementen programas de protección del derecho de la propiedad sobre bienes e inmuebles abandonados a causa del desplazamiento forzado y que planteen alternativas de alojamiento temporal, incluido el arrendamiento, para atender los desplazados.

8. Prevención y mitigación de riesgos naturales

Por su ubicación geográfica y sus condiciones topográficas y climáticas, Colombia presenta un alto grado de exposición a los desastres naturales. La evidencia muestra que, aproximadamente cada cinco años, ocurre un desastre natural de alto impacto en el país. Por lo tanto, la probabilidad de que ocurra un desastre de grandes proporciones durante el cuatrienio 2002-2006 es muy alta. Dadas las profundas implicaciones económicas y sociales de un evento de esta naturaleza, es imperativo definir un conjunto coherente de políticas encaminadas a prevenir o a mitigar los efectos del desastre por venir.

La población más pobre es generalmente la más afectada por los desastres naturales, no sólo por sus mayores propensiones a vivir y trabajar en las áreas de mayor riesgo, sino también por sus menguadas posibilidades de aseguramiento. Al Gobierno le cabe, entonces, por razones de equidad social, la responsabilidad de intervenir en la recuperación de las áreas afectadas. Este tipo de intervenciones provocan la desviación de ingentes inversiones hacia las zonas necesitadas lo que reduce la inversión en el resto el país.

Colombia cuenta con el *Sistema nacional para la prevención y atención de desastres* (SNPAD), que, a su vez, tiene el *Plan nacional para la prevención y atención de desastres* (PNPAD) y una estrategia interinstitucional para su ejecución en el corto y mediano plazo. Aunque el país es modelo en el ámbito Latinoamericano en la gestión de riesgos de origen natural y antrópico, existen varias debilidades que requieren acciones inmediatas. El conocimiento y la divulgación del nivel de vulnerabilidad de la población e infraestructura es inadecuado, sobre todo en las regiones. No existe un plan de contingencia financiero y la intención de reserva del Fondo Nacional de Calamidades no se ha materializado en la práctica[126]. Los recursos de los entes territoriales para este propósito son escasos o inexistentes, o se dirigen principalmente a la atención de emergencias.

a) Profundización del conocimiento en riesgos naturales y su divulgación

i) Fortalecimiento de la investigación sobre riesgos

En el marco de la *Estrategia de fortalecimiento de la ciencia, la tecnología y la educación para la reducción de riesgos y atención de desastres*, se creará una línea de investigación sobre amenazas, riesgos y desastres, y se adelantará al menos una convocatoria anual sobre estos temas, cofinanciadas con recursos aportados por las entidades interesadas.

ii) Diseño y puesta en marcha del sistema integrado de información del SNPAD

Se sistematizará el conocimiento disponible sobre amenazas, fragilidad y riesgos en las regiones de mayor vulnerabilidad) El sistema se hará accesible a la comunidad científica y el público en general como parte de la estrategia de *Gobierno en Línea*.

iii) Ampliación y actualización de redes de monitoreo y alerta

Se actualizará el 20% de las redes, se ampliará en 44 estaciones automáticas la red hidrometeorológica nacional y se establecerá un observatorio nacional de vigilancia para *tsunamis* que cubra la Costa Pacífica nariñense. Se gestionarán recursos para actualización y ampliación de la Red Sísmica Nacional, en 75 estaciones.

b) Inclusión de la prevención y mitigación de riesgos en la planificación y la inversión territorial y sectorial

i) Fortalecimiento de los procesos de planificación territorial y sectorial

Se continuará con la estrategia integral de acompañamiento a los municipios para el manejo adecuado de amenazas naturales en los POT y planes locales de emergencia, alcanzando al menos 150 municipios de zonas de alto riesgo. Para el fenómeno El Niño se acompañará la formulación de planes de mitigación y contingencia por escasez de agua en los 346 municipios de alto riesgo.

ii) Reducción de la vulnerabilidad de poblaciones ante sismos, *tsunamis* e inundaciones

Se dará prioridad a la microzonificación sísmica de ciudades capitales mayores de 100.000 habitantes ubicadas en zonas de alta amenaza sísmica tales como Bucaramanga, Cúcuta, Villavicencio, Pasto y Yopal. Igualmente, se diseñará e implementará el *Plan de contingencia contra tsunamis* en la costa nariñense. Se elaborarán los mapas de amenaza local de los 30 municipios que, según el Ideam, presenten los mayores riesgos de inundación.

El Gobierno Nacional, de acuerdo con sus competencias, podrá financiar la terminación de la canalización y adecuación de los arroyos que amenazan con desastres. En el mismo sentido desarrollará programas para sus ejes ambientales.

iii) La reubicación de población en alto riesgo

Se continuará apoyando los proyectos de vivienda para la reubicación de población en peligro. Se dará un tratamiento especial, en la asignación de subsidios de vivienda de interés social, a los proyectos de reubicación de los habitantes de zonas de alto riesgo y reforzamiento estructural.

iv) Reforzamiento estructural de edificaciones indispensables

En cumplimiento de las disposiciones de la Ley 400 de 1997 y de los plazos estipulados en la Ley 715 de 2001 para las instituciones prestadoras de salud, el Ministerio de Salud diseñará e implementará una estrategia de asistencia técnica y cofinanciación con el fin de evaluar la vulnerabilidad sísmica de todas las instituciones de salud y reforzar estructuralmente las instituciones de máxima tecnología en las zonas de alto riesgo.

v) Prevención de loteos en zonas no planificadas

Con el fin de evitar los asentamientos humanos en zonas no previstas para tal fin por los planes de ordenamiento territorial, los notarios se abstendrán de correr escrituras de parcelación, subdivisión y loteo hasta comprobar la existencia de la respectiva licencia, la cual deberá protocolizarse dentro de la escritura.

c) Reducción de la vulnerabilidad financiera del Gobierno ante desastres

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrán a su cargo la definición de las responsabilidades del Gobierno y la financiación de la rehabilitación y reconstrucción con posterioridad a un desastre natural. Planeación Nacional y el Ministerio adelantarán estudios y medidas regulatorias para optimizar el

126 Las contingencias por terremotos oscilan entre 400 mil millones y 1,2 billones de pesos, y por inundaciones en 20.000 millones de pesos.

aseguramiento de los bienes públicos y para incentivar el aseguramiento masivo de bienes privados.

9. Fortalecimiento de grupos étnicos

La Constitución de 1991 establece que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana. En desarrollo de ese principio constitucional, se han llevado a cabo importantes avances legislativos, entre ellos la Ley 21 de 1991 que aprueba el Convenio Internacional 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales respaldado por la OIT. 127 Tanto la Ley como el Convenio reconocen las aspiraciones de estos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones. En Colombia se tienen identificados como etnias a los indígenas, los afrocolombianos, los raizales y los rom (gitanos).

Históricamente, los grupos étnicos han sido víctimas de la marginalización y discriminación racial, social, política, económica y cultural. Las condiciones que enfrentan actualmente siguen siendo desfavorables en relación con el resto de la población colombiana. Estos grupos se encuentran marginados de los beneficios del desarrollo, con un bajo nivel de vida expresado en términos de pobreza, inequidad, violencia, desplazamiento, discriminación, debilidad en su formación de capital humano y fragmentación del tejido social. En comparación con el resto de la población, estos grupos registran mayores índices de pobreza, analfabetismo y mortalidad.

Para estos grupos étnicos, el Gobierno Nacional desarrollará una estrategia orientada a superar la pobreza y las inequidades sociales, legales, políticas, económicas y culturales que los afectan; al fortalecimiento de su participación y autonomía; al fortalecimiento de su identidad cultural; y al reconocimiento, respeto y valoración por parte del conjunto de la sociedad colombiana. El Ministerio del Interior, en coordinación con los demás ministerios, será el encargado de definir y diseñar las políticas conducentes a elevar su nivel de vida y garantizar su participación en las decisiones que les atañen. La estrategia contemplará también el acceso, protección y titulación de sus territorios, la ampliación del programa de emisoras comunitarias y el acceso al espectro electromagnético[128].

Los procesos legislativos que se desarrollen buscarán garantizar el derecho al desarrollo propio de cada grupo, el fortalecimiento de sus valores culturales, reconocimiento de su lengua, la educación acorde con sus particularidades culturales y el fomento de la participación de acuerdo con sus formas de organización. Así mismo se adoptarán medidas particulares para cada grupo étnico.

a) Indígenas

La población indígena asciende a 785.356 habitantes. Son 82 pueblos o grupos, hablan 64 lenguas diferentes y habitan en la mayoría de los departamentos del país. Los 638 resguardos legalmente constituidos ocupan 27% del territorio nacional, con un total de 31,3 millones de hectáreas tituladas a su favor. Sólo 13% de la población indígena vive en territorios sin titular como resguardo[129].

El mayor peso poblacional indígena se encuentra en zonas de importancia ambiental: la Amazonia, la Orinoquia, el Litoral Pacífico, La Guajira, Cauca y la Sierra Nevada de Santa Marta. El 90% de los indígenas habitan en zonas rurales y sufren problemas similares a los de la población campesina: violencia, desplazamiento, créditos insuficientes, falta de vías de comunicación, aislamiento y barreras culturales, entre otros. Esta problemática se agrava con la debilidad institucional para la planificación y administración de los recursos, especialmente los transferidos por la Nación.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con las comunidades indígenas serán las siguientes:

• Avanzar en el proceso de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, mediante la adquisición de predios, priorizando las comunidades más vulnerables y las que se hallen en zona de conflicto.

• Avanzar en programas de conservación, aprovechamiento y uso sostenible de los recursos naturales en los territorios indígenas en armonía con sus planes de vida. El saneamiento de resguardos será utilizado como estrategia de conservación y recuperación ambiental en aquellos sitios donde coincidan Parques Nacionales Naturales, Resguardos Indígenas y cuencas abastecedoras de agua para el consumo humano y la producción agropecuaria.

• Diseñar una estrategia de prevención y atención del desplazamiento forzado y de la violación a sus derechos humanos, colectivos y culturales. Apoyar y difundir las experiencias de resistencia pacífica contra el conflicto armado. Se introducirá la variable étnica dentro de las estadísticas y registros nacionales sobre los impactos del conflicto armado.

• Completar el catálogo de los derechos indígenas mediante desarrollos legislativos en materias como la jurisdicción especial, la prestación de servicios de salud y educación, la consulta previa, los recursos naturales, el régimen de los derechos de propiedad cultural, intelectual y acceso a los recursos[130], entre otros con la participación y concertación de sus autoridades tradicionales y organizaciones representativas.

• Dar cumplimiento a los convenios y tratados internacionales para un cabal desarrollo de los derechos de los Pueblos Indígenas.

• Mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, en desarrollo del artículo 56 transitorio de la Constitución Política, reglamentar los territorios indígenas como entidades territoriales en aspectos fiscales, de funcionamiento y de coordinación con las demás entidades territoriales.

• En los departamentos con población indígena se tendrán en cuenta proyectos de etnosalud, etnoeducación y saneamiento básico de las comunidades indígenas, en la distribución del cupo regional asignado al departamento.

b) Afrocolombianos

La población afrocolombina enfrenta condiciones económicas y sociales marcadamente inferiores a los del resto de la población. Las estadísticas existentes señalan elevados porcentajes de analfabetismo, deserción e inequidad en el acceso a los servicios de educación y salud) En Chocó, donde la población es mayoritariamente negra, el Indice de Pobreza Humana (IPH) está diez puntos porcentuales por encima del promedio nacional y el porcentaje de población que carece de servicio sanitario es de 74% frente a un promedio nacional de 24%. En lo institucional, las entidades carecen de sistemas de planificación, registran altos índices de burocratización y presentan bajos resultados en la gestión, administración y ejecución de los planes de desarrollo[131].

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha con relación a la población afrocolombiana serán las siguientes:

• Desarrollar una política orientada a la superación de la marginalización, las desigualdades sociales, económicas, culturales, así como al desarrollo de su participación y autonomía como grupo étnico, desde una perspectiva de género, generacional y territorial, que le permita el fortalecimiento de su identidad cultural y el reconocimiento y valoración por la sociedad colombiana de sus aportes a la construcción del país y a la consolidación del Estado.

• Desarrollar indicadores e instrumentos que permitan un mayor conocimiento y evaluación de sus condiciones socioeconómicas y culturales. Para ello, se establecerá la variable étnica afrocolombiana en el próximo censo nacional de población.

• Fortalecer y continuar el Programa de Etnoeducación y la Cátedra de Estudios Afrocolombianos, desde una perspectiva de la diversidad étnica

---

127 La utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

128 Ley 335 de 1996, artículo 20, parágrafo 2°.

129 De acuerdo con las cifras del Dane para 2002.

130 Convenio sobre la Diversidad Biológica, suscrito el 15 de junio de 1992, adoptado por Colombia mediante Ley 165 de 1994;

Decisión 391 de julio 2 de 1996 de la Comunidad Andina de Naciones "Régimen común sobre acceso a los recursos genéticos"; Ley 243 de 1995 ratifica el Acta de 1978 de la Organización Mundial para la Protección de Obtención de Variedades Vegetales, UPOV, entre otros.

131 Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década, Bogotá, 2002, DNP.

y cultural del país. Se continuará apoyando el Fondo de Créditos Condonables de Comunidades Negras.

• Velar por la inclusión del componente afrocolombiano en los programas de derechos humanos que adelanta el Gobierno Nacional. Así mismo, se promoverán programas de protección, prevención, retorno, reubicación y reconstrucción social y atención del desplazamiento en comunidades afrocolombianas.

• Avanzar en el proceso de titulación colectiva de los territorios ancestrales, que comprenden las tierras baldías de las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico y aquellas que han venido siendo ocupadas por comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción en otras zonas del país y cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 70 de 1993.

• Realizar un diagnóstico sobre la necesidad de tierras en zonas distintas a la zona del Pacífico para adelantar programas de reforma agraria y apoyar la formulación y ejecución de una estrategia de desarrollo productivo sostenible para las comunidades negras en los territorios titulados. Igualmente se implementará, con el apoyo de las entidades territoriales, una política de legalización y titulación de predios urbanos en zonas subnormales

• Reglamentar los capítulos IV, V y VII de la Ley 70 de 1993, orientados al uso de la tierra y protección de los recursos naturales, mineros y ambientales, y a la planeación y fomento del desarrollo económico y social.

• Implementar el Plan Nacional de Desarrollo de la población afrocolombiana, *Hacia una nación pluriétnica y multicultural*, formulado por el Departamento Nacional de Planeación en 1998.

• Concertar con las comunidades afrocolombianas un plan de desarrollo integral a largo plazo en cumplimiento de la Ley 70 de 1993. Las demandas y ofertas de cooperación internacional que se gestionen estarán enmarcadas en el citado plan.

• Velar por el cumplimiento de lo establecido en el artículo 55 de la Ley 70 en el sentido de que los beneficios del sistema financiero y crediticio se hagan extensivos a las comunidades afrocolombianas posibilitando la creación de formas asociativas y solidarias de producción.

• Impulsar políticas y procesos de ordenamiento territorial que respondan a la diversidad ambiental, étnica y cultural de la población afrocolombiana.

c) Raizales de San Andrés, Providencia y Santa Catalina

La población raizal ha sido afectado por los procesos migratorios de continentales y extranjeros hacia el Archipiélago, hasta el punto de que San Andrés es hoy en día la isla de mayor densidad poblacional del Caribe (aprox. 1.969 habitantes por Km^2). Según los datos del DANE, la población del departamento Archipiélago de San Andrés ascendía a 57.324 personas, de las cuales el 42,6% se definió como raizal (24.444 personas).

Los asuntos poblacionales se han convertido en uno de los problemas más complejos del Archipiélago no sólo por el impacto sobre este grupo étnico, sino por el deterioro de las condiciones de vida, expresado en términos del incremento de la pobreza e indigencia, déficit de vivienda, insuficiencia en la cobertura de los servicios de agua y energía, incremento del desempleo y de la delincuencia y deterioro ambiental generalizado.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con el grupo étnico raizal serán las siguientes:

• Promover los procesos de organización del grupo étnico raizal con el fin de fomentar su participación en la toma de decisiones fundamentales para el Archipiélago en las fases de planeación, ejecución y evaluación, así como en los procesos de veeduría y control social.

• Avanzar en los instrumentos legales para desarrollar los artículos 7, 310 y 337 de la Constitución de 1991 que posibilitan el desarrollo de normas especiales para los grupos étnicos y para el Archipiélago.

• Propiciar la consulta y concertación con las organizaciones de la comunidad de las medidas administrativas y legislativas: planes de ordenamiento territorial, planes de vivienda, políticas poblacionales, proyectos de infraestructura y de desarrollo, entre otros. Para ello se fortalecerán los instrumentos de participación y se impulsará la Consejería Presidencial para Asuntos Étnicos.

d) Rom (Gitano)

Las características básicas que distinguen a los rom como un grupo étnico independiente son, entre otras, la idea de un origen común y de una historia compartida, la larga tradición nómada, la utilización cotidiana y corriente de su idioma propio (el romanó, romanés o romaní), las funciones cotidianas de la familia extensa, especialmente en lo que actividades económicas se refiere, la vigencia de un conjunto de normas tradicionales así como de instituciones que regulan la aplicación de su derecho interno, conocido como la *Kriss Romaní* o ley gitana.

Se estima el número de gitanos con ciudadanía colombiana están entre 5.500 y 8.000 personas. Las principales *kumpaniyi* o agrupaciones de familias extensas se localizan en ciudades como Cúcuta (barrio Atalaya, Chapinero, Comuneros, La Victoria y Motilones), Girón (barrio Poblado), Bogotá (barrios Galán, San Rafael, La Igualdad, Primavera, Nueva Marsella y Bella Vista), Cartagena (barrio La Troncal), Cali (barrio El Jardín) y Barranquilla.

Las principales estrategias que el Gobierno Nacional pondrá en marcha en relación con el grupo étnico rom serán las siguientes:

• Avanzar en los desarrollos legislativos, que reconozcan sus derechos, incluyendo el de sus prácticas consuetudinarias de resolución de conflictos y justicia y la validación de sus autoridades tradicionales -Consejo de Mayores o *Kriss Romani*- sobre el ámbito de su comunidad -*kumpaniyi*- (agrupación de familias por ciudad) y *Vitsa* (Clan). Dichos desarrollos legislativos se realizarán con la participación de este grupo étnico.

• Promover programas y proyectos orientados a mejorar sus condiciones de vida; y el acceso a la educación en todos sus niveles; su inclusión en el régimen subsidiado de salud, y a programas de vivienda de interés social, que les garantice una vivienda digna acorde con su tradición cultural.

10. Promoción al deporte

Para el fortalecimiento del deporte, la recreación y la educación física se reestructurarán los procesos de organización, planeación y evaluación, con el fin de masificar la práctica de la actividad física, optimizar el uso de los recursos y lograr un mayor seguimiento de los programas y proyectos del sector. Para esto, se prestará especial atención al *Sistema nacional de información.* V. Promoción al deporte

Para el fortalecimiento del deporte, la recreación y la educación física se reestructurarán los procesos de organización, planeación y evaluación, con el fin de masificar la práctica de la actividad física, optimizar el uso de los recursos y lograr un mayor seguimiento de los programas y proyectos del sector. Para esto, se prestará especial atención al *Sistema nacional de información del deporte*, que apoye la formación, fomente la investigación, compile las necesidades fundamentales por región y logre, entre otros aspectos, identificar los escenarios deportivos y el estado en que se encuentran. Basándose en esto y en otros criterios como población y características ambientales, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales diseñarán la *Política nacional de infraestructura deportiva, recreativa y de educación física.*

Así mismo se adelantarán acciones encaminadas a fortalecer la gestión, calidad y evaluación de los entes que conforman el *Sistema nacional deportivo*, profundizar su descentralización y apoyar a la sociedad para que mediante la cultura física se adquieran hábitos saludables y se contribuya a la formación de comunidad. Entre ellas se encuentran:

• Implementación del *Plan sectorial del deporte.*

• Apoyo a la preparación, organización, construcción, adecuación y dotación de los escenarios para la realización de los XVIII Juegos Deportivos Nacionales que van ha realizarse en Bogotá y Cundinamarca en el año 2004, los XV Juegos Bolivarianos en Armenia y Pereira en 2005 y los XX Juegos Centroamericanos y del Caribe en Cartagena y Barranquilla en 2006.

• Consolidación del proceso de descentralización dotando a los municipios con herramientas para desarrollar programas autónomos.

• Búsqueda de un programa de seguridad social para los deportistas.

• Incentivos a las glorias del deporte, pioneros y deportistas medallistas en campeonatos mundiales oficiales reconocidos por el Comité Olímpico Colombiano o medallistas en juegos olímpicos.

• Apoyo a los deportistas para que puedan participar en condiciones adecuadas en los certámenes de naturaleza olímpica.

• Fortalecimiento de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la actividad deportiva para elaborar planes estratégicos de formación y entrenamiento por modalidad, de acuerdo con las proyecciones regionales, nacionales e internacionales.

• Fortalecimiento del *Programa nacional de ciencias aplicadas al deporte y prevención y control al dopaje*, que aspira a prestar el apoyo científico en el proceso de preparación y competencia de los seleccionados nacionales, dentro de los principios éticos y virtudes que emanan de la actividad deportiva y los límites propios de la salud del deportista.

• Mejoramiento de la capacidad de gestión de la gerencia deportiva, con el fin de contar con las herramientas adecuadas para que las decisiones se basen en criterios técnicos y se implementen procesos transparentes de seguimiento y control.

• Construcción y dotación de los escenarios deportivos, centros de alto rendimiento, recreovías y de la Casa Nacional del Deporte, para aumentar la cobertura a más de cuatro millones de habitantes.

n del deporte, que apoye la formación, fomente la investigación, compile las necesidades fundamentales por región y logre, entre otros aspectos, identificar los escenarios deportivos y el estado en que se encuentran. Basándose en esto y en otros criterios como población y características ambientales, el Gobierno Nacional y las entidades territoriales diseñarán la *Política nacional de infraestructura deportiva, recreativa y de educación física.*

Así mismo se adelantarán acciones encaminadas a fortalecer la gestión, calidad y evaluación de los entes que conforman el *Sistema nacional deportivo*, profundizar su descentralización y apoyar a la sociedad para que mediante la cultura física se adquieran hábitos saludables y se contribuya a la formación de comunidad. Entre ellas se encuentran:

• Implementación del *Plan sectorial del deporte.*

• Apoyo a la preparación, organización, construcción, adecuación y dotación de los escenarios para la realización de los XVIII Juegos Deportivos Nacionales que van ha realizarse en Bogotá y Cundinamarca en el año 2004, los XV Juegos Bolivarianos en Armenia y Pereira en 2005 y los XX Juegos Centroamericanos y del Caribe en Cartagena y Barranquilla en 2006.

• Consolidación del proceso de descentralización dotando a los municipios con herramientas para desarrollar programas autónomos.

• Búsqueda de un programa de seguridad social para los deportistas.

• Incentivos a las glorias del deporte, pioneros y deportistas medallistas en campeonatos mundiales oficiales reconocidos por el Comité Olímpico Colombiano o medallistas en juegos olímpicos.

• Apoyo a los deportistas para que puedan participar en condiciones adecuadas en los certámenes de naturaleza olímpica.

• Fortalecimiento de los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de la actividad deportiva para elaborar planes estratégicos de formación y entrenamiento por modalidad, de acuerdo con las proyecciones regionales, nacionales e internacionales.

• Fortalecimiento del *Programa nacional de ciencias aplicadas al deporte y prevención y control al dopaje*, que aspira a prestar el apoyo científico en el proceso de preparación y competencia de los seleccionados nacionales, dentro de los principios éticos y virtudes que emanan de la actividad deportiva y los límites propios de la salud del deportista.

• Mejoramiento de la capacidad de gestión de la gerencia deportiva, con el fin de contar con las herramientas adecuadas para que las decisiones se basen en criterios técnicos y se implementen procesos transparentes de seguimiento y control.

• Construcción y dotación de los escenarios deportivos, centros de alto rendimiento, recreovías y de la Casa Nacional del Deporte, para aumentar la cobertura a más de cuatro millones de habitantes.

La legitimidad del Estado ha sido lesionada por la corrupción, el clientelismo y la politiquería Encuestas recientes indican que el porcentaje de ciudadanos que no están satisfechos con la democracia y que desconfía del Congreso y de las instituciones públicas es uno de los más altos en América Latina. A esto se suma, la confusión de competencias entre niveles de gobierno y la inadecuada estructura de la administración pública, que han favorecido la ineficiencia e impedido el logro de resultados sociales tangibles a pesar del aumento en el gasto público y la descentralización.

Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional está comprometido con la reforma a la administración pública y las relaciones interregionales, así como con la búsqueda de una mayor articulación entre la descentralización y el ordenamiento territorial del país. Todo ello con el fin de incrementar la gobernabilidad de las entidades territoriales e impulsar el crecimiento social y económico sostenible.

Adicionalmente, el Gobierno será austero. Los recursos del Estado serán utilizados de manera más eficiente, se ahorrará donde sea posible y conveniente, y se dará una lucha permanente contra la corrupción. Los ciudadanos deben exigir una rendición de cuentas a sus gobernantes y denunciar casos de despilfarro y corrupción. Así mismo, todas sus actuaciones se darán dentro del marco de las normas jurídicas. Estas reformas tendrán un carácter integral y estarán guiadas por los siguientes objetivos.

1. Renovación de la Administración Pública

La administración pública colombiana se caracteriza por una estructura dispersa, con ausencia de prioridades, con bajo grado de articulación entre los tres niveles básicos de gobierno y con un nivel de eficiencia por debajo de los niveles deseables y factibles. El Estado colombiano ha perdido su vocación productiva al reducir espacio para la inversión pública; es disperso en su estructura central; padece de atrasos en materia de transparencia y de control interno; ha ignorado sistemáticamente las demandas de la ciudadanía; y carece de sistemas formales de gestión por resultados.

Así, el Gobierno Nacional se ha comprometido con una renovación de la administración pública que persigue tres objetivos fundamentales: Participación ciudadana, Estado gerencial y profundización de la descentralización.

a) Participación ciudadana

El fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición, la ejecución y la vigilancia de las tareas públicas es una prioridad del Estado Comunitario. El ciudadano no sólo es usuario de los servicios del Estado, sino que es parte activa en la construcción social a través de los procesos integrales de ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones públicas.

El Gobierno impulsará la formación de veedurías comunitarias en todas las actividades de la administración. Se creerán veedurías que velen por la transparencia en la gestión estatal y denuncien las conductas irregulares de los administradores públicos. Las veedurías ciudadanas se organizarán en los niveles nacional, departamental y municipal, con participación de las cámaras de comercio, las universidades, las agrupaciones gremiales y las comunidades. El Decreto 2170 de 2002 sobre contratación pública constituye un primer paso en la implementación de políticas de control social a los dineros públicos.

El Gobierno estimulará la participación ciudadana y su relación con la administración pública tanto a escala local como nacional. Los consejos comunales de gobierno serán uno de los mecanismos principales de participación. Se procurará que los ciudadanos tengan acceso en tiempo real a la información pública relacionada con el empleo público, las cuentas fiscales, los procesos de contratación administrativa y la ejecución de la inversión pública. Así, se establecerá un marco legal que obligue al suministro y publicidad de la información y al seguimiento y control de calidad de lo publicado. Así mismo, se establecerán las acciones jurídicas, administrativas, disciplinarias y fiscales en caso de incumplimiento de lo anunciado.

b) Estado Gerencial

La creación de un Estado Gerencial es otro objetivo prioritario del programa de la *Renovación de la Administración Pública*. En busca de este objetivo, se pondrán en marcha un conjunto de reformas tendientes a la construcción de una nueva cultura gerencial de administración de lo público. Las reformas implican: a) austeridad; b) eficacia, eficiencia; productividad y gestión por resultados, y c) transparencia y lucha contra la corrupción.

i) Austeridad

La acción general de toda la gestión pública estará enmarcada en un riguroso plan de austeridad dirigido por la Presidencia de la República, con la coordinación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación Se reducirán los gastos generales, los costos de aprovisionamiento, los gastos permanentes, y se racionalizará el uso de los activos y bienes de la Nación.

En este sentido, se implantará una serie de *reformas verticales* llamadas así pues el alcance de cada una estará circunscrito a un sector determinado de la administración central (ej. un ministerio y sus entidades adscritas y vinculadas). El objetivo es aumentar la eficiencia en la gestión mediante una recomposición de la planta y un ajuste de la estructura hacia las labores misionales y necesarias. El Gobierno en su totalidad se encuentra comprometido con una meta de reducción de los costos de funcionamiento de aproximadamente 20% y una razón de 70:30 entre los funcionarios dedicados al cumplimiento de tareas misionales y aquellos encargados de tareas administrativas o de apoyo.

El proceso de renovación de la administración a través de las reformas verticales sigue las directrices establecidas en la Directiva Presidencial No. 10 de 2002, las cuales indican:

• Repensar el papel que debe cumplir el Estado en el sector;

• Diseñar una estructura organizacional para la entidad cabeza de sector, coherente con sus obligaciones redefinidas, en función de la nueva concepción sectorial;

• Diseñar para el sector en su conjunto una red institucional coherente con el ejercicio eficaz y eficiente de las funciones de carácter misional que el Estado deba ejercer en el sector;

• Racionalizar, sobre la base de los puntos anteriores, la planta de personal de la administración pública y, en consecuencia, reducir los gastos de funcionamiento del aparato estatal, de manera que puedan liberarse recursos factibles de reasignarse a actividades de provisión de bienes y prestación de servicios a los ciudadanos.

Las reformas verticales plantean también la reestructuración de al menos treinta entidades del sector descentralizado bajo la premisa de que su permanencia depende de su viabilidad financiera.

La estrategia social del programa de *Renovación de la administración pública* prevé un acompañamiento a la población afectada. Los Planes de Protección Laboral (PPL) comprenden los siguientes elementos:

• *Indemnizaciones legales*. Habrá lugar a pagar las indemnizaciones legales correspondientes, conforme a la legislación vigente y a las convenciones colectivas aplicables a los empleados de carrera y a los trabajadores oficiales respectivamente.

• *Reconocimiento económico.* Se hará un reconocimiento económico consistente en un porcentaje de la asignación básica más 50% del aporte a la seguridad social en salud, a los empleados de libre nombramiento y remoción y provisionales que vean suprimido su empleo como consecuencia del programa.

• *Rehabilitación profesional y técnica.* Se elaborarán programas de rehabilitación profesional y técnica (RPT), dirigidos a prestar orientación y asistencia psicosocial, facilitar la recalificación, colaborar en la intermediación, y promover el autoempleo de los ex funcionarios afectados.

• *Protección especial.* Se establecerán los criterios necesarios para garantizar la estabilidad laboral de las madres cabeza de familia sin alternativa económica, de los discapacitados y de los funcionarios próximos a jubilarse

Estas medidas de austeridad son de carácter obligatorio y se adoptarán de manera inmediata. Los ministerios y departamentos administrativos revisarán y serán responsables de los logros de las entidades que hacen parte de su red institucional y del programa de renovación del Estado en su respectivo sector.

En el contexto de las reformas verticales, y hasta el año 2006, los cargos que queden vacantes como consecuencia de la jubilación o pensión de vejez de los servidores públicos serán suprimidos, salvo que el cargo vacante resulte necesario conforme al estudio técnico que así lo justifique. Los recursos generados a partir de este ahorro se invertirán prioritariamente en las indemnizaciones legales a que haya lugar y en los planes de protección laboral (PPL).

ii) Eficacia, eficiencia, productividad y gestión por resultados

La concepción de Estado Gerencial comprende igualmente *conceptos y prácticas de gerencia moderna* para la gestión de las entidades públicas. En este sentido se adelantará una serie de políticas identificadas como cruciales para un mejor funcionamiento del sector público y la sostenibilidad de las finanzas del Estado y que involucran nociones como el presupuesto orientado por resultados, el mejoramiento continuo y el incremento de la productividad.– Estas medidas, denominadas *reformas transversales*, influyen en todas las estructuras del Estado y deberán ser acogidas por todas las entidades del Gobierno Nacional.

Entre estas *reformas transversales* se destacan; a) una reforma al sistema de empleo público; b) una reforma al sistema de contratación pública; c) la creación de una estrategia gubernamental para la defensa legal del Estado (con la correspondiente institucionalidad); d) el diseño de una política integral para la gestión productiva de los activos de propiedad del Estado; e) la implantación de un sistema de evaluación de resultados y seguimiento de política para la totalidad de los ministerios y departamentos administrativos; f) una reforma a los organismos de regulación y control; g) una reforma al sistema presupuestal; h) una unificación de los sistemas internos de información del Estado y un acceso fácil y oportuno de los ciudadanos a la información estatal; i) el fortalecimiento del programa *Gobierno en Línea*; j) una estrategia antitrámites; y k) una política de racionalización normativa.

Empleo público: esta iniciativa definirá una política estatal integral para el empleo público y una nueva institucionalidad para la gestión del personal al servicio del Estado.

Sistemas de compras y contratación estatal: la lucha contra la corrupción hará énfasis en la reforma a la contratación pública. En este sentido: a) las entidades estatales divulgarán con anticipación, a través de medios electrónicos, sus programas y presupuestos de contratación e inversión y las características de los proyectos que vayan a adelantar; b) la adquisición de bienes y servicios se efectuará a través de convocatoria pública y los contratos se adjudicarán mediante subasta; c) cada entidad implementará auditorías de calidad y prestación de servicios al ciudadano y; d) se estimulará el control ciudadano mediante veedurías que observen la transparencia en la gestión estatal.

Defensa legal del Estado: Busca una política única de defensa judicial de la Nación para prevenir el daño patrimonial del Estado derivado de las actuaciones antijurídicas y de la débil defensa que se hace de sus intereses. Para el efecto, se adelantará un estudio conjunto por parte de las oficinas jurídicas de los diferentes ministerios y establecimientos públicos, que evalúe el origen de los procesos judiciales que cursan en contra de la Nación, y las fallas comunes en los diferentes procesos, tanto judiciales como de repetición.

***Gestión de activos*:** Es un sistema de gestión eficiente que comprende: a) la reasignación de activos entre entidades públicas en función de sus necesidades; b) la liquidación de activos ociosos; y c) la optimización del uso físico y del manejo de los bienes inmuebles con el objeto de minimizar las partidas presupuestales destinadas al mantenimiento y administración de activos. La gestión de activos contempla, entre otras modalidades: a) la compraventa; b) el arrendamiento comercial o financiero de largo plazo; c) el aporte en especie a sociedades o proyectos; d) el *leasing* inmobiliario; y e) la concesión. La ejecución del sistema se basa en el trabajo coordinado de las siguientes instancias:

• Una unidad central de gestión encargada de la planeación, desarrollo, coordinación y control del sistema de Gestión de Activos. Esta unidad tendrá facultades para reasignar activos entre entidades públicas y ordenar la liquidación de activos improductivos. Se apoyará en el desarrollo de un sistema de información gerencial de activos, basado en el programa de saneamiento contable de la Contaduría Nacional.

• Un organismo que le permita al Estado centralizar la liquidación de activos improductivos de manera coordinada, transparente y eficiente. Tendrá la naturaleza de entidad colectora de activos, susceptible de contar con capital aportado por inversionistas privados.

Sistema presupuestal: se busca una estrategia integral dirigida a racionalizar y articular los procesos de planeación, asignación, ejecución y control de los ingresos y gastos públicos, con el propósito de lograr una asignación de recursos más transparente y acorde con las prioridades de la Nación. Como subproducto, el sistema permitirá una mayor estabilidad fiscal, un mejor funcionamiento del aparato del Estado (incluyendo los procesos de contratación y compra de bienes y servicios) y una utilización del presupuesto como herramienta útil para evaluar la gestión pública en función de resultados.

Gestión por resultados: esta reforma pretende orientar la gestión pública hacia el logro de resultados y sobre esta base realizar un seguimiento y evaluación de las políticas y programas. Se modificará el esquema de seguimiento a los resultados de la gestión del Gobierno, para que las metas de los programas y políticas sean compatibles con las realidades fiscales del país, al tiempo que reflejen las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Se establecerán incentivos que induzcan al mejoramiento en las prácticas de la gestión pública y se diseñarán mecanismos para la difusión de los resultados. Por último, se vinculará la evaluación con la toma de decisiones presupuestales dando prelación a las entidades sobresalientes en el desarrollo de su gestión. Los resultados de las evaluaciones se incorporarán en los procesos de ajuste y/o reorientación de las políticas, programas, instrumentos e instituciones. De este modo se espera contribuir a incrementar la eficiencia y transparencia en la asignación de recursos, la eficacia de las políticas, programas e instituciones del Estado y la rendición de cuentas a la ciudadanía.

Organismos de regulación, supervisión y control: El objetivo es definir un adecuado esquema institucional, con sus instancias y competencias, para el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión y control por parte del Estado y establecer un marco de política acorde. En este sentido se identificarán los bienes públicos que deben ser objeto de regulación, supervisión y control estatal y se definirán las reformas indispensables par garantizar la viabilidad política y la estabilidad institucional de los esquemas propuestos en el sector.

Sistemas de información: el propósito es lograr una gestión optima de la información oficial a través de una estrategia integral que comprenda la generación de nueva información y la adecuada coordinación y regulación de los sistemas de información, bajo un esquema institucional apropiado. Los principios que regirán la estrategia comprenden la protección de la propiedad, la relevancia, la integridad, oportunidad y eficiencia, calidad, seguridad y accesibilidad al ciudadano.

En este punto se está llevando a cabo el *Programa de modernización tecnológica* de la Registraduría Nacional del Estado Civil, el cual viene implementando el *Sistema único de identificación nacional* y ha iniciado la producción de un documento de identificación moderno, seguro y confiable, que almacena información sobre el portador a través de un sistema de identificación digital automática. Paralelamente, el Gobierno impulsará el número único de identificación personal de tipo numérico (NUIP), la modernización de un sistema de registro civil para el país y la conexión y acceso de entidades públicas y privadas al sistema de información.

Gobierno en Línea: la finalidad de esta estrategia es definir una política para la incorporación y el uso permanente de la tecnología informática en el desarrollo de las operaciones de las entidades estatales, tanto en sus actividades internas, como en sus relaciones con otras entidades -públicas y privadas- y con los ciudadanos. De esta manera se buscan avances importantes en la eliminación y racionalización de trámites, la reducción del costo operacional y el incremento de la transparencia en todas las acciones de la administración pública.

Estrategia antitrámites: esta estrategia transversal pretende establecer un marco de política que permita racionalizar los trámites de la administración pública, tanto en su operación interna como en sus relaciones con el ciudadano. La estrategia irá acompañada de una política de racionalización normativa orientada a brindar seguridad jurídica, coherencia y simplificación del ordenamiento normativo.

c) Transparencia y lucha contra la corrupción

A la corrupción se le dará tratamiento de problema de Estado, entendida no solamente como saqueo del erario, sino también como un fenómeno asociado a aquellas decisiones públicas que no consultan el interés general, para favorecer intereses personales o de grupo. Una de las consecuencias más serias de la corrupción es la pérdida de confianza en el gobierno y el surgimiento de un apreciable grado de apatía y disociación en la ciudadanía. También erosiona la legitimidad del Estado, limita el proceso de desarrollo nacional y pervierte el ahorro público. Una encuesta realizada por la Presidencia de la República con el apoyo del Banco Mundial, muestra que la captura de rentas del Estado, -entendida como "la capacidad de grupos de interés para influir a través de prácticas corruptas en los altos procesos de decisión estatal"- es una de las formas más comunes de corrupción en Colombia. Igualmente, el estudio arroja datos reveladores con relación al desvío presupuestal en las compras y contrataciones estatales, y al débil desempeño institucional en materias de transparencia, control interno y autonomía. Adicionalmente, el Índice de Integridad de las Entidades Públicas 2002, preparado por Transparencia por Colombia, señala bajos niveles efectivos y de percepción de integridad de las entidades públicas.

Para luchar contra este fenómeno, el programa de renovación del Estado incluye diversos mecanismos, particularmente en su componente de reformas transversales, para hacer más transparente el manejo de la administración pública. Tal es el caso de la gestión por resultados, el nuevo sistema de compras y adquisiciones públicas, el mejoramiento del control interno, la simplificación de trámites y el *Gobierno en Línea*. Adicionalmente se impulsará una selección meritocrática de los servidores del Estado. Además de estas acciones orientadas a la prevención de la corrupción se implantarán sanciones ejemplares a prácticas corruptas mediante la aplicación de la Ley de Repetición y del Estatuto Anti-Corrupción.

2. Descentralización, ordenamiento y desarrollo territorial

Colombia presenta grandes desequilibrios regionales. El 70% de la producción industrial y del sector terciario se origina en las cuatro principales capitales que, conjuntamente, representan 35% de la población total. Cerca del 90% de los tributos y 70% del gasto se concentran en 40 municipios. Además, el nivel de desarrollo y competitividad de los municipios presenta importantes diferencias: sólo 139 de ellos (13%) tienen un nivel de desarrollo medio alto, mientras la gran mayoría, 569, presenta un desarrollo medio (52%) y 389, (35%).

Por esta razón, es necesario que los avances alcanzados con la descentralización política, administrativa y fiscal, se capitalicen en función del fortalecimiento de la capacidad de desarrollo económico local y regional, superando así problemas de eficiencia en la inversión pública, de equidad en la asignación del gasto y de capacidad de planificación y gestión de las entidades territoriales

En Colombia predomina actualmente un modelo de organización territorial político-administrativa con una notable participación del nivel municipal, y nacional y un bajo protagonismo de las asociaciones municipales y del nivel intermedio de gobierno (los departamentos). El fortalecimiento de estas últimas instancias posibilitaría que los territorios organizados a través de redes y alianzas estratégicas aporten su potencial y alcancen una mayor competitividad y gobernabilidad.

Entre los aspectos que propiciarán el fortalecimiento de los gobiernos locales y regionales y el reordenamiento territorial, se destaca la necesidad de estrategias de desarrollo urbano y regional que aprovechen al máximo la capacidad de desarrollo de las ciudades, armonicen su crecimiento con

los entornos rurales y regionales, y promuevan las formación de sistemas regionales de desarrollo de diversa escala que lleven a un desarrollo territorial más equilibrado.

Para fortalecer el ordenamiento y el desarrollo territorial se plantea la reorganización del Estado en su estructura político-administrativa, así como el diseño y promoción de instrumentos y procesos de planificación y gestión que reconozcan las particularidades territoriales y fomenten la integración.

En este sentido se promoverá una política basada en el afianzamiento de la descentralización y la autonomía regional. Esta se emprenderá a través de tres líneas estratégicas: a) fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública; b) profundización de la descentralización administrativa y fiscal; y c) ordenamiento territorial.

a) Fortalecimiento de la democracia local y participación de la sociedad civil en la gestión pública

Pese a los propósitos de la Constitución, la comunidad no ha asumido plenamente sus derechos y deberes para ejercer el control social e intervenir efectivamente en la gestión pública y en la política. El balance general es desalentador, entre otras cosas, por la ausencia de voluntad política de los gobernantes para llevar a cabo una administración participativa y transparente, y por las deficiencias en los mecanismos e instancias de participación. Adicionalmente, el conflicto armado ha limitado las posibilidades de concurrencia.

El Gobierno Nacional promoverá la formación de ciudadanos conscientes, comprometidos y responsables de su papel en el desarrollo colectivo. La estrategia para fortalecer la democracia y la participación de la sociedad civil tendrá en cuenta tres componentes: construcción de ciudadanía desde lo local, rendición de cuentas y recuperación de la gobernabilidad.

i) Construcción de ciudadanía desde lo local

La participación activa y responsable de la comunidad debe comenzar desde el nivel local. Por esta razón se buscará que la comunidad pueda participar en los procesos de toma de decisiones fundamentales para el municipio en las fases de planeación, ejecución y evaluación. En este contexto los consejos comunales de gobierno constituirán un espacio primordial para la concertación estratégica entre la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno Nacional. Adicionalmente se avanzará en las siguientes acciones:

• Divulgar los derechos y deberes de participación de la comunidad, su justificación y las instancias previstas para tal fin.

• Simplificar e integrar el número de comités y consejos a nivel local, de manera que la participación representativa de la comunidad conserve una visión integral y no se fragmente en intereses eminentemente sectoriales.

• Fortalecer desde la educación básica la educación para la ciudadanía y el compromiso con lo público. Esto no sólo permitirá formar ciudadanos, sino dará las bases para una gestión honesta y transparente de aquellos que en el futuro ingresen al servicio público.

ii) Rendición de cuentas y control social

Para garantizar una rendición efectiva de cuentas, se llevarán a cabo las siguientes acciones.

• Definir mecanismos para que las administraciones territoriales involucren a los diferentes grupos de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones que afecten sus intereses.

• Diseñar e implementar sistemas de información sencillos y confiables que puedan ser consultados por los ciudadanos. Estos sistemas permitirán comparaciones con municipios de características económicas, sociales y políticas similares. El Gobierno Nacional acompañará a los gobernantes para que se comprometan en proyectos de información que garanticen la transparencia en su gestión.

• Aprovechar las ventajas del *Gobierno en Línea* para que las decisiones que se tomen en los niveles departamentales y municipales y los resultados del manejo de los presupuestos de dichas entidades territoriales sean puestos en la red a disposición de cualquier ciudadano.

• Impulsar, mediante programas de transparencia, la conformación de veedurías ciudadanas y guardas protectores de los recursos públicos.

• Identificar focos de corrupción en el nivel territorial y definir sistemas de control. Con el apoyo de la comunidad y de organizaciones con experiencia en el tema, como Transparencia Internacional, se elaborará una clasificación territorial de transparencia y se diseñará un sistema de alertas que permita actuar tempranamente para evitar la desviación de recursos y sancionar a los responsables.

iii) Recuperación de la gobernabilidad territorial

El Gobierno Nacional, de manera articulada con los entes territoriales, desarrollará las siguientes acciones tendientes a recuperar la gobernabilidad:

• Establecer criterios de asignación de recursos del Presupuesto Nacional y programas de acompañamiento a la gestión territorial con el fin de incentivar a los municipios que cumplan con los propósitos de eficiencia y equidad en el gasto, y de participación activa de la sociedad civil en la gestión pública.

• Garantizar la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional, mediante la acción conjunta y articulada de los diferentes niveles de gobierno a través de alianzas, asociaciones y convenios de delegación.

• Apoyar procesos de resistencia civil a los grupos armados ilegales, tomando como experiencias piloto los movimientos iniciados en el Oriente Antioqueño y en el departamento del Cauca.

• Apoyar el desarrollo de asambleas constituyentes, como las efectuadas en el departamento de Tolima y en los municipios de Mogotes y Tarso, que permitan a la sociedad civil y al Estado concertar criterios respecto a la administración territorial.

b) Fortalecimiento de la descentralización administrativa y fiscal

Desde mediados de la década pasada, la descentralización se ha visto afectada por la insolvencia de buena parte de los departamentos, distritos y municipios, como consecuencia de la desaceleración de los recaudos, el desequilibrio entre ingresos y gastos de funcionamiento, la desproporción de la deuda pública respecto a la capacidad real de endeudamiento y las dificultades para atender los pasivos en general.

En la actualidad, 364 entidades territoriales (22 departamentos y 342 municipios) se encuentran en procesos de saneamiento. Los pasivos en reestructuración ascienden a $2 billones (1% del PIB), mientras que las obligaciones reestructuradas suman $1,2 billones (0,6% del PIB). Así, se hace necesario garantizar la sostenibilidad de los procesos de ajuste ya emprendidos, atender las nuevas entidades territoriales que están solicitando apoyo, e impulsar los ajustes institucionales y legales necesarios para su consolidación.

La Ley 715 de 2001 avanzó en la asignación de competencias diferenciadas en función de la heterogeneidad territorial, y en la necesidad de un sistema de seguimiento y rendición de cuentas en la prestación de los servicios de educación, salud y saneamiento básico. Para los otros sectores y servicios persisten problemas de definición de competencias y rendición de cuentas.

El Gobierno Nacional llevará a cabo una estrategia que: a) propicie el desarrollo equitativo y la gobernabilidad de los territorios; b) estimule la participación y la transparencia; y c) fomente la austeridad del gasto público territorial.

i) Delegación de competencias como consecuencia de la Reforma del Estado

Existen muchas entidades públicas que tienen problemas de coordinación, son fiscalmente onerosas y realizan funciones de bajo impacto regional. Por lo cual, se pondrá en marcha un proceso de racionalización burocrática para delegar en las regiones funciones que actualmente ejercen entidades nacionales.

ii) Articulación de instancias e instrumentos de Planeación

El Gobierno evaluará con el apoyo del Consejo Nacional de Planeación el *Sistema general de planeación* y propondrá los cambios necesarios. En este sentido, se definirá e implementará por parte de las entidades

competentes en el tema, un proceso que permita para todo el país la adopción y desarrollo de las diferentes instancias e instrumentos de planeación, especialmente los relacionados con los planes de ordenamiento territorial y de desarrollo municipal. Así mismo, se propenderá por una mayor y mejor integración de los procesos planificadores de los diferentes niveles de gobierno.

iii) Sostenibilidad del ajuste fiscal territorial

El Gobierno Nacional prestará apoyo y asistencia técnica a las entidades territoriales que necesiten y soliciten la ejecución de programas de saneamiento fiscal. En sus programas de fortalecimiento institucional, incluirá incentivos para el aprovisionamiento del pasivo pensional a través de los fondos de pensiones territoriales y sus respectivos patrimonios autónomos. También promoverá reformas legislativas que adecuen los semáforos de endeudamiento laboral, financiero y con proveedores; otorguen mayor certeza a los acuerdos de reestructuración de pasivos; y sancionen ejemplarmente sus incumplimientos.

Se reorganizará la oferta de crédito y cofinanciación territorial hacia la racionalización del sistema, de forma que se cuente con mecanismos de acceso uniforme y transparente y los recursos se dirijan hacia sectores claves para el desarrollo territorial. Se establecerán límites al endeudamiento de las entidades territoriales con el propósito de garantizar que el acceso al crédito se realice en condiciones de sostenibilidad) El Gobierno, apoyado en las facultades otorgadas por el Congreso, expedirá un régimen procedimental y sancionatorio de los tributos para las entidades territoriales que les permita disponer de instrumentos para mejorar su gestión tributaria y que sirva de referencia a las asambleas y concejos.

iv) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales

Las siguientes acciones se adelantarán para consolidar el proceso de descentralización sobre la base de incrementar la capacidad de gestión de las entidades territoriales:

Establecer tipologías de departamentos y municipios con el fin de redefinir la asignación de competencias según las potencialidades y requerimientos de cada tipología, en aquellos sectores que la Ley 715 de 2001 no consideró.

• Propiciar la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, desarrollando plenamente los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad.

• Identificar y analizar experiencias exitosas de asociación en la prestación de servicios, para adoptarlas en procesos de cooperación horizontal entre entidades territoriales.

• Diseñar y establecer un observatorio de la descentralización en cabeza del Departamento Nacional de Planeación, que permita revisar periódicamente los avances y realizar ajustes para asegurar el éxito del proceso.

• Apoyar a las entidades territoriales en el diseño e implementación de políticas, metodologías y procedimientos que permitan una gestión pública transparente y eficiente. Así mismo, crear una red de asistencia a la gestión local, orientada por el sector público.

• Mejorar los instrumentos y procesos de gestión técnica y administrativa, y simplificar las metodologías para la gestión territorial en materia sectorial.

• Fortalecer la carrera administrativa en los entes territoriales, la evaluación del desempeño de los funcionarios y el ascenso por méritos. Asegurar estructuras administrativas ajustadas, eficientes y profesionalizadas.

v) Consolidación de un sistema de información territorial

La gestión del desarrollo territorial y la asignación de las inversiones se ve limitada por la ausencia de información oportuna y completa. Para superar esta dificultad, se integrará la información territorial sobre los temas financiero, social, económico, ambiental, y geográfico. La información recopilada servirá de base para la toma de decisiones y facilitará la planificación en el ámbito territorial. Así mismo, será de utilidad para la distribución y focalización de recursos, asistencia técnica, seguimiento, control y evaluación, y en especial para facilitar a las entidades territoriales la consolidación de informes que retroalimenten su gestión.

Se apoyará el montaje de los sistemas de información departamentales y locales, de modo que se consolide un único Sistema de Información Territorial, que sea integral y que articule los tres niveles territoriales y la información sectorial.

vi) Esquema permanente de evaluación de la descentralización y la gestión territorial

Se diseñará y aplicará un esquema integral de evaluación de la descentralización y la gestión territorial. Este permitirá conocer el desempeño de los municipios y departamentos con respecto a las metas previstas, la eficiencia en la utilización de los recursos, los logros en gestión, y el cumplimiento de los requisitos legales. Se espera que todos los departamentos produzcan un informe de evaluación de sus municipios, recopilados en un informe general por el Departamento Nacional de Planeación, y que la ciudadanía conozca estos resultados.

c) Ordenamiento y desarrollo territorial

El ordenamiento del territorio y la planificación del desarrollo son dos piezas claves para constituir entornos territoriales innovadores contando para ello con una organización político administrativa moderna, flexible, que reconozca las particularidades regionales y culturales y que active y jalone el desarrollo.

La complementación y articulación de estas herramientas posibilitará la orientación y gestión estratégica de los procesos socioeconómicos, conducirá a la movilización de los recursos humanos, físicos, naturales y organizativos. Para el avance en este tema el DNP coordinará con las entidades nacionales y territoriales la formulación de una política de desarrollo territorial que articule y complemente la descentralización y el ordenamiento territorial con el objeto de promover la creación de capacidades internas en los territorios para que gestionen autónomamente su propio desarrollo y contribuir en la constitución de un Estado Comunitario competitivo, equitativo y sustentable. Aspectos complementarios de esta política son:

i) Expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Para lograr los propósitos de ordenamiento y desarrollo territorial se ajustará y concertará el proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) 041 de 2001[132] y se someterá para la aprobación del Congreso. Se busca convertir la LOOT en un instrumento potente para adecuar y desarrollar la organización política administrativa, armonizar las dinámicas de ordenamiento espacial de manera gradual y flexible de acuerdo con las condiciones diversas de la realidad del país, los avances de la descentralización y las posibilidades políticas, económicas, sociales e institucionales.

En este sentido, la LOOT será una ley de mínimos con principios y criterios que propendan por el fortalecimiento de la autonomía e interrelación entre los diferentes niveles de gobierno, y la de estos con la sociedad civil. Contará con un ente rector que de manera permanente vele por el cumplimiento de los propósitos del ordenamiento.

El DNP, el Igac, el Dane y la Dimar coordinarán acciones para la formulación de un proyecto estratégico nacional de ordenamiento territorial, el cual permitirá establecer posibles escenarios o alternativas de planificación y organización territorial.

ii) Promoción de procesos planificación, gestión y ordenamiento territorial

El Gobierno Nacional promoverá procesos de planificación y gestión estratégica territorial y mecanismos de consolidación regional a diferente escala que convoquen y cohesionen la voluntad de las autoridades locales y regionales y genere dinámicas de trabajo conjunto entre los actores del desarrollo. Igualmente se apoyarán iniciativas departamentales relacionadas con los "Lineamientos de Ordenamiento Territorial" por considerarlas estratégicas para los departamentos y para el país en general.

---

132 El Decreto 2865 de noviembre 29 de 2002 crea una Comisión Interinstitucional para la revisión y ajustes del proyecto de LOOT.

Así mismo apoyará, estrategias y procesos urbano-regionales que estructuren redes de ciudades intermedias- y menores, articuladas con los espacios rurales que dinamicen e integren las zonas periféricas del país. Con respecto a las grandes ciudades se apoyará la racionalización de su crecimiento, y su reestructuración urbana, impulsando a- la vez- procesos de planificación y gestión estratégica tipo ciudad-región.[133]

Entre los procesos de planificación y desarrollo regional que se adelantan en el país y que cumple con los anteriores propósitos, se destaca el proyecto Mesa de planificación Bogotá-Cundinamarca, el cual surge de la iniciativa de las autoridades locales tales como el Gobernador de Cundinamarca, el Alcalde del Distrito Capital y el Director de la CAR. En representación del Gobierno Nacional, participa el Departamento Nacional de Planeación, que apoya técnicamente dicho proceso y coordina la participación de las entidades nacionales en el mismo. Este apoyo continuará y se materializará a través de una política regional para Bogotá-Cundinamarca la cual se diseñará de manera participativa y concertada y contemplará, entre otros, un marco normativo e institucional apropiado, así como instrumentos e incentivos que estimulen la gestión y promoción del desarrollo territorial y la articulación de los propósitos entre la Nación y esta región.

Asimismo, el Gobierno Nacional impulsará y acompañará técnicamente otros procesos y dinámicas territoriales que están en marcha y que se constituyen en experiencias valiosas para retroalimentar la política de desarrollo territorial, entre las cuales se encuentran las siguientes:

• *Programa plan Caribe:* comprende 8 departamentos (La Guajira, Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Córdoba, Cesar y San Andrés) y 193 municipios.

• *Programa de desarrollo sostenible de La Mojana*: comprende los departamentos de Antioquia (1 municipio), Bolívar (2 municipios), Córdoba (1 municipio) y Sucre (6 municipios).

• *Programa de desarrollo y paz del Magdalena Medio*: comprende 29 municipios de los departamentos de Bolívar, Cesar, Santander y Antioquia.

• *Programa de desarrollo sostenible de la Sierra Nevada de Santa Marta*: comprende los departamentos de Magdalena (4 municipios), Cesar (3 municipios) y La Guajira (6 municipios).

• Plan de desarrollo sostenible Amazónico*: recoge los procesos de construcción de* Agenda XXI *y* Amazonía Colombiana. *Procura el reconocimiento de la diversidad biológica y la pluriculturalidad, así como la sostenibilidad de los procesos ecológicos, económicos y sociales, contando con la participación de la comunidad regional*

• Plan Orinoquía hacia el siglo XXI*: recoge los procesos concertados de la región y su integración al desarrollo nacional.*

• *Programa para el desarrollo sostenible del Urabá antioqueño y chocoano y Bajo y Medio Atrato*: comprende los departamentos de Antioquia (9 municipios) y Chocó (4 municipios).

• Ecorregión del Eje Cafetero: comprende los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas, y parte de los departamentos de Valle y Tolima.

• Estrategias y programas para zonas fronterizas: comprende 13 departamentos (Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Arauca, Boyacá, Cesar, Chocó, Guainía, La Guajira, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Vaupés y Vichada).

• Proceso para la conformación de la Región del Sur Colombiano: comprende los departamentos de Cauca, Nariño, Huila, Tolima, Caquetá y Putumayo.

• *Plan estratégico del núcleo del Macizo Colombiano*: comprende los departamentos de Cauca (15 municipios), Nariño (11 municipios) y Huila (8 municipios). Contempla la declaración del Macizo como Zona especial de eco y etnoturismo.

• *Ecoregión del Pacífico Colombiano*: reconoce las propuestas que vienen construyendo las comunidades afrocolombianas, indígenas y mestizas. Toma como base la *Agenda Pacífico* 21 y el *Plan Pacífico*, entre otros.

• Proceso liderado por la Asociación de Municipios de la Región del Alto Patía: comprende los departamentos del Sur del Cauca (5 municipios) y Norte de Nariño (10 municipios).

• Plan estratégico de desarrollo del Sur del Cesar: comprende 13 municipios.

Para aquellas regiones que no han avanzado en este sentido, se diseñarán programas de capacitación y asistencia técnica que les permitan generar habilidades para liderar sus procesos de desarrollo en forma autónoma. Igualmente, se continuarán apoyando procesos de planificación estratégica en departamentos como: Cauca, Antioquia, Cesar, Nariño, Norte de Santander, Santander, Valle, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y Casanare.

El Gobierno Nacional estudiara la posibilidad de presentar a consideración del Congreso de la República, un proyecto de Ley o Acto Legislativo para la creación del Distrito Especial Turístico, Ambiental y Ecológico del Municipio de Leticia, el cual en todo caso no podrá alterar la distribución actual de los recursos del Sistema General de Participaciones. Igualmente considerará la creación del Distrito Industrial y Social de Soacha.

Por otra parte, el Gobierno Nacional buscará fortalecer el sistema de planificación, y armonizar los horizontes de planificación con el sistema presupuestal y con los períodos de gobierno de los alcaldes y gobernadores. Así mismo, promoverá instrumentos de gestión territorial participativos tales como la cooperación horizontal, las agencias, corporaciones o programas de desarrollo regional o local, contratos plan, redes y alianzas estratégicas, asociaciones, entre otros. Se apoyará la actualización catastral también en las áreas rurales, considerando que es necesaria en todo el territorio como insumo fundamental para mejorar los procesos de planificación y la información para el recaudo y el fortalecimiento fiscal de los entes locales.

iii) Integración y desarrollo regional fronterizo

El compromiso de tener fronteras seguras y dinámicas en la gestión del desarrollo, es un pilar fundamental para aprovechar las ventajas de dichas zonas y lograr la inserción de Colombia en el contexto mundial.

Para lograr lo anterior se formulará una política de integración y desarrollo fronterizo, teniendo en cuenta la normatividad e instrumentos existentes para el efecto, tales como los artículos Constitucionales 289 y 337, el Conpes 3155 de 2002, las decisiones 459 y 501 de la Comunidad Andina, la Ley 191 de 1995, la Comisión Intersectorial de Integración y Desarrollo Fronterizo, los Comités Territoriales Fronterizos y las Comisiones Presidenciales de Vecindad e Integración.

La formulación y puesta en marcha de dicha política permitirá promover estrategias y programas diferenciados para cada zona fronteriza de acuerdo con sus particularidades y necesidades específicas. Elementos fundamentales de esta política serán: a) el compromiso institucional de las entidades nacionales y territoriales; b) visión de largo plazo que oriente y concrete resultados en el corto y mediano plazo; c) estrategias y acciones diferenciadas acordes con las necesidades y particularidades de las zonas fronterizas y de su interacción con los países vecinos; d) respeto por los valores étnicos y culturales de las zonas fronterizas; e) seguridad democrática en términos de la convivencia interna y de la integración con los países vecinos y; f) integración social y económica con los países vecinos para la planificación y gestión conjunta del desarrollo regional y fronterizo.

1. Crecimiento económico 2002-2006

Las proyecciones macroeconómicas muestran una senda de crecimiento económico como sigue: 2,0% en 2003, 3, 3% en 2004, 3,7% en 2005 y 3,9% en 2006 (Cuadro 12). La inflación consistente con la programación macroeconómica muestra una tendencia decreciente a lo largo del cuatrienio, hasta llegar a unas tasa de 3,0% en 2006. La tasa de 3,0% es considerada como la meta de largo plazo por el Banco de la República.

---

133 Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cúcuta, Cartagena, Pereira, Manizales y Armenia.

CUADRO 12

Crecimiento del PIB 2002-2006

(Pesos constantes de 1994)

Concepto	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Producción						
PIB potencial	77.909.171	79.548.801	80.146.939	82.435.395	85.109.862	87.888.439
Crecimiento PIB potencial (%)	2,6	2,1	0,8	2,9	3,2	3,3
PIB deseado	75.267.264	76.506.726	78.046.433	80.628.305	83.607.938	86.889.310
crecimiento PIB deseado (%)	1,4	1,6	2,0	3,3	3,7	3,9
PIB efectivo	75.267.264	76.506.726	78.046.433	80.628.305	83.607.938	86.889.310
Crecimiento PIB efectivo (%)	**1,4**	**1,6**	**2,0**	**3,3**	**3,7**	**3,9**
Productividad						
Crecimiento PTF (%)	0,6	0,1	-1,3	0,7	1,0	0,9
Capital						
Inversión	11.668.185	11.534.154	11.706.965	12.416.759	13.042.838	13.902.290
Crecimiento de la inversión (%)	10,9	-1,1	1,5	6,1	5,0	6,6
Tasa de inversión (% PIB)	15,5	15,1	15,0	15,4	15,6	16,0
Acervo de capital	171.952.403	175.026.499	178.122.160	181.775.309	185.874.802	190.632.051
Relación K/Y	2,3	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2
Crecimiento de K (%)	1,8	1,8	1,8	2,1	2,3	2,6

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación

Las proyecciones muestran un aumento de la inversión total como porcentaje del PIB de 15% a 16% entre los años 2003 y 2006, coincidiendo con un crecimiento de la inversión privada superior al 6% hacia el final del cuatrienio. Igualmente se espera un aumento importante de la productividad y una reducción sustancial de la tasa de desempleo.

2. Proyecciones del PIB por ramas de actividad económica 2002-2006

La mayor actividad económica durante el cuatrienio estará originada en el sector privado. Los sectores más dinámicos serán construcción, industria y agricultura, lo que, a su vez, generará una mayor demanda por transporte, comercio, y electricidad gas y agua, entre otros sectores (Cuadro 13).

CUADRO 13

Proyecciones de PIB por ramas de Actividad 2002-2006

(Variaciones porcentuales)

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
Agropecuario, silvicultura y pesca	2,1%	2,5%	2,1%	1,5%	2,6%
Explotación de minas y canteras	-7,3%	-4,2%	-0,1%	-0,1%	-1,2%
Electricidad, gas y agua	2,8%	3,7%	4,7%	5,2%	5,4%
Industria manufacturera	0,5%	2,1%	3,6%	4,8%	5,2%
Construcción	6,3%	9,1%	12,6%	12,8%	7,9%
Comercio, restaurantes y hoteles	0,7%	1,4%	2,9%	3,7%	3,8%
Transporte y comunicaciones	3,2%	4,1%	5,7%	5,4%	5,1%
Servicios financieros y otros	1,7%	2,2%	3,2%	3,4%	3,5%
Serv. sociales, comunales y personales	1,5%	-0,5%	-0,1%	1,0%	1,9%
Servicios bancarios imputados	-5,4%	-3,6%	-3,3%	-2,2%	-1,6%
Subtotal Valor agregado	1,7%	2,0%	3,2%	3,7%	3,8%
Impuestos y subsidios	1,1%	0,8%	4,1%	3,3%	4,8%
Producto Interno Bruto	1,6%	2,0%	3,3%	3,7%	3,9%

Fuente: DANE, cálculos DEE-DNP.

El sector de la construcción presentará una tasa de crecimiento sostenida durante todo el período, gracias a la política de vivienda social y a los incentivos para la adquisición de vivienda de los estratos medio y alto. La industria manufacturera presentará una recuperación de la dinámica de su crecimiento hasta alcanzar una tasa de 5,2% en 2006. La recuperación de la tendencia positiva del crecimiento de la industria provendrá del incremento en la demanda interna y de una mayor participación de las exportaciones domésticas en los mercados externos.

El aumento de la demanda agregada traerá consigo un aumento progresivo de los servicios financieros, el transporte, las comunicaciones y los servicios asociados al comercio y el turismo. Especialmente el sector financiero se verá beneficiado por el crecimiento del sector industrial y por las nuevas políticas de vivienda. La evolución del sector agropecuario dependerá de los cultivos diferentes al café y del conjunto de políticas de apoyo al campo, así como del entorno de seguridad creado por la estrategia de Seguridad Democrática. El sector de hidrocarburos y minero dependerá de los incentivos a la exploración y del aumento de la producción de carbón y otros minerales.

3. Proyecciones de demanda 2002- 2006

La senda de crecimiento económico para el período 2003-2006 es consistente con la recuperación de la demanda interna. El consumo privado crecerá a tasas levemente inferiores a las de la economía como un todo (Cuadro 14). La inversión aumentará de 1,3% en 2003 a 5,6% en 2006 (Gráfico 23). El menor crecimiento del consumo y la inversión en el sector público es explicado por el ajuste de las finanzas públicas.

La reducción de la inversión pública no implica que el Estado dejará de invertir. La inversión a cargo del sector público se concentrará en proyectos de alto impacto económico y social; además, se propiciará la participación privada en los servicios públicos, la refinación de hidrocarburos, la explotación de gas, etc) Por último, la recuperación de la demanda agregada interna será complementada con un crecimiento real de las exportaciones superior al 3% en pesos constantes.

La recuperación de la inversión y del crecimiento estará asociada con una recuperación del ahorro, principalmente del ahorro privado, el cual aumentará de 9,2% a 10,1% del PIB. Por su parte, el ahorro público pasará de 1,5% en 2002 a 3,2% en 2006. Estas trayectorias son consistentes con un aumento del ahorro externo de 1,2% en 2003 a 2,0% en 2006.

CUADRO 14

Proyecciones del PIB por Componentes

(Pesos constantes de 1994)

	1999	2000 (p)	2001 (p)	2002 (py)	2003 (py)	2004 (py)	2005 (py)	2006 (py)
Total consumo	-3,2%	2,5%	1,3%	2,1%	1,3%	2,9%	3,0%	3,4%
Consumo Hogares	-5,4%	3,5%	1,2%	2,4%	2,3%	6,1%	3,6%	3,9%
Consumo Admones Públicas	3,6%	-0,5%	1,5%	1,1%	-1,5%	-6,9%	0,8%	1,5%
Total inversión	-38,6%	11,8%	13,5%	-1,1%	1,3%	6,2%	5,0%	6,6%
Inversión privada	-42,9%	20,4%	13,4%	-0,7%	3,3%	12,7%	7,0%	9,4%
Inversión pública	-32,4%	1,2%	5,2%	-2,2%	0,4%	-1,7%	5,4%	1,2%
Inversiones Plan Colombia	n.a	n.a	n.a	3,7%	-27,4%	-37,7%	n.a	n.a
Absorción	-10,0%	3,7%	3,0%	1,6%	1,3%	3,4%	3,3%	3,9%
Exportaciones	5,9%	2,9%	2,0%	0,8%	3,3%	2,5%	3,2%	3,5%
Importaciones	-24,7%	8,6%	11,2%	0,6%	-0,3%	3,2%	1,0%	3,5%
Producto Interno Bruto	-4,20%	2,74%	1,40%	1,60%	2,00%	3,30%	3,70%	3,90%

Proyecciones: Ministerio de Hacienda, Dirección General de Política Macroeconómica (MHCP), Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos.

(p) provisional

(e) estimado

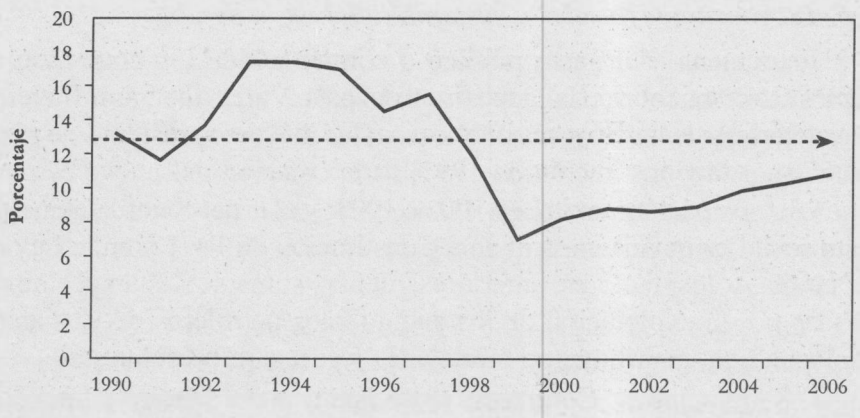
(py) proyectado

Fuente: Dane: 1994-2000, cálculos DEE-DNP.

GRAFICO 23

Tasa de inversión privada

(% del PIB)



Fuente: Dane, cálculos DEE-DNP

4. Proyecciones de la Cuenta Corriente 2002- 2006

El déficit de la Cuenta Corriente pasará de 1,2% en 2002 a 2,0% en 2006. Este comportamiento es explicado, principalmente, por el desequilibrio de la renta de factores en la balanza de servicios y por la

evolución de la balanza comercial (Cuadro 15). Las exportaciones totales en dólares crecerán a una tasa de 4,7% en 2003 y después lo harán a tasas inferiores a 1,0%. El principal motor de crecimiento del sector provendrá de las exportaciones menores las cuales se verán estimuladas por los acuerdos comerciales *ATPDEA* y ALCA. El menor dinamismo de las exportaciones de café y petróleo, debido al menor precio internacional del grano y a la menor producción de los yacimientos descubiertos en décadas pasadas, será compensado por el dinamismo de las exportaciones menores.

CUADRO 15

Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos 2002 - 2006

(Porcentaje del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Cuenta corriente	**0,6**	**0,5**	**-1,9**	**-1,9**	**-1,2**	**-1,5**	**-1,6**	**-2,0**
Exportaciones	19,1	22,2	22,0	21,7	23,7	23,8	23,7	23,9
Importaciones	18,5	21,6	23,9	23,6	24,9	25,3	25,3	25,9
A. Bienes y servicios no factoriales	**0,7**	**1,5**	**-1,1**	**-0,8**	**0,1**	**-0,3**	**0,2**	**0,2**
1. Bienes	**2,1**	**3,0**	**0,6**	**0,9**	**2,0**	**1,6**	**2,1**	**2,1**
Exportaciones	14,0	16,4	15,5	15,5	17,1	17,1	17,5	17,8
Importaciones	11,9	13,3	14,9	14,6	15,1	15,5	15,4	15,7
a. Comercio general	**1,9**	**2,9**	**0,5**	**0,7**	**1,7**	**1,3**	**1,8**	**1,8**
i. Exportaciones	13,4	15,7	14,8	14,8	16,3	16,2	16,6	16,9
Café	1,5	1,3	0,9	0,9	1,1	1,2	1,3	1,4
Petróleo y derivados	4,4	5,5	4,0	4,0	3,8	2,5	2,4	2,3
Carbón	1,0	1,0	1,4	1,2	1,3	1,6	1,6	1,6
Ferroníquel	0,2	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
Esmeraldas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Oro no monetario	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
No tradicionales	6,1	7,5	8,0	8,1	9,6	10,3	10,8	11,1
ii Importaciones *FOB*	11,5	12,8	14,4	14,1	14,6	14,9	14,8	15,1
Bienes de consumo	2,2	2,4	2,8	2,7	2,8	2,9	2,9	2,9
Bienes intermedios	5,3	6,5	6,4	6,3	6,5	6,7	6,6	6,7
Bienes de capital	4,0	3,9	5,1	5,0	5,2	5,4	5,3	5,4
b. Operaciones especiales de comercio ext.	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,1**	**0,2**	**0,3**	**0,3**	**0,3**
2. Servicios no factoriales	**-1,4**	**-1,5**	**-1,7**	**-1,7**	**-1,9**	**-1,9**	**-1,9**	**-1,9**
Exportaciones	2,2	2,5	2,7	2,7	2,9	2,8	2,8	2,7
Importaciones	3,6	4,0	4,3	4,4	4,8	4,7	4,7	4,6
B. Renta de los Factores	**-1,8**	**-3,0**	**-3,3**	**-3,4**	**-3,7**	**-3,5**	**-3,6**	**-4,0**
Ingresos	0,9	1,0	0,9	0,8	0,9	1,2	1,2	1,2
Egresos	2,7	4,1	4,3	4,2	4,6	4,7	4,8	5,2
C. Transferencias corrientes	**1,7**	**2,0**	**2,5**	**2,4**	**2,5**	**2,3**	**1,8**	**1,8**
Ingresos	2,0	2,3	2,9	2,8	2,9	2,7	2,2	2,2
Egresos	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP.

5. Proyecciones fiscales y sostenibilidad de la deuda

El incremento del gasto público a comienzos de los noventa tuvo efectos adversos sobre el balance fiscal del país. Varias fuerzas influyeron en el deterioro de las finanzas públicas: a) las mayores presiones de gasto creadas por la Constitución de 1991; b) la creación del nuevo *Sistema general de pensiones* por la Ley 100 de 1993; y c) la descentralización del gasto social originada en la misma Constitución de 1991 y en la Ley 60 de 1993. A los factores anteriores, deben sumarse las expectativas creadas por la explotación de los yacimientos petroleros de Cusiana y Cupiagua que contribuyeron a relajar la restricción presupuestal.

Los principales desequilibrios acumulados en la década del noventa son los siguientes:

• La dependencia del balance del Sector Público No Financiero (SPNF) del superávit de los sectores de Ecopetrol y la Seguridad Social y la elevada inflexibilidad del gasto de funcionamiento e inversión del Gobierno Nacional Central.

• La ausencia de fondos para cubrir las obligaciones pensionales a cargo del Gobierno Central y las entidades territoriales.

• La existencia de regímenes especiales de pensiones en varias empresas, entidades y sectores del Estado.

• La existencia de numerosos beneficios tributarios que disminuyeron el recaudo y propiciaron la evasión.

A pesar de los esfuerzos realizados durante los años noventa, la deuda pública colombiana creció sustancialmente y el déficit fiscal se mantuvo por encima del 4% el PIB. Así, el Gobierno se vio en la obligación de iniciar un programa de ajuste con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El programa contempla acciones para desacelerar el crecimiento del gasto público, restricciones al endeudamiento territorial y mecanismos para hacer sostenible el sistema pensional. Aunque el ajuste fiscal adelantado por la administración anterior tenía como objetivo desacelerar el crecimiento de la deuda, la deuda neta pasó de 29,5% del PIB en 1998 a 47,7% 2001 (Cuadro 16).

CUADRO 16

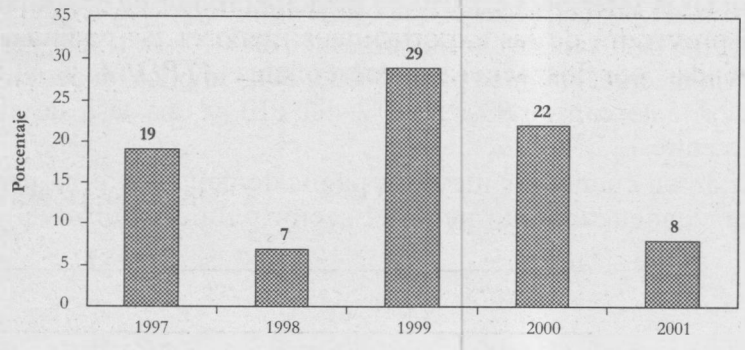
Saldos de la Deuda Pública del SPNF

Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Deuda Total (mm $)	23.132	32.758	41.459	59.117	78.497	91.003
Externa	13.019	17.742	24.722	33.129	42.155	50.495
Interna	10.113	15.016	16.737	25.988	36.342	40.508
Deuda Total (% del PIB)	22,9	26,9	29,5	39,0	45,2	47,7
Externa	12,9	14,6	17,6	21,9	24,3	26,6
Interna	10,0	12,3	11,9	17,1	20,9	21,1

Fuente: Dirección General de Política Macroeconómica - Confis - Ministerio de Hacienda y Crédito Público

GRAFICO 24

Tasas de Crecimiento Real de la Deuda



Fuente: Confis – documento asesores 02 de 2002

Acuerdo *Stand By* con el FMI 2003-2004

El Acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional establece metas en el área fiscal, monetaria y externa. En el área fiscal el balance del Sector Público Consolidado (SPC) plantea una reducción del déficit de 4,0% del PIB en 2002 a 2,4% en 2003 y 2,1% en 2004. Este balance implica una reducción del déficit en el Gobierno Central de 6,5% en el 2002 a 3.9% en 2004 (Cuadro 17).

CUADRO 17

Proyecciones del Sector Público Consolidado

(% del PIB)

Balances por período (déficit (-), superávit (+))	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1 Sector Público No Financiero	(3,5)	(3,7)	(4,6)	(2,5)	(2,0)	(2,2)	(2,5)
Gobierno Nacional Central	*(5,6)*	*(5,7)*	*(6,4)*	*(4,7)*	*(4,1)*	*(3,4)*	*(3,3)*
Sector Descentralizado	*2,0*	*1,9*	*1,8*	*2,1*	*2,1*	*1,2*	*0,8*
2 Balance cuasifiscal del Banco de la República	0,5	0,7	0,8	0,4	0,3	0,4	0,3
3 Balance de Fogafín	0,2	0,2	0,3	0,1	0,2	0,4	0,4
4 Costo de la restructuración financiera	(0,4)	(0,7)	(0,6)	(0,4)	(0,6)	(0,5)	(0,4)
Ley de Vivienda	*(0,1)*	*(0,2)*	*(0,2)*	*(0,1)*	*(0,2)*	*(0,2)*	*(0,2)*
Liquidación Caja Agraria	*(0,1)*	*(0,1)*	*(0,1)*	*(0,1)*	*(0,1)*	*(0,1)*	*(0,1)*
Capitalización Banca Pública	*(0,1)*	*(0,4)*	*(0,3)*	*(0,2)*	*(0,2)*	*(0,2)*	*(0,1)*
5 Discrepancia Estadistica	(0,1)	0,3	-	-	-	-	-
Sector público consolidado	**(3,3)**	**(3,2)**	**(4,0)**	**(2,5)**	**(2,1)**	**(2,0)**	**(2,2)**
Balance primario del sector público no financiero	**1,6**	**1,4**	**0,3**	**2,8**	**3,3**	**3,0**	**2,8**
Gobierno Nacional Central	*(1,8)*	*(1,7)*	*(2,5)*	*(0,2)*	*0,5*	*1,4*	*1,6*
Sector Descentralizado	*3,4*	*3,2*	*2,8*	*3,1*	*2,8*	*1,7*	*1,2*

Fuente: Confis.

Como resultado del ajuste, la deuda pública como porcentaje del PIB pasará de 48,4% en 2002 a 48,6% en 2004. Este comportamiento es consistente con un superávit primario en el SPNF de 0,7% del PIB en 2002, 3,0% en 2003 y 3,2% en 2004. Sin embargo, el objetivo de mediano plazo es reducir el nivel actual de endeudamiento con el fin de generar un mayor espacio para el consumo y la inversión privada.

Este escenario de ajuste fiscal tiene en cuenta los efectos de la reforma al *Sistema general de pensiones*, los ingresos adicionales de la reforma tributaria y el ahorro generado por la aprobación del Referendo y la reestructuración de la administración pública. El ajuste llevará a que la deuda pública se estabilice en el 47,7% del PIB al finalizar 2006. Sin embargo, el objetivo de mediano plazo es reducir el nivel actual de endeudamiento total con el fin de generar un mayor espacio para el consumo y la inversión privada. La senda consistente de la deuda neta del SPNF dados los balances primarios para el período en cuestión es como sigue: 48,4% en 2003, 48.6% en 2004, 47,5% en 2005 y de 47,7% del PIB en 2006 (Cuadro 18).

CUADRO 18

Proyección de la deuda pública del SPNF

(% del PIB)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gobierno Nacional Central	40,3%	45,5%	50,0%	51,3%	53,1%	52,9%	53,6%
Seguridad social	-4,5%	-3,9%	-4,2%	-4,0%	-3,6%	-2,9%	-2,1%
Ecopetrol	1,0%	0,6%	0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,6%	-0,8%
Regionales y locales	2,8%	2,6%	2,1%	2,0%	1,4%	1,1%	0,9%
Resto de entidades	6,7%	5,7%	5,6%	4,4%	2,9%	1,9%	1,1%
1 Consolidado entidades	**46,3%**	**50,5%**	**53,9%**	**53,4%**	**53,6%**	**52,5%**	**52,7%**
2 TES en poder del SPNF diferente al ISS	3,8%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
3 Saldo de deuda neta consolidada (1) - (2)	**42,5%**	**45,4%**	**48,9%**	**48,4%**	**48,6%**	**47,5%**	**47,7%**

Fuente: Confis.

6. Proyecciones de ahorro e inversión

El escenario macroeconómico para los próximos cuatro años parte de un déficit en la Cuenta Corriente que oscila entre 1,2% y 2,2% del PIB y de un aumento de la tasa de ahorro doméstico de 11.9% a 12.6% del PIB. El escenario macroeconómico para- 2002 y 2003 implica un déficit en la Cuenta Corriente entre 1,9% y 1,2% del PIB y una tasa de ahorro doméstica entre 12,2% y 12,7%.

Teniendo en cuenta los mayores pagos de deuda externa privada y el menor endeudamiento neto del sector público y el nivel de la inversión extranjera directa, el espacio de la financiación del sector público estará a cargo del exceso de ahorro que generará el sector privado doméstico. Se espera que con los resultados del ajuste previsto, el ahorro generado por el sector privado esté enteramente dirigido a la financiación de la inversión productiva y el mayor ahorro público se destine a financiar inversión pública de alto impacto, lo cual redundará en una mayor tasa de crecimiento de la economía (Cuadro 19).

CUADRO 19

Balance macroeconómico y su financiamiento

(% del PIB)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(A) Saldo en Cuenta Corriente /1	**c**	**0,5**	**-1,9**	**-1,9**	**-1,2**	**-1,5**	**-1,6**	**-2,0**
(B) Inversión /2	**12,9**	**13,4**	**14,7**	**14,0**	**13,8**	**14,6**	**14,8**	**15,2**
(1) Privada (B) - (2)	7,1	7,7	8,4	8,0	7,9	9,1	9,3	9,9
(2.a) Pública /3	5,8	5,6	5,8	5,5	5,6	5,4	5,4	5,3
(2.b) Plan Colombia	0,0	0,0	0,5	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0
(C) Ahorro (A) + (B)	**13,5**	**13,9**	**12,8**	**12,2**	**12,7**	**13,1**	**13,2**	**13,3**
(3) Privado (C) - (4)	13,2	11,6	9,8	10,2	9,2	9,6	9,7	10,1
(4.a) Público /3	0,3	2,3	2,6	1,5	3,1	3,3	3,5	3,2
(4.b) Transferencias Plan Colombia	0,0	0,0	0,5	0,5	0,4	0,2	0,0	0,0
(D) Financiamiento cuenta corriente	**-0,6**	**-0,5**	**1,9**	**1,9**	**1,2**	**1,5**	**1,6**	**2,0**
(5) Cuenta de capital /1	-0,7	0,4	3,1	1,5	1,6	2,0	2,1	2,4
(6) Errores y omisiones	-0,3	0,1	0,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0
(7) Cambio en reservas (5) + (6) - (D)	-0,4	1,0	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Financiamiento del Balance (Inversión - Ahorro)								
(E) Balance Privado (1) - (3)	**-6,0**	**-3,8**	**-1,4**	**-2,2**	**-1,3**	**-0,6**	**-0,4**	**-0,2**
(7) Financiamiento externo /1	-1,5	-0,9	1,4	1,2	0,6	1,5	1,4	1,9
Inversión extranjera directa Neta	1,6	1,7	2,9	1,8	1,8	2,0	1,9	1,8
Endeudamiento externo neto	-3,0	-2,6	-1,5	-0,6	-1,3	-0,5	-0,5	0,1
(8) Financiamiento interno (E) - (7)	-4,6	-3,0	-2,7	-3,3	-1,9	-2,0	-1,7	-2,1
Balance Sector Público No Financiero	**6,9**	**3,5**	**3,7**	**4,6**	**2,5**	**2,0**	**2,2**	**2,5**
(F) Balance Público (Combinado)	5,5	3,3	3,2	4,0	2,5	2,1	2,0	2,2
(9) Financiamiento externo (excl. Privat. y Conc.) /1	0,8	0,7	1,8	0,4	1,0	0,5	0,7	0,5
(10) Financiamiento interno (F) - (9) - (11)	4,7	2,0	1,4	3,7	1,4	1,6	1,3	1,7
(11) Privatizaciones y concesiones /1	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Financiamiento externo (7) + (9) + (11)	-0,7	0,4	3,1	1,5	1,6	2,0	2,1	2,4

/1 Cifras de la Balanza de pagos.

/2 Cifras de macroflujos.

/3 Cifras Confis.

/4 Cifras del memorando interno DNP,– "Cuenta corriente y endeudamiento externo sostenible".

/5 Cifras acordadas con el FMI.

Fuente: Banco de la República, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, DNP.

Plan de inversiones 2003 - 2006
Regionalizacion preliminar e indicativa
Total general
Cifras en Millones de Pesos Constantes 2002

Sector	REGIONES							
	Costa Atlántica	Occidente	Centro Ooriente	Orinoquia	Amazonia	Bogotá	Naacional	Total
FIP	514.231	469.625	363.880	57.133	263.916	87.835	3.402	**1.760.022**
Gobierno	29.502	57.428	34.963	22.728	11.798	35.468	1.131.551	**1.323.439**
Defensa	9.233	5.460	12.641	464	2.783	6.331	3.225.614	**3.262.525**
Justicia	97.828	173.358	161.806	23.379	4.090	65.702	189.750	**715.914**
Hacienda	0	312	0	0	0	0	4.378.045	**4.378.357**
Agricultura	166.028	31.162	54.116	34.657	7.693	5.513	636.883	**936.051**
Social	12.910.424	19.996.400	15.201.706	3.084.946	1.649.448	5.550.545	10.442.096	**68.835.565**
Infraestructura	1.387.467	2.549.227	3.877.862	1.871.906	94.710	711.422	19.885.718	**30.378.313**
Organismos de control	0	0	0	0	0	0	406.857	**406.857**
Medio ambiente	10.959	12.293	3.076	6.981	7.364	2.800	134.295	**177.767**
Total general	**15.125.672**	**23.295.265**	**19.710.049**	**5.102.194**	**2.041.802**	**6.465.616**	**40.434.212**	**112.174.811**

Fuente: DNP - DIFP

PLAN DE INVERSIONES 2003 - 2006
Millones de Pesos Constantes 2002

SECTORES	TOTAL				
	Central (3)	Descentralizado (4)	Sistema Gral. Participaciones	Participación Privada	Total General
FONDO DE INVERSIONES PARA LA PAZ	1.760.022	0	0	0	1.760.022
GOBIERNO	1.317.850	5.589	0	0	1.323.439
DEFENSA	2.907.066	355.459	0	0	3.262.525
JUSTICIA	715.914	0	0	0	715.914
HACIENDA	4.378.357	0	0	0	4.378.357
AGRICULTURA	936.051	0	0	0	936.051
SOCIAL(1)	12.722.831	1.140.133	51.872.282	3.100.319	68.835.565
INFRAESTRUCTURA (2)	5.699.470	8.136.570	0	16.542.272	30.378.312
ORGANISMOS DE CONTROL	406.857	0	0	0	406.857
MEDIO AMBIENTE	177.767	0	0	0	177.767
TOTAL GENERAL	**31.022.186**	**9.637.751**	**51.872.282**	**19.642.591**	**112.174.811**

(1) Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento Básico y Regalías

(2) incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo

(3) Ramas Legislativa, Judicial y Ejecutiva, Organización Electoral, Ministerio Público, Contraloría y Establecimientos Públicos del Orden Nacional

(4) Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta

Fuente: DNP - DIFP

PLAN DE INVERSIONES 2003 - 2006
Millones de Pesos Constantes 2002

SECTORES	TOTAL				
	Central (3)	Descentralizado (4)	Sistema Gral. Participaciones	Participación Privada	Total General
Fondo de Inversiones para la paz	1.760.022	0	0	0	1.760.022
Gobierno	989.111	5.589	0	0	994.700
Defensa	2.907.066	355.459	0	0	3.262.525
Justicia	715.914	0	0	0	715.914
Hacienda	4.378.357	0	0	0	4.378.357
Agricultura (1)	936.051	0	0	0	936.051
Social (2)	12.722.831	1.140.133	51.872.282	3.100.319	68.835.565
Infraestructura	5.528.209	8.136.570	0	16.542.272	30.207.051
Organismos de control	406.857	0	0	0	406.857
Medio ambiente	177.767	0	0	0	177.767
Inversiones regionales por sectorizar	1.000.000	0	0	0	1.000.000
Total general	**31.522.186**	**9.637.751**	**51.872.282**	**19.642.591**	**112.674.811**

(1) Corresponde a Salud, Trabajo, Educación, Cultura, Vivienda, Saneamiento Básico y Regalías

(2) incluye Comunicaciones, Transporte, Minas y Energía y Sistemas de Transporte Masivo

(3) Ramas Legislativa, Judicial y Ejecutiva, Organización Electoral, Ministerio Público, Contraloría y Establecimientos Públicos del Orden Nacional

(4) Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta

Fuente: DNP - DIFP

PLAN DE INVERSIONES 2003 - 2006
REGIONALIZACION PRELIMINAR E INDICATIVA
TOTAL GENERAL
Cifras en Millones de Pesos Constantes 2002

Sector	REGIONES							
	Costa Atlántica	Occidente	Centro Oriente	Orinoquia	Amazonia	Bogotá	Nacional	Total
Fondo de Inversiones para la paz	374.761	579.936	503.994	193.123	79.124	28.136	949	1.760.022
Gobierno	12.521	23.186	16.636	14.675	8.083	5.310	914.290	994.700
Defensa	9.233	5.460	12.641	464	2.783	6.331	3.225.614	3.262.525
Justicia	37.217	95.736	68.421	1.059	432	15.063	497.987	715.914
Hacienda	0	0	0	0	0	0	4.378.357	4.378.357
Agricultura	166.028	31.162	54.113	34.657	7.693	5.513	636.886	936.051
Social	12.759.138	19.731.571	15.115.373	3.080.857	1.649.092	5.408.714	11.090.820	68.835.565
Infraestructura	1.600.014	2.416.296	3.780.383	1.850.986	74.690	702.016	19.782.665	30.207.051
Organismos de control	0	0	0	0	0	0	406.857	406.857
Medio ambiente	10.959	12.381	3.076	6.981	7.364	2.800	134.207	177.767
Inversiones regionales por sectorizar	233.810	274.349	185.291	168.432	67.661	70.457	0	1.000.000
Total general	**15.203.679**	**23.170.076**	**19.739.927**	**5.351.235**	**1.896.922**	**6.244.339**	**41.068.633**	**112.674.811**

Fuente: DNP - DIFP